AS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELAS WEBSITES PARLAMENTARES DA AMÉRICA DO SUL E O PAPEL DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS E PARTICIPATIVOS[1]

THE FUNCTIONS PERFORMED BY SOUTH AMERICAN PARLIAMENTARY WEBSITES AND THE ROLE OF EDUCATIONAL AND PARTICIPATORY PROGRAMS

Fabricia Almeida Vieira[2], Pedro Henrique Santos Notti [3],
Fernando Wisse Oliveira Silva[4], Andréa Sampaio Perna[5]

Resumo *O objetivo deste artigo é analisar as funções parlamentares desempenhadas pelos websites parlamentares da América do Sul, inclusive suas funções educativas e participativas. Trata-se de um estudo piloto, a ser posteriormente desenvolvido e aprofundado, que baseia-se no modelo metodológico proposto por Cristina Leston-Bandeira, em seus diversos trabalhos sobre os websites parlamentares europeus. Os resultados apontam para uma ampla desigualdade na distribuição das funções educativas e participativas os portais legislativos sul-americanos, ao mesmo tempo em que ocorrem experiências de vanguarda que contribuem para um maior enraizamento social dos órgãos parlamentares em alguns países.*

Palavras-chave: *e-parlamentos, funções do Legislativo, educação legislativa, e-participação.*

Abstract: *This article aims to analyse the parliamentary functions portrayed by South Americans legislative websites, focusing on the educational and participatory functions. Our analysis is based on the methodological model proposed by Cristina Leston-Bandeira, in their several works about European parliamentary websites. The results point to a wide inequality in the distribution of educational and participatory functions between the SA legislative portals.*

Keywords: *e-parliaments, legislative functions, political education, e-democracy.*

---

[1] Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 4 - Internet e política do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.

[2] Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Email: fa.almeida2010@gmail.com
[3] Graduando de Ciências Sociais – Universidade Federal do Paraná. Email: pedronotti@gmail.com
[4] Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Email: fernandowisse@gmail.com
[5] Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília e servidora da Câmara dos Deputados. Email: andrea.perna@camara.leg.br

1. Introdução: as funções do parlamento e a internet.

A internet vem sendo analisada como fonte de informação sobre os assuntos parlamentares e como facilitadora dos processos de interação entre parlamentos e cidadãos por uma considerável literatura há mais de duas décadas. Uma contribuição importante da literatura mais recente sobre e-parlamentos é a de demonstrar que, além de suas funções legislativa e representativa propriamente ditas, os órgãos parlamentares podem desempenhar uma série de outras funções que podem ser facilitadas através do uso das tecnologias digitais e, em particular, da internet. Nesse contexto, particularmente importantes são trabalhos recentes que buscam analisar o fenômeno da função educativa dos parlamentos e de seus portais, bem como os potenciais do uso das mídias sociais para uma maior aproximação entre parlamentos e cidadãos (Leston- Bandeira, 2009, 2012; Perna & Braga, 2012; Faria, 2012) .

Por outro lado, embora já exista um corpo considerável de estudos que abordam programas educativos do parlamento em alguns países tais como as Escolas do Legislativo ou Parlamento Jovem no mundo “off-line” (Assis, 1997; Cosson, 2008; Carvalho, 2009), desconhecemos trabalhos que busquem analisar de maneira sistemática como os parlamentos sul-americanos estão usando as tecnologias digitais para veicular tais iniciativas, no contexto de uma reflexão mais ampla sobre as funções desempenhadas pelos websites parlamentares (doravante referidos como WPs). Nesse sentido, além de suprir essa lacuna, um estudo das funções desempenhadas pelos órgãos legislativos através de suas plataformas virtuais justifica-se porque, como indicam outros autores, as tecnologias digitais podem ser um importante fator para a reaproximação do parlamento com os cidadãos, especialmente através do exercício de suas funções educativas e da abertura de oportunidades para que os cidadãos participem de forma mais ativa no processo decisório parlamentar, tendo também um importante papel pedagógico na difusão dos valores democráticos (Leston-Bandeira & Thompson, 2012, 2013; Faria, 2013; Faria & Braga, 2015). O objetivo deste artigo é elaborar um estudo-piloto, a ser posteriormente aprofundado, abordando essas questões aplicando uma versão ligeiramente modificada do quadro

analítico utilizado por Cristina Leston-Bandeira em suas análises dos WPs europeus (Leston-Bandeira, 2009), buscando destacar as funções educativas e participativas e algumas boas práticas divulgadas nos parlamentos sul- americanos.

Para cumprir estes objetivos, organizaremos nossa exposição da seguinte forma: em primeiro lugar, apresentaremos os elementos básicos de nossa metodologia e algumas questões de pesquisa e proposições básicas que estruturarão nosso enfoque; em seguida, apresentaremos alguns dos principais resultados de nossa investigação, destacando o desempenho dos índices de função dos WP e testando a correlação de fatores socioeconômicos e políticos com o desempenho de tais funções; por fim, examinaremos o desempenho das funções educativas e participativas do parlamento e extrairemos algumas conclusões gerais da análise efetuada.

2. Metodologia, questões de pesquisa e proposições básicas

A primeira dimensão de nosso estudo é efetuar uma análise das funções desempenhadas pelos WPs sul-americanos, a fim de verificar a extensão em que cada uma delas está presente nos websites analisados. Como dissemos, a referência básica será o estudo de Leston-Bandeira (2009), inclusive porque temos a pretensão de efetuar uma análise comparativa com os resultados obtidos por essa autora. Entretanto, ao contrário de Leston-Bandeira, procuraremos agregar duas funções àquelas quatro por ela examinadas (legislação, legitimação, representação e fiscalização), quais sejam, as funções de *educação* e *participação*. Além disso, procuraremos analisar o comportamento dos indicadores vis-à-vis algumas variáveis independentes de natureza socioeconômica e política, procedimento este que não é efetuado por esta pesquisadora, que se concentra nas características institucionais dos diferentes países.

As questões de fundo que examinaremos são as mesmas abordadas por Leston-Bandeira (2009) em sua análise: os websites parlamentares sul-americanos estão refletindo adequadamente todas as funções desempenhadas pelos órgãos parlamentares off-line? Estará ocorrendo na América do Sul o mesmo fenômeno

verificado por Leston-Bandeira na Europa, onde a função legislativa é o principal foco do trabalho parlamentar e a função representativa é menos desenvolvida? Assim como no caso dos parlamentos europeus, os websites parlamentares sul-americanos tendem a se concentrar mais nos resultados e nos produtos do trabalho parlamentar, em detrimento dos parlamentares individualmente considerados? Dando um passo adiante, outras questões, próprias desta investigação, foram suscitadas: os parlamentos sul-americanos têm desenvolvido programas que estimulem a educação cívica dos cidadãos e o incremento de sua participação junto à instituição?

