



**A UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS DE DELIBERAÇÃO REMOTA
PELO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: UM ESTUDO DO
CONGRESSO NACIONAL E DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS
ESTADUAIS**

Isabele B. Mitozo

Universidade Federal do Maranhão

Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política

Eixo: ELPE

A UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS DE DELIBERAÇÃO REMOTA PELO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: UM ESTUDO DO CONGRESSO NACIONAL E DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS

Isabele B. Mitozo

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo apresentar características fundamentais da utilização de sistemas digitais para deliberação remota pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas Estaduais do Brasil, no início da pandemia do Covid-19. Desse modo, apresenta-se um mapeamento das ações para aferir as seguintes variáveis: 1) utilização de plenário virtual; 2) voto remoto; 3) alteração da legislação; 4) assiduidade dos parlamentares; e 5) nível de sofisticação das ferramentas. Por fim, discutem-se os próximos passos que podem ser dados pelos parlamentos a partir dessa nova utilização das ferramentas on-line pelo corpo político, tendo em vista que algumas Assembleias Legislativas não se preocuparam com a regulação para sessões ordinárias da modalidade remota de reunião parlamentar e a maioria delas, tendo possivelmente subestimado a extensão do período de realização de sessões remotas, utilizaram-se de mecanismos menos profissionalizados para o registro de votação, dentre outros fatores, ao contrário das casas do Congresso Nacional.

Palavras-chave: Parlamento Digital; Sistemas deliberativos remotos; Congresso Nacional; Assembleias Legislativas; Brasil.

1 Introdução

O contexto da pandemia de Covid-19 trouxe novas dinâmicas e desafios aos parlamentos. Sendo instituições que concentram funções essenciais ao funcionamento das democracias (LESTON-BANDEIRA, 2009), a utilização de ferramentas que possibilitem a continuidade dos trabalhos em um período de distanciamento social necessário, como fator de contenção da crise sanitária, foi a saída mais viável para diversos parlamentos pelo mundo. Isso não significa dizer que houve homogeneidade na adoção desses mecanismos, tendo em vista, dentre outros fatores, a novidade desse tipo de atividade para muitas instituições.

No Brasil, as Assembleias Legislativas, parlamentos estaduais, passaram a utilizar, desde a deflagração da pandemia no país, mecanismos digitais para deliberação e votação remotas. Essas ações foram espelhadas na Câmara dos Deputados e no Senado

Federal, que, uma semana após a declaração de quarentena no país, aprovaram dispositivos legais para que ferramentas já existentes nas Casas pudessem ser transformadas em sistemas de deliberação remota. Assim, as ALs tornam-se casos bastante interessantes, tendo em vista que superaram muitos parlamentos nacionais nesse quesito, no referido contexto.

Não é de hoje, entretanto, que o Brasil é um caso de destaque no mundo, tendo concentrado boa parte da produção acadêmica da América Latina. Desde meados dos anos 1990, a Câmara dos Deputados, por exemplo, possui equipes tecnológicas e investe na digitalização de suas atividades, o que teve um salto qualitativo a partir da criação do Portal e-Democracia, entre 2008 e 2009, e da Lei de Acesso à Informação, em 2012 (FARIA, 2012). Vale ressaltar que iniciativas dessa Casa, especialmente após a instalação de seu laboratório de inovação digital, o LabHacker (2013), chegaram mesmo a influenciar projetos de outros legislativos nacionais, como foi o caso da *Digital Democracy Commission* do Parlamento Britânico (MITOZO, 2018) – e do recém-lançado Congresso Virtual do parlamento chileno.

O presente artigo, portanto, concentra-se em uma análise exploratória de como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e as Assembleias utilizaram-se do digital em seus processos, levando em conta as medidas de distanciamento social adotadas pelos estados em decorrência da pandemia de Covid-19. A partir de análise de conteúdo, apresenta-se um mapeamento das ações para aferir as seguintes variáveis: 1) utilização de plenário virtual; 2) voto remoto; 3) alteração da legislação para regular as atividades; 4) assiduidade dos parlamentares; e 5) nível de sofisticação das ferramentas.

