

**RELATÓRIO Nº           , DE 2016**

**COMISSÃO SENADO DO FUTURO**

**Avaliação de Políticas Públicas**

**(em cumprimento à Resolução nº 44, de 2013)**

**A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E O PROCESSO  
LEGISLATIVO DO FUTURO**



SF/16479.53805-40

# ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	3
A Comissão Senado do Futuro e as atribuições da Resolução nº 44, de 2013. ....	5
1. Contextualização do tema.....	8
2. Análise Diagnóstica (audiências públicas realizadas na CSF) .....	12
2.1. Painel 1: O futuro da democracia.....	12
2.1.1 Destaques da palestra de Luiz Fernando Bandeira de Mello.....	12
2.1.2 Destaques da palestra de Lucio Remuzat Rennó: .....	14
2.1.3 Destaques da palestra de Sílvio Avelino da Silva: .....	17
2.2. Painel 2: Indicadores para avaliação da atividade legislativa .....	19
2.2.1 Destaques da palestra de Antônio Augusto de Queiroz: .....	19
2.2.2 Destaques da palestra de Paulo Carlos Du Pin Calmon: .....	24
2.2.3 Destaques da palestra de Magna Inácio: .....	32
2.2.4 Destaques da palestra de Maria Regina Álvares Magalhães: .....	37
2.3. Painel 3: Impacto das tecnologias da informação e comunicação no processo legislativo..	37
2.3.1 Destaques da palestra de Cristiano Ferri Soares de Faria:.....	38
2.3.2 Destaques da palestra de Fernando Barreto: .....	45
2.3.3 Destaques da palestra de Arthur Ituassu:.....	48
2.4. Painel 4: Novos mecanismos de participação popular .....	54
2.4.1 Destaques da palestra de Guilherme Brügger D’Amato: .....	54
2.4.2 Destaques da palestra de Thiago Luís Santos Sombra:.....	56
2.4.3 Destaques da palestra de Carlos Marcos Batista: .....	61
2.4.4 Destaques da palestra de Sérgio Soares Braga: .....	65
2.4.5 Destaques da palestra de Gil Giardelli: .....	70
3. Dimensões avaliadas .....	76
3.1. A tecnologia da informação na sociedade .....	76
3.2. A tecnologia da informação no processo legislativo.....	81
3.3. A participação social no Parlamento.....	87
4. Conclusão .....	95
5. Anexo .....	101



## SUMÁRIO EXECUTIVO

A avaliação contínua de políticas públicas no âmbito das comissões permanentes decorre das disposições da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, do Senado Federal.

Em 2016, a Comissão Senado do Futuro (CSF) elegeu como objeto de avaliação o tema “A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro”, cujo relatório ora se apresenta.

O tema abordado foi amplamente discutido mediante a realização de quatro audiências públicas interativas, com transmissão pela TV Senado e participação social via e-Cidadania, e por telefone, pelo serviço Alô Senado. Os convidados ao debate foram especialistas da iniciativa privada, do serviço público e da academia, que contaram com as contribuições dos questionamentos formulados pela Consultoria Legislativa, pela Secretaria-Geral da Mesa e pela Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen), órgão responsável pela infraestrutura de rede e pelo desenvolvimento e manutenção de sistemas de informática da Casa. Cabe ressaltar que, após cada audiência pública, foi realizada, de forma inovadora no Senado Federal, oficina com servidores da Secretaria-Geral da Mesa, Prodase e Consultoria Legislativa, para aprofundamento dos debates.

O presente relatório está composto por contextualização introdutória ao tema abordado, seguindo-se o diagnóstico realizado pelos palestrantes convidados sobre o qual se exploram três dimensões: a) o parlamento e a participação social; b) a tecnologia da informação no parlamento (no processo legislativo) e c) a tecnologia da informação na sociedade.



A conclusão encaminha as diretrizes que buscam tornar o processo legislativo mais eficaz e eficiente a partir do uso intensivo da tecnologia da informação, diante do crescimento da demanda social sobre o Parlamento. Como produto direto da avaliação efetuada, recomenda-se implementação de cadastro único de usuário no site do Senado Federal, conforme determina a Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015.

Ademais, integra este documento, como Anexo, relatório técnico elaborado pelo Prodasen, com colaboração da Secretaria-Geral da Mesa, fruto das discussões ocorridas nas oficinas de aprofundamento, bem como dos debates ocorridos nas audiências públicas.



## **A Comissão Senado do Futuro e as atribuições da Resolução nº 44, de 2013.**

A competência das comissões permanentes de estudar e relatar os assuntos submetidos ao seu exame encontra-se lastreada no art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que, no art. 104-D, atribui à Comissão Senado do Futuro competência para promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País, bem como aprimorar a atuação do Senado nessas questões.

Com a edição da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, o RISF foi alterado com a finalidade de dotar as comissões permanentes da Casa da incumbência de selecionar, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

Em 2015, as Consultorias do Senado Federal elaboraram e publicaram o *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*, orientando a análise para dois aspectos fundamentais: (i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas quando necessários e oportunos.

O tema em análise no presente relatório se intitula “A tecnologia da informação e o processo legislativo do futuro”, tendo sido objeto de debate em um ciclo de quatro audiências públicas, em atendimento aos Requerimentos nº 6, de 2015, e nº 7, de 2016, da Comissão Senado do Futuro.

Todas as audiências públicas, amparadas no art. 93 do RISF, foram conduzidas pelo Senador Wellington Fagundes, presidente da CSF, e contaram com o apoio de servidores do Prodasen e da Consultoria Legislativa, além de



servidores da Secretaria-Geral da Mesa, incluindo os integrantes dessa Comissão.

O debate, norteado pelo tema principal, foi dirigido ao aprofundamento de quatro subtemas, com ênfase nas perguntas orientadoras, a saber:

- a) O futuro da democracia – Como e quais tecnologias impactarão a democracia e a relação entre sociedade e parlamento?
- b) Indicadores para avaliação da atividade legislativa – Como avaliar o desempenho do Senado Federal na produção legislativa? Quais os critérios/indicadores para essa avaliação? Como a tecnologia da informação pode contribuir nessa avaliação?
- c) Impacto das tecnologias de informação e comunicação no processo legislativo – Como as tecnologias de informação (TICs) afetarão o processo legislativo no Brasil e no mundo, considerando os aspectos de participação social, agilidade em legislar sobre questões urgentes, estabilidade jurídica, qualidade das normas jurídicas emanadas e transparência?
- d) Novos mecanismos de participação popular – As TICs vão possibilitar novos mecanismos de participação popular? Quais os limites seguros para evitar abusos? Que outras formas de participação popular podem existir no processo legislativo (autoconvocação para plebiscito e referendo, veto popular, *recall*, iniciativa popular para PEC)? Como o



processo legislativo do futuro será impactado pelos cidadãos?

O relatório compõe-se da seguinte estrutura tópica: I) Introdução ao Tema, com a descrição da rápida evolução das tecnologias digitais e do processo legislativo no Parlamento brasileiro; II) *Análise Diagnóstica*, compilada das quatro audiências públicas realizadas nesta Comissão; III) Sistematização do tema em três *Dimensões Avaliadas*, onde se analisam os desafios do parlamento em atender à demanda por maiores transparência e participação social, no contexto das transformações advindas da evolução das tecnologias digitais sobre o processo legislativo; e IV) *Conclusão*, com a apresentação de aprimoramentos legislativos.



## 1. Contextualização do tema

A Comissão Senado do Futuro (CSF) tem enfrentado com determinação o desafio de prospectar as mudanças sociais e tecnológicas que terão impacto sobre as funções típicas do Parlamento nacional, quais sejam as de representar a população, legislar e supervisionar as políticas públicas no âmbito federal. O debate sobre “A tecnologia da informação e o processo legislativo do futuro” se insere nesse esforço.

É importante destacar que a CSF é uma Comissão permanente recentemente criada no Senado Federal, há três anos, com perfil não deliberativo, portanto focada no debate e aprofundamento dos grandes temas nacionais, sem a atribuição tradicional de apreciar projetos em tramitação, embora com poder de iniciativa legislativa. A ideia original veio do empenho do Senador Cristovam Buarque, inspirado na experiência do Parlamento chileno. No Chile atualmente, a Comissão Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação goza de grande prestígio, sendo a única comissão a dispor de orçamento próprio.

Em janeiro de 2016, os Senadores Wellington Fagundes e Cristovam Buarque, presidente e vice-presidente da CSF, respectivamente, estiveram em um grande evento promovido naquele Parlamento, sob organização da Comissão Desafios do Futuro chilena, que contou com mais de 80 palestrantes de nível internacional, sendo quatro convidados detentores de prêmio Nobel, para um grande debate acerca das transformações sociais, econômicas e culturais, nas mais diversas áreas do conhecimento, de forma que a experiência brasileira que se vivencia atualmente na CSF deve muito às iniciativas pioneiras empreendidas no Chile nesse campo.





Além dos relevantes debates que já resultaram em propostas de alteração da legislação interna do Senado Federal, com destaque para a Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015, de autoria da CSF, que regulamentou o Programa e-Cidadania, a CSF também tem se proposto a aprimorar a legislação nacional, partindo de prévio debate com especialistas, acadêmicos, parlamentares e, especialmente, com os cidadãos interessados nas discussões que tem realizado e divulgado amplamente.

Nesse sentido, encontra-se programado para os dias 8 e 9 de dezembro, com autorização do Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, um congresso internacional para discutir as grandes tendências das transformações sociais, da economia, das instituições públicas e entidades privadas.

Os desafios e a relevância da CSF cresceram com as manifestações sociais havidas a partir de junho de 2013 no Brasil. Desde então, o Parlamento buscou compreender os súbitos acontecimentos à luz do funcionamento das instituições democráticas, das mudanças nos paradigmas tecnológicos e nas transformações oriundas da evolução natural da sociedade brasileira.

Algumas iniciativas - voltadas para a difusão de informações e interação com o público no âmbito do Congresso Nacional - que se encontravam em curso passaram a ter reconhecimento imediato, diante da força das manifestações e reivindicações sociais dos últimos anos, e encontraram seu ápice no atual processo de *impeachment* contra a Presidente da República.

Nesse aspecto cabe salientar que, com ênfase na necessidade de dotar estruturas para dar tratamento específico à informação do processo legislativo, a reforma administrativa perpetrada em 2013 criou, no âmbito do Prodasen, um órgão específico para soluções tecnológicas e sistemas



legislativos e parlamentares (COLEP), e, no âmbito da Secretaria-Geral da Mesa, um órgão específico para tratamento e estruturação da informação legislativa (SINFLEG).

Criado pelo Ato da Mesa nº 3, de 2011, e em funcionamento desde 2012, o Programa e-Cidadania alcançou grande sucesso ao disponibilizar a qualquer cidadão a interface de comunicação que lhe permite apresentar ideias legislativas e emitir opinião sobre as matérias em tramitação no Senado Federal, bem como formular e enviar instantaneamente perguntas e comentários aos Senadores e convidados nas audiências públicas da Casa. É importante destacar que em 2015 o e-Cidadania atingiu a marca de mais de nove milhões de acessos via internet, potencial que justifica o anseio estratégico de contemplar seu funcionamento nas disposições do RISF.

Vale ressaltar, nesse sentido, conforme dito anteriormente, que foi apresentado no âmbito da CSF projeto de resolução para regulamentar o programa e-Cidadania, proporcionando segurança jurídica a uma extraordinária ferramenta de participação popular. Referido projeto obteve aprovação em 26 de novembro de 2015, resultando na publicação da Resolução do Senado nº 19, de 2015. Assim, as ideias legislativas apresentadas pelo cidadão, por meio do e-Cidadania, que alcançarem 20 mil apoios em até quatro meses, obtêm a prerrogativa de serem apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), na condição de Sugestão Legislativa, com vistas à conversão em matérias legislativas com tramitação assegurada pelo Regimento Interno. Ressalta-se que, pelos atuais requisitos constitucionais para a iniciativa popular, o número mínimo de assinaturas necessárias a um projeto de lei apresentado diretamente pelos cidadãos ultrapassa um milhão de subscrições, entre outros requisitos, o que, na prática, tem sepultado a factibilidade de tal dispositivo.



Os programas e-Cidadania, do Senado Federal, e e-Democracia, da Câmara dos Deputados, ganharam notoriedade nesse contexto de demandas sociais e desejo de participação crescentes, em que o Parlamento não foi poupado de críticas. Registre-se, por oportuno, que o e-Cidadania se organizou a partir da apresentação de Projeto de Resolução formulado pela CSF, cuja missão é pensar sobre as futuras gerações, no propósito de transformar o Senado, de maneira que venha a atender e discutir temas essenciais à melhoria da qualidade de vida da população brasileira, cuja composição ainda comportava em 2014, 8,3% de analfabetos<sup>1</sup>, o que corresponde a cerca de 17 milhões de pessoas, vulneráveis e mais suscetíveis à exclusão em uma economia cada vez mais apoiada nas tecnologias digitais.

Um fato que se constata das experiências do e-Cidadania e do e-Democracia é que as tecnologias de informação e comunicação, com a mudança de paradigma trazida pelas redes sociais e aplicativos de trocas de mensagem em tempo real, têm contribuído para maior aproximação entre representantes e representados no Parlamento brasileiro. A mudança no modelo se observa quando se compara como as pessoas consumiam de forma pouco interativa informações geradas unidirecionalmente por grandes corporações de mídia, com domínios sobre a veiculação de conteúdos por meio de televisão, rádios, jornais e revistas. A tecnologia digital atualmente disponível transformou o consumidor passivo de informações em gerador de conhecimento e colaborador em comunidades virtuais que estão conectadas com o mundo físico.

Seria impensável que essas mudanças não alcançariam o Parlamento e sua forma de atuar. Exemplo imediato do fenômeno é a

---

<sup>1</sup> <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-das-pessoas-de-15-anos-ou-mais.html>, acessado em 1º de julho de 2016.



participação remota em audiências públicas, por novos meios sustentados pela infraestrutura de informática, com vistas à apresentação de críticas e sugestões em tempo real, o que permite ao cidadão influenciar ativamente a tomada de decisão no curso do processo legislativo.

É nesse contexto que se insere o ciclo de debates em torno do potencial da tecnologia da informação de interferir no processo legislativo, e até mesmo determinar sua forma. Importa, ao fim, antecipar os impactos que as transformações tecnológicas e sociais trarão ao processo legislativo no futuro.

## **2. Análise Diagnóstica (audiências públicas realizadas na CSF)**

### **2.1. Painel 1: O futuro da democracia**

Integraram o debate nessa audiência os seguintes convidados: **Luiz Fernando Bandeira de Mello**, Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal; **Lucio Remuzat Rennó**, Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília; e **Sílvio Avelino da Silva**, Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

#### **2.1.1 Destaques da palestra de Luiz Fernando Bandeira de Mello**

Identificam-se avanços recentes na reestruturação de áreas que não se comunicavam no Senado Federal, a partir da criação da Secretaria de Informação Legislativa, que permite atualmente, com o auxílio do Prodasen, agregar mais informação, mais conteúdo, de uma forma mais fácil, mais transparente, mais acessível.



Quanto ao futuro da democracia, apontou três grandes vertentes, no processo de interação popular com o Parlamento.

A primeira diz respeito à transparência, alcançada pelo maior volume de informações disponibilizado ao cidadão. Como exemplo, citou o atual processo de *impeachment* recebido da Câmara dos Deputados, com 12 mil páginas e 34 volumes, integralmente disponíveis na internet, para qualquer cidadão. Nesse quesito, observou no entanto que, se a informação está disponível nos portais, ainda não se encontra com a visibilidade adequada e torná-la disponível ao cidadão de forma ágil e fácil é um grande desafio hoje.

A segunda vertente destacada foi a tendência ao crescimento da participação popular, normalmente entendida como a possibilidade de ideias, comentários e sugestões serem apresentadas pelo cidadão ao Parlamento. Para ilustrar, expôs que o número de eventos interativos no Senado Federal teve um grande crescimento, pois em 2012, houve apenas um evento; em 2013, 56; em 2014, 94; em 2015, 306. O número de participações igualmente também aumentou, de 1.400 participações em 2013; para 6.700, em 2014, e 8.800, em 2015.

Ressaltou o palestrante que a terceira vertente, talvez a mais sensível e mais delicada, é a democracia direta, entendida como a possibilidade do exercício da deliberação pelo voto do cidadão em matérias legislativas, dispensando a representação em determinados momentos do processo de tomada de decisão. Salientou que essa última vertente é a mais difícil, a mais perigosa, até, por envolver questões relativas à autenticação da identidade do usuário, as consequências advindas de um eventual projeto de lei aprovado com esse tipo de ferramenta. Podemos imaginar uma série de mecanismos que



poderiam ser desenvolvidos para viabilizar essa terceira e última vertente de democracia popular direta.

Um primeiro mecanismo que poderia viabilizar a democracia direta, segundo expôs, seria o plebiscito ou referendo eletrônico, a respeito de questões pungentes no País, com alguma participação do Tribunal Superior Eleitoral na autenticação do eleitor.

O palestrante frisou ainda que, a despeito de ser a iniciativa de participação popular prevista na Constituição Federal, na prática, os projetos apresentados pela participação popular são subscritos depois por um Parlamentar, a exemplo das medidas anticorrupção apresentadas pelo Ministério Público, pela dificuldade de validar aquelas assinaturas colhidas mediante título de eleitor. Destacou que a participação direta, eletrônica, poderia ser viabilizada pelo uso de um *token* ou um leitor digital, talvez até no celular, com reconhecimento biométrico, uma vez que 80% dos usuários do e-Cidadania acessam a plataforma por dispositivos móveis. Ressaltou por fim que uma participação popular direta, com efeito vinculante no Parlamento, talvez seja prematura, mas é o futuro.

### **2.1.2 Destaques da palestra de Lucio Remuzat Rennó:**

A gestão da informação é atualmente uma questão central para o Estado porque o representante precisa estar informado sobre o que a população, os seus eleitores, a cidadania deseja dele, o que ela quer de resultados a partir da ação do Estado. Essa responsividade da representação é facilitada pelas novas tecnologias de informação e de comunicação.

Em uma segunda dimensão, está a questão da governança. As novas tecnologias ajudam o Estado a ser mais eficiente em responder àquelas demandas que foram percebidas também, possivelmente, ou melhor percebidas



também com o uso da tecnologia. Isso está claramente relacionado com a ampliação da capacidade de monitoramento e de avaliação de programas de políticas públicas.

Como terceira e última dimensão, está a transparência. Se as duas primeiras fases tocam no aspecto de entender o que a população quer, atuar de forma eficiente em resposta a essas demandas, a terceira fase tem a ver com prestação de contas. É necessário pensar em sites que disseminem a informação, de forma comunicativa e interativa, para toda a gama de potenciais usuários.

Sobre *e-voting*, há no DataSenado a possibilidade de votar em algum tema que esteja sendo debatido no plenário ou nas comissões. Isso permite, então, ao eleitor que se expresse sobre aquele tema a partir das informações dadas. O problema é que só aqueles que querem participar é que acabam aderindo ao processo. Isso é comum em todas as formas atuais de democracia direta, mas os mecanismos de democracia eletrônica têm o potencial de permitir uma participação mais ampla.

O sistema de *call center* permite, de forma qualificada, captar percepções e avaliações populares de uma amostra ampla da população, estratificada cientificamente, coletada e calculada cientificamente, que não cai no viés de autosseleção, dos mecanismos tradicionais de participação.

Podem-se usar dados de orçamento, de empenho e de ordem bancária para descobrir para onde o dinheiro está indo ou usar dados socioeconômicos para analisar o impacto das políticas públicas em diferentes populações. Mas isso exige maior capacidade computacional do Estado e da gestão da informação – um instrumento que os avanços da tecnologia podem permitir que se faça cada vez melhor.



A ideia de indicadores de processo tem a ver com eficiência, eficácia e efetividade das ações internas dos órgãos públicos no sentido de ampliar a capacidade de resposta e aprimorar o funcionamento das instituições democráticas. O processo legislativo é mais lento. E não só o processo legislativo, mas a capacidade de resposta de governos no Poder Executivo é mais lenta do que a população gostaria.

O aprimoramento dos sites de transparência permite uma interatividade grande, que irá se aprofundar no futuro, inclusive associando a questões como *e-volting*, como participação direta em processos decisórios através desses sites e dessas plataformas. Daí, o cidadão precisará estar incluído digitalmente para participar.

Pode-se pensar ainda em utilizar a tecnologia da informação e comunicação para permitir votação, por exemplo, pela internet, além, obviamente, de outros mecanismos de votação. Não seria a substituição completa da representação, mas em complementariedade de diferentes modos de participação no processo político via assinaturas digitais, via biometria, se for o caso. Esses avanços estão associados à proteção da privacidade, que é outro tema muito relevante dentro desse debate sobre o uso de novas tecnologias para aprimoramento da democracia. Então, tem-se que se focar muito nessa questão da proteção da privacidade, mas obviamente há avanços, há caminhos. Não é mais um empecilho fatal para que se aprimore esse tipo de técnica.

O Estado precisará investir em software de gestão de informação e de análises estatísticas, dando ao tomador de decisão a rápida visualização de volumes muito grandes de informação. Não basta ter o big data, mas como é





que se usa aquele big data e como é que se traduzem aquelas informações para o tomador de decisão.

A meta de toda instituição pública é de melhoria da qualidade de vida, é de tornar a vida das pessoas melhor. Aumento da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, melhor monitoramento do gasto público e melhor acompanhamento dos serviços públicos passam a ser elementos centrais, eu acho, para a democracia no futuro. E isso vai melhorar obviamente a responsividade à governança e à transparência.

As reformas do Regimento podem tornar o processo legislativo mais responsivo, mais rápido na sua decisão sem perda de qualidade. É assim que ocorre em vários países do mundo onde, para esse processo legislativo, a mediana da duração do tempo é quase que a metade do que a gente vê aqui no Brasil.

Mais acesso da população qualifica melhor o processo decisório. Pode ser ganho muito mais em qualidade do que necessariamente em quantidade de participação. Mais relevante do que se perguntar se uma sociedade é ou não democrática é entender o quanto aquele sistema de fato responde às demandas da população e permite uma melhoria da qualidade de vida através de processos que primam pelos princípios da boa gestão pública.

A população não participará de todas as votações e discussões procedimentais. Ela vai participar de alguns assuntos, que têm impacto público muito grande.

### **2.1.3 Destaques da palestra de Sílvio Avelino da Silva:**

Na Câmara dos Deputados, há um marco sobre o tema da democracia que é a criação da Comissão de Legislação Participativa, que tem



como objetivo receber da sociedade civil organizada propostas legislativas que possam vir a se tornar projetos de lei ou matérias de cunho legislativo que possam tramitar pela Casa e, eventualmente, chegar ao Senado ou até à sanção presidencial.

Esse processo se mostrou bastante dinâmico e foram centenas as sugestões recebidas, que deram origem a projetos que hoje tramitam na Casa e que, provavelmente, virão ao Senado ou, eventualmente, irão à sanção.

Na sequência, foram criadas na Câmara dos Deputados outras formas de participação da sociedade civil dentro das próprias reuniões das Comissões permanentes e temporárias, por meio de um canal chamado Portal e-Democracia, semelhante ao que existe no Senado. Dessa forma, qualquer cidadão, durante a realização de uma audiência pública, por exemplo, pode apresentar seus questionamentos, sugerir novos questionamentos aos Deputados e a todos aqueles que participam da audiência pública.

Existe na Câmara dos Deputados uma grande mobilização para que se permita que a sociedade, efetivamente, participe de todo esse processo, e a tecnologia da informação é o canal pelo qual a sociedade terá sempre uma participação efetiva.

A gente percebe que, hoje, os Parlamentares estão muito mais acostumados a lidar com essa questão das diversas mídias e redes sociais, interagindo com o seu representado a todo momento. Então, é fato que, na medida em que o cidadão endereça ao seu Parlamentar qualquer proposta, sugestão de alteração ou de iniciativa de alguma matéria legislativa, ela, efetivamente, é levada em consideração independentemente das propostas discutidas anteriormente no processo eleitoral com sua base ou mesmo durante o processo em que os Parlamentares retornam às suas bases para conversar com



a sua comunidade. Eles estão ligados com o cidadão o tempo todo. Então, efetivamente, é uma ferramenta que produz resultados bastante favoráveis.

## **2.2. Painel 2: Indicadores para avaliação da atividade legislativa**

Nessa audiência, debateram os seguintes convidados: **Antônio Augusto de Queiroz**, Diretor de documentação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar; **Paulo Carlos Du Pin Calmon**, Diretor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília; **Magna Inácio**, Professora da Universidade Federal de Minas Gerais; e **Maria Regina Álvares Magalhães**, Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

### **2.2.1 Destaques da palestra de Antônio Augusto de Queiroz:**

A primeira missão do Parlamento, além de viabilizar a democracia, é organizar e resolver, de forma democrática e pacífica, as contradições que a sociedade não pode nem deve assumir, sob pena de retorno da barbárie. O Parlamento exerce quatro funções fundamentais na democracia: representar, alocar recurso público, legislar e fiscalizar. Todos os avanços do processo civilizatório foram produto de decisões políticas: direitos civis, direitos políticos, direitos sociais, direitos difusos coletivos, direitos bioéticos.