Para responder a estas indagações, realizaremos uma análise de conteúdo de 19 websites ou portais legislativos de 10 países sul-americanos. Para facilitar a comparação com os resultados obtidos por Leston-Bandeira (2009), aplicamos em nosso estudo uma metodologia semelhante àquela empregada pela autora, aplicando aproximadamente os mesmos critérios de pontuação de variáveis. O monitoramento quantitativo e a metodologia foram desenvolvidos em estudos anteriores (Braga, Mitozo & Tadra, 2016) e a análise de conteúdo efetuada pelos autores do textos em julho e agosto de 2018.

Assim, empregamos, primeiramente, os indicadores sugeridos por Leston-Bandeira para efetuar um exame quantitativo das performances dos diferentes WP. Como dissemos, foram utilizados os quatro grupos de indicadores utilizados por esta autora, aos quais agregamos as funções de educação e participação.

(1) O primeiro indicador que analisamos é o *índice de legislação*, que avalia a quantidade de informação disponível nos websites legislativos sobre as proposições básicas que tramitam no órgão, tais como leis, projetos de lei, emendas, requerimentos e sobre a tramitação das principais proposições legislativas. Assim como no caso dos WPs europeus (Leston-Bandeira, 2009, p. 22) espera-se que tal função tenha um grande destaque nos países sul-americanos na medida em que a oferta detalhada de informações sobre as proposições legislativas e sua tramitação pode ser considerada como uma das principais funções dos órgãos parlamentares que podem ser dinamizadas através do emprego das tecnologias digitais, fenômeno que vem ocorrendo em várias partes do mundo e também no Brasil já há algum tempo (Norris, 2001; Braga, 2007). Dessa forma, os órgãos parlamentares tendem a

privilegiar a oferta de informações sobre o processo legislativo, qualquer que seja o efetivo papel desempenhado pelo órgão no processo decisório global, embora a eficiência na oferta dessas informações naturalmente varie entre os vários WPs.

(2) O *índice de legitimação* avalia as características presentes nos WP destinadas a proporcionar uma compreensão global do funcionamento da instituição parlamentar, tornando-o mais acessível ao cidadão (Leston-Bandeira, 2009: p. 16). Como já observado na literatura, esta função contribui para uma maior aceitação dos órgãos parlamentares pela opinião pública, ao propiciar uma explicação detalhada de seu papel, sua história, do funcionamento do parlamento para jovens e outros recursos didáticos e informativos sobre o órgão legislativo, dando uma resposta à pressão difusa por transparência e accountability existente nas democracias modernas. Espera-se que tal função seja privilegiada pelos gestores dos websites com o intuito de retirar os escândalos políticos divulgados pela cobertura midiática do centro das atenções em virtude das decisões políticas fundamentais que tramitam pela Casa. Com isso, há o potencial dos gestores dos sites de explicar outras dimensões do funcionamento de uma casa legislativa à opinião pública. A partir dos resultados de estudos sobre os parlamentos europeus, esperamos que o desempenho desse índice seja elevado, mas inferior ao índice de legislação (Leston-Bandeira, 2009, p. 19).

(3) Esta função é diferente da *função de representação*, que está focada na disponibilidade de links e informações sobre os representantes (senadores, deputados federais e estaduais) considerados individualmente. A expectativa é que tal índice tenha um elevado desempenho nos países de representação mais personalizada, inclusive superior ao observado nos países europeus onde o sistema de representação é mais partidarizado (lista fechada) ou, no caso dos países onde há incentivos a uma representação personalizada na arena eleitoral, tais incentivos são contrabalançados por fatores de ordem micro institucional, o que torna a representação por meios digitais também fortemente partidarizada mesmo no caso de países com sistema eleitoral majoritários (Zittel, 2004; Norton, 2007).

(4) No tocante ao *índice de fiscalização*, ele abrange variáveis relacionadas ao acompanhamento sistemático, por parte dos órgãos parlamentares, do

desempenho e das ações de governo. Tal índice abrange a existência de informações sobre mecanismos de controle e fiscalização dos governos pelo parlamento tais como comissões de inquérito, respostas a interpelações das comissões, entrevistas e depoimentos de autoridades executivas e outros mecanismos de "accountability horizontal" disponibilizados nos WPs. A expectativa aqui é a de que, devido às características dos sistemas políticos sul-americanos, em que predomina um presidencialismo forte com sistema partidários em geral pouco institucionalizados, haja poucos incentivos para que tal índice tenha um bom desempenho, ou pelo menos se verifique um desempenho bastante inferior ao observado nos países europeus, onde o predomínio de sistemas de governos parlamentaristas associados a partidos fortes e mais coesos na arena parlamentar gera incentivos para a maior institucionalização dos mecanismos de fiscalização do executivo e do gabinete por parte do parlamento.

(5/6) Além destas, incluímos as *funções de participação e de educação*, que abrangem variáveis relacionadas às oportunidades de participação oferecidas nos portais parlamentares aos cidadãos, bem como às ferramentas destinadas a dinamizar o papel educativo do parlamento, tanto de forma "endógena" quanto "exógena", i.e., através de programas voltados para o corpo de funcionários e assessores da casa ou para a população em geral. Nossa expectativa é a de que o desempenho desses índices entre os vários parlamentos sul-americanos seja bastante desigual, com a alta performance concentrada em algumas poucas casas legislativas que desenvolvem já há algum tempo iniciativas pioneiras nesse sentido, tais como a Câmara dos Deputados brasileira, o Senado sul-americano, e alguns outros poucos parlamentos de vanguarda.

A segunda dimensão de nossa análise será analisar alguns fatores associados ao desempenho dessas funções pelos órgãos legislativos, tanto fatores de natureza socioeconômica como política. Estará o desempenho do índice de funcionalidade dos websites parlamentares (IFW) associado a variáveis de natureza socioeconômica e política, tais como IDH, índice de inclusão digital, tamanho do parlamento e assim sucessivamente? Que parlamentos têm melhor desempenho vis-à-vis os recursos financeiros a que têm acesso? Para responder a essas indagações utilizaremos os

seguintes indicadores, que cumprirão a função de “variáveis independentes” de nossa análise.

a) *Fatores de natureza socioeconômica*. Dentre os principais fatores de natureza socioeconômica que podem estar associados ao desempenho das funções pelos WP podemos destacar: (i) População por país; (ii) PIB; (iii) o IDH; (iv) Inclusão Digital, que é o percentual médio de habitantes com acesso a computador por estado, tal como divulgado pelos relatórios de inclusão digital; (v) Índice de Analfabetismo, que é uma proxy da qualidade da educação nesses países.