Desse modo, o texto divide-se em cinco partes subsequentes. Primeiramente, discutem-se os desdobramentos teórico-metodológicos dos estudos sobre Parlamento Digital, a partir do que foi desenvolvido nas últimas duas décadas, em que se formou a referida área, e do atual contexto. Em seguida, apresentam-se as estratégias metodológicas adotadas para a análise realizada, cujos resultados são apresentados na quarta parte do artigo. Na quinta sessão, discutem-se os resultados da pesquisa à luz da literatura. Por fim, conclui-se com uma reflexão acerca dos próximos passos que podem ser dados pelos parlamentos a partir dessa nova utilização das ferramentas on-line pelo corpo político, o que deve ser considerada uma das inovações mais significativas no processo analisado.

2 Parlamento digital: origens e utilização na Pandemia de Covid-19

Os estudos acerca da modernização dos parlamentos, no sentido de maior utilização de plataformas digitais por parte dessas instituições do Estado, datam do final da década de 1990, quando iniciativas desse teor começam a se multiplicar. Uma das reflexões pioneiras, baseadas no caso do Parlamento Britânico, é de Stephen Coleman e colegas (1999), que apresentam uma análise exploratória acerca do que se denomina à época “modernização” dos legislativos, termo que deu nome à primeira comissão formada naquele parlamento com a finalidade de estabelecer mecanismos on-line de comunicação e transparência para essa instituição. É, todavia, 10 anos depois que se encontra um volume maior de pesquisas nesse escopo, o que contribui nitidamente para a delimitação de uma área em formação, denominada recentemente de estudos em e-Parlamento ou Parlamento Digital.

Leston-Bandeira (2007, 2009), uma das pesquisadoras mais atuantes da última década, dá início às análises acerca do uso de websites por parte de parlamentos para promover valores democráticos e expressar o exercício de suas funções aos cidadãos. Nesse bojo, encontram-se os mais diversos estudos, desde análises de websites institucionais (PEIXOTO, 2013; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016), àquelas sobre petições on-line (MACINTOSH *et al.*, 2008; ASHER *et al.*, 2017; LESTON-BANDEIRA, 2019), dentre muitos outros tipos.

Pesquisas nesse escopo surgem pelo fato de que, com o passar dos anos, os legislativos foram seguindo os governos nas ações de abertura e desenvolvendo suas estratégias digitais para se aproximarem dos representados e fortalecerem sua credibilidade a partir da promoção de acesso à informação e à transparência legislativa (OPENING PARLIAMENT, 2012). Recentemente, as investigações têm adotado uma perspectiva mais essencialista à importância do uso do digital de forma ampla pelas instituições do Estado, sobretudo, os parlamentos. Romanelli (2015, p. 636), nesse contexto, afirma que parlamentos têm se utilizado de tecnologias digitais para fortalecer sua “legitimidade como instituições representativas mais abertas e democráticas”, ou seja, “instituições sustentáveis”, que se conectam com os cidadãos. Isso significa dizer que o uso de plataformas on-line seria indispensável a legislativos que queiram, no século XXI, manter diálogo com o público e, assim, reforçar a legitimidade de sua existência e da tomada de decisão pública, indispensável à sua própria manutenção.

Desse modo, o ato de digitalizar processos legislativos não deve ser visto como ameaça fatal ao modelo de representação vigente na maioria das democracias. Pelo

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

No caso brasileiro, é longa a tradição das casas do Congresso Nacional com a utilização do digital, o que as torna referência para outros parlamentos no mundo. A Câmara dos Deputados possui um time de desenvolvedores e outros profissionais de tecnologias digitais desde meados dos anos 1990, quando entrou em atividade o Portal da Câmara¹, que se constituiu como iniciativa inovadora na América Latina na época de seu lançamento. Algo notável é o fato de, desde os primórdios, esse website possuir canais de comunicação direta entre parlamentares e cidadãos, como os bate-papos (MARQUES, 2008), fato que demonstra o empenho dessa instituição em relação à modernização de sua comunicação. No início dos anos 2000, o sítio eletrônico “já disponibilizava ferramentas de participação, a exemplo de blogues e fóruns sobre assuntos legislativos diversos” (FARIA, 2012). Além disso, há mais de 10 anos foi instaurado o Portal e-Democracia (2008) na mesma casa, que inspirou o Senado Federal a desenvolver o Portal e-Cidadania, em atividade desde 2013.