Os indicadores de avaliação, conforme a Comissão propôs aqui, são basicamente três: como avaliar o desempenho do Senado Federal na produção legislativa; que critérios adotar para essa avaliação; como a tecnologia da avaliação pode contribuir nessa avaliação.

As funções dos Parlamentares, Deputados e Senadores, são multifacetadas, que incluem várias dimensões. Portanto, eles não precisam estar, necessária e fisicamente, de segunda a sexta-feira, em Brasília, no plenário ou em uma comissão deliberando, porque eles têm a responsabilidade



de falar em nome da população, de ouvir a população, de legislar, de articular maioria para consenso na esfera institucional, de mediar conflitos sociais, intermediar demandas e entendimentos, promover os debates nacionais, participar da formulação de políticas públicas, aprovar o Orçamento da União, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, atuar como órgão judiciário na instalação de processos contra Deputados, Senadores, Presidente da República, Vice, Ministro, etc., bem como a investigação de fatos de interesse da coletividade. Então é bastante amplo o leque de atuação, e o Senador e a instituição, o Senado da República, devem ser avaliados nessas dimensões.

O que se deve considerar nessa avaliação? A iniciativa legislativa; a capacidade de emendamento; a qualidade dos debates; a assiduidade dos membros da Casa; a representatividade da decisão, com participação das minorias nos diversos colegiados; os instrumentos de participação ou de iniciativa popular presentes na Casa? Evidentemente, tendo em conta que o Congresso é bicameral, o critério quantitativo não deve ser o mais adequado para efeito de avaliação, que deve ser feita sempre à luz da complexidade do processo que envolve a elaboração legislativa no Brasil, sob três aspectos, dois deles desfavoráveis em termos de iniciativa legislativa.

O primeiro aspecto é o fato de que outros poderes e órgãos, além do Congresso Nacional, dispõem de iniciativa legislativa em alguns casos em caráter privativo, como o Poder Executivo em diversas matérias, além da capacidade ou da prerrogativa de pedir urgência para suas matérias. Pelo menos 40% dos temas que o Congresso delibera são naturalmente de iniciativa privativa do Poder Executivo. Portanto, a participação do Legislativo estaria limitada a, eventualmente, aperfeiçoar essa política pública emendando.



O segundo aspecto é que todas as proposições externas, do Poder Executivo, Judiciário, Ministério Público e outros órgãos com iniciativa, assim como a iniciativa de Deputados, além de terem um rito especial em relação às de iniciativas do Senado, começam sua tramitação pela Câmara. Em todas essas matérias em nível constitucional, em nível infraconstitucional, a palavra final é da Câmara. Portanto, o Senado tem pouco controle a respeito do produto final. Pode emendar, mas a casa de origem pode fazer a opção pela proposta original.

O terceiro aspecto a considerar é que apenas em matéria de iniciativa dos Senadores ou naqueles casos em que houver emenda do Senado e a Casa revisora mantiver é que o Senado poderá reivindicar autoria, portanto contabilizar como de autoria do Senado.

Assim, se forem consideradas apenas as proposições transformadas em norma jurídica, o Senado fica em desvantagem. Tanto em razão da iniciativa de outros poderes e órgãos quanto em função do número de Parlamentares de cada Casa, potenciais autores de projetos, com um detalhe: a Câmara delibera muito com o poder terminativo das Comissões e o Senado, mais concentradamente, no Plenário.

Das 163 leis ordinárias aprovadas em 2015, 82 foram de iniciativa de Parlamentares de Comissões, sendo 47 da Câmara e 34 do Senado e uma do Congresso; 72 do Poder Executivo, sendo 29 oriundas de medida provisória, 37, de projeto de lei do Congresso Nacional, matéria orçamentária, e 11, de projetos de lei – portanto, apenas em 11, os Parlamentares poderiam concorrer, em tese, com o Poder Executivo; em todas as demais, seria iniciativa privativa –; 8 do Poder Judiciário e uma do Ministério Público da União. E, dessas 163 proposições, 115 foram votadas em plenário e apenas 48, conclusivamente, pela Comissão.



Fica evidente que não dá para avaliar pelo número de projetos transformados em lei a atuação do Senado. O critério deve considerar indicadores como o tempo de tramitação de seus projetos, a efetividade da Casa na resolução de problemas e demandas, os serviços de informação e os instrumentos de participação colocados à disposição, e um bom exemplo no Senado são as Comissões com a presença de juristas para elaboração e atualização de Códigos de Processos, muitos dos quais revistos por iniciativa do Senado.

É importante reforçar o fato de que o Senado Federal pode até criar, e deve criar, novos instrumentos para estimular a participação da sociedade, mas deve sobretudo divulgar os muitos de que já dispõe.

Com exceção da hipótese de se permitir que entidades de caráter associativo pudessem, como substituto processual, apresentar projeto de lei - por exemplo, através de uma PEC autorizando que entidades sindicais, movimentos estudantis e outros possam subscrever seus dirigentes, em nome dos seus representados, para apresentar projeto de lei -, no mais está muito bem contemplado.

O nível de transparência a respeito do que está sendo debatido no Congresso, como um todo, e no Senado, em particular, é muito grande. Qualquer cidadão pode propor e tendo o apoio de 20 mil pessoas transforma-se em um projeto de lei. A consulta popular, o cidadão pode dar uma opinião sobre um projeto de lei em tramitação. Há eventos interativos em que o cidadão participa. Há a hipótese de propor um tema para debate que pode provocar uma audiência pública se 10 mil pessoas subscreverem. Há a escola do legislativo, o Interlegis, e o curso a distância através do ILB. Ou seja, precisa-se popularizar e democratizar isso.



O Parlamento brasileiro é o mais transparente dos três Poderes da República. É grande o volume de informações que existe disponível na plataforma de tecnologia do Senado. Por exemplo, há a Rádio Senado, a TV Senado, que faz a cobertura dos trabalhos, há o Diário Oficial do Congresso, da Câmara e do Senado, há os jornais diários da Câmara e do Senado. Existe a internet com material disponível sobre todas as proposições apresentadas e onde tramitam, as matérias relatadas pelos Senadores, os discursos proferidos, o resultado de votação em plenário, presença em comissão, presença em plenário, biografia dos Senadores, notas taquigráficas do que está sendo debatido, em tempo real, agendas, pauta, Ordem do Dia, quer dizer, todas as informações disponíveis e, na minha avaliação, razoavelmente sistematizadas. Quem entrar na página do Senado vai ter essa facilidade.

Só para citar algumas leis de transparência aprovadas nos últimos anos pelo Senado da República: Lei Geral de Acesso à Informação, Lei da Ficha Limpa, Lei de Conflito de Interesses, Lei de Combate ao Crime Organizado e a delação premiada, Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, Lei de Fiscalização de Movimentação Financeira, Lei de Transparência (Lei Capiberibe). Tudo isso jogou luzes sobre as instituições públicas, sobre os agentes públicos, de tal ordem que, para fazer o jornalismo investigativo, que no passado tinha como produto uma investigação própria, hoje o jornalista acessa o portal, cruza as informações e tem tudo disponível. Absolutamente tudo! Se quiser saber quanto um servidor de qualquer órgão público ganha, ele vai não pelo nome do Senador, mas pelo cargo dele, porque aí ele sabe quanto ganha, quanto recebe de Bolsa Família, quantos convênios existem, quanto paga cada convênio, que tipo de serviço está sendo pedido em contrapartida àquele convênio.



### 2.2.2 Destaques da palestra de Paulo Carlos Du Pin Calmon:

A literatura nacional e, especialmente, a internacional, dispõe de vários *benchmarks*, para avaliação do Legislativo. A União Parlamentar Internacional, a Associação Britânica dos Parlamentos, a Associação Internacional dos Parlamentos da Língua Francesa e o próprio Banco Mundial, nos seus trabalhos sobre governança, desenvolvem instrumentos, critérios e itens que devem ser avaliados e que podem, de certa maneira, inspirar um modelo avaliativo aplicado para o Senado Federal.

De maneira geral, a literatura converge para três funções básicas, fundamentais: a função de legislar, a função de representar e a função de fiscalizar ou supervisionar.

A efetividade na legislação é também objeto de discussão e análise no âmbito da Ciência Política. Vários indicadores sobre essa efetividade têm sido propostos e discutidos. A maioria deles significa atribuir, de certa forma, a efetividade ao cumprimento de uma determinada agenda proposta – seja pelo legislador, seja pela Casa – e à demonstração de em que medida essa agenda proposta é efetivamente encaminhada, aprovada, transformada, convertida em lei.

Os indicadores utilizados para isso normalmente calibram o número de propostas presentes em cada fase do processo legislativo – a proposta na sua fase inicial, a proposta que entra na comissão, a proposta que tem ações após a comissão, a proposta que é aprovada pela Casa e, finalmente, a proposta que é sancionada em termos de lei – e classifica essas propostas normalmente em três ou quatro categorias.

As categorias mais usadas são: aquelas que têm um caráter comemorativo ou simbólico, aquelas que têm uma natureza substantiva e





aquelas que têm uma natureza muito importante – e esse muito importante reflete a atenção e o destaque que a sociedade e a imprensa dão a essa proposta.

Então, na verdade, há indicadores de efetividade que podem ser pensados, e pesos podem ser atribuídos para o sucesso de uma proposta em cada uma dessas fases do processo legislativo, assim como pesos podem ser atribuídos para as diferentes naturezas dessas propostas: aquelas que têm uma natureza mais comemorativa/simbólica, aquelas que têm uma natureza mais substantiva e aquelas que são muito importantes.

Pode-se ter um indicador de efetividade do desempenho de um Senador, de um legislador, ao longo de um ano. Mas também poderia fazer isso para avaliar agregando as propostas de uma comissão – e aí medindo a efetividade da função legislativa da comissão –, ou de um partido, ou de uma bancada, ou da Casa como um todo.

Esse é um trabalho que obviamente demanda uma série de tecnologias associadas a ele. A tecnologia mais útil nesse sentido tem a ver com a codificação adequada das propostas legislativas e o uso de um Senado *paperless*, onde todos os documentos circulam pela internet ou de forma digital, e têm um código apropriado que permite, efetivamente, o rastreamento dessas propostas. Havendo a codificação e havendo a digitalização dessas propostas, pode-se montar uma base de dados com acompanhamento de todas essas propostas e o cálculo do índice se torna uma questão de se elaborar um algoritmo; uma questão trivial de programação. Não é nada muito complicado.

Para fomentar a atividade legislativa, e de certa maneira também a atividade de representação, tem sido pensada uma série de tecnologias importantes, dentre as quais, o uso ostensivo e centralizado das mídias sociais.



As mídias sociais estão presentes hoje. Podem-se ver, nas ruas, estudantes universitários, cidadãos, usando dessas ferramentas. Até mesmo nas sessões da Câmara e do Senado, assistindo à televisão, vêem-se os congressistas apelando para as mídias, recebendo tuítes, mensagens pelo WhatsApp e conversando com os seus correligionários, com os seus eleitores.

O uso das mídias sociais, que pode ser medido, deve ser pensando e incorporado estrategicamente. O Facebook, o Twitter geram indicadores que permitem não só entender a colaboração entre os Deputados e Senadores, nas discussões e no debate sobre as leis, mas também aferir a representação, o contato com os eleitores, com os correligionários.

Outro elemento importante são as *web conferences*, conferências pela internet. Isso tem sido muito utilizado por alguns Deputados e alguns Senadores que não estão presentes fisicamente, como temos visto, na participação de sessões.

A existência de videoconferência permite às pessoas fazerem depoimentos abertamente. Essas salas de *web conference*, em diferentes cidades do País, também permitiriam ao cidadão participar, acompanhar as sessões, votar e ser consultado. Muitos não têm a tecnologia na sua própria casa e precisam dessas salas específicas disponibilizadas.

Há a ideia de petição eletrônica, o que existe muito na internet. A gente, volta e meia, recebe um pedido de petição eletrônica. Mas é preciso que haja a institucionalização das petições eletrônicas, a maneira de inserir isso dentro do modelo.

Portanto, há como se pensar não apenas na efetividade da produção legislativa, mas também na efetividade da publicização da produção



legislativa e na efetividade do exercício da função de representação, tendo como indicadores os advindos dessas facilidades que a tecnologia proporciona.

A função de fiscalizar ou de supervisionar é uma das mais promissoras a serem desenvolvidas. E quem realiza a supervisão das políticas públicas nos parlamentos? No parlamento americano, nos parlamentos europeus, no Parlamento da União Europeia, nos parlamentos da Ásia, normalmente, quem faz essa atividade de supervisão não é o Tribunal de Contas da União, não é o GAO (General Accounting Office), mas quem a faz são as comissões que acompanham e supervisionam as atividades e as políticas públicas do Executivo. O apoio para isso é muito importante. Uma das coisas que esses Legislativos fazem para apoiar isso é não permitir a criação de novos programas governamentais na ausência de uma proposição clara de um modelo avaliativo subjacente a essa proposta.

Então, como o Legislativo cumpre sua função de supervisionar, de fiscalizar? Como ele avalia isso? Como é que se pode avaliar isso? É preciso demandar avaliações para cada novo programa proposto pelo Executivo, examinando, discutindo, debatendo os resultados dessas avaliações. E, para isso, é óbvio que o Legislativo também precisa se equipar e que as comissões precisam se equipar, especialmente na área de avaliação de políticas públicas.

Hoje se faz gestão da informação no Senado Federal. É preciso fazer gestão política com informação. É diferente. Não é gestão da informação. É gestão com informação, em que a informação está disponível no tempo certo, no momento certo, para que o Senador possa deliberar, possa decidir, possa propor, possa votar com base em evidências e com base em informação. Então, é uma nova maneira de se ver informação.



Esse modelo que hoje prevalece é de gestão da informação, é um modelo ofertista, porque as tecnologias normalmente são ofertadas. Elas não respondem especificamente à demanda, e isso é bem típico da realidade brasileira. O Brasil tem um sistema de inovação ofertista.

Segundo, é um modelo extremamente centralizado e extremamente fechado. E o que se deve discutir é a possibilidade de um modelo como esse que existe hoje nas grandes empresas, nas grandes organizações, um modelo que prevê que as informações devem estar disponíveis para todos, disponíveis a todo o tempo, disponíveis em todos os formatos, especialmente nos formatos móveis e de fácil acesso. É um modelo de inovação aberta, e não fechada; que seja simpático não apenas ao que temos hoje aqui, mas ao que está por vir. Está por vir, por exemplo, a internet das coisas, em que poderemos ter sensores que vão medir a quantidade de pessoas que há aqui, a face das pessoas; em que poderemos avaliar a agricultura a partir de sensores muito específicos em cada área, em cada região, em cada árvore e que vai gerar um montão de dados e um montão de informações que podem ser utilizadas não só no âmbito das políticas públicas, mas também no âmbito da avaliação da própria atuação do Legislativo.

Eventos do tipo *hackathons*, podem contribuir para acelerar a inovação do processo legislativo. Nessas maratonas para formulação de soluções criativas, é possível chamar pessoas para dar sugestões, pedir para que eles produzam; desafiá-los a produzir inovações no campo da representação, no campo da supervisão e até mesmo da legislação, dando acesso a eles ao ato de legislar, dar oportunidade cada vez maior de propor novas normas, novas leis.



A ideia é criar um novo modelo avaliativo; a ideia é criar indicadores que possam viabilizar esse modelo avaliativo e, de certa forma, ir além disso. E a tecnologia se casa com isso, combina bem com isso, na medida em que há também uma discussão sobre um novo modelo de tecnologia, um novo modelo de inovação, que vai ser fundamental para que o Senado do futuro cumpra com sua função nos anos que estão por vir, o que é essencial, hoje, na democracia brasileira.

A democracia brasileira passa por uma reviravolta. As mídias são importantes, as redes sociais são importantes, a colaboração é importante. Nós estamos vendo todo tipo de inovação no mercado, na economia.

É hora de o Senado e a democracia brasileira incorporarem essas inovações. Então, o foco na avaliação é importante, pois vai nos ajudar a aprender, vai nos ajudar a renovar, mas o foco na inovação deve vir junto, é o outro lado da moeda da avaliação. Os dois devem se combinar.

As novas tecnologias proporcionam uma ampliação das possibilidades em que essa conexão eleitoral é estabelecida e da frequência com que ela ocorre, mas certamente as tecnologias não deveriam substituir o contato pessoal, a presença física do representante, do Senador, junto ao seu eleitorado. O advento, primeiro, do telefone, não substituiu a presença física dos Senadores nessa conexão eleitoral, depois a presença do próprio correio eletrônico, e agora há outras possibilidades, inclusive com a imagem, com a possibilidade de um conversar olhando para a cara do outro, o que é muito importante. Trata-se de uma mudança radical de uma maneira de fazer conexão eleitoral para outra maneira, mas em uma ampliação, em novos mecanismos que devem complementar e de certa forma viabilizar, facilitar essa conexão.



O mesmo processo ocorre no que tange às votações, no que tange às deliberações. As novas tecnologias proporcionam alternativas adicionais, mas não devem substituir a presença física do grupo debatendo, discutindo. E não se pode prescindir, na democracia contemporânea, da figura do Congresso Nacional, do Legislativo.

Muito se fala sobre a crise da democracia representativa, mas a crise da democracia representativa não é a extinção do Legislativo, mas a tentativa do Legislativo, de certa maneira, de se adaptar a esse contexto, a essas inovações, a essas transformações no campo social, no campo político, no campo tecnológico. Por isso, é importante essa figura da inovação como um elemento estratégico, e o modelo da inovação como elemento estratégico, na medida em que ele permite, de certa forma, essa adaptação, essa aprendizagem contínua. Passa-se por transformações de ruptura.

A sociedade está demandando mais informação; ela está demandando mais transparência; ela está demandando mais consulta; ela está indo às ruas pedir isso. É necessário ouvir as demandas, incorporar e levar com seriedade essas demandas numa nova forma de se pensar a publicização, a função de legislar, a função de representar e a função de supervisionar/fiscalizar.

Sobre a avaliação, é muito importante que a avaliação seja pautada no modelo avaliativo, no qual se tenha uma modelagem das atividades que o Legislativo, de certa forma, desempenha na função de legislar, na função de representar e na função de supervisionar ou de fiscalizar. A partir desse modelo, têm-se os principais insumos, as principais atividades, os principais produtos e os principais resultados que cada uma dessas atividades deve realizar. O problema inicial é mapear o conjunto de recursos e de atividades, de produtos



e de resultados de cada uma das funções que está associada a ele, e gerar indicadores específicos, não apenas indicadores de impacto, de resultado, mas quantos produtos foram gerados, quantas atividades foram realizadas e os insumos gastos em relação a isso.

A presença de um sistema já informatizado, disponível, de e-Cidadania, em que as pessoas participam, fazem petições, demandas, propõem projetos de leis é um avanço extremamente significativo e importante e também uma grande oportunidade para duas coisas. A primeira coisa é para, obviamente, experimentação, para ver o que funciona melhor, o que atrai mais as pessoas, pelo que as pessoas se interessam mais, quais as estratégias. E esse tipo de experimentação já é uma avaliação. Talvez o objeto prioritário para se avaliar e até em caráter experimental fosse o e-Cidadania.

É extremamente importante diferenciar dado de informação e informação de evidência. Pode-se ter muito dado, mas dado não é informação. Informação não é evidência. O que vai apoiar o processo de tomada de decisão do Senador e do eleitor é evidência e não dado. Então, disponibilizar o projeto de lei pela internet é dado, não é evidência. A pessoa não consegue ler, a pessoa não consegue interpretar. Até mesmo para o consultor experiente nem sempre é fácil interpretar e compreender as nuances da lei. Torna-se importante esse ato de conversão de dado em informação e de informação em evidência. O que o eleitor quer é evidência. Dizer para ele que todo o conjunto de legislações está aí disponível é um dado, mas dado tem de ser processado e informação tem de virar evidência. O que se quer é evidência.

A outra coisa é mudar uma perspectiva ofertista para uma perspectiva de inovação induzida pela demanda. Pergunte o que o cidadão quer, do que ele está precisando, em qual área, quais são as demandas dos grupos de



interesse, não só internamente, mas externamente. Desenhe a sua tecnologia pela demanda e não pela oferta. Essa é uma mudança importante.

### **2.2.3 Destaques da palestra de Magna Inácio:**

Pode-se falar pelo menos de três aspectos que importam para a definição de uma estratégia de avaliação

O primeiro deles é a dimensão da representatividade. Em que medida o desempenho do Senado aponta não só pela capacidade de essa produção legal expressar a diversidade, expressar a complexidade da própria representação da Casa, mas também como essa legislação impulsiona, amplia as oportunidades de expressão ou de atendimento de demandas advindas de diferentes segmentos representados no Senado?

O segundo ponto é a produção legal. Essa dimensão deve remeter à questão da qualidade das leis que são produzidas e os impactos que elas provocam sobre os ciclos de política pública, pensando esses impactos em termos da capacidade de a legislação orientar a própria execução e avaliação de políticas públicas, principalmente se a produção de leis vem apoiada também numa avaliação prospectiva do efeito dessas legislações, como o próprio Senado vem se movimentando nessa direção, inclusive criando um termo de referência para avaliação de políticas públicas.

A terceira dimensão refere-se à questão do controle e direcionamento que as decisões legislativas podem imputar à própria implementação de políticas públicas. Essa dimensão se conecta diretamente à atividade de fiscalização, na medida em que se tem de avaliar o desempenho das Casas Legislativas também em termos da sua capacidade de orientar a execução de políticas públicas, inclusive constituindo elementos para avaliação após a implementação dessas políticas públicas.





A tendência a focalizar na produtividade, nos resultados, dominou ao longo dos tempos. É uma tendência que hoje está sendo revista, em especial, porque ela pode tornar mais escondida a influência do Legislativo, dado o que nós já colocamos aqui em relação à capacidade de outros atores influenciarem a formação da agenda e, conseqüentemente, ter-se um patamar de produtividade aparentemente mais elevado. Isso porque se tem olhado apenas a autoria dos projetos, quem aprova mais, qual é a participação dessa agenda no resultado final, perdendo todo o processo que nós chamamos de poder de agenda rio abaixo; como esse poder de agenda se reconfigura no processo legislativo, criando oportunidade de participação e de interferência e de influência por parte dos legisladores.

Uma forma de superar essa perspectiva focada na produtividade tem sido estudos ou avaliações que se concentram na capacidade de influência dos legislativos, na potência para exercer essa influência, considerando as condições que interferem nessa capacidade, como os poderes, os recursos internos das casas legislativas, o ambiente informacional – principalmente, o papel das comissões legislativas, no sentido de ampliar essas condições de produção de boas leis, de produção de decisões que sejam efetivas – e, também, aqueles elementos que, nas casas legislativas, concorrem para maior institucionalização de espaços ou de mecanismos que agregam informação, que agregam contribuições para além do próprio Legislativo ou para além da expertise do próprio legislador. Mas também aqueles mecanismos que facultam essa interlocução, essa troca com os cidadãos ou demais grupos da sociedade.

Um aspecto importante é que essas estratégias utilizadas em parlamentos europeus e africanos e do próprio Oriente Médio são estratégias que, em boa medida, buscam combinar indicadores mais objetivos e quantitativos com formas e mecanismos mais qualitativos de avaliação, como



a própria autoavaliação dos legislativos pelos legisladores e por consultores dessas Casas Legislativas. Essa tem sido até uma estratégia dominante em termos da incorporação da visão e da percepção desses atores sobre o processo de produção legal.

Na primeira dimensão, que é a dimensão da representatividade, inclui-se uma série de regras ou características institucionais que nos permitem avaliar a porosidade do próprio Legislativo às demandas e expectativas advindas da sociedade.

Essa metodologia, que é um índice bastante simples, combina indicadores relativos às regras e aos resultados observados nas casas legislativas. Em relação a essa primeira dimensão da representatividade, nós temos aqui basicamente indicadores relativos às regras, dado que essa é uma metodologia voltada para a comparação dos legislativos em relação ao seu desempenho.

No que tange à dimensão informacional, tem-se um conjunto de indicadores que buscam apreender a própria participação e atuação do Legislativo na melhoria do ambiente informacional.

Há regras que agregam ou possibilitam a melhoria da produção e da disseminação de informações através do sistema de comissões, através de consultorias especializadas, como é o caso da Câmara, do Senado e de algumas assembleias legislativas. No entanto, também se trata de pensar o papel da interlocução e da publicidade dos atos dos legislativos na melhoria desse ambiente informacional, aqui trazendo indicadores relativos à frequência de eventos de interlocução com a sociedade, instrumento de existência e frequência de uso de mecanismos de participação remota e publicidade das atividades dos Parlamentares.