A expectativa aqui é que tais fatores estejam positivamente associados ao desempenho do IFP e que parlamentos mais eficientes tenham desempenho relativo superior às casas legislativas que empregam de maneira ineficiente as tecnologias digitais, exceto no tocante ao índice de analfabetismo, em que se espera uma relação inversa, ou seja, quanto maior o número de analfabetos por país menor tende a ser o emprego das tecnologias digitais pelos parlamentos.

b) *Fatores de natureza política*. O segundo bloco de variáveis que procuramos testar como associados ao IFW e às funções educativas e participativas do parlamento são variáveis de natureza política associadas à organização dos legislativos em cada país. Dentre estas, podemos destacar: (i) O número de deputados, que pode ser considerado um proxy do tamanho relativo e da importância política de cada federação em nível nacional; (ii) os índices de qualidade da democracia divulgados pela revista The Economist em 2017.

A expectativa aqui é que tais fatores estejam positivamente associados ao desempenho do IFW e que parlamentos com maiores índices democratização tenham desempenho relativo superior às casas legislativas que empregam de maneira ineficiente as tecnologias digitais. Assim como no item anterior sobre as variáveis socioeconômicas, essas relações poderão servir de base para um diagnóstico mais individualizado da eficiência dos WPs para cumprir as seis funções legislativas indicadas, especialmente a função educativa.

Para responder estas questões analisaremos as correlações de Pearson e elaboramos diagramas de dispersão a partir dos seis sub-índices expostos

anteriormente (que constituirão nossa variável dependente), e os dois blocos de variáveis independentes acima explicitados.

Trabalharemos com as seguintes hipóteses básicas:

H1 => Variáveis de natureza socioeconômica estão fortemente associadas ao desempenho das funções legislativas em geral pelos WPs e das funções educativa e participativa em particular. Assim, países mais populosos, com maior eleitorado, maior IDH e maior grau de inclusão digital tenderão a possuir melhor desempenho em todas as dimensões das funções desempenhadas pelos WPs, inclusive as funções educativa e participativa.

A análise desagregada de tais índices servirá por sua vez para caracterizarmos as casas parlamentares que possuem desempenho acima e abaixo do esperado em virtude do contexto socioeconômico em que atuam.

H2=> Variáveis de natureza política estão fortemente associadas ao desempenho das funções pelos WPs e das funções educativa e participativa em particular em escala subnacional. Assim, parlamentos com maior número de parlamentares, maior magnitude de gastos, maior eficiência de gastos e mais porosos à participação popular tenderão a apresentar melhor desempenho em todas as dimensões das funções desempenhadas pelos WP.

A análise desagregada de tais índices servirá para caracterizarmos as casas parlamentares que possuem desempenho acima e abaixo do esperado em virtude dos fatores políticos que podem incidir sobre tal desempenho.

Por fim, uma terceira dimensão de nossa análise será o exame mais detalhado do desempenho das funções educativa e participativa pelos parlamentos sul-americanos, tarefa esta que procuraremos empreender de duas formas: a) em primeiro lugar através da frequência simples da existência dessas experiências pelos diferentes órgãos parlamentares; b) em segundo lugar, pela análise de algumas experiências de vanguarda que podem servir de parâmetros para o aperfeiçoamento de outras experiências por parte das demais casas legislativas.

3. Análise dos resultados: avaliando os websites parlamentares através das funções por ele desempenhadas

Isto posto, podemos agora passar para a análise dos resultados de nossa pesquisa, ou seja, da análise comparada das funções desempenhadas pelos WPs sul-americanos bem como dos fatores a ele associados.

3.1. As funções desempenhadas pelos WPs sul-americanos e seus condicionantes.

No tocante à análise do desempenho das funções pelos diferentes WPs sul-americanos a partir das funções destacadas por Leston-Bandeira (2009) legislação, legitimação representação e fiscalização, ele pode ser sintetizado na tabela a seguir.

QUADRO 1: AS FUNÇÕES DOS WPs SUL-AMERICANOS

pais	legislacao	legitimacao	representacao	fiscalizacao	IFW ajustado	educacao	participacao	IFW
BR-SE	**1,00**	0,98	0,93	0,96	0,97	**0,98**	**1,00**	**0,98**
BR-CD	0,98	**1,00**	0,93	**1,00**	**0,98**	**0,98**	0,98	0,97
AR-SE	0,68	0,91	0,85	0,79	0,81	0,44	0,62	0,70
AR-CD	0,54	0,91	0,64	0,81	0,72	0,80	0,59	0,70
PA-SE	0,88	0,65	0,85	0,98	0,83	0,00	0,65	0,67
CO-CD	0,76	0,89	0,77	0,83	0,81	0,27	0,54	0,66
CH-SE	0,80	0,76	**0,95**	0,51	0,76	0,00	0,76	0,65
PA-CD	0,93	0,87	0,62	0,89	0,83	0,00	0,57	0,64
PE-CD	0,80	0,74	0,72	0,91	0,80	0,00	0,54	0,61
CH-CD	0,49	0,70	0,90	0,83	0,73	0,00	0,65	0,60
EQ-CD	0,73	0,67	0,67	0,45	0,63	0,29	0,51	0,55
BO-SE	0,49	0,76	0,49	0,38	0,53	0,00	0,70	0,50
UR-CD	0,85	0,72	0,61	0,68	0,72	0,00	0,32	0,50
CO-SE	0,56	0,80	0,52	0,26	0,54	0,20	0,41	0,45
UR-SE	0,88	0,70	0,61	0,68	0,72	0,00	0,11	0,44
SUR-CD	0,80	0,75	0,56	0,40	0,63	0,05	0,16	0,41
VEN-CD	0,41	0,37	0,52	0,36	0,42	0,07	0,54	0,40
GU-CD	0,61	0,76	0,74	0,38	0,62	0,00	0,16	0,40
BO-CD	0,34	0,74	0,33	0,34	0,44	0,00	0,46	0,38
Média	0,71	0,77	0,69	0,64	0,70	0,21	0,54	0,59

Fonte: Elaboração própria.