O Portal e-Democracia é fruto de intensos debates entre setores técnicos da Casa, especialmente a Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica (APROGE) da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados (FARIA, 2012), e alguns deputados, surgindo como uma versão piloto em 2008 com a proposta de “ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital”², tendo em vista uma construção colaborativa de políticas públicas (MITOZO, 2015). Inicialmente gerido por uma equipe exclusiva, o portal possuía canais de *input* desde enquetes a fóruns de discussão, e destacou-se pela implementação de ferramentas *wiki* a fim de promover um processo colaborativo de construção legislativa, o que tem sido chamado pela literatura de *crowdlaw* (NOVECK, 2018; AITAMURTO; CHEN, 2017). O projeto cresceu, pois congregava em seu time diversas especialidades, de modo que se consolidou e evoluiu para um projeto inédito em legislativos no mundo: a criação de um laboratório hacker como órgão oficial da Câmara dos Deputados.

A formação desse laboratório de inovação, o LabHacker, na Câmara dos Deputados, em 2013, trouxe ao Congresso Nacional uma cultura mais estabelecida de

¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Último acesso em: 10 mai. 2022.

² Texto de abertura do Portal e-Democracia, disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/> Último acesso em: 10 mai. 2022.

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

O Senado Federal, por sua vez, também tem se modernizado seguindo os passos da câmara baixa, tendo lançado seu sítio eletrônico no mesmo período, possuindo perfis ativos em diferentes redes sociais digitais e uma plataforma de participação criada em 2013, o Portal e-Cidadania³. Por meio desta iniciativa, os cidadãos podem se engajar com o Senado a partir de três canais: 1) Evento interativo, que consiste na participação em audiências públicas interativas; 2) Ideia legislativa, proposição de um projeto de lei que precisa ser apoiado por outros cidadãos; e 3) Consulta pública, enquete pela qual os usuários podem votar se concordam ou não com um projeto em tramitação no Senado. Este último canal ganhou bastante destaque nas eleições de 2018, quando recebeu grande número de participantes em suas enquetes, sobretudo aquelas que abordavam projetos que estavam na pauta de um dos presidentes no segundo turno da disputa, ligados a questões de ideologia política e moral. Essa chamada ao engajamento dos indivíduos acontecia por meio de canais de campanha, principalmente o aplicativo de mensagens WhatsApp (CHAGAS *et al.*, 2021).

De acordo com Peixoto (2020), o que permitiu que o Congresso Nacional brasileiro despontasse como destaque mundial e tivesse suas ações digitais agilizadas para um período singular que vivenciamos são três fatores: 1) capacidade digital; 2) resposta política; 3) capacidade administrativa. No mesmo sentido, Mitozo (2018), a partir de uma análise comparativa do desenvolvimento e do uso de mecanismos digitais para participação política, estabelece quatro fatores como imprescindíveis ao funcionamento de ações digitais eficientes em parlamentos: 1) institucionalização das iniciativas; 2) envolvimento da Presidência da Casa com as ações; 3) integração entre setores da Casa

³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Último acesso em: 10 mai. 2022.

em torno da(s) iniciativa(s); e 4) tipo de relação mantida entre parlamentares e representados, derivada das regras do sistema eleitoral adotado.

Williamson (2020), com uma visão mais voltada à realidade interna das instituições legislativas, aponta três fatores essenciais ao uso de tecnologias digitais para o trabalho parlamentar remoto: 1) acesso ao uso dos mecanismos pelos parlamentares (tendo em vista as desigualdades de acesso e letramento digital desses indivíduos); 2) segurança do sistema usado para deliberação e voto remotos; e 3) confiabilidade, transparência e possibilidade de auditar o processo (esses dois últimos, fatores que poderiam mesmo impedir parlamentos de utilizarem o digital como alternativa, como foi o caso do *Bundestag* alemão).