O terceiro bloco de indicadores é relativo à dimensão processual e da produção legal. Há quatro subcomponentes que se referem à capacidade de o Legislativo lidar com os poderes de agenda, principalmente do Executivo, e aí como o processo mostra o desempenho, no caso, do Senado em modificar as proposições na forma como elas chegam para apreciação, principalmente através do emendamento ou da garantia de um *timing* adequado de discussão dessas propostas.

Há indicadores também sobre fluxo interno dos projetos, principalmente relativos à garantia de que as decisões, a revisão legislativa, realizada pelas comissões, tenha um papel importante na decisão final que será tomada no plenário ou em outras instâncias acerca desses projetos.

Por fim, duas dimensões, subcomponentes, que se referem aos procedimentos de votação, principalmente ao posicionamento público e visível dos Parlamentares em relação a essas agendas e também à capacidade de veto e de insistência dos legislativos em relação às decisões aqui tomadas.

Portanto, a gestão integrada do fluxo de trabalho, dos conteúdos, dos documentos e registros, para que se possa rastrear a influência do Senado na produção legal, é algo absolutamente decisivo para o sucesso da avaliação. A rastreabilidade obviamente não interessa somente à academia, mas, até de forma mais importante, interessa à sociedade. O cidadão deve ser capaz de rastrear a influência do Senador individualmente e da casa legislativa como organização na produção de leis que têm consequências para a vida cotidiana de qualquer um de nós. Dessa forma, a rastreabilidade das decisões legislativas deve orientar uma estratégia de avaliação que busque promover a compreensão mais global e institucional, no contexto do nosso arranjo institucional, do desempenho das casas legislativas.



Seria interessante que a própria casa legislativa, a partir tanto de uma avaliação geral como de avaliações qualitativas, fornecesse um indicador ou uma referência da relevância das leis aqui produzidas, com considerações sobre os impactos que elas produzem sobre as políticas públicas ou sobre a vida dos cidadãos.

São importantes a integração de dados quantitativos e qualitativos, o uso das mídias sociais atualmente, das consultas públicas feitas inclusive por *web conference* e integrar os conteúdos e os sinais informacionais advindos desses mecanismos ao processo legislativo desta Casa.

Uma estratégia de avaliação que seja consequente com todas aquelas dimensões citadas deve estar atenta à busca dessa complementaridade entre as informações, as percepções, as avaliações feitas internamente à Casa com aquelas advindas, produzidas pela própria participação dos cidadãos, aí expressas por diferentes meios.

A parametrização da avaliação deve, de fato, quando se menciona essa gradação a ser observada, orientar-se em termos das expectativas dos públicos aos quais a informação se destina.

A tendência de monitoramento parlamentar tende a se fortalecer no Brasil por meio da disseminação de organizações, de movimentos voltados para o monitoramento parlamentar, para o acompanhamento mais sistemático da atividade legislativa. É importante que o próprio Legislativo se organize no sentido de oferecer referências de feedback acerca da sua atividade, de forma a qualificar esse debate ou essa interlocução com os agentes de monitoramento parlamentar para além do público em geral. A avaliação de desempenho se insere num contexto de prestação de contas do Legislativo em relação à sociedade, em relação aos eleitores. A melhoria das condições informacionais



se trata, na verdade, de pensar novas modalidades de exercício da representação e de organização do trabalho legislativo a partir dessas tendências.

#### **2.2.4 Destaques da palestra de Maria Regina Álvares Magalhães:**

Foi apresentado o portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que implantou experiência de avaliação e publicização online de políticas públicas, mediante integração de informações orçamentárias às agendas propostas.

A Assembleia Legislativa também tem um ambiente em que as pessoas podem apresentar um projeto, uma proposta legislativa, de forma remota. Há também adesão a projetos que estão em tramitação. As pessoas aderem ou são contrárias e podem criar algum fluxo de discussão.

Um passo avançado e interessante seria propor ambientes de debate temático ou por assunto que estiver pautado nos legislativos, em que as pessoas pudessem trocar argumentos de forma mais moderna, como alguns espaços que temos hoje nas redes.

Em alguns casos se criam chats, mas o argumento inicial se perde. Como recuperar essa questão do argumento inicial é um outro projeto que também a Assembleia tem interesse muito grande em acompanhar.

### **2.3. Painel 3: Impacto das tecnologias da informação e comunicação no processo legislativo**

Estiveram presentes à discussão os seguintes convidados: **Cristiano Ferri Soares de Faria**, Diretor do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados; **Fernando Barreto**, Diretor Executivo na Webcitizen e fundador do site Vote na Web; e **Arthur Ituassu**, Professor de Comunicação Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.



### 2.3.1 Destaques da palestra de Cristiano Ferri Soares de Faria:

O projeto e-Democracia incorpora a ideia de um Parlamento que continua com seus papéis institucionais seculares criados, da democracia representativa – ou seja, Senadores e Deputados representando a sociedade –, agora com elementos participativos.

A democracia direta, puramente direta, ainda é um sonho distante, que, talvez, daqui a algumas dezenas de anos ou séculos, possa se realizar. O que se pode fazer hoje é modernizar o Parlamento, tal como ele funciona.

O Parlamento do século XXI atua em voz e visão: melhorar, dar mais voz ao cidadão, ouvir melhor a voz do cidadão, por um lado; e, por outro, facilitar a visão que o cidadão possa ter sobre o Parlamento.

O poder de decisão dos Parlamentares é legitimado pelo voto: são eleitos; estão aqui para decidir em nome da sociedade. Na medida em que essa possibilidade de decisão, essa tomada de decisão é mais aberta, ouvindo a sociedade de forma mais ampla, mais sistemática e de várias maneiras, durante o exercício do mandato, aumenta-se essa legitimação.

O outro ponto é a transparência, que sempre foi um aspecto importante da democracia, mesmo em seu sentido mais clássico e liberal, e que agora pode ser melhor concretizada. Sem a internet era muito mais cara a transparência. Com a internet, é preciso pensar a participação da sociedade também para transparecer melhor como funcionam as coisas no processo legislativo.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados do Brasil são Casas que têm os melhores recursos: têm uma consultoria legislativa com um concurso muito difícil, com pessoas absolutamente brilhantes; têm toda uma



assessoria para os Deputados e os Senadores; têm um conjunto de recursos que poucos parlamentos, quase nenhum no mundo, têm. Talvez o Parlamento europeu e o americano tenham algo, talvez, até um pouco mais robusto.

No entanto, isso tudo pode ser ainda melhor se for agregada a chamada inteligência coletiva. Se as instituições, as empresas hoje estão utilizando a inteligência das multidões (crowdsourcing), transformando a multidão em fonte de informação, de retorno, de ideias e inovação, se os grandes projetos hoje, as grandes instituições, principalmente privadas, do século XXI, estão utilizando a multidão, por que as instituições públicas também não o fazem? Isso agregaria, e está agregando, mais inteligência ao processo.

Na medida em que o e-Cidadania recebe uma série de sugestões, os Senadores, além de receberem os pareceres das consultorias, das lideranças, dos gabinetes, das instituições representativas, sociais, também recebem ideias e sugestões do cidadão comum, que às vezes está vivendo aquele problema e vai dar uma nova perspectiva, dar uma informação que agrega mais, em nível de inteligência, para o processo. Para discutir uma política de saúde, qualquer cidadão que vivencia esse problema pode falar, pode se manifestar, dar alguma informação que seja útil para o processo decisório. As Casas legislativas têm que estar abertas a isso.

Para dar ideia de como vai ser uma nova lei, é preciso outro tipo de participante com determinada experiência e conhecimento. E para elaborar o texto, outro tipo de participante, aquele que tenha algum conhecimento jurídico.



Primeiro, pode-se pensar em alguns processos participativos numa fase pré-legislativa, ou seja, ainda antes de começar o processo legislativo, depois, dentro do processo legislativo, e finalmente, pós-processo legislativo.

Sabe-se que é inviável, hoje, o projeto de lei de iniciativa popular, pela dificuldade que tem, primeiro, de colher essas assinaturas e, depois, de elas serem validadas. O que aconteceu nos cinco, seis casos que se tem de projeto de lei de iniciativa popular foi que um conjunto de Deputados e Senadores incorporam, como autores, aqueles projetos. Claro, eles têm uma força política e social muito grande, mas nunca houve um caso que realmente tramitasse como projeto de lei de iniciativa popular. Portanto, uma ideia que ainda não foi instituída – há muitos projetos nesse sentido –, mas acho que já é momento de fazer, é a subscrição eletrônica, ou seja, o cidadão, eletronicamente, poder dar o seu voto. Já existe tecnologia, já existe o método de fazer isso – não há sentido de não fazer –, seja por meio de certificação digital, seja por outros processos que existem. O cidadão assina eletronicamente, e a Câmara e o Senado passariam a receber esse projeto de lei de iniciativa popular.

Na França, já se utiliza o *crowdsourcing*, a multidão, para construir um projeto, para conseguir apoio e, ao mesmo tempo, para fazer o lobby. Há mobilização virtual para dar apoio e para ser aprovado o projeto.

A Ideia Legislativa é uma das ferramentas disponíveis no portal e-Cidadania. Por meio dessa ferramenta, qualquer pessoa pode enviar sugestões pela criação de novos projetos de lei. As ideias que receberem 20 mil apoios de outros internautas serão debatidas pelos Senadores através da Comissão de Direitos Humanos e podem virar um novo projeto de lei. Até hoje, foram cadastradas mais de 5 mil ideias, das quais 11 receberam 20 mil apoios. Ou





seja, 11 projetos conseguiram atender essa previsão de 20 mil assinaturas em 4 semanas.

Outra forma de participação já dentro do processo legislativo é a chamada audiência interativa, que tanto o Senado, via e-Cidadania, quanto a Câmara, via e-Democracia, fazem também. Quer dizer, nas audiências, além de ouvir aqueles especialistas, aqueles representantes de entidades que estão ali, ouvem-se os cidadãos.

Mas talvez a forma mais importante de todas, mais substancial de participação no processo legislativo é a chamada consulta pública dentro da elaboração do texto, que também o e-Cidadania e o e-Democracia fazem.

Outro aspecto importante é que as pessoas gostam de ver a imagem dos Parlamentares, falando diretamente com elas. Também para não cair naquela crítica de que quem está escrevendo o post é um assessor do Parlamentar. Não, está aí o Parlamentar, ele mesmo, gravando.

Por meio de temas específicos, o cidadão, junto com os Parlamentares, pode apresentar as suas ideias, discutir o texto. É neste momento que o cidadão vai, realmente, sentir que está fazendo a diferença, porque ele está ali dando alguma ideia que pode realmente ser levada em consideração, como em alguns casos já aconteceu.

Dentro dessa forma de participação no processo legislativo, há uma ferramenta que acabou de ser lançada, que é o Wikilegis dentro do e-Democracia. A ideia é que, uma vez apresentado um texto, um substitutivo ou uma emenda pelo relator da matéria ou pelo próprio autor, quando o autor apresenta uma proposição, as pessoas possam comentar artigo por artigo, fazer um comentário sobre aquelas proposições em cada artigo, assim como



apresentar sua própria versão do texto. E o resultado dessa participação já é enviado diretamente para o Parlamentar, que pode fazer vídeos, convidar os participantes, tendo uma participação bem mais específica.

Pode-se pensar também em uma pauta colaborativa, uma ideia que não foi implementada ainda em nenhum sentido, mas que se discute nas rodas: uma pauta por mês ou, em algum momento, uma pauta legislativa que seja criada pelo cidadão.

O Congresso brasileiro tem uma pauta que não é publicada com antecedência, a do plenário, e isso é motivo de críticas pelo pessoal da Transparência, porque as pessoas precisam de um tempo para se prepararem para aquela pauta, para fazerem uma conversa com os Parlamentares e, então, entrarem nesse processo. O Parlamento alemão, por exemplo, publica com duas semanas de antecedência a pauta do plenário.

No caso brasileiro, há uma pauta um pouco mais dentro das circunstâncias da semana. Também não existe nenhum caso específico de participação pós-legislativa. Não se pode esperar que os problemas ocorram no Judiciário, como aconteceu, por exemplo, com a Lei Seca, em que houve uma discussão que gerou toda uma insegurança jurídica, para o Supremo dizer que essa lei precisava ser reformulada.

No entanto, destaca-se três limites à participação popular: primeiro, o papel dos cidadãos é opinar, mas a decisão é dos Parlamentares. É importante respeitar esse limite. O processo de decisão ainda tem que ser da forma tradicional: da democracia representativa.

Um segundo limite relaciona-se com os métodos para minimizar radicalismos, e o papel do Congresso é exatamente este: diminuir as



polarizações, colocar na mesa de negociação, para que haja um consenso mínimo em cima do que é possível. Na verdade, esses instrumentos participativos têm que ajudar o processo parlamentar para tomada de decisão, mesmo em questões polêmicas. Mas questões morais, como aborto, pena de morte e pesquisas em células-tronco, são questões que provocam antagonismo e é difícil fazer uma discussão que seja mais ou menos racional. Na verdade, são dois pólos que brigam o tempo todo, e não se vê muita utilidade em ter oportunidade de participação para esse fim.

Geralmente, questões que funcionam são questões mais sociais, menos polêmicas, que saem da briga entre Governo e oposição e de duelos morais e religiosos que tenham o envolvimento muito importante de um Parlamentar, geralmente aquele que é relator do assunto ou o próprio autor, e que tenham também a participação do consultor legislativo. É importante ter alguém, um técnico, que conhece o assunto, que vai fazer a triagem do que as pessoas estão dizendo, o que é relevante e o que não é, o que é viável e o que não é, para que os Parlamentares possam, politicamente, decidir o que funciona ou não.

Há a ideia do cartão único de identidade do cidadão, há outro projeto que se chama Login Único. São projetos que estão na Esplanada, no sentido de ter uma identidade digital, única e validada.

Quando essa tecnologia estiver disponível, podem-se ter elementos de avaliação quantitativa e com reflexos qualitativos dessa participação. O que interessa hoje é o conteúdo do que o cidadão está falando. Por isso, no e-Democracia não há enquetes.

Então, enquanto não se tem essa tecnologia que há na Estônia e em outros países – acho que se chegará lá logo –, tem-se que utilizar o seguinte:



o cidadão dá ideias. Que o cidadão diga "sim" ou "não", mas que diga os seus pontos, levante ideias, dê informação sobre os problemas que vive. É uma informação mais qualificada.

O processo de participação se legitima, primeiro, porque é todo público. Diferentemente de pessoas que mandam e-mails, cartas e que se encontram com Parlamentares em gabinetes – o que é legítimo, o que é importante que haja –, essa participação via internet é pública, todo mundo vê. Com isso, pelo menos do ponto de vista da transparência, já existe um valor agregado. Quem vai fazer essa validação sobre se é legítimo ou não são os Parlamentares. Por isso, estamos num modelo em que não se pode pensar em democracia direta, porque não há como validar quem são essas pessoas, mas se sabe o que estão dizendo.

Agora, são 80 milhões que têm acesso à internet. Vamos chegar aos 200 milhões. Isso está gerando uma desigualdade? Talvez momentânea, mas tudo isso está sendo público e transparente. Se existe uma super-representação na internet, digitalmente, de grupos que estão se apoderando, pelo menos isso está sendo público.

Estamos todos – parlamentares, cidadãos e servidores públicos - nos acostumando com a tecnologia. A próxima fase da democracia digital será a sincronização de sistemas e redes (sociais).

Por outro lado, ainda precisa haver um grande amadurecimento dos órgãos públicos, principalmente das áreas de tecnologia, do uso de código aberto, para que qualquer Parlamento que não tenha os mesmos recursos tecnológicos da Câmara e o Senado possa rapidamente adotar essas tecnologias, colocar lá o seu nome, a sua identidade visual e utilizá-las. Tem



que haver mais trabalho em conjunto e parceria entre Câmara e Senado, entre os outros órgãos públicos.

O portal da Câmara e do Senado, que são ótimos, têm muitas informações, mas eles têm muito ainda o que ganhar, que agregar em termos de serem mais compreendidos, mais acessíveis.

### **2.3.2 Destaques da palestra de Fernando Barreto:**

O Vote na Web é uma plataforma que existe há sete anos. Lá se faz um resumo, pega-se o projeto de lei e se traduz para uma linguagem mais simples. Em um parágrafo, pode-se expor ao cidadão qual será o impacto real que aquele projeto vai ter na vida dele, se for aprovado.

Hoje existem no sistema cerca de 6,3 mil projetos resumidos, mais de 800 mil pessoas cadastradas, com 10 milhões de votos nesses projetos, em um ambiente em que o cidadão pode classificar os projetos, porque tão importante quanto o cidadão dizer se concorda ou não com aquela ideia é dizer qual é a prioridade dele para aquilo. É importante que essa informação chegue aos Parlamentares para que, na ponta, isso os ajude no trabalho para criar, para propor leis, escutando o cidadão.

A imagem lá fora é a de que o Parlamentar tem uma dificuldade imensa para expor suas ideias pelo simples fato de que ele não tem o espaço, vamos dizer, midiático que tem o Executivo. Ele legisla, e a legislação não dá mídia, o que dá mídia é a execução de obras e de programas.

O projeto Vote na Web envia relatórios mensais para os Parlamentares informando como o projeto dele está sendo votado no sistema. Temos muitos pedidos de Parlamentar para que seus projetos de lei estejam no Vote na Web, temos vários *cases*.



O papel do Vote na Web não é dizer se o Parlamentar X ou Y é melhor ou pior, o que sempre se estimula é que se discutam ideias, problemas. Sabe-se que um projeto votado e aprovado se torna lei, e você, cidadão, goste ou não, tem que seguir a regra. Isso se tornou uma regra. Então, provoquemos para que as pessoas discutam essas ideias.

O cidadão pode votar aqui sim, mas o Parlamentar é que foi eleito, é ele que tem todas as ideias, é ele que tem o plano geral e tem uma visão muito maior do que a do cidadão. Para nós, é papel do Parlamentar votar "sim" se o cidadão está pedindo "não", mas ele deve explicar porque acredita que é "sim". Isso é o debate, isso é a ideia, isso é entender o porquê de as coisas não serem normalmente da forma como você queria, mas da forma que dá para ser. Só que há um distanciamento gigante entre o que o Parlamento faz e a vida do cidadão, a pauta dele. Por que ele não se interessa? Ele tem que acordar, tem que trabalhar, tem que buscar os filhos na escola, ele tem outra pauta. Não podemos querer que ele entre todos os dias, veja o que o Parlamento está fazendo e dê sua opinião. Nós temos que ser um facilitador para essas ideias, e esse é um papel de todo mundo, é um esforço de todo mundo. E eu não tenho dúvida nenhuma de que quem ganha lá na frente são todos: o Parlamento, o cidadão, o País, a própria democracia.

O que vai ser solução, o que vai ser votado e o que vai virar lei é a consequência, mas nós temos que provocar a sociedade o tempo todo para haver esse embate de ideias.

As tecnologias de informação e comunicação vão possibilitar novos mecanismos de participação popular, já possibilitaram a criação de vários mecanismos, e irão surgir outros.



Considerando o momento atual, a sociedade já entendeu ou passou a entender, com um pouco mais de seriedade, o papel do Parlamento, o papel do Congresso Nacional. Isso, a meu ver, é uma oportunidade fantástica para o Parlamento. E, obviamente, discute-se usando a tecnologia, porque é a forma que dá uma escala mais barata, em que se pode trazer informação de forma mais rápida e mais barata.

Hoje é possível, já estamos fazendo testes, que a própria máquina faça os resumos do Vote na Web. Daqui a algum tempo, em um período muito curto de tempo, podem-se pegar todos os projetos que estão nas Câmaras Legislativas do Brasil e disponibilizá-los de forma que o cidadão compreenda e possa participar, num estalar de dedos, só para ilustrar.

Sobre *recall* de mandato eletivo no Parlamento, a forma mais fácil de fazer funcionar seria os próprios partidos assumirem em seus estatutos.

Falando sobre democracia direta, chamada também de democracia líquida, acho isso muito distante. Não sei se pela cultura brasileira, mas eu vejo isso muito distante ainda de nós, pelo simples fato de que ainda não temos essa cultura de delegar.

O que a gente tem que entender aqui é que, na internet, isso é um pouco mais espontâneo. Você não tem ninguém te interpelando na rua ou batendo na sua porta ou te ligando. Você viu esse assunto e você quis interagir com esse assunto. O máximo que você viu foi que o seu amigo fulano votou "sim", e você quer saber o que é aquilo. Você pode até dizer que, por vários amigos seus terem votado "sim", você vai lá e vota "sim" também. Essa questão existe, mas eu a vejo um pouco diferente, um pouco menos complexa do que a pesquisa corpo a corpo. Mas, sim, ela existe.



Pesquisou-se, no Brasil inteiro, qual era o sonho do brasileiro para a política, qual era o sonho dos jovens brasileiros. E lá está muito clara essa questão das causas; as pessoas têm que defender causas. E, para defenderem causas, elas vão se agrupar. E a coisa fantástica disso é que elas se agrupam à medida que aquilo é pauta para ela. Hoje, eu defendo os animais; amanhã, vou defender outra coisa, de acordo também com o que a sociedade está dizendo.

As questões de tecnologia que estão chegando, como o *mobile*, identifica-se mais a pessoa quando ela está aqui. É assustador o que as pessoas conseguem entender. Quando você faz a votação ou faz o cadastro via celular, você não precisa me dizer, por exemplo, qual a sua classe social. Eu consigo ver onde você tramita, onde você trabalha, onde você dorme. Pela sua região, eu sei dizer, mais ou menos, qual é a sua classe social. É assustador, mas isso é real. Não há como a gente entender, achar que isso não está acontecendo.

Essa questão da privacidade é página virada, não tem jeito, perdemos a luta disso.

Se algum Parlamentar assume um projeto perante a Casa, ele não é, efetivamente, de iniciativa popular. A iniciativa popular tornou o projeto viável, mas ele não é de iniciativa popular. Então, não seria melhor se desenvolverem formas de pegar manifestação dos cidadãos para, assim, ajudar os Parlamentares a fazerem propostas de leis. Se houver um projeto de lei com 500 mil assinaturas propondo algo que seja consistente, que tenha coerência, algum Parlamentar vai querer assumir isso.

### **2.3.3 Destaques da palestra de Arthur Ituassu:**

Não há dúvidas sobre a qualidade transformadora da internet, onde as facilidades de busca, o potencial de abrigar novas redes sociais e a conexão permanente dos aparelhos *mobiles* estão combinados de forma a empoderar o





usuário de modo que esta rede das redes crescentemente se constitua em um elemento central do desenvolvimento social e econômico contemporâneo.

A rede tem sido identificada por vários comentadores como um possível estimulante para as normatividades da teoria democrática, como, por exemplo, o republicanismo, o deliberacionismo e o cosmopolitismo, e apresenta o potencial de transformar as instituições tradicionais e a organização política dos sistemas democráticos.

No que diz respeito especificamente à atividade legislativa, a internet permitiu já um número significativo de avanços, como maior transparência e abertura, no que alguns autores chamam de a Era da Visibilidade Onipresente. Se desejamos encorajar o *input* massivo e democrático na formulação de políticas, a internet é o meio menos oneroso para tanto, e não à toa muitos governos já embarcaram no desenvolvimento de experiências eletrônicas de consulta.

Alguns autores chegam a conclamar a Constituição do quinto poder, ao lado dos quatro tradicionais: Legislativo, Executivo, Judiciário e a imprensa. Segundo esses autores, a noção de quinto poder nos permite perceber um uso da internet pelo cidadão de modo a exigir uma maior prestação de contas dos outros poderes, desafiando políticas de governo, a atuação das instituições e fontes da imprensa, dando sustentação e vitalidade ao desenvolvimento democrático.

Pesquisas recentes sugerem que o uso da internet, de fato, pode promover a exposição, pelos cidadãos, de visões políticas discordantes e o debate continuado sobre questões comuns, de modo a reforçar o aprendizado sobre a política e a legitimidade de ações democráticas.



No mesmo sentido, a internet tem sido vista como um elemento fundamental da crescente participação popular na política, em especial em protestos e demonstrações públicas. A tese de um novo tipo de mobilização tem se fortalecido, a partir de uma percepção de que a web esteja facilitando talvez a mobilização de indivíduos e grupos, que tradicionalmente não participavam.

É estabelecido o conceito de democracia digital, que ocorre quando o emprego de dispositivos, aplicativos e/ou ferramentas do mundo digital são utilizados para suplementar, reforçar ou mesmo corrigir determinados aspectos da democracia. Tais iniciativas teriam a missão de garantir e incrementar a participação nas esferas de decisão: o pluralismo da fala política, as liberdades de expressão, opinião e participação, as oportunidades de controle civil dos tomadores de decisão e a transparência pública.

Vale perceber que iniciativas digitais, que possam incrementar o ambiente democrático, devem contemplar pelo menos um dos três pré-requisitos: o fortalecimento da cidadania no sentido de capacitá-la a concorrer com outros interesses no sistema político, interesses econômicos e dos movimentos políticos organizados, por exemplo; o reforço de uma sociedade calcada nos direitos; a garantia de participação das minorias, ou seja, o pluralismo, a promoção da diversidade de agentes, agências e agendas, na esfera pública e nas instâncias de decisão política, potencializando instrumentos, meios e oportunidades para a representação e a participação plural.