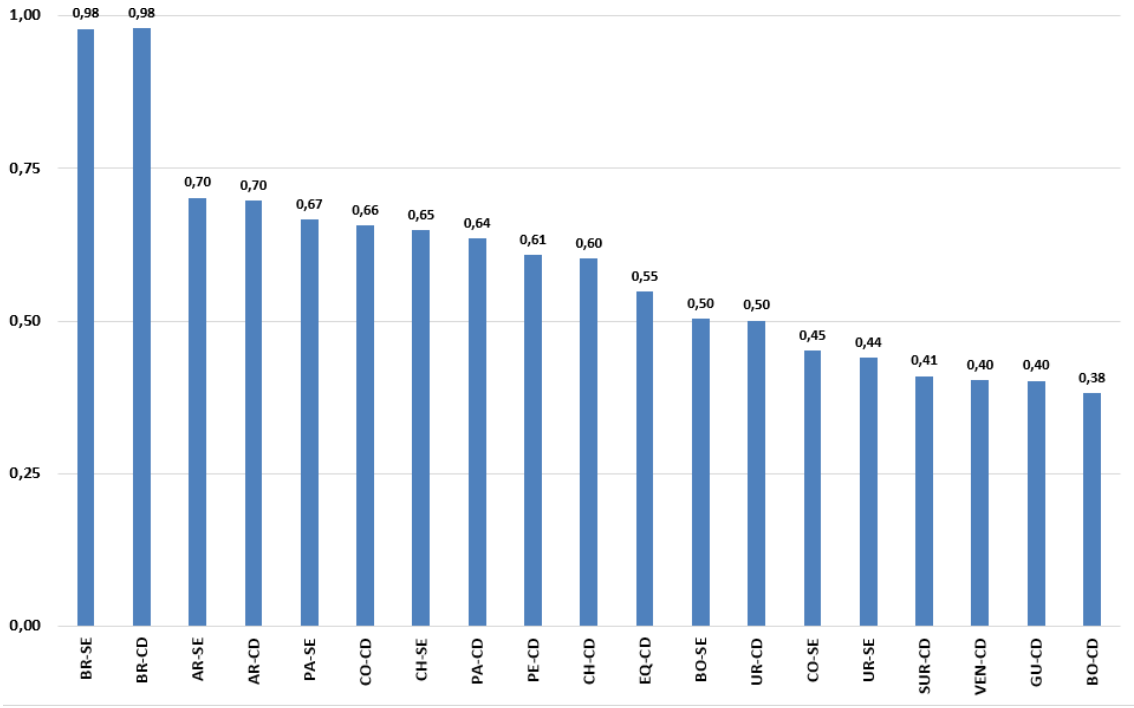
Foram calculados dois índices de funcionalidade dos websites, o IFW ajustado considera apenas as funções estabelecidas no estudo de Leston-Bandeira. No

segundo, foram adicionadas as funções educativas e participativas à analise dos WPs sul-americanos. Visualizando o quadro acima, é possível perceber a variação que as funções educação e participação provocam no ranking dos WPs sul-americanos. Embora no caso brasileiro não existam grandes diferenças entre os índices, é possível notar como as funções educação e participação influenciam no índice negativamente, como no caso do PA-SE, CH-CD e BO-SE. As células destacadas são daqueles parlamentos que apresentam o mellhor desempenho dentre os sites analisados.

Com efeito, a tabela acima nos fornece várias informações sobre os padrões de uso das tecnologias digitais pelos parlamentos sul-americanos promover suas atividades. Inicialmente, analisando o desempenho de cada parlamento individualmente, podemos observar que, assim como no caso de estudo empreendido anteriormente (Braga, 2007), verifica-se uma acentuada desigualdade entre as assembleias sul-americanas no tocante ao uso das tecnologias digitais para promover suas atividades. Em primeiro lugar, observamos um pequeno grupo de parlamentos que apresenta uma postura fortemente pró-ativa de uso das tecnologias digitais para promover suas atividades em várias dimensões, tais como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal sul-americanos. Em segundo lugar, um grupo mais restrito de nove parlamentos que também tem uma postura ativa no uso da internet, mas apresentam deficiências em algumas de suas funções. Em terceiro lugar, um grupo de assembleias que apresentam um desempenho médio baixo com pontuação deficiente em todas as dimensões.

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

GRAFICO 01: RANKINGS DOS WEBSITES.



Fonte: Elaboração própria.

No que se refere aos índices considerados verticalmente, podemos observar que as funções de legislação, legitimação, representação e, em menor grau, fiscalização, estão sendo desempenhadas de forma satisfatória pela grande maioria dos WPs sul-americanos. Já no tocante às demais funções (educação e participação), o desempenho é inverso, com a maior parte das casas legislativas apresentando desempenho abaixo da média. O desempenho não chega a ser surpreendente dado que apenas recentemente os parlamentos começaram a incorporar iniciativas nesses campos em suas atividades.

Em relação ao desempenho dos WPs sul-americanos comparados aos europeus por ocasião da pesquisa efetuada por Leston-Bandeira (2009), verificamos que as ênfases nos desempenhos das funções são diferentes nos dois grupos de países: enquanto nos parlamentos europeus privilegia-se a função de legislação, refletindo de certa forma a maior institucionalização destes órgãos no processo decisório governamental, no caso dos parlamentos sul-americanos enfatizam-se em maior grau as funções de legitimação e de representação, revelando assim uma maior preocupação com a imagem do parlamento e dos atores parlamentares em

comparação com os parlamentos europeus. Outra constatação relevante é o baixo desempenho da função de fiscalização pelos legislativos sul-americanos, com a média de índice mais baixa em comparação com os parlamentos europeus, apesar da defasagem temporal da pesquisa. Isso a nosso ver reflete o baixo grau de institucionalização dos órgãos legislativos sul-americanos, ainda pouco afeitos a exercer suas funções de fiscalização horizontal sobre os demais poderes. Pela tabela, percebemos ainda que as funções participativa e educativa estão sendo desenvolvidas, embora em um ritmo inferior ao das demais funções e de forma bastante desigual entre as casas legislativas.

Uma vez concluído o estudo descritivo preliminar sobre o índice de desempenho das funções do legislativo podemos examinar mais de perto alguns dos condicionantes desse desempenho, bem como fazer uma análise mais fina e desagregada dos parlamentos individuais, destacando suas funções educativa e participativa.

Uma primeira aproximação ao teste das hipóteses formuladas anteriormente pode ser dada pela matriz de correlações abaixo, associando variáveis socioeconômicas ao desempenho das diferentes dimensões do IFW.

