



# Instituto para a Conectividade nas Américas

Conectar Pessoas. Conectar Idéias. Conectar as Américas.

## Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA)

---

### **Criação do Parlamento Virtual**

Nola Juraitis e Martin Ulrich  
Centro Parlamentar do Canadá  
Novembro 2003

## **Agradecimentos**

Este relatório foi enriquecido através de comentários fornecidos pelas pessoas a seguir, que contribuíram com os diversos pontos de vista necessários para a criação do parlamento virtual.

Instituto para a Conectividade nas Américas (ICA)

*Luis Barnola*

Bellanet

*Riff Fullan*

Secretaria Técnica do FIPA

*Mateo Barney*

*Sabra Ripley*

Centro Parlamentar do Canadá

*Lola Giraldo*

# **FÓRUM INTERPARLAMENTAR DAS AMÉRICAS (FIPA): CRIAÇÃO DO PARLAMENTO VIRTUAL**

## **ÍNDICE**

<b>RESUMO</b>	<b>4</b>
<b>Introdução</b>	<b>7</b>
Sobre o FIPA	7
<b>PERFIL DO PARLAMENTO VIRTUAL E DO WEBSITE</b>	<b>8</b>
Visão e função	8
Serviços principais da Secretaria	10
Informações: descritivas, analíticas e lições aprendidas	10
Comitês ou Grupos de Trabalho do Parlamento Virtual	12
Engajamento de parlamentares e conquista da confiança	13
Prestação de contas e cidadania	15
Aprendizado, avaliação e fatores essenciais do êxito	16
<b>ESTADO</b>	<b>18</b>
<b>Anexo A: Fases do FIPA</b>	<b>19</b>
<b>LISTA DE REFERÊNCIAS</b>	<b>20</b>

# FÓRUM INTERPARLAMENTAR DAS AMÉRICAS (FIPA): CRIAÇÃO DO PARLAMENTO VIRTUAL

## RESUMO

Este documento explora como parlamentares de diferentes jurisdições poderiam trabalhar em conjunto em problemas comuns usando o potencial atual das tecnologias de informação e comunicações. Apresenta a experiência que adquirimos durante a primeira fase da iniciativa do Parlamento Virtual do FIPA e o que aprendemos de terceiros. Procuramos engajar parlamentares, profissionais e outros interessados que valorizam a atuação democrática de parlamentares em um mundo interdependente.

*"Os deputados e senadores canadenses hoje participam habitualmente de atividades interparlamentares, a ponto de tornar a diplomacia parlamentar uma função reconhecida dos membros eleitos."*<sup>1</sup>

O FIPA iniciou o projeto do Parlamento Virtual para ajudar os parlamentares das Américas a engajar-se em assuntos regionais, tal como a Área de Livre Comércio das Américas. A idéia central era proporcionar uma equipe de apoio aos parlamentares do FIPA, incluindo conhecimento especializado em comunicações e conectividade. Essas informações e capacidade deliberativa adicionais contribuiriam para com o fortalecimento da democracia, aumentariam o debate de políticas, e incentivariam a harmonização e simplificação de políticas e administração onde desejado.

Este documento foi escrito ao término da primeira das três fases do projeto do Parlamento Virtual, e procura captar a nossa visão em evolução e as lições que aprendemos. Os pontos a seguir destacam as idéias principais.

- ✓ O *Parlamento Virtual* (PV) equivale a um órgão composto por membros eleitos de diversos países, trabalhando em conjunto em assuntos administrativos e normativos. Embora o parlamento virtual não possa legislar, ele delibera e desenvolve consenso sobre questões, procura engajar o público nesses debates e tenta influenciar as ações do executivo. Para tanto, necessita de serviços de apoio de pesquisa e informações tanto quanto um parlamento convencional, além de serviços de comunicação e mediação que compensem a distância geográfica.
- ✓ O *website* é o recurso principal de gestão e compartilhamento de informações. Proporciona acesso prático a uma base comum de informações a todos os participantes, e viabiliza as deliberações. Para ser efetivo, o website precisa estar "vivo" e não ser um mero arquivo. Por conseguinte, é essencial que possua um webmaster em tempo integral. Quando existem níveis desiguais de recursos técnicos e pessoais de apoio a parlamentares, como ocorre nas Américas, é preciso haver um cuidado especial e fornecer um site que seja sensível às diferenças na capacidade de uso de informações e tecnologias de comunicações.