Dessa forma, no que diz respeito à democracia, tal posicionamento ressalta iniciativas no ambiente digital, voltadas para descolonizar o espaço da cidadania, contribuindo para recompor padrões adequados de soberania



popular, sem que com isso o conceito de participação esteja necessariamente ligado à democracia direta ou à necessidade de uma participação massiva, afinal, se e quando assim o deseja, o cidadão puder encontrar ou criar canais adequados de participação, estará então assegurado o princípio segundo o qual, numa sociedade democraticamente saudável, todo concernido deve poder participar, embora nem todos os concernidos sejam sempre e efetivamente participantes.

Entretanto, vale ressaltar que todo esse potencial transformador apresentado pela web não é nada além de um potencial. De fato, a internet por si não é capaz de mudar nada. O que, sim, é capaz de transformações imensas no que diz respeito à cidadania, à democracia e à representação política, é o uso que é e será feito da internet.

Nesse sentido é que se torna de suma importância para o País, neste momento, não tanto a ampliação da infraestrutura tecnológica, mas a capacitação educacional e cultural daqueles menos favorecidos, de modo a se diminuir as desigualdades de uso da rede. Se não fizermos isso de forma urgente, arriscamos ter na internet mais um elemento gerador e multiplicador das assimetrias sociais existentes em nosso País, ao invés de um veículo de transformação em prol de uma democracia mais rica, forte e vibrante.

É a partir de certas noções de democracia que devem ser pensadas toda e qualquer iniciativa de democracia digital, inclusive aquelas que envolvem os processos legislativos, com ênfase nos seguintes princípios: participação, transparência, publicidade, igualdade, diversidade e porosidade.

No contexto da antiga comunicação de massa limitada ao broadcast em vertical de poucos para muitos, como ocorre no caso da televisão, por exemplo, o foco do poder estava no falar. Quem conseguia, nesse sistema,



falar para muitos e ter sua mensagem positivamente captada e absorvida acumulava, assim, capital social e político. Não à toa a preocupação e o foco de quem aspirava liderança, representação ou legitimidade estava no falar de preferência ao maior público possível.

Hoje, as novas tecnologias da informação e da comunicação impõem uma nova configuração no qual o ouvir se torna tão importante quanto o falar. Nesse contexto, a porosidade diz respeito não somente ao ouvir, como à capacidade de levar em consideração o que foi dito. Assim, o Estado ou representante que apresentar incapacidade de ouvir ou de levar em consideração o que lhe foi dito possivelmente carecerá de legitimidade e quem sabe até de futuro político.

Na verdade, qualquer mecanismo de participação cria uma tensão no que se refere à representação. A representação envolve a autonomia do representante e o direito do representado ao mesmo tempo. É a tensão entre a autonomia do representante e o direito do representado.

Creio que o principal ponto da questão da participação via web ou mesmo presencial é a conexão entre o representante e o representado. O representante pode ser absolutamente contrário a tudo o que o representado quer, mas é papel do representante prestar contas sobre por que ele é contrário. É o que chamamos de responsividade. Qual é a minha posição? A minha posição é essa. E esclarecer a minha posição, sustentar a minha posição diante dos representados.

Quanto à questão da enquete, eu pensaria não tanto na enquete, mas na possibilidade que a web dá hoje e que não tem sido muito aproveitada ainda no terreno da política, que é o monitoramento. As empresas já fazem isso o tempo todo – já estão fazendo o tempo todo –, e muita gente já faz o tempo



todo. A gente já faz isto lá na PUC: fica monitorando o debate sobre a *hashtag* #PrimeiroAssedio no Twitter, por exemplo, para ver o que as pessoas estão falando. Essa é aquela manifestação espontânea do cidadão na web. Inclusive já tem sido uma tendência das pesquisas de opinião pública fazer o monitoramento da web, porque se verifica exatamente isto: a espontaneidade do indivíduo, do cidadão.

As pesquisas de opinião pública estão em crise, porque, quando se liga para as pessoas, ninguém atende. Quando se liga para o telefone de casa, ninguém quer falar com um instituto de pesquisa de opinião pública. Então, por que não monitorar na web o que as pessoas estão pensando sobre alguma coisa? Já existem instrumentos relativamente acessíveis de monitoramento de temas, de indivíduos, inclusive com as questões sobre privacidade nesse meio. Enfim, a web é isso.

Com relação a um ponto da democracia direta, eu particularmente não penso a democracia digital no caminho da democracia direta. Particularmente, acho que a democracia direta é aquele problema da tirania das maiorias. Creio que a representação é, enfim, algo importante que tem que ser mantido para o bem da democracia. Quer dizer, o objetivo de pensar a democracia digital não é chegar a um ambiente de democracia direta, pelo menos para mim.

Eu acho que se deve pensar a web como um elemento a mais que fortaleça determinados pontos da democracia. Daí a minha insistência em dizer que é preciso pensar o que queremos reforçar do processo democrático e de que forma podemos usar a web para reforçar esses pontos específicos do processo democrático. Acho que se deve pensar muito mais nessa ideia como elemento



a mais de reforço de determinados problemas dos processos democráticos do que pensar num fim da democracia direta digital.

A internet propicia a cultura da participação, a cultura do debate, a cultura da voz, de falar, de se expor, de se colocar, de participar dos mecanismos existentes. Para mim, isso vai ser um elemento de pressão sobre os sistemas políticos de forma crescente, sobre os agentes políticos, sobre os representantes e sobre o próprio sistema político. Para mim não há dúvida nisso. Há uma cultura da participação que está sendo gerada. Isso não significa que todo mundo vai participar – não é isso –, mas quem quer participar vai participar.

## **2.4. Painel 4: Novos mecanismos de participação popular**

Compareceram ao debate os seguintes convidados: **Guilherme Brügger D'amato**, Diretor do Centro de Informática da Câmara dos Deputados; **Thiago Luis Santos Sombra**, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB); **Carlos Marcos Batista**, Professor do Instituto de Ciência Política da UnB; **Sérgio Soares Braga**, Professor da Universidade Federal do Paraná; **Gil Giardelli**, colunista da Revista Você S/A e da BandNews FM.

### **2.4.1 Destaques da palestra de Guilherme Brügger D'Amato:**

O Centro de Informática da Câmara dos Deputados, um departamento criado em 1997, deu origem, no final dos anos 90, ao surgimento do Sileg, que é o Sistema de Informações Legislativas.

Ao longo da evolução da informatização da Casa, surgiram sistemas triviais de gestão de processos de trabalho, sistema de folha de pagamentos, gestão de patrimônio e os bancos de dados de Deputados e



legislação, o embrião para o surgimento dos dados abertos de hoje, com informações sobre biografias de Deputados, sobre a atividade parlamentar, discursos, proposições e tramitação começou a surgir.

Em 2014, seguindo o Senado, a Câmara também evoluiu para o processo administrativo 100% eletrônico, que há 190 anos era feito em pastas de papel. Entre 2013 e 2016, foram lançados aplicativos para dispositivos móveis, um aplicativo de notícias e o aplicativo Infoleg, que traz todas as informações sobre a atividade legislativa na Câmara. Há dois aplicativos para dispositivos móveis com foco em transparência e comunicação.

Houve ao longo dos anos o lançamento, a construção e a evolução do portal em internet, que traz informações administrativas, informações de pessoal, levando em conta que o assunto em pauta dá transparência ao processo legislativo, com a disponibilização de informação sobre tramitação de proposições, discursos, votações, resultados.

As redes sociais são consideradas a espinha dorsal da internet no que diz respeito à interação e comunicação entre pessoas. É interessante pensar em como filtrar o ruído, como tirar os chamados *flames*, os *trolls* e tantos outros termos que existem para designar os ruídos que são gerados nas redes sociais para assuntos polêmicos, até que se consiga chegar, por exemplo, a uma democracia direta, 100% digital.

A Câmara e o Senado participam de alguns grupos de discussão de tecnologia no serviço público. O serviço público não deve ser um produtor de software, a não ser daquele específico para sua finalidade, como, no caso, o processo legislativo. Deve-se produzir a informação o mais detalhadamente possível e fornecer, entregar essa informação para que a sociedade consiga consumir, a partir da armazenagem na nuvem, de uma forma econômica, ou



seja, com uma escalabilidade *ad hoc*, sem ter que gastar rios de dinheiro com equipamentos, com profissionais, com infraestrutura de *link* em internet, que pode vir a ficar ociosa boa parte do tempo.

Os equipamentos vão estar disponíveis, o software vai estar disponível, o hardware vai estar disponível e isso demandará pessoas motivadas e capacitadas, não só tecnologicamente, mas também no processo legislativo.

A Câmara dos Deputados tinha a seguinte situação: mais de 21 mil proposições em tramitação e mais de 1,5 mil proposições prontas para pauta. Essa pauta era feita no Word. E qual era o desafio? Era ter pessoas capacitadas em TI e pessoas capacitadas em processo legislativo, para fazer acontecer uma evolução do Sistema de Informações Legislativas, que é o mesmo desde 1995, se não me engano, inclusive, com a mesma tecnologia.

Por meio da imersão dessas pessoas ao longo de 10 meses, conseguiu-se, pela primeira vez em 20 anos, montar a pauta do plenário usando o sistema de informações legislativas, algo que era feito no Word há 20 anos e que gerou alguns subprodutos, um dos quais foi um projeto de qualidade da informação.

Concluindo, essa foi nossa experiência, que reforça a visão descentralizada e a proposta de investimento em pessoas como sendo um recurso básico para que a tecnologia influencie positivamente no processo legislativo do futuro.

#### **2.4.2 Destaques da palestra de Thiago Luís Santos Sombra:**

Há um novo modelo social de condutas e valores que se reconhece como cibercultura, o processo de interação dos indivíduos, essa ideia de um





processo marcado por três fenômenos muito expressivos, que é a ideia da disrupção, da convergência e da digitalização, a partir desses três fenômenos muito específicos, todo o cenário de interação entre os indivíduos tem se modificado de uns tempos para cá, e nessas relações com o cenário que denominamos de um novo espaço público de diálogo dos indivíduos chamado ciberespaço, ou o que todo mundo convencionou denominar especificamente de internet, passamos a identificar novos desafios.

Na ideia da sociedade, da informação ou no momento da cibercultura, o que tratamos é da ideia da informação. A sociedade da informação é uma sociedade dos bens compartilhados, onde cada indivíduo é capaz de gerar riqueza.

Na última PNAD, divulgada em 2015, relativa aos dados de 2013, tivemos cerca de 85 milhões de brasileiros que interagiam cotidianamente, especificamente, no espaço de pelo menos três horas por dia numa amostra de domicílios. Os dispositivos mais utilizados de acesso à internet eram, em primeiro lugar, o telefone celular - 57% da população o utiliza como mecanismo de acesso à internet -, na sequência, vinham os tablets; e o acesso em domicílio era feito essencialmente por computador.

Não se pode dizer mais especificamente que a lei ou o Parlamento é o único ator decisivo no processo regulatório, no momento em que passo a identificar que cada indivíduo é capaz de influenciar nessa relação.

Há basicamente três correntes quando se discute regulação. Um processo inicial é marcado por uma corrente chamada ciberlibertária, sustentada pelos que acreditavam que a internet era um espaço insuscetível de regulação. Mas hoje China, Arábia Saudita e Coreia do Norte são países que atuam na arquitetura da rede, bloqueando, filtrando ou interferindo, mostrando



que fenômenos como pornografia infantil e pirataria não são processos infensos da regulação de agentes estatais.

Uma segunda corrente é marcada pela concepção de que o Estado tinha um papel importante na regulação, mas o mercado também tem um papel importante, como as normas sociais tinham um papel importante, como a lei tinha um papel importante, mas que o Estado não era o único agente regulador do ciberespaço.

E a última corrente, chamada de mais utilitarista, prega uma ampla interação entre os atores. E é aqui onde o processo legislativo praticamente ganha o grande peso. Existem fenômenos, experiências mundo afora, riquíssimas, associadas à participação social que tenderá a afetar o processo legislativo.

O próprio Parlamento britânico tem algumas particularidades na sua atuação legislativa. Por exemplo, alguns de seus membros não votam fisicamente, votam a distância, apesar de a Grã-Bretanha ou, especificamente do Parlamento inglês estar dentro de um território que não é expressivo, como o Território brasileiro, que teria talvez muito mais motivos para justificar essas práticas.

Há dois países que são talvez as maiores referências no processo de intervenção social no processo legislativo. O primeiro deles é a Finlândia. A Finlândia tem um amplo papel de participação social por meio da internet ou do ciberespaço, de interação entre indivíduos. Consultas populares ou consultas distritais não são feitas mais fisicamente, são feitas efetivamente a distância, por votação eletrônica, assim como ocorre com a Islândia, hoje o maior referencial. O que a Suíça é para os bancos a Islândia é para a internet. É um



território livre de acesso sem qualquer regulação, onde se discute uma ampla participação social nesses fenômenos.

Há problemas nessa participação, como por exemplo o que decorre do fato de determinados algoritmos terem a capacidade de gerar processos de inclusão ou exclusão de indivíduos ou de influenciar decisivamente em determinadas políticas públicas. O grande tema da atualidade é a accountability dos algoritmos, a forma como nós conseguiremos, especificamente nesse cenário de Big Data, estabelecer aproximações ou exclusão de indivíduos.

Quando estou no mundo físico, eu tenho que me deparar com situações com as quais eu não estou disposto a conviver. No mundo virtual é o oposto. Quando eu não concordo com um indivíduo, eu me excluo de uma determinada rede social ou eu bloqueio um determinado diálogo, eu corto determinadas ligações.

O processo legislativo, que deve ser um processo de participação inclusiva, nem sempre vai permitir identificar quem é o representante e quem é o representado, quais são só interesses do representante, a ideia que – o professor provavelmente deve mencionar – de responsividade, ou quem representa quem à luz da ideia da teoria política. E aí quase todos os autores da teoria política, especificamente, têm estudado se os processos de digitalização serão capazes de ampliar ou não a participação social.

A iniciativa popular era algo praticamente inviável em 1988. Hoje, com uma petição pública no Avaaz, qualquer sujeito que lance uma campanha pública consegue apresentar um projeto de lei de iniciativa popular. O melhor exemplo disso são as ideias e medidas anticorrupção que o Ministério Público Federal lançou recentemente, ou outros projetos que têm chegado ao Congresso



Nacional relacionados, principalmente, a crimes cibernéticos ou a crimes de trânsito.

Algumas questões são relevantes. Primeira, é a estabilidade jurídica e a agilidade no processo legislativo. Acho que o Congresso brasileiro não deixa a dever a nenhum parlamento de país de Primeiro Mundo por uma razão muito simples: os fóruns estabelecidos pelo Congresso brasileiro são significativos. O número de pesquisas em redes sociais, as interações de Parlamentares por meio de e-mails, por exemplo, com a sua base, são sempre muito, muito marcantes. Mas o que mais chama a atenção aqui diz respeito àquilo que se pressupõe da necessidade de agilidade do processo legislativo. Porque no fenômeno da cibercultura, a agilidade nem sempre é o melhor dos caminhos.

Uma das maiores dificuldades aqui da estabilidade jurídica ou da qualidade das normas emanadas do Parlamento diz respeito a compreender que o processo de regulação do ciberespaço não é idêntico ao processo de regulação do mundo físico. Um furto de um bem material no mundo físico não ocorre nos mesmos moldes em que ele se verifica no mundo virtual. Os patamares de discussão serão completamente distintos, e o Parlamento deve estar preparado para discutir todos os projetos legislativos a partir de novos paradigmas, a partir de novas premissas.

Um exemplo é o Marco Civil da Internet, que fala que haverá proteção de dados quando eles estiverem armazenados no Território nacional. Se os senhores perguntarem onde estão os dados da Google Drive ou do Dropbox dos senhores, provavelmente nem Google nem Dropbox vão saber informar. Então, vejam, são paradigmas que nem sempre correspondem àquilo que se espera do mundo físico.



No que se refere à transparência, o casamento que se tem entre a cibercultura ou o ciberespaço e, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação é perfeito.

O grande desafio que se tem para o processo legislativo no futuro talvez envolva o terceiro passo dessa discussão da ideia da cibercultura e do ciberespaço, que serão os desafios de inteligência artificial. Há parlamentos no mundo afora que têm serviços de inteligência artificial que conseguem identificar, por exemplo, duplicidade de matérias em debate, questões do processo legislativo que, eventualmente, só um sujeito fisicamente teria condições de fazê-lo.

#### **2.4.3 Destaques da palestra de Carlos Marcos Batista:**

A transparência e a participação social só se dão num ambiente de democracia. A democracia é um desejo muito antigo, mas é uma realização relativamente recente. O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2002, ou seja, de 14 anos atrás, atesta que os anos 80 e 90 do século passado foram os dois períodos de maior introdução de democracia no mundo. E esse desenvolvimento da democracia introduziu um conceito fundamental, que foi o conceito de soberania popular.

Os aspectos da democracia digital estão estreitamente ligados ou estritamente ligados ao mundo digital e à possível participação cidadã, daí o princípio da participação social. O interesse na democracia digital surge no momento em que há uma percepção generalizada de certa fragilidade ou inadequação das instituições democráticas, por mais curioso e paradoxal que isso seja, e uma certa visão desconfiada do papel da classe política, sobretudo em regiões como a América Latina. Com essa desconfiança e com as mudanças



que se processam, o mundo digital vem trazer, portanto, um possível aumento das possibilidades de interação.

A democracia participativa digital está baseada em alguns princípios. Um deles é a interatividade. A interação entre movimentos sociais e movimentos digitais que ocorrem no Piauí, no Rio Grande do Sul ou na Islândia são imediatamente distribuídos, e os processos de tradução simultânea permitem que se saiba onde as coisas ocorrem rapidamente em qualquer lugar do mundo.

As pessoas sentem que podem dizer com rápida disseminação que elas pensam sobre quaisquer assuntos. Outro princípio é a construção e a disseminação rápida da informação.

O instrumento mais tradicional de democracia digital é a consulta popular e a iniciativa popular. Esses dois mecanismos só são possíveis e só se tornam razoáveis com a “technicalha” disponível hoje. Os dois outros clássicos são o plebiscito e o referendo.

Esses quatro fundamentos – iniciativa popular, consulta popular, plebiscito e referendo –, uma vez inseridos no processo virtual, podem trazer enormes ganhos na interação cidadão/Parlamento. A principal crítica que se faz a isso é a seguinte: cidadãos comuns não estão dispostos a estarem, o tempo todo, digitando, não estão dispostos o tempo todo a estarem votando, não estão dispostos a passarem 24 horas do seu dia a fazerem referências a mecanismos de participação. A contracrítica a isso é a seguinte: no mundo inteiro, no empirismo político, aproximadamente de 15% a 25% das populações de quaisquer países do mundo estão dispostos a participar. No Brasil, isso também acontece.



Não se espera que 100% da população participe, não se espera que 110 a 120 milhões de eleitores estejam dispostos a participar o tempo todo. Mas desses 15% a 25%, espera-se que estejam no processo virtual. Ou seja, eles migrarão do processo de participação convencional.

Não é possível que mecanismos como o e-Democracia, por exemplo, possam controlar a discussão a partir do e-Democracia, mas a partir do que acontece do lado de fora do mundo virtual, o que os cidadãos estão dizendo do lado de lá.

Alguns temas podem ser trazidos da forma tradicional para a forma virtual: pesquisa de opinião pública em rede sobre temas de interesse político-social; os conselhos de gestão em rede; os grupos de focos; os júris políticos com transmissão direta; a implementação e o estímulo à criação de grupos de pressão em rede; e aquilo que se chamou, no Brasil, de discussão da programação financeira participativa em rede, mais conhecido como Orçamento Participativo, que não foi uma experiência das mais gloriosas, mas foi uma experiência pelo menos inicial em termos de participação popular.

Supondo que existisse uma instituição de educação para excepcionais, e que essa instituição indicasse que uma parcela desses recursos deveria ser utilizada para instituições de excepcionais de qualquer ordem. Essa instituição faria um fórum de discussão em rede, diria que recursos orçamentários deveriam ser alocados para essas instituições, de alguma forma de excepcionalidade. Os recursos orçamentários seriam alocados para essa instituição numa espécie de parceria privada com uma parceria pública. Quanto aos recursos que o cidadão aloca, por exemplo, do seu Imposto de Renda já retido na fonte, ele poderia escolher se passaria para essa instituição parte do seu recurso recolhido da fonte ou daquilo que pagaria, na forma de bônus, para



essas instituições que gerissem esses recursos para essas instituições específicas. Isso seria feito tudo em rede, passando pelo Parlamento, que aprovaria ou não, como o Parlamento aprova suas diferentes emendas, e diria se essas instituições poderiam ou não utilizar esses recursos. Assim, são algumas formas práticas que nós teríamos de verificação do mundo virtual, passando do mundo político para o mundo da execução de políticas efetivas e concretas.

De forma curiosa, existe disponibilidade de informação nos sites de Governo e há uma hipótese otimista de que o crescimento da informação pública geraria, por outro lado, uma certa demanda por essa informação pública. Assim, na medida em que essa virtualidade avance, para essa parcela, volto a repetir, dos 15% a 20%, aqueles que já participam efetivamente – eu não vou esperar que todos participem –, a presença de informação institucional, de informação processual, de informação interativa, de prestação de contas poderia gerar um conjunto muito grande de contrapedidos para a informação pública. Mas não se está levando essa informação para a população em geral.

Há um modelo estatístico que demonstra, por exemplo, que acesso a partidos é uma coisa que existe. Em Portugal, temos 2,5% de acesso; 3,3%, na Espanha; na França, não há informação; 4,9%, no Brasil; 5,6%, na Argentina – na Argentina, não podemos acreditar nas estatísticas deles, porque nem eles acreditam –; 0,2%, na América Latina. Em contraposição, há coisas do tipo: 50% de regimento interno, em média, para todos esses países.

Por outro lado, dada a legislação brasileira que foi bastante avançada nesse ponto, como Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras, quando nós procuramos despesas e





receitas, receitas correntes, receitas de capital, nós temos, em alguns casos, 80% de informação sobre isso. As pessoas podem dizer que isso não serve para muita coisa. Eu volto a repetir: se a internet nasceu em 1996 e se nós temos hoje 80% de informação sobre isso, eu acho que nós tivemos grandes avanços tanto em termos legislativos quanto em termos de informação no Executivo. Quando nós começamos a ter acesso a algumas informações, era em formato PDF, e era uma dificuldade, na época, transformar esse material em material acessível e útil.

O mundo virtual muda a política. A convocação de todos os senhores foi feita por meio virtual. Nenhum de vocês recebeu uma carta em casa, com o convite. E eu acho que inúmeros Parlamentares passam a ficar suscetíveis a esse novo mundo político. Vocês acompanham o cenário internacional e veem que a política muda e que não só a Islândia consegue derrubar um Parlamento, mas que inúmeros países se voltam para Parlamantos, para o Executivo e para o Judiciário e começam a perceber que os três Poderes merecem um pouco mais de atenção e, portanto, um pouco mais de cuidado da população.

Termino dizendo que não espero nada de governos, mas espero da cidadania. Se nós cidadãos nos mobilizamos, por quaisquer meios, e pressionamos governos, nós temos resposta. O Maquiavel já dizia que os segredos de Estado devem transcorrer em segredo – daí o nome secretaria –, e eu acho que essa é uma norma que continua valendo quase 500 anos depois, até que nós cidadãos forcemos a porta de entrada da secretaria.

#### **2.4.4 Destaques da palestra de Sérgio Soares Braga:**

É desejável construir um Senado participativo e aberto à população e que permita maior controle sobre as atividades sociais, chegando



até a realidade local, à ponta da cidadania, que é a atividade local, o interior, o cotidiano das pessoas simples que estão espalhadas pelo País.

O Legislativo não deve ficar acuado diante das pressões, diante das crises, deve interpretar isso como estímulo para crescer, para se desenvolver e para se aperfeiçoar incrementalmente dentro de alguns princípios que eu teria a ambição de expor aqui.

Nesse contexto, destacam-se três ideias básicas subjacentes à discussão: primeira, a *the virtual political system* e a *critical citizens*, que é a propensão dos vários atores políticos não só o Legislativo, mas os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais, de deslocarem sua plataforma social para as redes sociais; segunda, outras funções desempenhadas pelo Parlamento além da função de representação; e, terceira ideia: muitas vezes, as tecnologias digitais colocam expectativas de uma democracia direta, mas, na verdade, estamos rumando a uma democracia parlamentar mais participativa e com mais espaço de deliberação e interação do cidadão.

Além das três funções mencionadas aqui, de representação, de legitimação e de fiscalização ou, como alguns falam, para usar uma terminologia mais moderna, de supervisão, têm-se outras funções que são muito importantes: a função educativa do Parlamento, a função de resolução de conflitos e a função de legitimação dos valores democráticos.