QUADRO 3 – MATRIZ DE CORRELAÇÕES ENTRE VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS E INDICES DE FUNCIONALIDADE DOS WPS SUL-AMERICANOS

	Legislação	Legitimação	Representação	Fiscalização	Educação	Participação	IFW
IDH	0,059	0,025	0,396	0,295	0,224	0,189	0,266
Inclusão Digital	0,063	0,122	0,493*	0,285	0,302	0,297	0,354
Mulheres no Parlamento	-0,644**	-0,054	-0,563*	-0,545*	-0,163	-0,220	-0,441
População	0,416	0,589**	0,487*	0,465*	0,872**	0,701**	0,820**

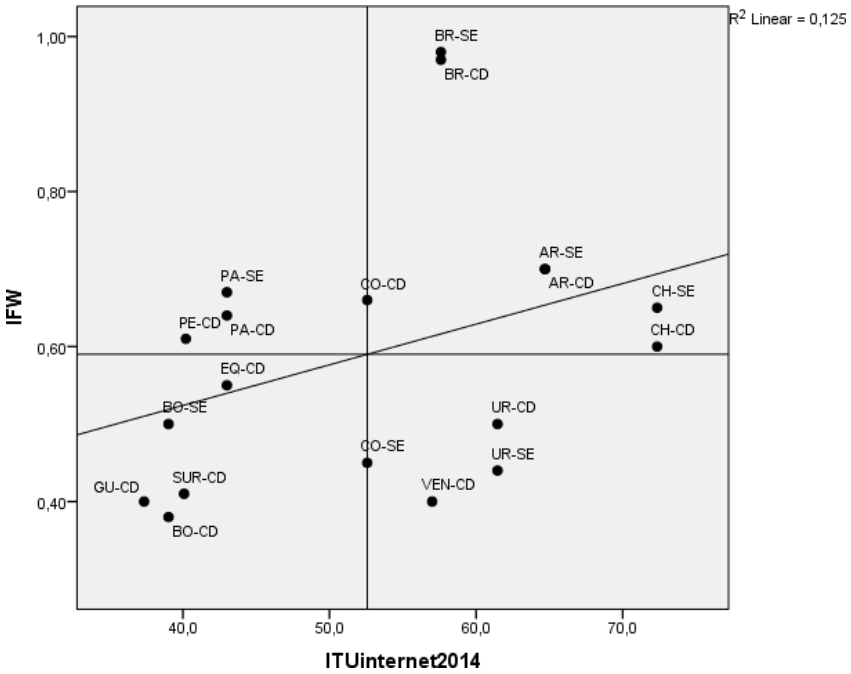
Fonte: Elaboração própria

Pela tabela, podemos verificar que a correlação mais forte é a existente entre IFW e a população dos países, seguida pela correlação entre inclusão digital e IDH. Isso significa que é fraca a relação existente entre fatores socioeconômicos e desempenho dos websites, o que indica que fatores de outra natureza que não

aqueles relacionados ao desenvolvimento econômico dos países estão influenciando as políticas de dinamização dos websites das casas legislativas.

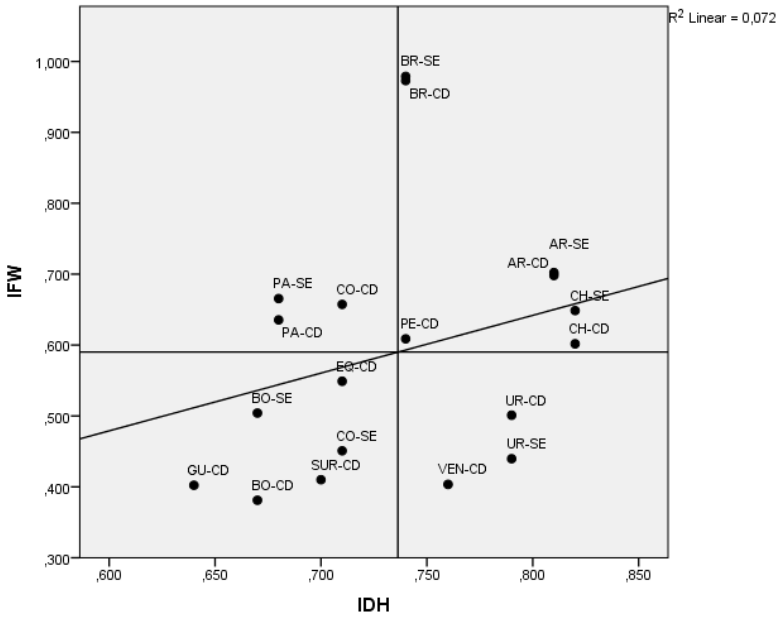
Para estudar melhor o desempenho de cada estado individualmente, considerado verificaremos através de diagramas de dispersão o comportamento da relação entre as variáveis mais significativas do quadro de correlações acima.

GRÁFICO 01: RELAÇÃO ENTRE INCLUSÃO DIGITAL E IFW



O diagrama de dispersão acima indica a existência de uma fraca associação positiva entre inclusão digital e IFW, e a existência de quatro situações: a) países com inclusão digital acima da média e websites legislativos sofisticados, tais como Brasil e Argentina; b) países com alto grau de inclusão digital e baixo índice de sofisticação dos websites, tais como Chile e Uruguai; c) países com baixo grau de inclusão e desempenho aquém do esperado, tais como Bolívia, Guiana e Suriname; d) países com baixo grau de inclusão digital e índices acima da média de sofisticação dos websites. O destaque aqui são os websites do Senado e da Câmara dos Deputados paraguaia, que evidenciaram desempenho acima do esperado em relação a seu grau de inclusão digital.

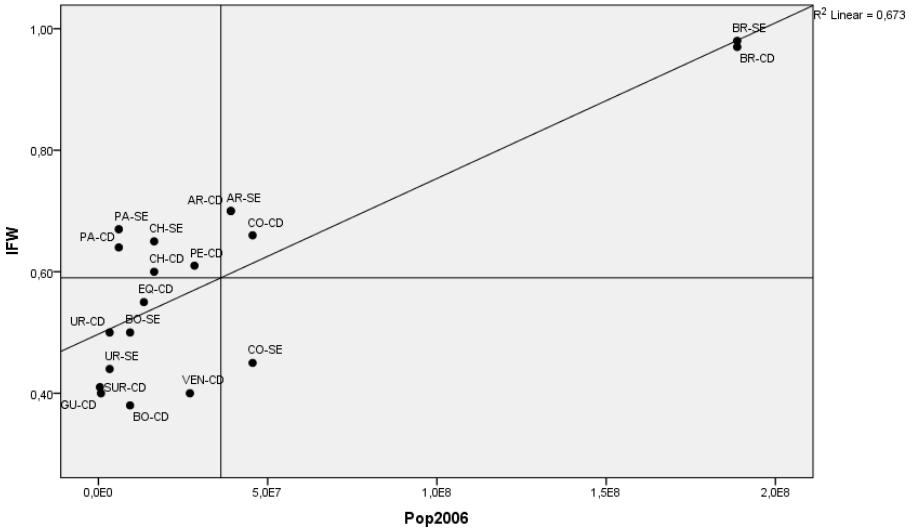
GRAFICO 02: RELAÇÃO ENTRE IFW E IDH



O diagrama de dispersão acima também indica uma fraca associação positiva entre IDH e IFW, e a existência de quatro situações: a) países com IDH acima da média e websites legislativos sofisticados, tais como Brasil e Argentina; b) países com alto IDH e baixo índice de sofisticação dos websites, tais como Chile e Uruguai; c) países com baixo IDH e desempenho aquém do esperado, tais como Bolívia, Guiana e Suriname; d) países com baixo IDH e índices acima da média de sofisticação dos websites, como Paraguai e Colômbia.