Percebe-se, portanto, que, para os pesquisadores acima apresentados, é necessário que haja uma regulação dessas atividades, a fim de que elas passem a compor, de forma mais robusta, os processos desenvolvidos nas Casas, garantindo segurança e legitimidade na tomada de decisão pública. Além disso, é importante que os parlamentares renovem sua visão acerca do uso do digital para o trabalho cotidiano da legislatura, uma vez que, até agora, essa abertura do legislativo por meio digital teve efeitos pouco significativos sobre o corpo político.

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

Mediante esse contexto, faz-se necessário analisar como parlamentos em âmbito nacional e subnacional têm se utilizado de mecanismos para trabalho parlamentar remoto, a fim de identificar em que nível Casas regionais estão em relação ao Congresso Nacional e se houve um processo de regulação ou institucionalização desse modelo, conforme apontado como essencial pelas reflexões de Mitozo (2018), Peixoto (2020) e Williamson (2020).

3 Estratégias metodológicas

Conforme apresentado na introdução desse artigo, o objetivo da pesquisa que aqui se apresenta é identificar os modos de adoção dos chamados sistemas deliberativos remotos pelas Casas Legislativas a partir da deflagração da pandemia de Covid-19 no Brasil, em 2020, e compreender as características desse processo, o que se desdobra em outros dois objetivos específicos: 1) Depreender características das sessões; 2) Compreender particularidades de adoção e regulação de sistemas de deliberação remota para as atividades legislativas.

A fim de desenvolver a análise proposta, estabeleceu-se como estratégia de coleta uma prospecção realizada a partir da busca de notícias e documentos legais acerca da adoção de sistemas de deliberação remota pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas (doravante, ALs). Primeiramente, a busca aconteceu por meio dos próprios websites dos casos em estudo. Adicionalmente, devido às dificuldades encontradas com mecanismos de busca nativos dos sites – problema já identificado por Braga, Mitozo e Tadra (2016) –, decidiu-se coletar, por meio de buscadores comerciais, notícias acerca desse fenômeno.

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

As três primeiras características eram binárias, ou seja, variáveis classificadas em “sim” ou “não” (isto é, característica existente ou inexistente). A variável “assiduidade dos parlamentares”, coletada a partir dos dados sobre votações em sessões remotas, foi composta por três categorias:

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

A quinta variável, por sua vez, como aferia nível de sofisticação das ferramentas adotadas, possuía quatro categorias:

- a) Alto – quando a Casa se utiliza de software ou aplicativo para o voto.
- b) Médio – quando a instituição adota o voto aberto na própria sessão on-line, por meio de indicação verbal ou gestual.

c) Baixo – quando o voto remoto é realizado de forma analógica (telefone, sistema analógico do parlamento – para aqueles que funcionam em sistema híbrido).

d) Inexistência de ferramentas para essa finalidade.

A seção seguinte do artigo apresenta, portanto, os resultados dessa análise, ainda preliminares, tendo em vista que o escopo da pesquisa em desenvolvimento é bem mais amplo.

4 Análise

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

A Câmara dos Deputados brasileira foi uma das primeiras instituições legislativas no mundo a aprovar o uso de sistema de deliberação remota em seus procedimentos. A realização de sessões pelo Plenário Virtual é, então, apresentada a partir da Resolução nº 14/20, regulamentada por meio do Ato da Mesa nº 123/20, de 17 de março de 2020. A aprovação de dispositivo legal para a instauração de mecanismos digitais como parte do processo legislativo é uma ação inovadora, que deixa o Brasil entre os 15 países que realizaram alguma mudança legislativa nesse sentido (MITOZO, 2021).