O Parlamento sinaliza não só políticas públicas, não só normas jurídicas para a coletividade, mas sinaliza valores. Vimos isso com muita clareza na sessão de aprovação do impeachment da Câmara dos Deputados, com impactos não muito positivos para a instituição. É muito importante que os atores que atuam nas instituições legislativas – nas instituições públicas em geral, mas principalmente nas instituições legislativas – tenham essa percepção.



A legislação já foi suficientemente falada aqui. Representação e formação de elites também é uma função importante. Há um texto clássico do Weber, Parlamento e governo na Alemanha reordenada, em que ele enfatiza esse ponto. A resolução de conflitos é muito importante. Evitar essa polarização, encaminhar esses conflitos para soluções factíveis, que uma sociedade ou uma comunidade tenha que tomar, em qualquer nível que se dê a representação. A função educativa, que implica criação de espaços de comunicação com a sociedade, divulgação das atividades do Parlamento. Fiscalização e supervisão, monitoramento das ações da Administração Pública e legitimação, que é a criação de espaços de divulgação do papel do Legislativo para a sociedade, as TVs do Legislativo, as agências de notícia, tudo isso tem uma função muito importante. Não são apenas aquelas três tradicionais, conforme a literatura moderna sobre o processo legislativo.

Finalmente, esse é um processo incremental. A participação começa fraca, os cidadãos começam a falar do Parlamento, até que eles tenham um engajamento em outros programas além da web. Dominic Tiling, desenvolve essa ideia de aperfeiçoamentos incrementais da democracia representativa através da criação de ferramentas de participação e não da criação de uma democracia direta necessariamente.

Mas se há restrições orçamentárias, há que se ter essas restrições como parâmetros para avaliar o grau de desempenho. Não é um valor absoluto. Você tem que avaliar o desempenho em função dos recursos que as Casas Legislativas têm. Algumas casas têm mais recursos e outras têm menos. A Assembleia Legislativa de Minas tem um índice geral de transparência, de participação acima daquilo que é esperado do custo por Parlamentar.



Toda essa parafernália eletrônica que existe só adquire sentido se chegar na atividade-fim, que é a representação da vida local, para melhorar a vida das pessoas, tapar buracos nas ruas. É aí que o Parlamento começa a legitimar para a sociedade.

Para finalizar, eu teria seis sugestões de políticas a fazer.

Uma delas é aperfeiçoar os mecanismos de interação e apoio com apoiadores *stakeholders*. Há até o Instituto Nacional de Democracia Digital, do Prof. Wilson Gomes, da Universidade Federal da Bahia. O evento será realizado aqui em novembro, como o Senador falou. E eu o convidaria, porque é um dos maiores especialistas que existem em redes digitais. Portanto, é fundamental para municiar os assessores da Casa com esse olhar externo.

Fortalecer e dar autonomia e visibilidade ao trabalho das assessorias especializadas. Não existe nada pior em um Parlamento do que a tentativa de aparelhar a assessoria, do que não dar autonomia para os assessores, do que não reconhecer o trabalho dos assessores. É preciso investir na assessoria, é preciso deixar que essas perspectivas divergentes floresçam, e não deixar de aparelhar, seja o aparelhamento do partido, seja o aparelhamento do Presidente da Casa.

Instituir comitês de monitoramento e de supervisão com representantes externos, especialistas no assunto – o Prof. Carlos, pode tranquilamente fazer parte de um desses comitês.

Estabelecer parcerias e investir na apresentação de dados abertos. O que o gestor fala que é um dado aberto nem sempre é o que o demandante, o usuário acha que é um dado aberto, existe toda uma controvérsia sobre isso. A



CGU e o Ministério Público estão investidos muito nisso, nos últimos anos, e é um debate fundamental.

Aprimorar a responsividade do órgão, facilitar o contato com o eleitor e dinamizar a TV pública do Senado, reproduzindo conteúdo nas redes sociais. Estudos mostram – existem estudos das Assembleias Legislativas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais – que, quando o Parlamento usa as mídias – como a TV aberta e as rádios –, o retorno, a visibilidade que ela tem é muito maior, é o que se chama de articulação de arenas.

O Senado Federal é a vitrine do Legislativo, do Parlamento, então é preciso dinamizar a Unale; os parlamentos locais, os parlamentos municipais e as assembleias legislativas não interagem com o Senado e com a Câmara, são dois mecanismos estanques, duas esferas de representação praticamente estanques.

Então, é preciso dinamizar isso, e o Senado terá um papel fundamental nessa integração, além desses sistemas que já existem como o do Interlegis e de outros mais, mas no sentido de fiscalizar, estimular, divulgar o trabalho da assessoria, não só deixar só no *site* do Senado, mas publicar numa revista, ao estilo Canadian Parliamentary Review, que pode ser rapidamente replicada nas redes sociais e assim vai. Em suma, criar um sistema capilarizado de integração digital com o eleitor. E, mais do que com o eleitor, eu diria, com o cidadão, porque isso envolve não só eleitor, mas muitas vezes pessoas que estão fora da idade eleitoral e essa experiência é fundamental na socialização dessas pessoas.

Mas deve-se equilibrar os rituais do processo legislativo, os rituais da Administração Pública, com essa velocidade incrível da tecnologia para não gerar distopias. Os países que mais deram certo no mundo em que temos de nos



mirar, que são os países da Europa, do norte da Europa, a Inglaterra, as democracias asiáticas, são países que souberam regular a tecnologia para não gerar distopias. E os países que mais cultuam as tradições são justamente os países que são mais dinâmicos do ponto de vista da inovação tecnológica, que são os Estados Unidos, os países asiáticos, a Inglaterra, a Dinamarca e a Finlândia.

#### **2.4.5 Destaques da palestra de Gil Giardelli:**

A maioria das palavras que usamos hoje na nossa sociedade, no Século XXI, são palavras que nasceram ou criaram força entre a Revolução Francesa e a Industrial. E estamos vivendo uma revolução dos *makers*.

E posso assegurar que realmente vamos ter que repensar a forma de fazer política, porque, quando você analisa as mídias sociais, o Brasil vive hoje um contágio emocional gigantesco e sabemos o que está acontecendo do lado de fora sobre a relação política.

As mídias sociais já fazem parte de um retrovisor. Hoje, estamos falando de mobilidade, de *cloud*, de big data, que foi bem colocado aqui. Por exemplo, no Google, hoje um dos empregos que mais demandam pessoas no mundo é o de robôs jornalistas ou digitais jornalistas, que usam algoritmos, usam big data para produzir matérias.

Para um quilo de inovação, quantas toneladas a gente precisa de commodities? A inteligência artificial vai nos levar a outros mundos. Aí o que assusta na nossa pesquisa sobre o Brasil é que se gastam fortunas, e nunca se gastou tanto em tecnologia – e não estou falando de Senado; estou falando de Brasil –, e não se tem um resultado pífio, por exemplo, de ter um cadastro único de todo o brasileiro sobre o sistema de saúde, que é uma coisa muito simples.



Se antes tínhamos a rede que era centralizada, depois ela passou para descentralizada e agora ela está distribuída. E a distribuída, na minha opinião, passa por abrir as portas das casas. Fiquei um pouco preocupado porque, a maioria das sugestões que davam sobre o papel do governo nessa nova era, me pareceu que era para pesar mais no imposto do cidadão. Não se aguenta mais. Não tem como. Quem é empresário hoje sabe disso.

Vive-se um novo Império Romano. Cada vez que você usa o Airbnb, cada vez que você usa o Uber, cada vez que você usa o LinkedIn, cada vez que você usa o Facebook, você está mandando dinheiro para o Estado Nação. Nós viramos uma província, e estão crescendo empresas unicórnios, como a gente nunca viu.

Quando vocês forem para São Paulo, podem ver esses óculos, ou podem ver aqui, em que os governantes, os diplomatas viam, em tempo real, o que estava acontecendo nas fronteiras da Europa, que estão pressionadas por milhões de pessoas que querem entrar lá. Então, a gente muda completamente.

A gente vai mudar a forma como vão interagir. Você vai poder discutir qualquer coisa sem ter que vir para Brasília e pegar um avião. Você vai poder discutir dessa maneira.

E por que que a BMW mudou o seu negócio? Por que a China já regulamentou o drone pessoal. Então, está aí funcionando, e já são milhares. Isso vai mudar a legislação, isso vai mudar a forma como a gente está fazendo o nosso mundo, isso vai mudar a forma como a gente vai se transportar.

E aí a pergunta é: como que a gente vai se posicionar nesse novo mundo, onde tudo muda tão rápido, tão disruptivo e de forma tão emergencial? E aí, quando a gente acha que o Vale do Silício não vai trazer nada, o carro que



promete ser eterno, porque ele não consome energia, vendeu 325 mil unidades, em 24 horas, para ser entregue em 2017. Então, se a indústria de fósil de combustível estava em jogo, vai ter que ser repensada, porque a gente está mudando para outro lugar.

Aqui é a Rio Tinto, que fez todo um projeto, para que seus caminhões fossem dirigidos virtualmente, de uma sala. E, aqui no Brasil, nós temos uma lei, pensando no Senado do Futuro, que proíbe utilização de tecnologia, substituindo o ser humano.

Já que não vão usar combustível, vou ao Morro da Mineira, e, quando as pessoas pularem, elas produzem energia; quando elas jogarem bola, elas produzem energia; quando os pais forem trabalhar, elas produzem energia. E aí nós já temos o primeiro local do mundo onde você tem a produção de energia feita de passos. Isso vai mexer com as relações públicas e privadas, vai mexer com o contrato da empresa que fornece energia no Rio de Janeiro, em São Paulo, em qualquer região.

E Grã-Bretanha, Estados Unidos, Japão e China estão discutindo agora sobre a primeira fábrica em volta do Planeta Terra, porque a lei que há da década 60 não permite mineração em volta do Planeta Terra. E eles vão mudar completamente essa lei, e o Brasil precisar participar disso, porque a gente está vivendo num lugar onde você pode mandar esses nanossatélites, e você quebra realmente o monopólio da comunicação, como a gente nunca viu.

E aí, só para a gente colocar a última pimentinha, aqui estão as fazendas verticais na Inglaterra. Elas já produzem 70% do consumo de Londres, feito, por exemplo, nos antigos metrô que foram abandonados





O Governo britânico falou assim: "O que fazer depois das Olimpíadas?" Pegou os 250 mil metros quadrados e falou: "Aqui nós estamos criando uma ponte entre a academia, os inovadores e a iniciativa privada. Por meio disto, estão se criando bilhões de *pounds* nessa casa dos inovadores."

Esse é o grande legado que foi deixado, porque a China está realmente mudando tudo. Esse aqui é o novo dinheiro da China feito pelo CEO do Alibaba. Reconhecendo a retina, ele faz o pagamento em milésimos de segundos usando Big Data.

Isso aqui foi apresentado na feira de mobilidade de Barcelona. A Angela Merkel quase caiu para trás. O Rei espanhol quase teve um infarto, porque mudou.

E aqui, por último, todos os presidentes americanos convidavam, quando se abria o ano fiscal, os Chicago Boys e Wall Street Boys, que eram os meninos da economia. Em 2009, ele resolve convidar os Tech Boys, e estão ali Mark Zuckerberg, Steve Jobs, o Presidente Cisco, o da Netflix, enfim, todos os grandes ali, do Google. Ele faz uma celebração à inovação, e ele cria – no ano passado, ao vivo ele entra –, uma secretaria – porque lá não há ministério, lá é secretaria do Estado – de serviços digitais e big data.

E esta secretaria está fazendo uma revolução na forma de governo, na forma de criar uma nova postura. Eles contrataram 500 tech líderes das maiores empresas do Vale do Silício, para se mudarem para Washington. Há um problema muito sério entre a forma de pensar – e não em quem está certo ou errado; não é essa a discussão –, mas em a levar essas pessoas para lá.

E aí o Pentágono hoje colocou 162 empresas embaixo do seu guarda-chuva, no Vale do Silício, para criar inovação que domine – que é



chamado de *soft power* – a economia mundial. Então, se eles fizeram o *soft power* com projeto do cinema, agora eles estão fazendo *soft power* com esses *hobbies* de inovação.

E aí, como eu disse, é o Império Romano novo: Google, Uber, Netflix. São empresas que exigiram a regulamentação antes.

Vou dar um exemplo só da Amazon, que foi a primeira a fazer entregas de produtos via drone. E três Estados tentaram proibir. Rapidamente, isso foi para a Suprema Corte. A Suprema Corte, rapidamente, coisa de menos de 20 dias, disse: "Se não há lei, pode usar o drone." Aqui, e é uma pergunta que eu faço: se não há lei, o que acontece com isso?

E aí começam essas carreiras quânticas, que são carreiras para as quais a nossa academia não está preparada, data cientistas. Acredito que todos os profissionais que trabalham no Governo precisam se tornar data cientistas.

Então, são novas profissões que estão acontecendo aí. E aí, a cada emprego que acaba pela ruptura digital, três novos estão surgindo. E qual é o problema, amigos? Noventa e cinco por cento dos alunos do Ensino Médio hoje no Brasil saem como analfabetos funcionais no índice Matemática. Isso é um dado do Pisa, que é um programa mundial; 50% dos alunos graduandos – isso é um dado do MEC – são analfabetos funcionais ou em Português ou em Matemática.

Então, se a gente for para o Prêmio Nobel Robert Solomon, quando ele fala sobre todo esse ciber ativismo, sobre a riqueza das nações etc., ele fala que uma nação consegue ter democracia pura quando ela se abre, sim, quando ela tem seus dados, mas quando ela consegue fazer com que as pessoas



entendam os dados, porque dados sem nenhum tipo de interpretação não significam absolutamente nada.

Na Constituição aparecem 76 vezes a palavra ‘direito’; 4 vezes ‘dever’, 2 vezes ‘produtividade’, 1 vez ‘eficiência’. E faz poucos anos que a palavra inovação entrou no nosso radar.

E aí a gente vai ter que entender qual é o nosso projeto de nação, porque a conta não fecha. E vamos ter que rever a nossa pesquisa: 49.720 pesquisadores de alto calibre brasileiros abandonaram o País por falta de incentivo à inovação. Se Santos Dumont estivesse vivo hoje, levaria nota E menos, porque não há espaço para ele fazer inovações.

E aí eu queria falar aqui num projeto UbatubaSat, porque pouco se falou disso. Um professor de uma escola pública de Ubatuba, simplesmente, falou: "Como ensinar matemática em uma escola pública onde a repetência é altíssima, onde os alunos são desinteressados?" Ele criou um projeto de R\$12 mil, com vaquinhas: o dono da padaria deu R\$500; o dono da mecânica deu R\$600 e foi a primeira equipe brasileira a colocar um nano satélite brasileiro em volta do planeta Terra que funcionou, junto com a Nasa.

A Nasa deu um prêmio mundial para ele e depois ele ganhou o maior prêmio mundial de educação, dado em Tóquio, para matemáticos, para ensinar matemática, ciências exatas. Eu acho que esse professor e seus alunos deveriam ser recebidos aqui para um prêmio, muito mais do que os jogadores de futebol.

Por que esses alunos que nós chamamos de alta potência não estão ficando aqui? Porque uma máquina faz o trabalho de cinquenta homens



comuns, mas não consegue realizar o trabalho de um homem extraordinário, e aí eu acho que temos que começar a criar mais esses trabalhos extraordinários.

### **3. Dimensões avaliadas**

#### **3.1. A tecnologia da informação na sociedade**

As transformações observadas no suporte tecnológico que consolidou uma nova forma de comunicação social, sobretudo nos últimos 20 anos, foram intensas e abrangentes, a ponto de serem consideradas disruptivas<sup>2</sup>.

Uma das características das sociedades contemporâneas é o fenômeno global da recorrência do surgimento de tecnologias disruptivas em várias áreas da economia, com especial destaque para as áreas de informática e comunicação.

De acordo com Cardon<sup>3</sup>, com a democratização da internet, públicos menos favorecidos pelo capital cultural passaram a se exprimir de forma conversacional, deixando-se revelar facilmente quanto ao que são, fazem e dizem em sua vida cotidiana. A internet encoraja a expressão de todos os tipos de subjetividade.

Com efeito, a popularização da internet decorreu do desenvolvimento acelerado da informática, mediante rápida redução dos custos de equipamentos e serviços, resultando na criação do ciberespaço e da cibercultura, profundamente vinculados ao uso da rede mundial interconectada,

---

<sup>2</sup> O termo ‘disrupção’ foi usado pela primeira vez em 1995 por Clayton Christensen, professor de Harvard, para designar a desestabilização criada a partir do lançamento de um novo produto ou serviço com potencial para deslocar ou expulsar empresas que dominavam o antigo mercado.

<sup>3</sup> Cardon, Dominique. A Democracia Internet: promessas e limites – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012. p. 25 e 37.



de forma descentralizada, acessível por múltiplos dispositivos móveis e não móveis.

Sobre essa estrutura tecnológica foram construídas as bases para novos negócios e se estabeleceu o fenômeno da interconectividade entre as pessoas em tempo real, cuja maior expressão se encontra no uso de smartphones e das redes sociais, com impactos sobre consumo, educação, lazer, mercado de trabalho e participação política.

As grandes empresas e o setor público, em várias partes do planeta, experimentaram o processamento de dados centralizado em grandes computadores, para, em seguida, empreenderem a implantação da computação descentralizada, transferindo a capacidade de processamento para microcomputadores comandados pelo quadro de empregados, com acesso àquelas máquinas primeiramente no trabalho e em pouco tempo em suas casas.

A interconexão entre agentes do sistema financeiro, administradoras de cartão de crédito, empresas de tecnologia e operadores de telefonia permitiram viabilizar o comércio eletrônico, que alterou substancialmente a forma de consumo. Ilustrativamente, a E-bit<sup>4</sup>, empresa especializada em informações do comércio eletrônico, estimou que o setor movimentou R\$ 28,8 bilhões em 2013, crescendo, nominalmente, 28%, em relação a 2012.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de 2014 divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>5</sup> relatou

---

<sup>4</sup> <http://ecommercenews.com.br/noticias/balancos/comercio-eletronico-fatura-r-288-bilhoes-em-2013-aponta-e-bit>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>5</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-04/celular-e-principal-meio-de-acesso-internet-na-maioria-dos-lares>

que 54,9% dos 67 milhões de domicílios brasileiros passaram a ter acesso à internet naquele ano, ante um percentual de 48% registrado em 2013<sup>6</sup>.

O crescimento dos números de usuários nas redes sociais apresenta-se em elevação. É ilustrativo que em fevereiro de 2016, o Whatsapp<sup>7</sup> tenha anunciado que alcançara 1 bilhão de usuários em todo o mundo.

O Facebook<sup>8</sup> comunicou que 92 milhões de brasileiros acessaram a plataforma em todos os meses de 2014, ano em que o microblog Twitter<sup>9</sup>, registrou números que mostram o poder da nova comunicação: 500 milhões de tuítes são enviados por dia em todo o mundo e mais de 300 bilhões de tuítes foram enviados desde a fundação do microblog em 2006, por usuários que hoje usam, em 76% dos acessos, celulares e tablets.

De acordo com o relatório State of Connectivity 2015<sup>10</sup>, produzido pelo Facebook, graças ao barateamento do acesso à rede e ao crescimento da renda global, 3,2 bilhões de pessoas tiveram acesso à internet em 2015, o que representou crescimento de 10% em relação ao ano anterior.

Especificamente sobre o Brasil, o mencionado relatório traz as seguintes informações: a) o País está em 78º lugar, em um ranking de 202 nações; b) 58% da população brasileira está online, o que representa um crescimento de quase 10% em relação ao ano anterior; c) 86 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à internet. Tendo em conta que o número de

---

6

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000021542204122015225529461268.pdf>

<sup>7</sup> <http://link.estadao.com.br/noticias/empresas,whatsapp-supera-1-bilhao-de-usuarios-em-todo-o-mundo,10000028532>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>8</sup> <https://www.facebook.com/business/news/BR-45-da-populacao-brasileira-acessa-o-Facebook-pelo-menos-uma-vez-ao-mes>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>9</sup> <http://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2014/03/twitter-faz-8-anos-microblog-revela-numeros-sobre-o-brasil-e-o-mundo.html>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>10</sup> <http://newsroom.fb.com/news/2016/02/state-of-connectivity-2015-a-report-on-global-internet-access/>, acessado em 1º de julho de 2016.



brasileiros conectados à internet no ano 2000 era de apenas 5,8%, a inclusão cresceu dez vezes em apenas 15 anos.

Como referências internacionais, o relatório observa que os cinco países mais conectados no mundo em 2015 foram: Islândia, Bermudas, Noruega, Dinamarca e Andorra. O Reino Unido ocupa a 13ª posição no ranking, o Japão a 16ª e os Estados Unidos a 18ª, com mais de 90% da população conectada.

A interconexão das pessoas em tempo real tem afetado a forma de participação política de forma inédita.

Sobre esse potencial de mobilização, Malini e Antoun<sup>11</sup> identificam dois tipos de colaboração na rede. A colaboração emergente possui pautas independentes, sem controle centralizado e ainda sem presença no noticiário, enquanto a colaboração programada é produzida por perfis com capital social nas redes sociais e com grande capacidade de irradiação.

Nesse contexto, em 2010, as redes sociais tiveram papel relevante na organização das rebeliões<sup>12</sup> que derrubaram regimes consolidados há décadas, na Tunísia, no Egito, na Líbia e na Síria.

Em 2013, as ruas de algumas capitais brasileiras foram ocupadas por manifestações<sup>13</sup> organizadas por movimentos sociais, através dessa complexa estrutura de comunicação que hoje alcança praticamente todo o território nacional.

---

<sup>11</sup> Malini, Fábio e Antoun, Henrique. A Internet e a Rua. Porto Alegre: Sulina, 2013. p. 245.

<sup>12</sup> [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131213\\_primavera\\_arabe\\_10consequencias\\_dg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131213_primavera_arabe_10consequencias_dg), acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>13</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos\\_no\\_Brasil\\_em\\_2013](https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013), acessado em 1º de julho de 2016.



Em 13 de março de 2016, usando a agilidade das redes sociais, mais de 3 milhões<sup>14</sup> de pessoas foram às ruas em pelo menos 250 cidades brasileiras, em protesto contra o governo federal.

Por outro lado, como sustenta Parisier,<sup>15</sup> a internet possibilita novos tipos de controle dos usuários pelo mercado e pelos governos, abrindo espaço para o monitoramento de todo e qualquer sinal digital emitido. O sofisticado algoritmo por trás do Facebook classifica todas as interações ocorridas em um perfil, com base em três critérios simples: afinidade entre os usuários, informações sobre relacionamentos pessoais e priorização da informação mais recente.

Lemos<sup>16</sup> considera o espaço virtual das redes sociais como a encarnação tecnológica do sonho da memória coletiva, com seu imaginário, mitos e símbolos ancestrais, onde as novas tecnologias mostram todo o seu potencial como vetor de agregação social.

Corroborando a visão convergente dos palestrantes, a tecnologia da informação, como subproduto de sua influência na organização do trabalho, da produção, do lazer e do consumo, propiciou, por meio do uso de dispositivos móveis conectados em redes, o suporte físico ideal para o surgimento de maior demanda social por transparência nas informações dos órgãos públicos e por maior participação política.

---

<sup>14</sup> <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/03/manifestacoes-de-13-de-marco-em-todo-o-brasil-acompanhe.html>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>15</sup> Parisier, Eli. O Filtro Invisível – O que a Internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 36 e 39.

<sup>16</sup> Lemos, André. Tecnologia e Vida Social na Cultura Contemporânea. PortoAlegre: Sulina, 2013. p. 129.





### 3.2. A tecnologia da informação no processo legislativo

O processo legislativo no Parlamento tem se beneficiado do poder crescente da informatização dos procedimentos administrativos internos, seja pela redução de custos das operações seja pela celeridade na obtenção dos dados e informações.

Para ilustrar o aspecto referente ao custo, registra-se que o Senado Federal<sup>17</sup> economizou, entre os anos de 2011 e 2014, R\$ 1,3 milhão nas despesas com matéria-prima, especialmente com a aquisição de papel para impressão. Em relação à celeridade dos procedimentos internos, as notas taquigráficas têm sido publicadas no mesmo dia das reuniões, audiências ou votações, disponibilizando, por meio do portal da Casa, as informações para todos os cidadãos com acesso à internet.

Tendo em vista esse potencial, cabem, no plano estratégico, algumas reflexões importantes sobre a organização do processo legislativo federal e sua conexão com a tecnologia da informação, com vistas ao atendimento da demanda social por mais amplas e céleres informações acerca do Poder Legislativo.

O desenvolvimento do Portal e-Cidadania, no Senado Federal, a exemplo do que ocorre com o Portal e-Democracia<sup>18</sup>, da Câmara dos Deputados, reflete a ênfase que o Parlamento brasileiro dedica à necessidade de ampliar a participação cidadã no processo legislativo, por meio da internet.