A associação mais forte observada foi entre população e IFW indicando que um dos fatores associados ao desempenho do IFW pode ser os recursos financeiros disponíveis para os parlamentos dado que via de regra parlamentos de países mais populosos dispõem de maiores recursos. Esses dados podem ser ilustrados pelo diagrama de dispersão abaixo.

GRÁFICO 03: RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÃO E IFW



Resta agora verificar nossa segunda hipótese, referente à existência de uma associação entre variáveis políticas e IFW bem alguns dos determinantes dessa associação. A tabela de correlações entre as variáveis políticas relacionadas ao funcionamento dos legislativos sul-americanos e o IFW:

QUADRO 03: CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS POLÍTICAS & IFW.

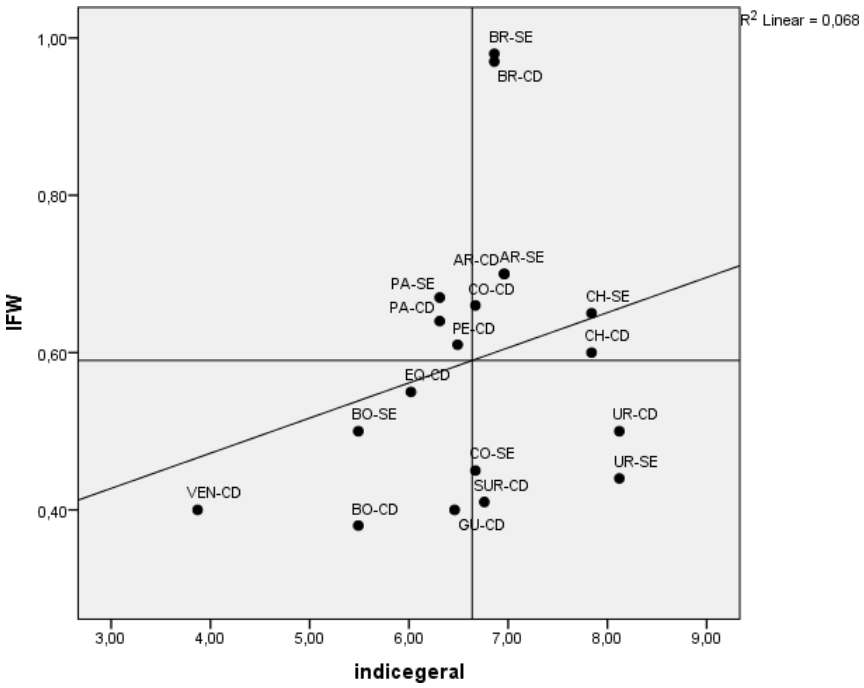
	Legislação	Legitimação	Representação	Fiscalização	Educação	Participação	IFW
Pluralismo	0,592**	0,670**	0,478*	0,449	0,211	-0,014	0,391
Eficiência governamental	0,353	0,106	0,281	0,156	-0,301	-0,271	-0,049
Participação	0,005	0,153	0,138	0,117	0,577**	0,238	0,317
Cultura Política	0,163	0,110	0,388	0,259	0,043	-0,082	0,127
Liberdades Civis	0,462*	0,485*	0,382	0,332	0,050	-0,057	0,245
Indice Geral de Democracia	0,485*	0,442	0,479*	0,378	0,078	-0,098	0,260

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Os dados acima são surpreendentes pois indicam a inexistência de qualquer relação relevante entre variáveis de democracia offline e online. Com efeito, a associação existente entre o índice geral de democracia elaborado pela The Economist e o Índice de Funcionalidade dos Websites é de apenas 0,260, uma correlação positiva mais fraca assim como as existentes entre as demais analisadas.

O diagrama de dispersão nos permite visualizar com mais precisão as relações existentes entre estes dois conjuntos de variáveis:

GRÁFICO 04: RELAÇÃO ENTRE ÍNDICE DE DEMOCRACIA E IFW



Pelo gráfico podemos perceber melhor as causas da existência de uma fraca relação entre índice de democracia do The Economist e o índice de sofisticação dos websites. Elas devem-se ao fato de que países com democracia comparativamente mais institucionalizada e de melhor desempenho, tais como o Chile e o Uruguai, possuem baixo desempenho relativo no IFW, enquanto países com baixo desempenho nos índices de democracia apresentam melhor desempenho no tocante às políticas de uso das tecnologias digitais pelos websites.

3.2.As funções educativas e participativas dos e-parlamentos: mapeando boas práticas através dos websites parlamentares.

Nesse contexto de diferentes graus de investimento e eficiência relativa das assembleias legislativas em suas plataformas virtuais, podemos analisar as funções educativas e participativas do parlamento com maior grau de profundidade. Como

vimos, pelos dados apresentados anteriormente estas funções são as que apresentam piores médias de desempenho: dos 19 parlamentos examinados, apenas 9 apresentam desempenho satisfatório. A tabela abaixo exibe a frequência de cada item referente à Escolas do Legislativo (EL), Parlamento Jovem (PJ) e outros itens que serviram para compor nosso índice, tais como presença de programas de Ensino à Distância e Atividades voltadas para o Ensino Médio e Fundamental.

QUADRO 04: FREQUÊNCIA DE PROGRAMAS EDUCATIVOS NOS WPs SUL-AMERICANOS (agosto de 2018, n = 19)

item	N	%
Sessão específica sobre educação no website	3	15,8%
Escola do Legislativo_dum	4	21,1%
Parlamento jovem ou análogo?	4	21,1%
Cursos a distancia_dum	5	26,3%
EL_Noticias atualizadas sobre ações e resultados	3	15,8%
EL_Publicações do programa	4	21,1%
EL_Eventos realizados pelo programa	4	21,1%
EL_Cursos ofertados pelo programa	3	15,8%
EL_Boletim eletrônico	3	15,8%
EL_Arquivos em PDF com atividades do programa	3	15,8%
EL_Presença nas midias sociais	5	26,3%
EL_perguntas frequentes_FAC	4	21,1%
EL-Contato com o programa	3	15,8%
EL-caledário de atividades_agenda	4	21,1%
EL-pos graduação	4	21,1%
Formação de Redes com outras Escolas	4	21,1%
PJ_Noticias atualizadas sobre ações e resultados	5	26,3%
PJ_Publicações do programa	5	26,3%
PJ_Eventos realizados	4	21,1%
PJ_Cursos ofertados	4	21,1%
PJ_Boletim PJetrônico	4	21,1%
PJ_Arquivos em PDF com atividades do programa	4	21,1%
PJ_Presença nas midias sociais	2	10,5%
PJ_perguntas frequentes	3	15,8%
PJ-Contato com o programa	4	21,1%
PJ-formação online	4	21,1%
Atividades voltadas para o ensino fundamental	5	26,3%

Fonte: Elaboração própria.