A plataforma utilizada para as reuniões, tanto plenárias quanto de comissões, pela referida casa foi a versão corporativa do software *Zoom Meetings*, que permite videoconferência por tempo ilimitado. A participação nas videoconferências pode ser validada, para fins de segurança, somente mediante um link enviado a cada sessão para o e-mail institucional cadastrado pelo parlamentar. Do mesmo modo, é necessário que esse representante tenha gerado uma ID em cada dispositivo que usar para essas reuniões (computador, tablet, celular). O registro de presença e as votações nominais são realizados por meio do aplicativo Infoleg⁴, já existente na Câmara, mas adaptado para a nova utilização por parte dos deputados na modalidade de Plenário Virtual. A fim de garantir a segurança das votações, o aplicativo solicitará login e senha dos parlamentares, de modo similar às votações presenciais no sistema da casa, e o aparelho celular usado para operar o aplicativo deve ter passado por processo de autenticação, como os dispositivos para a participação nas videoconferências do Plenário Virtual.

O Infoleg, desenvolvido pela própria Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação (DITEC, antigo CENIN) da Câmara dos Deputados, foi lançado no início de

⁴ Disponível para download em: <https://www2.camara.leg.br/infoleg/aplicativo/>. Último acesso em: 20 abr. 2022.

2016 com o intuito de atender a Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 2012, que prevê a ampla disposição de dados sobre instituições públicas do Estado brasileiro por elas próprias. A ferramenta digital disponibiliza em tempo real informações detalhadas acerca de cinco instâncias: Deputados, Agenda, Plenário, Comissões, Proposições e Legislação. Percebe-se, portanto, que essa ferramenta oferta conteúdo que vai desde a biografia dos parlamentares aos gastos da casa e aos resultados de votações e, a partir dela, o cidadão pode conferir dados de sessões do Plenário e de comissões desde 2001⁵.

4.2 O Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal

A adaptação remota do Senado Federal para o período de pandemia foi estabelecida pelo “Ato da Comissão Diretora Nº 7 de 2020, que define o Sistema de Deliberação Remota, e [pela] Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa Nº 13 de 2020, a qual dispõe sobre os procedimentos para a apresentação de proposições e documentos legislativos de forma remota, respectivamente” (BRASIL, 2020, p. 8)⁶. A adoção de mecanismos digitais ocorreu em dois níveis: um sistema para desenvolvimento das sessões plenárias e outro destinado às votações.

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

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

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

⁵ Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/483158-camara-lanca-o-infoleg-aplicativo-gratuito-para-celular-e-tablet-com-informacoes-legislativas/> Último acesso em: 10 jun. 2020.

⁶ Ambos os documentos datam de 18 de março de 2020.

nominal e aberta na videoconferência também podem fazê-lo, atividade que é registrada pela equipe naquela sala de controle da sessão montada no prédio do Senado, com equipe reduzida, e anotada em planilha para inserção no painel de votação.

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

Desse modo, pode-se afirmar que, quanto às variáveis analisadas, ambas as casas (1) se utilizaram de plenário virtual, (2) realizaram votações remotas, (3) alteraram seus regimentos para regular as atividades remotas; (4) obtiveram alta assiduidade dos parlamentares nas sessões, e (5) investiram em um alto nível de sofisticação das ferramentas utilizadas para deliberação online.

4.3 As Assembleias Legislativas e os sistemas remotos

Quanto às Assembleias Legislativas, constata-se que todas elas acabaram por utilizar, em alguma fase do período de pandemia, mecanismos para deliberação e votação remotas. Do mesmo modo, todas elas se utilizaram de ferramentas digitais, o que torna o Brasil um caso peculiar, tendo em vista que esse é um avanço que não ocorreu em alguns parlamentos nacionais pelo mundo que adotaram ferramentas diversas para votação de forma remota (MITOZO, 2021).

Tabela 1 - Características de utilização de reuniões remotas pelas ALs

Plenário digital	Voto remoto	Dispositivos legais
26	26	19

Fonte: Elaboração da autora.