Como salientado, de forma recorrente, nas audiências públicas realizadas, o processo legislativo tem complexidade intrínseca e exige

<sup>17</sup> <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/17/grafica-do-senado-reduz-consumo-de-papel-e-economiza-r-1-3-milhao-em-quatro-anos>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>18</sup> <http://edemocracia.camara.gov.br/>, acessado em 1º de julho de 2016.



conhecimento especializado que escapa ao cidadão comum, que, por seu turno, tem a agenda própria que se vincula às particularidades de sua vida social, restando-lhe tempo limitado para a participação política.

Nesse contexto, como já ocorre com o Portal e-Cidadania<sup>19</sup>, que oferece três possibilidades de interação com o processo legislativo, o desenvolvimento de interfaces de comunicação com os cidadãos precisa levar em conta diferentes perfis de usuários, oferecendo sempre a informação mais simples em primeiro plano e possibilitando o aprofundamento da informação requerida.

Ainda nesse sentido, o cadastro único de usuários no sítio do Senado Federal, torna-se condição fundamental para conciliar a necessidade de engajamento político do cidadão com o plano de comunicação do Parlamento. A autenticação reiterada do usuário sob o mesmo domínio é uma falha grave dos serviços de tecnologia que precisa ser contornada tanto para usuários internos quanto externos.

É louvável, nesse particular, a iniciativa da Comissão Senado do Futuro que resultou na aprovação da Resolução nº 19 de 2015, advinda do Projeto de Resolução nº 39<sup>20</sup>, de 2015, que disciplina o Programa e-Cidadania, cujos objetivos são estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal. Destaca-se a urgência da implantação das disposições do art. 5º da referida Resolução, ainda pendentes, que asseguram que *os serviços que o Senado Federal oferecer*

---

<sup>19</sup> <http://www12.senado.leg.br/ecidadania/>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>20</sup> <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122937>



*aos cidadãos via Internet compartilharão o mesmo cadastro de usuários, salvo disposição legal em contrário.*

Para Lemos e Lévy<sup>21</sup>, de todas as mutações possibilitadas pela internet, aquelas que concernem à vida pública e mais particularmente à democracia serão as mais surpreendentes, considerando que os homens públicos de hoje não são provavelmente menos corruptos do que no passado, mas a corrupção hoje é radicalmente mais visível.

Quando se trata de lançar um olhar prospectivo sobre o futuro do processo legislativo e da evolução das demandas sociais em relação à transparência e participação, torna-se fundamental observar o desenho constitucional do processo legislativo e da participação social prescrita na Lei Maior.

A leitura dos arts. 44 a 75 da Constituição Federal, referentes ao Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo) oferece, na definição de requisitos de sistemas informatizados abertos às mudanças que o futuro certa e velozmente trará, o caminho mais estável para a construção dos objetos virtuais que representarão com fidelidade as entidades reais do processo legislativo, permitindo o armazenamento da maior quantidade de dados com potencial de uso futuro por novos sistemas informatizados, inclusive para a otimização do desempenho de soluções de Big Data.

É importante registrar que a decisão de implementar ou não no presente a votação eletrônica para qualquer processo deliberativo não afasta a possibilidade de que hipotético sistema de escolha virtual venha a ser construído futuramente. Assim, como maior desafio, a atual modelagem de

---

<sup>21</sup> Lemos, André e Pierre, Lévy. O Futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010. p. 51 e 67



objetos já deve contemplar particularidades que permitam futuras vinculações dinâmicas com bases de dados ainda não implantadas no âmbito do processo legislativo.

Em outra frente, as informações do processo legislativo sofrerão maior ou menor risco de interrupção no futuro ou de estarem mais ou menos transparentes e acessíveis a depender das decisões estratégicas que se adotem no presente visando ao atendimento do crescimento da demanda social por informações nas próximas décadas.

Decisões estratégicas deverão ser enfrentadas pelos órgãos gestores do Senado Federal quanto ao armazenamento dos dados, ao investimento em infraestrutura de rede, ao desenvolvimento e manutenção de sistemas próprios, à aquisição de serviços e produtos de informática do mercado e quanto ao grau de fortalecimento do órgão de gestão de dados (Prodasen), inclusive quanto à capacitação do quadro de servidores em novas e mais eficientes tecnologias voltadas para o desenvolvimento de ambientes responsivos, objetivando o funcionamento de programas interativos em todas as plataformas a partir de uma única codificação.

Ademais, a decisão de automatizar o processo legislativo, tornando virtual a representação de entidades, atributos e funções reais potencializará a comunicação online com a sociedade, criando as condições ideais para a interação participativa dos cidadãos no processo legislativo e, em consequência, agregando inteligência coletiva à tomada de decisão.

Ressalta-se ainda a importância de definições criteriosas de parâmetros quantitativos e qualitativos necessários à mensuração da eficácia e eficiência do processo legislativo, na perspectiva da prestação de contas devidas pelos parlamentares aos cidadãos representados.



A informatização plena do processo legislativo permitirá a mensuração tempestiva de alguns critérios de avaliação do processo legislativo, dando ênfase para os seguintes:

1. presença do parlamentar no Congresso Nacional ou, fora, em missão parlamentar;
2. presença do parlamentar no Plenário do Senado Federal;
3. presença do parlamentar em comissão do Senado Federal;
4. pronunciamento em plenário;
5. autoria de iniciativa legislativa;
6. apresentação de parecer como relator de matéria legislativa;
7. como vota o parlamentar em cada deliberação;
8. tempo de tramitação na Casa das matérias apreciadas;
9. participação em audiências públicas;
10. iniciativas legislativas apreciadas, por categoria (matéria comemorativa, administrativa, processo legislativo, área temática [agricultura, indústria, comércio...]);
11. aprovação e desaprovação social de cada matéria (quantos cidadãos se manifestaram no portal do e-Cidadania positiva ou negativamente sobre a matéria);
12. visibilidade social da matéria (a soma de aprovação e desaprovação no portal do e-Cidadania);



13. número de relatórios de avaliações de políticas públicas por comissão, parlamentar, ano, etc.;
14. autoavaliação de cada parlamentar e de cada comissão das funções de representação, legislação e supervisão (atribuição de notas de 0 a 10);
15. número de emendas apresentadas e aprovadas nas proposições em tramitação;
16. número de votos em separado apresentado a matérias em tramitação;
17. relevância e prioridade de cada matéria na opinião de cada Parlamentar (atribuição de notas de 0 a 10);
18. relevância e prioridade de cada matéria na opinião do cidadão (atribuição de notas de 0 a 10);
19. participação do parlamentar em missão ou evento fora do País;
20. participação do parlamentar em missão ou evento no País, fora do Congresso Nacional;
21. avaliação positiva de cada parlamentar pelo cidadão;
22. avaliação negativa de cada parlamentar pelo cidadão;
23. visibilidade do parlamentar (soma das manifestações positivas e negativas da atuação parlamentar).



### 3.3. A participação social no Parlamento

O uso de dispositivos móveis para fins de lazer, leitura, trabalho, capacitação e comunicação pessoal no dia a dia tornou o cidadão apto a participar de grupos sociais locais, regionais, nacionais e mundiais aos quais se conecta de forma dinâmica por meio da internet ou de aplicativos.

Soma-se a essa realidade um processo paralelo - em que novos marcos legais se estabeleceram e sinalizam maior abertura política na dinâmica da democracia, estruturada sob a égide da Constituição Federal de 1988 -, que resulta em maior pressão sobre o poder público para atender a demandas por maior transparência e espaço de participação social, concomitantemente com o surgimento de novas relações econômicas e culturais permeadas por transformações tecnológicas profundas.

O advento da Constituição Federal de 1988, após um período de 20 anos de relações autoritárias entre o Estado brasileiro e a cidadania, cristalizou nas normas fundantes e derivadas a realização do anseio por democracia, transparência e participação social, características duramente afetadas pelo regime de exceção vivenciado nas décadas de 1960 a 1980.

O texto constitucional consagra a soberania popular já no art. 1º quando estabelece em seu parágrafo único que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*. Antes, porém, nos incisos II e V do artigo inicial, a Carta Magna eleva a cidadania e o pluralismo político à condição de fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil.

A norma constitucional reforça ainda mais a valorização da soberania popular, afastando qualquer interpretação de que a participação popular seja figurante no ordenamento jurídico nacional, ao dispor no art. 14



*que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; e III - iniciativa popular.*

No que se refere à participação social no processo legislativo, a Lei Maior oferece eficácia à soberania popular, ao expressar no art. 61 do texto constitucional, com toda nitidez, que *a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

Ao dar forma à soberania popular, a Constituição Federal insculpe taxativamente no § 2º do referido art. 61 que *a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

Não se trata mais de observar que a Constituição dos Estados Unidos da América (Bill of Rights) garante o direito de petição também em seu artigo inicial desde a adoção da primeira emenda em 1791, quando preconizou que *o Congresso não editará lei restringindo o direito de petição ao governo para a reparação de ofensas.*

Nem importa tanto ao caso concreto se a teoria liberal defende a representação política especializada ou se a teoria participacionista defende maior espaço à ingerência popular no espaço político. Até que se altere o desenho constitucional brasileiro no que diz respeito à iniciativa popular de leis ordinárias e complementares, a implementação da democracia nacional





contempla a participação social no processo legislativo de forma clara e incisiva, pouco importando se o Estado brasileiro e, em particular a Câmara dos Deputados, por onde se inicia o processo, tem ou não condições de conferir a autenticidade das assinaturas em papel de milhões de eleitores.

A esse respeito, as dificuldades para a implantação do modelo de soberania popular adotado na constituição estão sendo velozmente superadas pela evolução das tecnologias digitais amplamente difundidas e acolhidas no cotidiano dos cidadãos.

Atualmente, as transações bancárias via internet são realizadas sob autenticação de usuário e senha. O imposto de renda de cada brasileiro é declarado via internet e acompanhado pelo declarante mediante cadastro no qual se define em Portal da Receita Federal uma senha para o usuário.

Nesse contexto, não é compreensível que, quase três décadas passadas desde a promulgação da Constituição Federal, a iniciativa popular nos moldes definidos esteja pendente de uma regulamentação eficaz, a ponto de ser necessário que um Parlamentar assuma a proposição como sua, para que uma proposta de iniciativa popular tramite no Congresso Nacional com o simbolismo da voz do soberano constitucional.

Nesse ponto, vale ressaltar novamente a importância da Resolução nº 19, de 2015, de autoria da Comissão Senado do Futuro, particularmente ao contido nos arts. 3º a 6º. O art. 3º garante que a participação será assegurada por Portal específico no sítio do Senado Federal na internet. No art. 4º, fica estabelecido que o Portal manterá cadastro de usuários, com informação de nome completo, endereço eletrônico único, unidade da federação e senha de acesso, exigida a devida autenticação para participar nas ferramentas disponibilizadas e facultada a integração com soluções tecnológicas externas



para fins de criação do cadastro e de autenticação de usuários quando estas permitirem acesso não oneroso a qualquer interessado. Pelo art. 5º, os serviços que o Senado Federal oferecer aos cidadãos via internet compartilharão em regra o mesmo cadastro de usuários. No art. 6º, estabelece-se que as manifestações de cidadãos serão encaminhadas às Comissões pertinentes, que darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal. De forma inovadora, assegura-se que a ideia legislativa recebida por meio do Portal que obtiver apoio de vinte mil cidadãos em quatro meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no artigo 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, sendo encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, dado conhecimento aos Senadores membros, conforme parágrafo único do referido art. 6º.

Mas é importante frisar também que os avanços em outras modalidades de participação social, como as que decorrem dos avanços apresentados pela Resolução nº 19, de 2015, não suprem o descumprimento do mandamento constitucional anteriormente comentado. No entanto, as novas experiências de participação social em curso no Parlamento devem ser comemoradas e entendidas como sinais de mudanças na direção que a demanda social e a evolução tecnológica têm apontado em vários países.

Os Portais e-Cidadania, do Senado Federal, e e-Democracia, da Câmara dos Deputados, criaram condições excepcionais para a democracia participativa, que pode ser exercida por qualquer cidadão brasileiro com acesso à rede mundial de computadores, para a apresentação de sugestões legislativas, manifestação de opinião sobre consultas do Parlamento ou participação de audiências públicas em tempo real.



O Portal e-Cidadania, criado em 2012, tem apresentado participação social crescente, com mais de 8 milhões de acessos sendo que 80% por meio de dispositivos móveis. Mais de 5 mil ideias legislativas foram registradas e 11 delas receberam as 20 mil subscrições necessárias para serem avaliadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) quanto à viabilidade de conversão em proposição legislativa. Duas das ideias apresentadas tratam de temas polêmicos: regulamentação do uso da maconha e aborto. Os eventos interativos, incluindo audiências públicas, sabatinas, sessão de debate temático, dentre outros, também crescem significativamente. Em 2015, foram registrados 306 eventos interativos com acompanhamento de mais de 5 mil cidadãos, que apresentaram mais de 20 mil perguntas e comentários. A terceira e mais acessada ferramenta de participação social disponível no Portal e-Cidadania é a consulta pública, criada pela Resolução nº 26, de 2013, que submete à consulta pública todas as proposições que tramitam na Casa, permitindo ao cidadão opinar sobre qualquer uma delas do início ao fim da tramitação. Entre 2013 e meados de 2016, mais de 650 mil cidadãos participaram da consulta pública, apresentando 770 mil opiniões. Para demonstrar o potencial dessas iniciativas, que usam a tecnologia da informação como suporte, a Proposta de Emenda à Constituição nº 106, de 2015, que propõe a diminuição do número de Parlamentares, obteve em apenas três dias, mais de 1 milhão de acessos.

Esses avanços extraordinários seguem as experiências e as tendências mais recentes observadas em outros governos e parlamentos do mundo. Como observam Lemos e Lévy<sup>22</sup>, a esse respeito, com o aporte das tecnologias digitais, as cidades podem aperfeiçoar a democracia local, as ágoras poderão renovar as formas da deliberação e do debate político e os governos

---

<sup>22</sup> Lemos, André e Lévy, Pierre. *O Futuro da Internet: Em direção a uma ciberdemocracia planetária*. São Paulo: Paulus, 2010. p. 165.



eletrônicos poderão tornar as administrações públicas mais transparentes ao cidadão.

Conforme asseguram Eisenberg e Cepik,<sup>23</sup> as novas tecnologias têm a capacidade de mudar a maneira pela qual as pessoas interagem e se comunicam, abrindo novas possibilidades para a configuração institucional de potenciais reformas democráticas, em que, se a tecnologia for forçada a devolver ao público a possibilidade de debate, será viável um novo tipo de democracia qualitativa.

Para Guzzi,<sup>24</sup> a internet, ao funcionar como um sistema de redes vivas de comunicação traz a possibilidade de exercícios democráticos e de cidadania, num espaço ao mesmo tempo virtual e real, permitindo a expressão, discussão e deliberação, em um processo de e-engajamento, de e-participação e de e-governo, em uma e-democracia, vocabulário que cada vez mais se consolida na internet.

Internamente, Olivo<sup>25</sup> registra que a Casa Civil do governo federal vem trabalhando desde o ano 2000 na construção de um projeto de governo eletrônico, com vistas à universalização de acesso a serviços e consolidação da infraestrutura necessária.

No plano do poder executivo, o governo americano<sup>26</sup> assegura por petição pública *online*, as prescrições da Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos, em plataforma que orienta e estimula o público, como agente de mudanças, a falar diretamente com o governo. Quando uma petição alcança

---

<sup>23</sup> Eisenberg, José e Cepik, Marco (organizadores). Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. p. 17 e 42.

<sup>24</sup> Guzzi, Drica. Web e Participação: A democracia no século XXI. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010. p.59 e 70.

<sup>25</sup> Olivo, Luiz Carlos Cancellier de. A Reglobalização do Estado e da Sociedade em Rede na Era do Acesso. Florianópolis: Editora Boiteux, 2004. p. 181.

<sup>26</sup> <https://petitions.whitehouse.gov/about#step-by-step>, acessado em 1º de julho de 2016.



100 mil assinaturas em 30 dias, o governo a analisará e, estando em conformidade com os termos legais, será emitida uma resposta oficial ao cidadão bem como a todos que assinaram a petição.

No Reino Unido<sup>27</sup>, se uma petição *online* iniciada no portal do Parlamento alcançar a marca de 10 mil subscrições, o Governo se compromete a responder à solicitação. Se as subscrições atingirem 100 mil assinaturas, o Parlamento poderá debater a proposta constante da petição. Petições públicas *online* também são consideradas nos parlamentos da Escócia<sup>28</sup>.

No Parlamento Europeu<sup>29</sup>, com vigência do Tratado de Maastricht, “qualquer cidadão da União Europeia tem o direito de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu, sob a forma de uma queixa ou de um pedido, sobre questões que se inscrevam nos domínios de competência da União Europeia. As petições são analisadas pela Comissão das Petições do Parlamento Europeu, que decide sobre a sua admissibilidade e é responsável pelo seu tratamento, em colaboração com a Comissão Europeia”.

No Parlamento canadense<sup>30</sup>, todas as petições públicas *online* apresentadas à Câmara dos Deputados são respondidas pelo governo em até 45 dias.

Por outro lado, no Parlamento da Nova Zelândia<sup>31</sup>, as petições eletrônicas, assinadas por uma ou mais pessoas, ainda são apresentadas por e-

---

<sup>27</sup> <https://petition.parliament.uk/>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>28</sup> <http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/CreateAPetition.aspx>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>29</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html), acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>30</sup> <https://petitions.parl.gc.ca/en/Home/Index>, acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>31</sup> <https://www.parliament.nz/media/2057/petitioning-the-house-of-representatives-2010.pdf>, acessado em 1º de julho de 2016.



mail, e no Parlamento australiano<sup>32</sup>, onde peticionar é considerado direito constitucional básico, a apresentação de petição ao Parlamento é tida como a única maneira que o cidadão dispõe de interferir diretamente no Parlamento constituído. O Senado da Austrália aceita a impressão de uma petição que foi publicada em uma página de internet e que as pessoas tenham 'assinado' através da apresentação de seus nomes e endereços de e-mail. A tramitação da matéria oriunda de uma petição eletrônica depende da assinatura de um senador, que se compromete com a verificação das subscrições eletrônicas.

No Parlamento holandês<sup>33</sup>, a iniciativa popular requer um mínimo de 40 mil assinaturas e deve ser formalizada como petição encaminhada à Câmara dos Deputados para discussão e tomada de decisão.

Ainda nesse sentido, o portal do Parlamento britânico, ilustrando em cores vivas a importância das novas formas de participação popular na política, por meio da estrutura disponibilizada pelos avanços recentes da tecnologia da informação, registra, nesse momento, logo após a aprovação do referendo que se mostrou favorável a saída do Reino Unido da União Europeia, a petição *online* mais votada da história do Reino Unido, subscrita por mais de 4 milhões de eleitores, que requerem a realização de um segundo referendo para aprovar uma regra de decisão que estabelece que se o resultado de um referendo sobre permanecer ou sair da União Europeia for inferior a 60%, com base em uma participação inferior a 75%, deverá haver outro referendo.

---

<sup>32</sup> [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Petitions/Senate\\_Petitions/petitions](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Petitions/Senate_Petitions/petitions), acessado em 1º de julho de 2016.

<sup>33</sup> <https://www.houseofrepresentatives.nl/node/443>, acessado em 1º de julho de 2016.



#### 4. Conclusão

A análise pelo Senado Federal da execução de políticas públicas tem se revelado um instrumento importante no desempenho do papel de supervisão reservado constitucionalmente ao Parlamento.

No relatório ora apresentado, avaliaram-se as expectativas e evidências dos impactos das tecnologias da informação e das comunicações sobre o processo legislativo do futuro, com o objetivo de identificar as características sociais que se transformam, à medida que o aparato digital evolui, e as perspectivas de ampliação dessas mudanças sobre a forma de elaboração das leis no âmbito do Parlamento.

O exame do tema se orientou por três dimensões fundamentais: a tecnologia da informação na sociedade, a tecnologia da informação no processo legislativo e a participação social no Parlamento. Tais dimensões foram formuladas a partir das discussões conduzidas no âmbito das quatro audiências públicas interativas realizadas e das quatro oficinas organizadas, com a participação determinante do Prodasen e da Secretaria-Geral da Mesa, para aprofundar a exploração temática com o auxílio de especialistas convidados.

As audiências e oficinas se ocuparam das abordagens sobre o futuro da democracia, no intuito de se entender como e quais tecnologias impactarão a democracia e a relação entre sociedade e parlamento; sobre os indicadores para avaliação da atividade legislativa, com o objetivo de avaliar o desempenho do Senado Federal na produção legislativa e identificar os critérios/indicadores para essa avaliação, com a ajuda da tecnologia da informação; sobre o impacto das tecnologias de informação e comunicação no processo legislativo, na perspectiva de compreender como as tecnologias de



informação (TICs) afetarão o processo legislativo no Brasil e no mundo, considerando os aspectos de participação social, agilidade em legislar sobre questões urgentes, estabilidade jurídica, qualidade das normas jurídicas emanadas e transparência; e, por fim, sobre os novos mecanismos de participação popular, com o desafio de descrever como as TICs irão possibilitar novos mecanismos de participação popular, os limites seguros para evitar abusos, os desafios de coexistência entre formas tradicionais e novas formas de participação popular no processo legislativo e como a participação dos cidadãos impactará o processo legislativo no futuro.

Das exposições e abordagens, verificou-se grande convergência de opiniões entre os especialistas convidados e técnicos atuantes no planejamento e execução das soluções de tecnologia da informação e comunicação do Senado Federal. Dessa forma, à margem das divergências observadas e já esperadas em uma discussão tão desafiadora, o presente relatório posiciona as conclusões a seguir no plano das convergências dos pontos de vista expostos e da literatura temática consultada:

- 1) a automação do processo legislativo reduz custos administrativos e permite celeridade na interação e na participação social, por meio dos Portais do Parlamento disponíveis na internet e em aplicativos específicos;
- 2) as tecnologias digitais utilizadas atualmente na organização do trabalho, da produção, do lazer e do consumo, propiciou, por meio do uso de dispositivos móveis conectados em redes, o suporte físico ideal para o surgimento de maior demanda social por transparência nas informações dos órgãos públicos e por maior participação política;





- 3) o Parlamento precisa simplificar a forma como se relaciona com os cidadãos, de modo a tornar suas informações acessíveis, de fácil consulta e entendimento;
- 4) as tecnologias digitais permitem a redução dos custos das formas tradicionais de participação social no processo legislativo, por meio de apresentação de petições e propostas legislativa de iniciativa popular, além da realização de referendos e plebiscitos eletrônicos.
- 5) a participação social e a iniciativa popular fortalecem a cidadania e a função de representação, ao reforçar a legitimação do processo decisório do Parlamento;
- 6) as possibilidades de rápida e eficaz interação oferecidas pelas tecnologias digitais não excluem a necessidade do debate parlamentar, amadurecido pela opinião de especialistas, no âmbito do exercício das funções tradicionais de representação política, de elaboração legislativa e supervisão de políticas públicas;
- 7) a participação social, potencializada pela rápida evolução das tecnologias digitais, agrega inteligência coletiva ao processo legislativo;
- 8) os Portais e-Cidadania, do Senado Federal, e e-Democracia, da Câmara dos Deputados, estão alinhados com as atuais tendências de maior transparência e participação social no processo legislativo;
- 9) o futuro da democracia na era digital caminha no sentido da ampliação do exercício da soberania popular;



- 10) as possibilidades de rápida e eficaz interação oferecidas pelas tecnologias digitais não excluem a necessidade da interação presencial entre o Parlamentar e a realidade cotidiana dos cidadãos representados;
- 11) a avaliação da atividade legislativa e parlamentar fomenta o aperfeiçoamento do Parlamento, sendo necessário o estabelecimento de indicadores para essa avaliação;

O atendimento do crescimento da demanda por mais transparência e maior participação social no Parlamento exige do Senado Federal a definição e a atualização periódica de plano estratégico de gestão da informação.