Pelos dados, podemos verificar que são bastante reduzidos os parlamentos sul- americanos que desenvolvem programas educativos. Com efeito, dos 19 parlamentos analisados, apenas 4 deles ofertam programas do tipo Escola do

Legislativo ou Parlamento Jovem ou análogo, um dado surpreendentemente baixo tendo em vista o avanço e o sucesso de programas análogos em outros países e mesmo nas unidades subnacionais brasileiras.

QUADRO 05: FREQUÊNCIA DE PROGRAMAS PARTICIPATIDOS E USO DAS REDES DIGITAIS NOS WPs SUL- AMERICANOS (agosto de 2018, n = 19)

Fonte: Elaboração própria

Item	N	%
Tem kitmidia social no início da página?	14	77,8%
o site tem aplicativos?	4	21,1%
tem facebook?	16	84,2%
tem twitter	16	84,2%
o twitter está atualizado?	16	84,2%
tem canal do youtube?	18	94,7%
o youtube é atualizado?	15	78,9%
tem instagram?	11	57,9%
tem forns ou chats de debates?	6	31,6%
programas participativos tipo e-democracia?	10	52,6%
tem sugestões ao orçamento?	3	15,8%
acervo dos foruns realizados?	2	10,5%
formulário para contato?	14	73,7%
cadastro para subscrição de nptícia?	11	57,9%
Formulário de sugestões para melhoria do site	5	26,3%
Avaliação do desempenho do site_serviços	2	10,5%
Inscrição on-line para eventos realizados	6	31,6%

No tocante aos programas participativos e de uso das mídias digitais, vimos que o quadro é um pouco mais diversificado que o dos programas de cunho educativo, dado que a maior parte dos parlamentos sul-americanos já utiliza as redes digitais para divulgar suas atividades, embora a frequência de programas de cunho participativo existentes nos websites seja inferior.

4. Conclusões.

Para encerrar, podemos recapitular alguns dos principais resultados da análise empreendida anteriormente. Verificamos, inicialmente, que os portais legislativos sul-

americanos apresentaram algumas características específicas em comparação com os europeus, tais como o maior peso relativo das funções de legitimação e representação, e menor peso da função de fiscalização. Em seguida, vimos que as funções educativas e participativas dos parlamentos, embora estejam sendo dinamizadas com a organização de WPs cada vez mais sofisticados, ainda se encontram em patamares bastante inferiores em comparação às demais, especialmente a função educativa. Esse baixo desempenho global dos índices de educação e de participação não é obstáculo, entretanto, para que alguns parlamentos sul-americanos estejam desenvolvendo uma série de programas através de seus WPs, menos no caso de educação e mais no de participação.

Vimos que alguns poucos órgãos legislativos tiveram desempenho acima da média e que isso está, via de regra, embora este desempenho não esteja associado a fatores relacionados à qualidade do desenvolvimento socioeconômico (tais como IDH e índice de acesso a computadores, por exemplo) e políticos (tais como os subíndices do índice de democracia do The Economist). Verificamos, no entanto, que, em torno desse padrão mediano, existe um amplo campo de variação, com algumas casas legislativas apresentando desempenho acima e abaixo de média em relação às variáveis examinadas, que podem servir como parâmetros para a melhoria futura dos programas desses órgãos legislativos. Dessa forma, as duas hipóteses básicas que estruturam este trabalho foram refutadas. Isso coloca uma dupla agenda de pesquisa: a) verificar outros indicadores associados a este desempenho, tais como cultura política, índices de confiança, fatores endógenos às casas legislativas; b) elaborar modelos teóricos mais sofisticados e efetuar estudos qualitativos para mapear os fatores causais associados ao melhor desempenho de cada um dos índices.

No tocante à análise qualitativa preliminar das experiências que examinamos, nos surpreendeu a baixa quantidade de programas educativos nos legislativos sul-americanos, especialmente tendo em vista os resultados de estudos anteriores e de experiências que estão surgindo em outros países. Isso coloca os parlamentos brasileiros (Câmara dos Deputados e Senado Federal), como exceções a este respeito, na medida que são as únicas casas legislativas sul-americanas que desenvolvem de forma sustentada programas de educação política do tipo Escolas do

Legislativo ou Parlamento Jovem. Por outro lado, no tocante aos programas e iniciativas de participação e interação política, destacamos que a maioria dos parlamentos já se utiliza amplamente das redes sociais digitais, embora experiências de participação política mais sistemática ainda sejam exceções. Tendo em vista os resultados de trabalhos anteriores (Braga, 2007; Faria, 2012; Faria & Braga, 2015) talvez não seja exagerado inferir da análise anteriormente apresentada um movimento incremental em direção a uma melhoria da qualidade das funções legislativas e educativas pelos WPs que, ao fortalecer e tornar mais enraizadas socialmente as instituições parlamentares, pode repercutir no próprio aumento da institucionalização bem como da qualidade dos trabalhos dos parlamentos sul- americanos num futuro próprio previsível.

Referências

ASSIS, L. F. de (1997). Educando para a cidadania: A experiência da escola do legislativo. Educação & Sociedade, ano XVIII, nº 59.

BARROS, A. T. D. (2017). A internet como mídia política nos países lusófonos: análise dos websites dos parlamentos de língua portuguesa. Observatorio (OBS*), 11(3), 187lpage-202.

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

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/CEDI.

BRAGA, S. S., MITOZO, I. B., & TADRA, J. (2016). As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso sul-americano. Cadernos de Pesquisa, 46(162), 1192-1215.

BUTORI, Margareth Melo Rezende (2014). Educação legislativa: as Escolas do Legislativo nas câmaras municipais de Minas Gerais. Rev. Estudos Legislativos, Porto Alegre, ano 8, n. 8, pp. 187-227.

CARDOSO, G.; CUNHA, C.; NASCIMENTO, S. (2003). O parlamento português na construção de uma democracia digital. Sociologia: problemas e práticas. Lisboa, v. 42, pp. 113-140.

CARVALHO, A. V. C. (2009). O parlamento jovem e a experiência das escolas do legislativo mineiro e da Câmara dos Deputados: o desenvolvimento da cultura cívica, propícia à democracia. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo.

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (2001). Democracia e escândalos Políticos. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n.1, pp. 62-75.