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

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

Levando em consideração a celeridade com que cada AL estabeleceu o trabalho parlamentar remoto, percebe-se que a larga maioria delas iniciou os trabalhos ainda em março, com sessões remotas acontecendo com uma semana ou menos de diferença em

relação ao Congresso Nacional. Esse foi o caso da ALCE (Ceará), que teve sua primeira reunião no plenário virtual (após teste dia 19 de março de 2020, em que foi aprovado o ato de Mesa que estabelecia a regulamentação das sessões remotas) dia 20 de março, apenas dois dias depois das reuniões do Legislativo em âmbito nacional (18 de março); e da Alep (Paraná), que iniciou os trabalhos parlamentares remotos no dia 23 de março. Por outro lado, cinco ALs começaram suas atividades remotas apenas em abril (Legislativos de Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe).

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

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

Alta	Média
21	4

Fonte: Elaboração da autora

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

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

Não foi possível, por ora, encontrar informações nesse sentido quanto à Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que adotou por pouco tempo a estratégia de sessões remotas, como mencionado anteriormente nesta análise, dados que serão atualizados futuramente na pesquisa, a partir de entrevistas com consultores da referida

Casa Legislativa, próximo passo da investigação. Isso justifica que a soma de ALs contabilizadas na tabela anterior (Tabela 2) seja igual a 25.

Além dessas disparidades, olhando mais de perto cada ocorrência, vale destacar que o fato de realizarem voto remoto não significou paridade tecnológica entre todas as 26 ALs, conforme se pode inferir a partir dos resultados apresentados no Tabela 3, a seguir.

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

Alto	Médio
10	16

Fonte: Elaboração da autora.

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

Dentre as 16 ALs com uso de tecnologia considerada de média sofisticação, o voto foi realizado de maneira verbal ou gestual durante a própria videoconferência da sessão ou, como no caso do parlamento do Mato Grosso do Sul, por meio do WhatsApp, serviço de trocas instantâneas de mensagens por celular (*Mobile Instant Messaging Service*). Combinando as características “aprovação de dispositivos legais para regulamentar o trabalho parlamentar remoto”, “alto nível de sofisticação de ferramentas” e “alta assiduidade dos parlamentares às sessões remotas”, chega-se a oito Legislativos que atenderam a todos esses critérios, podendo ser classificados como modelo de gestão digital parlamentar no período de pandemia, a saber: as ALs de Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Norte.

5 Discussão dos resultados

A partir dos resultados obtidos pela análise de características dos sistemas de deliberação remota das casas do Congresso Nacional, pode-se concluir que o nível tecnológico adotado é uma característica notável do processo de deliberação e votação

remotas, observando, além da viabilidade das ferramentas para essa finalidade, a instrução dos parlamentares, a segurança técnica do processo e, sobretudo, a garantia de que esses procedimentos estão de acordo com o regimento de cada casa e a Constituição Federal. Essas características, portanto, colocam essas instituições em lugar de destaque no mundo, em que não se encontra, até o momento da elaboração deste artigo, nenhum parlamento nacional que tenha adotado procedimentos similares.

Quanto às ALs brasileiras, pode-se constatar que essas Casas, de modo geral, seguiram o exemplo do Congresso Nacional e aderiram ao trabalho parlamentar por meio de ferramentas digitais. Essa adoção não significou, todavia, uma homogeneidade nos modos de utilização das ferramentas on-line para o trabalho legislativo. De toda forma, não se pode desconsiderar o Brasil como um caso coeso e avançado de desenvolvimento digital para parlamentos mais abertos, tendo em vista que as ALs apresentaram melhor desempenho que muitos parlamentos nacionais analisados pela autora em outra oportunidade (MITOZO, 2021).

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

Por outro lado, a Alesc estava no primeiro quartil dos legislativos estaduais e nacional, com índice de expressão de sua função de representação em ambiente online bastante próximo daqueles da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas foi uma das ALs com pior desempenho em relação à adoção de um sistema de deliberação remota, pois não fez alterações legislativas, nem adotou plenamente a modalidade remota, o que ocorreu durante período bastante limitado. Além disso, pode-se dizer que há problemas básicos com o mecanismo nativo de busca do website da Casa catarinense, pois não foi fácil encontrar as informações necessárias à coleta de dados, assim como algumas delas não puderam mesmo ser localizadas.