Desse modo, com vistas ao aprimoramento da atuação do Senado Federal, propõem-se as seguintes recomendações desta Comissão Senado do Futuro:

- 1) implementar cadastro único de usuários no site do Senado Federal, em atendimento ao disposto no art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 19 de 2015, de forma a aprimorar a forma como os cidadãos se relacionam com o Senado da República;
- 2) criar um aplicativo para smartphones de forma a possibilitar a interação dos cidadãos nas atividades do Senado, bem como possibilitar o acesso personalizado a informações de seu interesse;
- 3) oferecer informações mais simples, em diversos formatos, com vistas a atingir a variedade de perfis de cidadãos, possibilitando o acesso de todos ao processo legislativo,



com especial atenção para: a) apresentar, juntamente com o projeto de lei, vídeo que explique, em poucas palavras, o projeto proposto e sua justificativa; b) evitar jargões legislativos; c) simplificar a exibição das informações legislativas, criando infográficos da tramitação, por exemplo; d) fornecer informações acessíveis às pessoas com deficiência e com baixo grau de instrução;

- 4) disponibilizar todos os dados legislativos em formato para que qualquer pessoa possa livremente acessá-los, utilizá-los, processá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura;
- 5) priorizar, com os recursos das tecnologias digitais, a mensuração tempestiva dos seguintes critérios de avaliação do processo legislativo, entre outros: a) presença do parlamentar no Plenário do Congresso Nacional e no Plenário do Senado Federal; b) presença do parlamentar em comissão do Senado Federal e do Congresso Nacional; c) pronunciamento em plenário; d) autoria de iniciativa legislativa; e) apresentação de relatório de matéria legislativa; f) como vota o parlamentar em cada deliberação; g) tempo de tramitação na Casa das matérias aprovadas; h) participação em audiências públicas; i) iniciativas legislativas aprovadas, por categoria (matéria comemorativa, administrativa, processo legislativo, área temática [agricultura, indústria, comércio...]); j) aprovação e desaprovação social de cada matéria (quantos cidadãos se



manifestaram no portal e-Cidadania positiva ou negativamente sobre a matéria); k) visibilidade social da matéria (a soma de aprovação e desaprovação no portal do e-Cidadania); l) número de relatórios de avaliações de políticas públicas por comissão, parlamentar, ano, etc.; m) autoavaliação de cada parlamentar e de cada comissão das funções de representação, legislação e supervisão (atribuição de notas de 0 a 10); n) número de emendas apresentadas e aprovadas nas proposições em tramitação; o) número de votos em separado apresentado a matérias em tramitação; p) participação do parlamentar em missão no País; q) participação do parlamentar em missão no exterior; r) avaliação positiva de cada parlamentar pelo cidadão; s) avaliação negativa de cada parlamentar pelo cidadão; t) visibilidade do parlamentar (soma das manifestações positivas e negativas da atuação parlamentar);

- 6) realizar, anualmente, encontro de desenvolvedores de sistemas (*hackathons*), sob a supervisão da Secretaria-Geral da Mesa e Prodasen, de forma a oportunizar a contribuição de cidadãos no desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas legislativos.

Sala da Comissão, em 23 de novembro de 2016

Senador **WELLINGTON FAGUNDES**  
Presidente da Comissão Senado do Futuro  
Relator da Avaliação da Política Pública 2016

Senadora **ANA AMÉLIA**  
Presidente Eventual



Grupo de Trabalho Prodasen e SGM

**Relatório Técnico do Projeto:**  
**A TI e o Processo Legislativo do Futuro**



Outubro de 2016



Grupo de Trabalho Prodasen e SGM

**Relatório Técnico do Projeto:**  
**A TI e o Processo Legislativo do Futuro**

*Relatório técnico do projeto Visão: A TI e  
Processo Legislativo do Futuro do Programa  
de Modernização dos Sistemas Legislativos e  
Parlamentares.*

SENADO FEDERAL



Outubro de 2016

### **Integrantes do Grupo de Trabalho do Prodasen e SGM**

Fábio Liberal F. de Santana (Secretaria de Informação Legislativa)

Flávio Roberto de Almeida Heringer (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Lauro César Araujo (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Luiz Eduardo da Silva Tostes (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Vládner Lima Barros Leal (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Waldir Bezerra Miranda (Secretaria de Apoio à Comissão Senado do Futuro)

### **Colaboradores do Grupo de Trabalho para produção do Capítulo 2**

Andréa Soares Rodrigues (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Armando Roberto Cerchi Nascimento (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Fabricio Fernandes Santana (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen)

Fabrisia Almeida Garcia (Secretaria de Informação Legislativa)

Thiago Guntzel de Souza (Secretaria de Informação Legislativa)

### **Problematizadores das oficinas**

Fabrcício Fernandes Santana

Frederico Quadros D'Almeida

Gustavo Henrique Fideles Taglialegna

Luiz Eduardo da Silva Tostes

Pedro Barreira Silva Da Rocha

Rafael Inácio de Fraia e Souza



---

# Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>RESUMO DE TÓPICOS ORGANIZADOS POR PAINEIS</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Audiência pública “Futuro da Democracia”</b>	<b>7</b>
2.1.1	Questão orientadora	7
2.1.2	Convidados	7
2.1.3	Tópicos de Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho	8
2.1.4	Tópicos de Sílvio Avelino da Silva	8
2.1.5	Tópicos de Lucio Remuzat Rennó	8
<b>2.2</b>	<b>Audiência pública “Indicadores para avaliação da atividade legislativa”</b>	<b>9</b>
2.2.1	Questão orientadora	9
2.2.2	Convidados	9
2.2.3	Tópicos de Antonio Augusto de Queiroz	9
2.2.4	Tópicos de Magna Inácio	10
2.2.4.1	Referências	11
2.2.5	Tópicos de Maria Regina Alvares Magalhães	11
2.2.5.1	Referências	11
2.2.6	Tópicos de Paulo Carlos Du Pin Calmon	12
<b>2.3</b>	<b>Audiência pública “Novos mecanismos de participação popular”</b>	<b>13</b>
2.3.1	Questão orientadora	13
2.3.2	Convidados	13
2.3.3	Tópicos de Cristiano Ferri Soares de Faria	14
2.3.3.1	Referências	15
2.3.4	Tópicos de Fernando Barreto	16
2.3.4.1	Referências	16
2.3.5	Tópicos de Arthur Ituassu	16
2.3.5.1	Referências	17
<b>2.4</b>	<b>Audiência pública “Impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação no processo legislativo”</b>	<b>17</b>
2.4.1	Questão orientadora	17
2.4.2	Convidados	18

2.4.3	Tópicos de Guilherme Brügger D'amato . . . . .	18
2.4.4	Tópicos de Carlos Marcos Batista . . . . .	18
2.4.5	Tópicos de Sérgio Soares Braga . . . . .	19
2.4.5.1	Referências . . . . .	19
2.4.6	Tópicos de Thiago Luis Santos Sombra . . . . .	20
2.4.7	Tópicos de Gil Giardelli . . . . .	20
2.4.7.1	Referências . . . . .	21
<b>3</b>	<b>VISÃO DE FUTURO . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Visão para o Senado e o Processo Legislativo em 2025 . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DA VISÃO DE FUTURO . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>4.1</b>	<b>Participação popular . . . . .</b>	<b>25</b>
4.1.1	Ações indicadas . . . . .	25
4.1.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	26
<b>4.2</b>	<b>Sistematização de manifestações dos cidadãos para parlamentares . . . . .</b>	<b>26</b>
4.2.1	Ações indicadas . . . . .	26
4.2.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	27
<b>4.3</b>	<b>Informação legislativa personalizada . . . . .</b>	<b>27</b>
4.3.1	Ações indicadas . . . . .	27
4.3.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	27
<b>4.4</b>	<b>Inovação em soluções para o processo legislativo . . . . .</b>	<b>28</b>
4.4.1	Ações indicadas . . . . .	28
4.4.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	28
<b>4.5</b>	<b>Processo legislativo sem papel . . . . .</b>	<b>28</b>
4.5.1	Ações indicadas . . . . .	28
4.5.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	29
<b>4.6</b>	<b>Avaliação de políticas públicas instrumentalizada por TI . . . . .</b>	<b>29</b>
4.6.1	Ações indicadas . . . . .	29
4.6.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	29
<b>4.7</b>	<b>Gestão do processo legislativo por indicadores objetivos . . . . .</b>	<b>29</b>
4.7.1	Ações indicadas . . . . .	30
4.7.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	30
<b>4.8</b>	<b>Diálogo com outras instituições . . . . .</b>	<b>30</b>
4.8.1	Ações indicadas . . . . .	30
4.8.2	Tópicos relacionados nas audiências . . . . .	31
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .</b>	<b>33</b>

---

## Introdução

Este relatório apresenta a compilação sintética do material oriundo do ciclo de audiências públicas *A TI e o Processo Legislativo do Futuro*, realizado pela Comissão Senado do Futuro, em maio e junho de 2016, em parceria com a Secretaria Geral da Mesa do Senado (SGM) e a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen), como ação integrante do *Programa de Modernização dos Sistemas Legislativos e Parlamentares*<sup>1</sup>.

O ciclo foi composto de quatro audiências temáticas: *Futuro da democracia*, em 9.5.2016; *Indicadores para avaliação da atividade legislativa*, em 16.9.2016; *Novos mecanismos de participação popular*, em 6.6.2016; e *Impactos das tecnologias de informação e comunicação no processo legislativo*, 13.6.2016. Para as audiências foram convidados, como palestrantes, representantes da academia (professores, pesquisadores) e de organizações públicas e privadas, com notório saber nos temas explorados. Quantificando-se participações e durações dos eventos, o ciclo trouxe 15 palestrantes às audiências públicas, dos quais 6 participaram das oficinas; teve frequência média de 35 participantes por evento (audiências e oficinas), totalizando 280 participações em 22 horas de debates.

O objetivo do ciclo, como sugere o título, foi refletir sobre o futuro do processo legislativo e o potencial de contribuição da tecnologia da informação (TI), a fim de compor uma visão de futuro do processo legislativo para a próxima década. Cada audiência pública foi seguida de uma oficina, voltada para o público interno do Senado. De caráter técnico, esses eventos visaram aprofundar detalhes específicos abordados pelos palestrantes nas audiências públicas, assim como ouvi-los sobre questões específicas internas ao Senado e ao processo legislativo.

A Instituição obteve rico panorama, composto de olhares diversos, que já começa a subsidiar o planejamento de médio e longo prazos das ações de TI para o processo legislativo. Com base nisso, neste relatório são indicadas ações que podem compor esse planejamento. As recomendações são realizadas por analistas da SGM e do Prodasen a

---

<sup>1</sup> Processo nº 00200.013322/2015-57.

partir da visão de futuro depreendida do ciclo de audiências públicas e oficinas.

No [Capítulo 2](#), há, para cada audiência: as questões orientadoras; os nomes dos palestrantes; e o resumo dos conteúdos por eles aportados, na forma de tópicos.

A visão de futuro, na forma de narrativa compilada a partir de aportes dos participantes das audiências e oficinas, precedida de breve conceituação, se encontra no [Capítulo 3](#).

As possíveis ações para implementação da visão de futuro, concebidas pela SGM e pelo Prodasen, são descritas, em alto nível de agregação, no [Capítulo 4](#), que inclui, ainda, remissões aos tópicos que as inspiraram, sugeridos pelos palestrantes.

O [Capítulo 5](#) encerra o relatório com as considerações finais.

---

## Resumo de tópicos organizados por painéis

Este capítulo apresenta sistematização das falas dos convidados das quatro audiências públicas que possam ensejar investimentos em TI, para sustentar possíveis novos direcionamentos de visão de futuro do processo legislativo. As falas estão organizadas em tópicos, agrupadas em seções respectivas às audiências. Cada seção apresenta as questões orientadoras, enumera os convidados das audiências e os conteúdos por eles aportados, na forma de tópicos.

A sistematização é baseada nas notas taquigráficas, nos vídeos, e em anotações de participantes das audiências públicas e das oficinas. O inteiro teor das audiências, está disponível, como notas taquigráficas, vídeos e áudios, nas páginas da internet da Comissão Senado do Futuro (CSF)<sup>1</sup>.

### 2.1 Audiência pública “Futuro da Democracia”

5ª Reunião da CSF<sup>2</sup>, realizada em 9 de maio de 2016.

#### 2.1.1 Questão orientadora

- a) Como e quais tecnologias impactarão a democracia e a relação entre sociedade e parlamento?

#### 2.1.2 Convidados

- a) **Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho:** Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

---

<sup>1</sup> <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=1716>>, acesso de 22 jul 2016.

<sup>2</sup> <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=4847&codcol=1716>>

- b) **Sílvio Avelino da Silva**: Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados
- c) **Lucio Remuzat Rennó**: Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

### 2.1.3 Tópicos de Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

- a) A informação do processo legislativo ainda não está disponível nos portais de forma adequada, torná-la acessível (de forma ágil e fácil) é um desafio
- b) Aumento da participação popular por meio de eventos interativos no Senado Federal
- c) Para possíveis eventos de democracia direta, é necessário que questões relativas à autenticação da identidade do usuário sejam devidamente tratadas
- d) Possibilidade de plebiscito ou referendo eletrônico, com participação do TSE na autenticação do eleitor
- e) Iniciativa popular, prevista na CF, poderia ser viabilizada pelo emprego de tecnologias de autenticação e identidade de eleitores

### 2.1.4 Tópicos de Sílvio Avelino da Silva

- a) e-Democracia, semelhante ao e-Cidadania

### 2.1.5 Tópicos de Lucio Remuzat Rennó

- a) Importância da “responsividade” aos eleitores da atuação do Estado: capacidade de informar de modo inteligível os cidadãos de ações tomadas pelo Estado
- b) Construção de mecanismos de governança que permitam entender necessidades dos cidadãos
- c) Melhoria de sites para aprimorar a transparência de modo a atender todos os públicos:
  - Público geral
  - Imprensa
  - Pesquisador
  - Legislador
- d) Investimento em poder computacional para avaliação de políticas públicas
- e) Construção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade de ações internas, para ampliar a capacidade de resposta e aprimorar o funcionamento das instituições democráticas

- Melhor monitoramento do gasto público
- Melhor acompanhamento dos serviços públicos
- f) Participação direta em processos decisórios, por meio de *e-voting*. Necessidade de inclusão digital
- g) Necessidade de mecanismos de identificação, para proteção da privacidade
- h) Investir em software de gestão de informação e de análises estatísticas, para rápida visualização de volumes muito grandes de informação e tomada de decisões

## 2.2 Audiência pública “Indicadores para avaliação da atividade legislativa”

6ª Reunião da CSF<sup>3</sup>, realizada em 16 de maio de 2016.

### 2.2.1 Questão orientadora

- a) Como avaliar o desempenho do Senado Federal na produção legislativa?
- b) Quais os critérios/indicadores para essa avaliação?
- c) Como a tecnologia da informação pode contribuir nessa avaliação?

### 2.2.2 Convidados

- a) **Maria Regina Alvares Magalhães**: Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais
- b) **Antonio Augusto de Queiroz**: Diretor de documentação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP
- c) **Magna Inácio**: Professora da Universidade Federal de Minas Gerais
- d) **Paulo Carlos Du Pin Calmon**: Professor da Universidade de Brasília

### 2.2.3 Tópicos de Antonio Augusto de Queiroz

- a) Quatro funções fundamentais na democracia que precisam ser atendidas:
  - representar
  - alocar recurso público
  - legislar

<sup>3</sup> <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=4890&codcol=1716>>

- fiscalizar
- b) A comparação de número de projetos transformados em lei de autoria do Senado com outros autores não é relevante, pois há muito mais potenciais autores fora do Senado, do que no próprio Senado. No entanto, sugere considerar indicadores como:
  - o tempo de tramitação de seus projetos
  - a efetividade da Casa na resolução de problemas e demandas
  - os serviços de informação e os instrumentos de participação colocados à disposição do cidadão
- c) Criar novos instrumentos para estimular a participação da sociedade, mas sobretudo divulgar os muitos que o Senado já dispõe
- d) Considerar indicadores com critérios quantitativos x relevância, especialmente nesses temas:
  - Iniciativa
  - Capacidade de emendamento
  - Qualidade dos debates
  - Assiduidade dos membros da Casa
  - Representatividade da decisão (participação das minorias)
  - Instrumentos de participação

#### 2.2.4 Tópicos de Magna Inácio

- a) Dimensão representatividade: como as demandas advindas de diferentes segmentos da sociedade são atendidas?
- b) Dimensão da produção legal: qualidade das leis, avaliação prospectiva do efeito das legislações, avaliação de políticas públicas
- c) Dimensão do controle: atividade de fiscalizar, de avaliar o desempenho também das Casas Legislativas e de orientar a implementação das políticas públicas
- d) Combinar indicadores mais objetivos e quantitativos com formas e mecanismos mais qualitativos de avaliação, como a própria autoavaliação dos legislativos pelos legisladores e por consultores dessas Casas Legislativas.
- e) Apresentou metodologia de mensuração indicada nas referências (INÁCIO; MENEGUIN, 2014)
- f) É decisivo para o sucesso das avaliações e para que se possa rastrear a influência do Senado na produção legal: a gestão integrada dos fluxos de trabalho, dos conteúdos, dos documentos e de registros - de dados relativos à produção legal, de dados quantitativos e qualitativos de avaliação de desempenho.



## g) Rastreabilidade:

- O cidadão deve ser capaz de rastrear a influência do Senador individualmente e da casa legislativa como organização na produção de leis que têm consequências para a vida cotidiana de qualquer um de nós.

## 2.2.4.1 Referências

- a) INÁCIO, M.; MENEGUIN, F. Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2014 (Texto para Discussão nº 155). Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td155> Acesso de 3.8.2016
- b) IPU- Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice
- c) CPA - Benchmarks for Democratic Legislatures
- d) NDI - Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures
- e) IPU - Self-Assessment Toolkit for Parliaments
- f) FISH/KROENING - Handbook of National Legislatures: A Global Survey
- g) NDI - Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures
- h) LSE - Parliamentary Assessment Analysis of Existing Frameworks and Application selected Countries, (preparado para o Instituto do Banco Mundial)
- i) O'BRIEN, Mitchell; STAPENHURST, Rick; VON TRAPP, Lisa. Benchmarking and self-assessment for parliaments. 2016. Disponível em <http://elibrary.worldbank.org/doi/10.14648-0327-7>

## 2.2.5 Tópicos de Maria Regina Alvares Magalhães

- a) Um passo avançado e interessante seria propor ambientes de debate temático ou por assunto que estiver pautado nos legislativos, em que as pessoas pudessem trocar argumentos de forma mais moderna, como alguns espaços que temos hoje nas redes.
- b) Avaliar o risco de não se perder o tema inicial nos debates online

## 2.2.5.1 Referências

- a) <http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br>

## 2.2.6 Tópicos de Paulo Carlos Du Pin Calmon

- a) Três funções fundamentais do legislativo:
  - legislar
  - representar
  - fiscalizar ou supervisionar
- b) Indicadores de efetividade na legislação
  - atribuir, de certa forma, a efetividade ao cumprimento de uma determinada agenda proposta – seja pelo legislador, seja pela Casa – e à demonstração da medida que essa agenda proposta é efetivamente encaminhada, aprovada, transformada, convertida em lei.
- c) Pesos diferentes nos indicadores para cada classe de propostas:
  - comemorativo ou simbólico
  - natureza substantiva
  - natureza muito importante – e esse muito importante reflete a atenção e o destaque que a sociedade e a imprensa dão a essa proposta
- d) Senado *paperless*: em que os documentos circulam pela internet ou de forma digital, e têm um código apropriado que permite, efetivamente, o rastreamento dessas propostas. Havendo a codificação e havendo a digitalização dessas propostas, pode-se montar uma base de dados com acompanhamento de todas essas propostas e o cálculo do índice se torna uma questão de se elaborar um algoritmo
- e) Uso ostensivo e centralizado das mídias sociais para fomentar atividade legislativa e a atividade de representação
- f) Uso das mídias sociais, que pode ser medido, deve ser pensando e incorporado estrategicamente
- g) Uso de web conferences, para participação remota de várias pessoas
- h) ideia de petição eletrônica, mas é preciso que haja a institucionalização das petições eletrônicas, inseridas em um modelo de trabalho
- i) efetividade da publicização da produção legislativa e na efetividade do exercício da função de representação
- j) função de fiscalizar ou de supervisionar é uma das mais promissoras a serem desenvolvidas
  - não permitir a criação de novos programas governamentais na ausência de uma proposição clara de um modelo avaliativo subjacente a essa proposta

- demandar avaliações para cada novo programa proposto pelo Executivo, examinando, discutindo, debatendo os resultados dessas avaliações
- equipar comissões
- k) Fazer gestão política com informação. Não é gestão da informação. A informação deve estar disponível no tempo certo, no momento certo, para que o Senador possa deliberar, possa decidir, possa propor, possa votar com base em evidências e com base em informação
- l) *Hackatons*, chamar a população para dar sugestões, pedir para que eles produzam; desafiar a produzir inovações no campo da representação, no campo da supervisão e até mesmo da legislação, dando acesso a eles ao ato de legislar, dar oportunidade cada vez maior de propor novas normas, novas leis
- m) Inovação como um elemento estratégico
- n) Substituir a perspectiva “ofertista” pela inovação induzida pela demanda

## 2.3 Audiência pública “Novos mecanismos de participação popular”

7ª Reunião da CSF<sup>4</sup>, realizada em 6 de junho de 2016.

### 2.3.1 Questão orientadora

- a) As TICs vão possibilitar novos mecanismos de participação popular?
- b) Quais os limites seguros para evitar abusos?
- c) Que outras formas de participação popular podem existir no processo legislativo (autoconvocação para plebiscito e referendo, veto popular, recall, iniciativa popular para PEC)?
- d) Como o processo legislativo do futuro será impactado pelos cidadãos?

### 2.3.2 Convidados

- a) **Sr. Cristiano Ferri Soares de Faria:** Diretor do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados
- b) **Sr. Fernando Barreto:** Diretor Executivo na Webcitizen e fundador do site Vote na Web
- c) **Sr. Arthur Ituassu:** Professor de Comunicação Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

<sup>4</sup> <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=4972&codcol=1716>>

### 2.3.3 Tópicos de Cristiano Ferri Soares de Faria

#### a) Crise de credibilidade nos parlamentos mundiais

- A iniciativa do Senado em constituir uma Comissão no sentido de institucionalizar a inovação é uma atitude positiva

#### b) Laboratório Hacker

- Nome “é uma provocação, no sentido de comunicar que a Casa está aberta, principalmente para interação com o jovem, de haver um espaço onde os cidadãos são convidados para, juntamente com os Parlamentares e os funcionários da instituição, a criarem coisas em comum, a criarem ideias, discutirem projetos de lei, discutirem ações de transparência”;
- A Câmara possui um laboratório de experimentações localizado em uma sala no Anexo IV. Trata-se de “um espaço para utilizar os dados legislativos da Câmara, desenvolver ações de transparência, participar do processo legislativo”
- “No serviço público e no Parlamento, em especial, precisamos experimentar mais, precisamos cometer alguns erros, aprender com esses erros e, daí, construir coisas novas”

#### c) Hackathon

- “[...] atividade colaborativa criada pela Câmara em 2013, depois de uma semana intensa, em que jovens estiveram desenvolvendo aplicativos para melhorar a compreensão do cidadão em relação à Câmara, ou seja, uma transparência no sentido de: ‘Vamos entender melhor o que a Câmara faz, o que os Deputados fazem.’”

#### d) Democracia participativa

- “Senadores e Deputados representando a sociedade –, só que agora com elementos participativos.” As novas tecnologias, como a Internet, possibilita formas mais abertas e acessíveis de participação da sociedade, a exemplo da própria audiência pública.
- O parlamento deve continuar com os mesmos deveres, mas deve incorporar mecanismos de participação. Não se trata de instituir democracia direta.

#### e) Aumento da legitimação do parlamento

- O parlamento deve aumentar a transparência de modo a permitir que o cidadão veja cada vez mais o que é discutido e decidido, ao mesmo tempo que deve aumentar as formas de o cidadão falar ao parlamento, e interagir mais com ele. Trata-se de uma forma de reforçar a legitimação exercida pelo voto.