COLEMAN, S.; TAYLOR, J.; VAN DER DONK, W. (Orgs.) (1999). Parliament in the Age of the Internet. Oxford: Oxford University Press.

COSSON, Rildo. (2008). Escolas do legislativo, escolas de democracia. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 210 p.

COSSON, Rildo. (2015). Entrevista com Rildo Cosson. Revista Estágio-Visita. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/responsabilidade- social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia- 1/apresentacao/textos. Acesso em: setembro de 2015.

DAI, X.; NORTON, P. (2007). Parliamentary Democracy Online: Lessons from Europe. The Journal of Legislatives Studies, v. 13, n. 3, pp. 477-482, Sept.

DAI, X.; NORTON. P. (Eds.) (2007). The Journal of Legislative Studies, Vol. 13, n. 3. Special number with studies about parlamentary democracy online in Europe.

FARIA, C. (2012). O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? – Brasília: Câmara dos deputados, edições Câmara, 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo, n. 18).

FARIA, C.; BRAGA, Sérgio. (2015). Parlamentos e novas tecnologias: fortalecendo a representação política através de ferramentas de e-participação. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. (Orgs.). Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas. 1ª Ed. Brasília: Edições da Câmara dos Deputados, pp. 223-263.

FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. (2005). The Internet and Public Participation: State Legislature Web Sites and the Many Definitions of Interactivity. Bulletin of Science, Technology & Society, v. 25, n. 1, pp. 86-93.

FRICK, M. (2005). Parliaments in the digital age: exploring Latin America. Geneva, Switzerland: E-Democracy Centre.

INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. (2000). Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites. Amman: Inter-parliamentary council, 16 p. Approved by the Inter-Parliamentary Council at its 166ª session (Amman, 6 May 2000). Disponível em: http://www.ipu.org/english/parlweb.htm Data do último acesso: 13 Ago. 2006.

JUNIOR, Alaôr Messias Marques. (2008). Educação legislativa: as escolas do legislativo e a função educativa do parlamento. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Poder Legislativo,oferecido pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e pela Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Poder Legislativo. Belo Horizonte: ALMG.

KINGHAM, T. (2003). E-Parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes. Washington D. C.: World Bank Institute. Disponivel em: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007). Are ICTs changing parliamentary activity in the portuguese parliament? The Journal of Legislatives Studies, v. 13, n. 3, pp. 403-421.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007). The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. Parliamentary Affairs, London, v. 60, n. 4, pp. 655-674.

LESTON-BANDEIRA, C. (2009). Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. Revista de Sociologia e Política, 17(34), 13-27.

LESTON-BANDEIRA, C. (2012). Studying the Relationship between Parliament and Citizens, The Journal of Legislative Studies, 18: 3-4, pp. 265-274

LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. (2013). Mind the Gap: Using UK Parliamentary Sources to Enhance Teaching. The Journal of Legislative Studies, 19:3, pp. 410- 421, DOI: 10.1080/13572334.2013.801600

LESTON-BANDEIRA, C; WARD, S. (2008). Parliaments in the Digital Age. Oxford: Oxford Internet Institute, 2008. 50 p. Forum Discussion Report 13, January 2008. Papers presented to the workshop "Parliaments in the Digital Age", hosted at the OII (University of Oxford) in June 2007.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. (2009). Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. Revista de Sociologia e Política, vol.17, n.34, pp. 13-27.

LINDH, M.; MILES, L. (2007). Becoming electronic parliamentarians? ICT usage in the Swedish Riksdag. The Journal of Legislatives Studies, v. 13, n. 3, pp. 422-440.

LÓPES, N. et al. (2007). Sitios Web de los Poderes Legislativos (PLs) de América Latina. Santiago de Chile. Red de Funcionarios de Tecnología de la Información de los Parlamentos de las Americas. Banco Interemericano de Desarrollo.

LUSOLI, W.; WARD, S.; GIBSON, R. (2005). (Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet. Parliamentary Affairs, Oxford, v. 59, n. 1, pp. 24-42.

MADRUGA, Florian. (2008). Escolas do Legislativo: a nova visão do parlamento sul- americano. Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, pp. 31-34.

MANDEL, T. (2006). Parliaments and access to information. Working for good governance. Washington D. C.: World Bank Institute. Disponivel em: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf.

MARQUES, F. P. J. A. (2008). Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado sul-americano. Tese Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas –Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NICOLAU, Jairo. (2016). O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. Dados. vol.49, n.4, pp. 689-720. ISSN 1678-4588.

NORRIS, P. (2000). Democratic Divide? The impact of the internet on Parliamens Worldwide. Harvard University: John Kennedy School of Government. Paper apresentado no Congresso da APSA e disponível no site da autora: http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/apsa2000demdiv.pdf (acesso em 10 abr. 2006).

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

NORTON, P. (2007). Four models of political representations: Britsh MPs and the Use of ICTs. The Journal of Legislatives Studies, v. 13, n. 3, p. 354-369.

PERNA, Andréa ; BRAGA, Sérgio (2012). The Invisible Side of Political Participation. In: SOBAC, Mehmet Zahid (Org.). E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons. New York: IGI Global, pp. 237-257.

RIBEIRO, Wagner. (2014). Educação legislativa em resposta à crise política. Entrevista. Revista da Escola Legislativa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ALERJ, n. 8, dezembro, pp. 8-9.

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

SETALA, M.; GROLUND, K. (2006). Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives. Information Polity, v. 11, pp. 149-162.

SUURLA, R. et al. (2002). Development and implementing knowledge management in the Parliament of Finland. Helsink, Finland: The Parliament of Finland.

TADRA, Julia. (2014). As funções desempenhadas pelos websites legislativos sul- americanos e o papel educativo dos parlamentos. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR.

THE ECONOMIST. (2017). The Economist Intelligence Unit's index of democracy. The Economist, 21, 1-11.

TRECHSEL, A. H.; KIES, R.; MENDEZ, F.; SCHIMITTER, P. (2003). Evaluation of the use of new technologies: in order to facilitate democracy in Europe. E-democratizing the parliaments and parties of Europe. Geneva, Switzerland.

UNITED NATIONS/IPU. (2008). World e-Parliament report 2008. New York: IPU.

WARD, S.; LUSOLI, W. (2005). "From Weird to Wired": MPs, the Internet and Representative Politics in the UK. The Journal of Legislatives Studies, v. 11, n. 1, pp. 57-81.

ZITTEL, T.(2004). Digital Parliaments and Electronic Democracy: A comparison between the US House, the Swedish Riksdag, and the German Bundestag. In: RÖMMELE, Andrea; WARD, Stephen J. (Eds.): Electronic Democracy. Mobilisation, Participation and Organisation via new ICTs. London: Routledge [ECPR Studies in European Political Science], pp. 70-95.