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

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

Nesse sentido, deve-se destacar o caso da ALMG, que, no contexto analisado, pode ser comparada ao parlamento da Estônia. Embora os parlamentos de ambas as localidades possuam longa tradição na adoção de ferramentas digitais para suas atividades (o voto eletrônico é uma realidade naquele país desde 2011 e a Casa de Leis mineira já chegou a ser classificada como mais digitalmente evoluída que o Senado Federal – cf. BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016), eles não se constituíram como exemplos de adoção do digital para o funcionamento das atividades legislativas.

Seguindo os resultados referentes aos parlamentos nacionais em outro âmbito desta pesquisa (MITOZO, 2021), as ALs passaram a adotar mecanismos on-line para reuniões, sessões plenárias ou comissões, e poucas delas para audiências públicas, a maioria delas cumprindo pelo menos um dos quesitos estabelecidos por Williamson (2020): a capacidade de viabilizar sistemas acessíveis aos parlamentares. Entretanto, devem-se fazer ressalvas aos demais – segurança; e confiabilidade e possibilidade de auditar o processo –, que só foram totalmente cumpridos por 10 Casas de Leis analisadas, enquanto as restantes realizaram votações de forma mais mecânica ou por meio de ferramentas menos seguras, como mensagens de texto no aplicativo proprietário

WhatsApp. Além disso, com raras exceções (7 ALs), os parlamentos não avançaram em ações para institucionalizar, em alguma medida, os sistemas de deliberação remota.

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

6 Conclusão

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

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

No caso das ALs brasileiras, foi uma ação positiva o uso de sistemas remotos para deliberação parlamentar, pois os Executivos estaduais precisaram bastante do trabalho dessas Casas, tendo em vista o contexto conturbado vivido no país por conta da pandemia e da falta de articulação federal das políticas de enfrentamento da crise. Desse modo, torna-se necessário investigar em caráter mais qualitativo o desenvolvimento desses trabalhos no referido período histórico, a fim de identificar outras nuances nos processos internos às ALs durante a utilização daquelas tecnologias.

Todas essas atividades acabaram por inspirar também as Câmaras Municipais, embora algumas delas, como aquela da cidade de São Paulo, já tenham evoluído a ponto de desenvolverem projetos de inovação digital para processos legislativos durante esse período de pandemia (MITOZO, MASSUCHIN, OLIVEIRA, 2021). Essas instâncias são, portanto, o próximo passo analítico da pesquisa em desenvolvimento, uma vez que ainda são casos de difícil acesso, mas para os quais as estruturas da análise aqui apresentada abrem portas. Desse modo, acredita-se que será fechada uma lacuna importante na literatura nacional acerca de e-Parlamentos, assim como trará um panorama mais abrangente da situação dessas instituições no contexto singular da pandemia do início do século XXI.

Quanto aos próximos passos que os parlamentos podem dar em relação a inovações democráticas a partir do uso do digital, há pelo menos quatro lições que podem ser aprendidas e, conseqüentemente, podem contribuir com avanços benéficos às democracias representativas. Em primeiro lugar, não são necessárias tecnologias de última geração para desenvolver projetos de digitalização, como os sistemas de deliberação remota, isto é, basta que os parlamentos aprendam a se utilizar de ferramentas que sejam manejáveis por seus representantes e que propiciem, pelo menos, transparência e *accountability* dos processos. Segundo, a partir do uso do digital, os parlamentares podem se dedicar mais a seus distritos eleitorais, assim como reduzir gastos do poder público com deslocamentos, especialmente em um país de dimensões continentais, como é o caso do Brasil. Por fim, a institucionalização das inovações é essencial para que os representantes envolvam-se com elas e utilizem-nas, de fato, para expandir e reforçar suas funções de representação, fiscalização, legislação, legitimação (LESTON-BANDEIRA, 2009), educação e participação (BRAGA, MITOZO, TADRA, 2016).