#### f) Uso de inteligência coletiva

- A exemplo de grandes instituições privadas, como Google, defende o uso de *crowdsourcing* para ampliar a eficiência dos recursos materiais e das pessoas do Senado. “Na medida em que o e-Democracia recebe uma série de sugestões, os Deputados, além de receberem os pareceres das consultorias, das lideranças, dos gabinetes, das instituições representativas, sociais, também recebem ideias e sugestões do cidadão comum, que às vezes está vivendo aquele problema e vai dar uma nova perspectiva, dar uma informação que agrega mais, em nível de inteligência, para o processo. Então, também é um problema de inteligência.”
- g) Wikilegis
  - ferramenta interativa do e-Democracia que permite edição de emendas pelos cidadãos diretamente no texto da lei, inclusive comentários
- h) Publicação de pautas com antecedência, a exemplo de outros países, com a Alemanha - pauta colaborativa
- i) Identidade digital, que permita login único, como existe na Estônia
- j) Não há enquetes no e-Democracia, apenas opiniões
- k) Parlamentar em contato direto com o cidadão. Limites da participação
  - A decisão é do Parlamentar
  - Minimizar radicalismos
  - Facilitar consensos
- l) O papel da Casa é ser um *hub* dos canais de participação

### 2.3.3.1 Referências

- a) <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/laboratorio-hacker>>
- b) <<http://labhackerd.net/>>
- c) <<https://github.com/labhackerd>>
- d) FARIA, Cristiano Ferri Soares de. O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração da leis? Brasília: Edições Câmara. 2012. Série temas de interesse do Legislativo, n. 18. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7867>>
- e) MEIRELLES, Paulo Roberto Miranda et. al. Ontologia para o Portal da Participação Social. 2014. Disponível em <<http://biblioteca.participa.br/jspui/handle/11451/1120>>

### 2.3.4 Tópicos de Fernando Barreto

- a) Prover resumos dos principais impactos de projetos em linguagem inteligível a cidadãos com baixa escolaridade: uma classificação relevante ao cidadão comum
- b) Promover debates online
- c) Promover a "Política de Boteco": o encaminhamento online de temas tratados no parlamento entre amigos
- d) Criar espaço para que o parlamentar apresente suas justificativas para votos Sim/Não em determinados projetos
- e) Informações do hardware usado para acessar os sites dão indícios a respeito da classe social do operador. Por exemplo, nos casos em que o cidadão acessa os serviços do Senado por um computador antigo, ou um celular de ponta
- f) Sugere que a iniciativa popular em si poderia ser substituída por formas de usar manifestações de cidadãos para motivar a “adoção” de projetos de leis por parlamentares
- g) As máquinas podem produzir resumos de projetos de lei
- h) Senado do futuro: Reconexão entre parlamentar e cidadão
- i) Importante o registro de por que as decisões foram tomadas. O desafio é fazer com que isso seja compreensível

#### 2.3.4.1 Referências

- a) <<http://www.votenaweb.com.br/>>
- b) “O Sonho Brasileiro da Política” - <<http://sonhobrasileirodapolitica.com.br/>>
- c) Bortolato, F. Ligando Dados Governamentais Abertos: uma ontologia do Processo Legislativo de São Paulo. Dissertação de mestrado. IPT: São Paulo, 2014. Disponível em <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20783\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20783_arquivo.pdf)>

### 2.3.5 Tópicos de Arthur Ituassu

- a) Investir em capacitação educacional, para diminuir desigualdades do uso da Internet: “Nesse sentido é que se torna de suma importância para o País, neste momento, não tanto a ampliação da infraestrutura tecnológica, mas a capacitação educacional e cultural daqueles menos favorecidos, de modo a se diminuir as desigualdades de uso da rede. Se não fizermos isso de forma urgente, arriscamos ter na internet mais um elemento gerador e multiplicador

das assimetrias sociais existentes em nosso País, ao invés de um veículo de transformação em prol de uma democracia mais rica, forte e vibrante.”

- b) O Estado deve considerar a “capacidade de ouvir” do cidadão: não basta mecanismos de comunicação, deve-se avaliar o quão adequado está a informação publicizada
- c) Realizar monitoramento da web para avaliar a espontaneidade do cidadão
- d) Na Era da Visibilidade Onipresente, a Internet é o meio menos oneroso para encorajar o input massivo e democrático na formulação de políticas. Permite promover a exposição, pelos cidadãos, de visões políticas discordantes e o debate continuado sobre questões comuns.
- e) Iniciativas digitais devem contemplar o fortalecimento da cidadania, o reforço de uma sociedade calcada nos direitos, a garantia de participação da minoria observando os princípios:
  - participação
  - transparência
  - publicidade
  - igualdade
  - diversidade
  - porosidade

#### 2.3.5.1 Referências

- a) Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital - <<http://www.ceadd.com.br/>>

## 2.4 Audiência pública “Impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação no processo legislativo”

8ª Reunião da CSF<sup>5</sup>, realizada em 13 de junho de 2016.

### 2.4.1 Questão orientadora

- a) Como as tecnologias de informação (TICs) afetarão o processo legislativo no Brasil e no mundo, considerando os aspectos de participação social, agilidade em legislar sobre questões urgentes, estabilidade jurídica, qualidade das normas jurídicas emanadas e transparência?

---

<sup>5</sup> <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=5000&codcol=1716>>

### 2.4.2 Convidados

- a) **Sr. Guilherme Brügger D'amato:** Diretor do Centro de Informática da Câmara dos Deputados - Cenin
- b) **Sr. Carlos Marcos Batista:** Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - UnB
- c) **Sr. Sérgio Soares Braga:** Professor da Universidade Federal do Paraná - UFPR
- d) **Sr. Thiago Luis Santos Sombra:** Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB
- e) **Sr. Gil Giardelli:** Colunista da Revista Você S/A e da BandNews FM

### 2.4.3 Tópicos de Guilherme Brügger D'amato

- a) Aplicativos para dispositivos móveis: foco em transparência e comunicação
- b) Pensar em como filtrar ruído, como *flames* e *trolls*, de interações via redes sociais
- c) Senado deve focar no desenvolvimento de software para processo legislativo e nuvem, com barateamento de custos, e não em desenvolver softwares que não sejam de atividade fim
- d) Imersão de pessoas da TI na área fim, para desenvolvimento de sistemas especialistas
- e) Desenvolver política de gestão de talentos, capacitação tecnológica e de processo legislativo

### 2.4.4 Tópicos de Carlos Marcos Batista

- a) Fomentar a participação em debates online: “Alguns temas podem ser trazidos da forma tradicional para a forma virtual: pesquisa de opinião pública em rede sobre temas de interesse político-social; os conselhos de gestão em rede; os grupos de focos; os júris políticos com transmissão direta; a implementação e o estímulo à criação de grupos de pressão em rede; e aquilo que se chamou, no Brasil, de discussão da programação financeira participativa em rede, mais conhecido como Orçamento Participativo, que não foi uma experiência das mais gloriosas, mas foi uma experiência pelo menos inicial em termos de participação popular”



### 2.4.5 Tópicos de Sérgio Soares Braga

- a) Criação de índice geral de transparência e de participação acima daquilo que é esperado do custo por Parlamentar, a exemplo da Assembleia Legislativa de Minas
- b) Aperfeiçoar os mecanismos de interação e apoio com apoiadores stakeholders: convidar o Prof. Wilson Gomes, da Universidade Federal da Bahia, Instituto Nacional de Democracia Digital, especialista em redes digitais
- c) Fortalecer e dar autonomia e visibilidade ao trabalho das assessorias especializadas
- d) Instituir comitês de monitoramento e de supervisão com representantes externos, especialistas no assunto – o Prof. Carlos é uma indicação
- e) Estabelecer parcerias e investir na apresentação de dados abertos. O que o gestor fala que é um dado aberto nem sempre é o que o demandante, o usuário, acha que é um dado aberto: existe toda uma controvérsia sobre isso
- f) Aprimorar a responsividade do órgão, facilitar o contato com o eleitor e dinamizar a TV pública do Senado, reproduzindo conteúdo nas redes sociais
- g) Dinamizar a integração entre os parlamentos locais, por exemplo via UNALE (União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais), e reforço de ações do Interlegis
- h) Criar um sistema capilarizado de integração digital com o cidadão, por exemplo, criando uma revista para publicar o trabalho da assessoria, no estilo da Canadian Parliamentary Review
- i) Tendência: ir para os canais em que a massa está. Não ficar de forma passiva
- j) Desenvolver websites legislativos que tenham as seguintes funções básicas:
  - Legislação
  - Representação e Formação de elites
  - Resolução de Conflitos
  - Educação
  - Fiscalização e Supervisão
  - Legitimação

#### 2.4.5.1 Referências

- a) WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos, 1993. Volume 30 de Coleção Clássicos do pensamento político

- b) <<http://www.unale.org.br/>>
- c) <<http://www.revparl.ca/english/index.asp>>
- d) <<http://observatory-elites.org/>>
- e) BRAGA, S. (2007). O papel das TICs na institucionalização das democracias: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil Brasília: Plenarium
- f) LESTON-BANDEIRA, C. (2007). The impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. Parliamentary Affairs, London, v. 60, n. 4, p. 655-674.aug. .
- g) LESTON-BANDEIRA, C.; WARD, S. (2008). Parliaments in the Digital Age. Oxford: The British Academy. 51 p. Oxford Internet Institut, Forum Discussion Report 13, January 2008.
- h) NORRIS, P. (2001). Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press.

#### 2.4.6 Tópicos de Thiago Luis Santos Sombra

- a) Amplo processo de participação popular, como votação, pela Internet, a exemplo da Finlândia
- b) Discussão de projetos legislativos a partir de novos paradigmas, observando limites para não exclusão de pessoas
- c) Investimento em inteligência artificial, por exemplo, para identificar a duplicidade de matérias em debate
- d) Assegurar a estabilidade jurídica e a agilidade no processo legislativo

#### 2.4.7 Tópicos de Gil Giardelli

- a) Capacitar servidores do Senado em ciência de dados
- b) Criar condições para a realização de inovações
- c) Novas tecnologias que devem ser analisadas:
  - Big Data: uso de algoritmos para ter previsibilidade e inovação
  - Internet das Coisas
  - Robótica
  - A Inteligência Artificial
  - TI de Centralizada, à Descentralizada à Distribuída
  - Bit coins
- d) Foco no negócio e nas pessoas, e não somente na Tecnologia

#### 2.4.7.1 Referências

- a) <http://www.ubatubasat.com/>
- b) Filme “Quanto tempo o tempo tem?” (<<http://www.adorocinema.com/filmes/filme-239826/>>)



---

## Visão de futuro

Visão de futuro é o estado desejado pela organização num horizonte temporal definido. Proporciona o delineamento estratégico a ser desenvolvido e implementado pela organização, orientando, com foco e desafio, as ações de hoje para construção do cenário de amanhã.

A proposta a seguir é uma narrativa sintética e consolidadora, interpretada das sugestões dos participantes das quatro audiências públicas e oficinas. O horizonte temporal sugerido para esta visão de futuro é o ano de 2025. A narrativa se dá no tempo presente, sinalizando a projeção ou “transferência” dos atores e da própria instituição para esse ano alvo.

### 3.1 Visão para o Senado e o Processo Legislativo em 2025

O Senado Federal, câmara alta do parlamento brasileiro, é reconhecido nacional e internacionalmente como instituição transparente e cidadã, referência em inovação associada ao Processo Legislativo. Suas ações e resultados reforçam a cidadania pela oferta proativa à sociedade e a seus representantes eleitos de informação qualificada e personalizada; e pela ampliação das possibilidades de participação popular no processo decisório político. Há investimento sustentado em ciência de dados, da informação e do conhecimento, assim como em tecnologia da informação e da comunicação. O processo de avaliação de políticas públicas é fortemente apoiado em tecnologia da informação e em indicadores objetivos, cobrindo produção legislativa, prospecção dos impactos futuros e análise da efetividade dos resultados. Os processos institucionais de gestão e assessoramento do Processo Legislativo são continuamente aperfeiçoados a partir de indicadores objetivos. O consumo de papel é minimizado no Processo Legislativo devido à adoção de tecnologias e processos digitais. Há permanente diálogo e intercâmbio de experiências do Senado com outros parlamentos, outras instituições públicas, entidades representantes da sociedade e com instituições acadêmicas — nacionais e internacionais.



---

## Ações de implementação da Visão de Futuro

Este capítulo detalha a visão de futuro consolidada no [Capítulo 3](#) desdobrando-a em diferentes perspectivas. Cada perspectiva é apresentada em uma seção que consiste em uma narrativa explicativa, um conjunto de indicações de ações para alcance da visão e uma lista de remissões aos tópicos do [Capítulo 2](#) que inspiraram as recomendações.

A exemplo do que ocorre na [seção 3.1](#), narrativa explicativa de cada dimensão se dá no tempo verbal presente, mas refere-se a uma projeção da visão no ano de 2025.

### 4.1 Participação popular

A participação ativa do cidadão em etapas do Processo Legislativo é uma realidade consolidada no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional. O estímulo à democracia participativa é permanente e, para isso, está disponível um conjunto considerável de recursos por meio dos quais os diversos setores da sociedade podem expressar seus anseios e suas expectativas percebendo, inclusive, as possíveis consequências de suas manifestações para o Processo Legislativo.

#### 4.1.1 Ações indicadas

- a) Permitir a proposição de rascunhos de emendas pelos cidadãos (Wikilegis/LexEdit).  
A exemplo da “Ideia legislativa”, permitir que emendas com determinado número de aprovações (curtidas) em determinado período de tempo sejam apreciadas pelo relator do projeto
- b) Criar mecanismos para qualificar a participação (não apenas “sim” ou “não”)
- c) Analisar a adoção e aperfeiçoamento da *Ontologia de Participação* (<<http://vocab.e.gov.br/2013/12/ops#ontologia>>)

- d) Aprimorar a notificação ativa de matérias:
  - permitir o acompanhamento de dispositivos;
  - identificar marcos chave do processo, especialmente referente a decisões finais;
  - informar a respeito de apreciação de vetos e transformação em norma jurídica
- e) Criar a notificação ativa de encontros legislativos: Pautas de comissões; Ordem do Dia de sessões plenárias; Convocações do Congresso Nacional
- f) Criar novos canais de comunicação, especialmente via aplicativos móveis
- g) Manter relacionamento com empresas que utilizam Dados Abertos

#### 4.1.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.1.3 b); 2.1.3 c); 2.1.3 d); 2.1.3 e); 2.1.4 a); 2.1.5 f); 2.1.5 g); 2.2.3 c); 2.2.5 a); 2.2.5 b); 2.2.6 e); 2.2.6 g); 2.2.6 h); 2.2.6 l); 2.3.3 d); 2.3.3 e); 2.3.3 g). 2.3.3 h); 2.3.3 i); 2.3.3 l); 2.3.4 b); 2.3.4 f); 2.3.4 h); 2.3.5 a); 2.3.5 d); 2.3.5 e); 2.4.5 i); 2.4.4 a); 2.4.6 a); 2.4.6 b).

### 4.2 Sistematização de manifestações dos cidadãos para parlamentares

Cada dia cresce o número de meios digitais por meio dos quais as pessoas se comunicam. O desafio de sistematizar essas informações e oferecer aos Parlamentares condições de compreender as necessidades dos cidadãos vem sendo superado pelo Senado Federal com o indispensável suporte de novas tecnologias. A adoção de serviços de inteligência artificial e a aplicação da ciência de dados fornecem ao Parlamentar um importante conjunto de informações capazes de direcionar suas ações.

O uso de tecnologias de tratamento de grande quantidade de dados e de sistematização de redes sociais traz salto qualitativo nos serviços de inteligência com tecnologia da informação.

#### 4.2.1 Ações indicadas

- a) Prover sistematizações automáticas de opiniões dos cidadãos a respeito de proposições legislativas realizadas em diferentes canais, como portais oficiais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de redes sociais digitais populares, como Twitter e Facebook
- b) Capacitar servidores em Ciência de Dados



## 4.2.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.1.5 b); 2.1.5 h); 2.2.6 f); 2.2.6 k); 2.2.6 n); 2.3.3 f); 2.3.4 e); 2.3.5 c); 2.4.3 b); 2.4.6 c); 2.4.7 a).

## 4.3 Informação legislativa personalizada

Cidadãos comuns, estudantes e jovens, pesquisadores, instituições públicas, organizações supranacionais e empresas obtêm do Senado Federal informações com o nível de detalhe e de abstração adequado a cada público. Há formas de ativamente comunicar interessados sobre assuntos específicos, e de explicar o processo legislativo de cada matéria de modo compreensível ao cidadão leigo nos procedimentos técnicos da construção de normas jurídicas. As informações legislativas contemplam respostas a questionamentos comuns e permitem esclarecer o cidadão a respeito de temas em debate no Senado Federal e no Congresso Nacional.

### 4.3.1 Ações indicadas

- a) Criar eventos periódicos abertos a todos os setores para avaliação e *feedback* das informações ofertadas pelo Senado Federal e o Congresso Nacional
- b) Criar comitê de monitoramento, avaliação e supervisão da qualidade das informações ofertadas pelo Senado Federal e Congresso Nacional com a participação de setores da sociedade
- c) Produzir “explicações de ementas” de forma adequada e acessível a cada tipo de público, adotando forma de escrita mais clara para a sociedade
- d) Criar estrutura organizacional para gestão de Dados Abertos (*Data Analytics*)
- e) Ampliar/facilitar o uso de vídeos explicativos produzidos inclusive por Senadores
- f) Oferecer análises integrais, como resumos e notas da consultoria, matérias jornalísticas e indexações de forma mais ampla e sistematizada
- g) Aprimorar a arquitetura da informação dos portais do Senado Federal e do Congresso Nacional para atender a aspectos como *findability* e *discoverability*, de modo a garantir acesso adequado à informação legislativa

### 4.3.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.1.5 a); 2.1.5 c); 2.2.4 a); 2.2.4 g); 2.2.6 i); 2.3.4 a); 2.3.4 c); 2.3.4 d); 2.3.4 i); 2.3.5 b); 2.4.3 a); 2.4.5 e); 2.4.5 f); 2.4.5 j).

## 4.4 Inovação em soluções para o processo legislativo

O Senado Federal possui condições adequadas e ambiente propício para prospecção e adoção de soluções inovadoras de tecnologia com foco na informação legislativa. O investimento em inovação mantém as pessoas motivadas, atualizadas e incentiva a busca por novos conhecimentos. Parcerias com academia e mercado são exploradas em todos os aspectos da gestão, da informação e da cidadania.

### 4.4.1 Ações indicadas

- a) Criar comitê de inovação com a participação de setores da sociedade
- b) Criar área específica no Prodasen com foco em inovação
- c) Avaliar oportunidades com base na Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências”)
- d) Avaliar oportunidades na área de Inteligência Artificial, especialmente quanto a produtos de ponta, como IBM Watson
- e) Instituir um programa permanente de modernização de sistemas legislativos

### 4.4.2 Tópicos relacionados nas audiências

[2.2.6 m\)](#); [2.3.3 a\)](#); [2.3.3 b\)](#); [2.3.3 c\)](#); [2.3.4 g\)](#); [2.4.3 c\)](#); [2.4.7 b\)](#); [2.4.7 c\)](#); [2.4.7 d\)](#).

## 4.5 Processo legislativo sem papel

O processo legislativo é gerido por procedimentos e técnicas sustentadas por tecnologias que independem de papel físico. Isso permite que absolutamente toda informação do processo legislativo, inclusive o acervo histórico, seja acessível independentemente de acesso a documentos físicos impressos. Dessa forma o Senado também avança como instituição cidadã pois reduz o impacto ambiental ao utilizar papel minimamente.

### 4.5.1 Ações indicadas

- a) Implementar uso de assinatura digital para documentos legislativos
- b) Digitalizar e sistematizar acesso a documentos históricos com respectivas tramitações

#### 4.5.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.2.6 d).

### 4.6 Avaliação de políticas públicas instrumentalizada por TI

Instrumentos adequados de tecnologia da informação estão disponíveis e são utilizados para descrever e acompanhar as metas estabelecidas pelas políticas públicas instituídas com autorização do Senado Federal e do Congresso Nacional. Há transparência desses resultados, de modo que todo cidadão possa acompanhar essa execução, inclusive de forma integrada com relatórios do Controle Externo da execução orçamentária dessas políticas.

#### 4.6.1 Ações indicadas

- a) Investigar, desenvolver ou adquirir instrumentos adequados de tecnologia da informação para descrição e acompanhamento da execução de políticas públicas
- b) Criar sítio online para acompanhamento detalhado da execução de políticas públicas, similar ao da Assembleia de Minas Gerais<sup>1</sup>
- c) Integrar informações do Controle Externo a respeito da execução orçamentária referente a políticas públicas
- d) Estimular que, como boa prática legislativa, as proposições apresentem modelos de avaliação subjacente à proposta

#### 4.6.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.1.5 d); 2.2.4 b); 2.2.4 c); 2.2.4 d); 2.2.6 b); 2.2.6 j).

### 4.7 Gestão do processo legislativo por indicadores objetivos

Mecanismos de mensuração de eficiência de processos internos de gestão do processo legislativo fundamentam a melhoria contínua a partir de indicadores objetivos. Dessa forma, a gestão dos fluxos de trabalhos, dos conteúdos, dos documentos, dos registros, da qualidade da técnica legislativa, entre outros, são realizadas de forma objetiva e fundamentada em metas e objetivos bem definidos. Os índices utilizados são acessíveis a todos os cidadãos e comparáveis com indicadores de outros parlamentos.

<sup>1</sup> <<http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/>>

### 4.7.1 Ações indicadas

- a) Estipular indicadores de eficiência, objetivos e metas considerando benchmarks providos por como:
  - Inter-Parliamentary Union<sup>2</sup>
  - Banco Mundial<sup>3</sup>
  - Relatórios das conferências *World e-Parliament*<sup>4</sup>
  - Associações de Parlamentos
- b) Definir métricas automatizadas
- c) Implementar instrumentos de rastreabilidade de mudanças das proposições
- d) Definir ferramentas de compilação de emendas de normas
- e) Estabelecer política de gestão da informação do processo legislativo

### 4.7.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.1.5 e); 2.2.3 b); 2.2.3 d); 2.2.4 e); 2.2.4 f); 2.2.6 c); 2.4.3 d); 2.4.5 a); 2.4.6 d).

## 4.8 Diálogo com outras instituições

Por natureza o Senado Federal é uma instituição aberta ao diálogo e ao debate de ideias. Essa vocação natural é também saliente nas áreas técnicas e administrativas por existir constantes diálogos com entidades externas para integração de informações, produtos, materiais técnicos e científicos, além da execução de projetos de gestão de informação legislativa. Com isso, são estabelecidas mais parcerias na produção de ferramentas relacionadas ao Processo Legislativo e Orçamentário, e produtos desenvolvidos no Senado são utilizados por outras entidades legislativas.

### 4.8.1 Ações indicadas

- a) Criar evento específico para receber representantes de outros parlamentos para a troca de experiências
- b) Criar uma agenda constante com parlamentos de outros países
- c) Estabelecer canais de comunicação com *Parliament Monitoring Organizations*
- d) Firmar convênios de colaboração técnica entre áreas específicas, especialmente de tecnologia de outros parlamentos

---

<sup>2</sup> <<http://www.ipu.org/>>

<sup>3</sup> <<http://www.worldbank.org>>

<sup>4</sup> <<http://www.wepc2016.org/en/>>

- e) Participar do evento do *World Parliament Conference* (próximo em 2020)
- f) Promover *Hackathons* com envolvimento de estudantes, profissionais e empresas
- g) Estimular o *crowdsourcing*, especialmente *crowdtesting* de sistemas de informática desenvolvidos no âmbito do Senado Federal
- h) Viabilizar e fomentar a produção de softwares livres
- i) Convergir os conceitos utilizados nas duas casas legislativas federais (definição de ontologia única)
- j) Promover soluções de TI em conjunto com a Câmara dos Deputados, tais como:
  - Fusão das soluções e-Democracia e e-Cidadania
  - Sistemas de Taquigrafia (Escriba)
  - Gestão integrada de Normas Jurídicas (SIGEN), como atividades compartilhadas de indexação
  - Edição de documentos legislativa (LexEdit/Wikilegis)
  - Uso de padrões de codificação de textos legislativos (LEXML)
- k) Firmar convênios de cooperação técnica com instituições de pesquisa, especialmente as mencionadas nos eventos:
  - Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital<sup>5</sup>, (Prof. Arthur Ituassu)
  - Instituto Nacional de Democracia Digital, especialista em redes digitais, da Universidade Federal da Bahia, Prof. Wilson Gomes

#### 4.8.2 Tópicos relacionados nas audiências

2.4.5 b); 2.4.5 c); 2.4.5 d); 2.4.5 g); 2.4.5 h).

---

<sup>5</sup> <<http://www.ceadd.com.br/>>



---

## Considerações finais

O ciclo de audiências públicas e oficinas *A TI e o Processo Legislativo do Futuro* atingiu o objetivo de compor, a partir de olhares qualificados e diversos, visão de futuro do processo legislativo até 2025, avaliando a contribuição da TI nos cenários vislumbrados. O material coletado foi rico, com bom nível de convergência de opiniões entre os palestrantes. As audiências públicas e oficinas deram oportunidade ao corpo técnico do Senado Federal de escutar e debater, com atores externos, diversos temas relacionados ao Processo Legislativo no intuito de construir uma visão a respeito do futuro e de como a Tecnologia da Informação o influenciará.

Essas discussões permitiram projetar cenário futuro e forneceram insumos para que fosse possível indicar ações que podem ajudar o Senado a atingir aqueles grandes alvos. Este relatório apresentou essas indicações que devem subsidiar a alta administração da casa na definição de projetos que envolvem a tecnologia da informação aplicada ao Processo Legislativo.

Com base nessas indicações, o *Programa de Modernização dos Sistemas Legislativos e Parlamentares*, iniciado em 2015 e projetado até 2019, objeto de parceria entre a SGM e o Prodasen que convergiu na execução deste ciclo de audiências e oficinas, pode ser sucedido de uma nova série de projetos que visem alcançar uma realidade futura que atenda aspectos das ideias apresentadas neste relatório.

A avaliação sistematizada dos conteúdos coletados nas audiências públicas e nas oficinas evidencia a relevância do investimento estratégico continuado em tecnologia da informação e, especialmente, em pessoas qualificadas para conduzi-la. Esses investimentos são vetores de inovações transformadoras no Parlamento, do aprimoramento das práticas democráticas, do engajamento crescente da participação popular e da emancipação da consciência cidadã.