Referências

- AITAMURTO, T; CHEN, K. The value of crowdsourcing in in public policy making: epistemic, democratic and economic value. **The theory and practice of legislation**. DOI: 10.1080/20508840.2017.1282665, 2017.
- ASHER, Molly; LESTON-BANDEIRA, Cristina; SPAISER, Victoria. Do parliamentary debates of e-Petitions enhance public engagement with parliaments? An analysis of Twitter conversations. **Policy & Internet**, Oxford, v. 11, n. 2, p. 149-171, 2019.
- BERNARDES, Cristiane; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 91-107, setembro, 2016.
- BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele; TADRA, Júlia. As funções desempenhadas pelos websites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.793-819, jul./set. 2016. BRASIL. Senado Federal. Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação remota. Brasília, 2020.
- BRASIL. Senado Federal. **Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação remota**. Brasília, 2020.
- CHAGAS, Viktor; MITOZO, Isabele; BARROS, Samuel; SANTOS, João Guilherme; AZEVEDO, Dilvan. The ‘new era’ of Political Participation: WhatsApp and call to action on the Brazilian senate’s consultations on the e-cidadania portal. **Journal of Information, Technology & Politics**, 19:3, 253-268, DOI: 10.1080/19331681.2021.1962779
- COLEMAN, S.; TAYLOR, J; VAN DE DONK, W. (ed.). **Parliament in the Age of the Internet**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- COLEMAN, Stephen. Connecting parliament to the public via the Internet: Two case studies of online consultations. **Information, Communication & Society**, London, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2004.
- DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION. **Open Up! Report of the Speaker’s Commission on Digital Democracy**. House of Commons, January 2015. Disponível em: <http://www.digitaldemocracy.parliament.uk/>. Último acesso em: 20 jun. 2021.
- FARIA, Cristiano F.S. **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 60, n. 4, 2007, p. 655-674.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary functions portrayed on European parliaments’ websites. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 13- 27, Out/2009.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. **Policy & Politics**, Bristol, 2019, p. 1-22. DOI: 10.1332/030557319X15579230420117.
- MACINTOSH, Ann; ADAMS, N.; WHYTE, A.; JOHNSTON, J. ePetitioning in the Scottish Parliament. **Digital Government**, Springer-US, p. 487-501, 2008.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro** (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, 2008. 498p.
- MITOZO, Isabele B. **E-participação nos parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. 267p.
- MITOZO, Isabele B. E-participação e mecanismos de intervenção civil: o Portal e-Democracia e a discussão das leis do orçamento nacional. **E-Legis**, Brasília, n. 17, p. 51-71, maio/ago 2015.

MITOZO, Isabele B. Sistemas Deliberativos Remotos: Como os parlamentos se adaptaram ao distanciamento social e que lições podemos tirar desse processo. In: MEYER, Emilio P. N.; POLIDO, Fabrício B. P.; TRIVELLATO, Márcia C. S. (org.). **Democracia e internet entre a Constituição, direito e relações internacionais**. Belo Horizonte: Initia via, 2021.

OPENING PARLIAMENT. **Declaration of Parliamentary Openness**. 2012. Disponível em: <www.openingparliament.org/declaration>. Acesso em: 15 mai. 2022.

PEIXOTO, Tiago. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/>. Acesso em: 10 maio 2022.

PEIXOTO, Tiago. **Open parliaments: technological enactment in state legislatures**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – European University Institute, 2013.

ROMANELLI, Mauro. Towards sustainable parliaments. In: BRĂȚIANU, C.; ZBUCHEA, A.; PÎNZARU, F.; VĂTĂMĂNESCU, E.M.; LEON, R. D. (ed.). **Strategica**, III International Academic Conference, Bucharest, Romania, p. 636- 646, 2015.

WILLIAMSON, Andy. **How are parliaments responding to the coronavirus pandemic?** Hansard Society Blog, 2020. Disponível em: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic?>. Acesso em: 15 abr. 2022