- ✓ Uma série de diálogos baseados em *e-mail* moderados, ligados a recursos complementares do website do PV, é essencial para apoiar as comunicações constantes necessárias para manter um ambiente colaborativo em um órgão como o FIPA. Essas comunicações virtuais e assíncronas reforçam, mas não substituem, as comunicações face a face ocasionais que fomentam a confiança, possibilitam aos parlamentares dedicar-se mais atentamente aos interesses comuns e que, periodicamente, injetam energia e entusiasmo adicionais nos debates em andamento.
- ✓ A questão do *acesso prático à ampla gama de informações* correspondentes aos diversos interesses e funções dos parlamentares é essencial e foi abordada durante a primeira fase da iniciativa do PV. Duas características nos parecem ser particularmente importantes. Primeiramente, deve haver uma distinção clara entre informações factuais e descritivas (essencialmente não-polêmicas) e informações e análises que procuram descrever o que foi aprendido ou expor opiniões ou pontos de vista de indivíduos ou grupos (sempre discutíveis). Para que as informações analíticas sejam úteis aos parlamentares, deve haver espaço para a apresentação de idéias divergentes. Em segundo lugar, para ajudar a classificar a enorme quantidade de informações disponíveis, é preciso haver uma estrutura organizacional e sínteses. Esse problema será tratado na segunda fase.
- ✓ É necessário haver um *mediador* para que as deliberações na Internet sejam efetivas e ajudem os presidentes dos grupos de trabalho a conduzir as deliberações a um consenso, e para esclarecer as principais diferenças dos pontos de vista entre os participantes. Em reuniões face a face, cuja duração é limitada e a seqüência de assuntos é mais clara, o presidente consegue desempenhar este papel com menos assistência. Em deliberações pela Internet, o mediador ajuda o presidente na continuidade e evolução das deliberações.
- ✓ O principal desafio é o *engajamento dos parlamentares*. Os parlamentares são excepcionalmente ocupados. A idéia de que "toda política deve ser feita em sua região" continua válida. Portanto, o engajamento dos participantes só é possível se suas opiniões forem levadas em consideração e os resultados das deliberações surtirem efeito. Este fato atribui uma grande responsabilidade aos presidentes e mediadores, e à organização patrocinadora - neste caso, o FIPA.

- ✓ Há uma série de *ferramentas de engajamento*. Consideramos as reuniões face a face essenciais para a criação da confiança necessária à eficácia das deliberações e construção de consenso. Em situações onde essas reuniões só possam ser realizadas esporadicamente, existem outras ferramentas de engajamento que constituem alternativas mais econômicas e que ajudam a assegurar a sustentabilidade dos relacionamentos formados pessoalmente. Nossa experiência anterior sugere que um website vivo combinado com comunicações ativas por e-mail produzem uma complementaridade excelente.

*Ferramentas de engajamento*

- *reuniões face a face e contatos pessoais informais*
- *videoconferências*
- *website interativo*
- *webcasting*
- *videoclipes*
- *telefone*
- *e-mail*
- *correio*
- *fax*

- ✓ A conquista da confiança mútua, um componente essencial de deliberações efetivas, constitui um desafio para os parlamentares de todas as jurisdições. A exemplo do que ocorre em comitês parlamentares, a habilidade e a imparcialidade do presidente têm, provavelmente, importância fundamental. A compreensão integral das "regras" de deliberação também é importante. As **regras ou protocolos** de deliberações na Internet estão evoluindo rapidamente, mas precisarão ser adaptadas para o ambiente de um parlamento virtual. Um dos objetivos principais do projeto do FIPA é elaborar, articular e testar uma abordagem abrangente de engajamento e conectividade ininterrupta entre parlamentares, tanto em nível formal como informal.
- ✓ O desafio central da próxima fase da iniciativa do Parlamento Virtual do FIPA será encontrar a combinação mais **econômica** de informações, capacidade deliberativa do website, mediação e ferramentas de engajamento para responder ao ambiente atual.
- ✓ Os principais desafios a longo prazo são a criação de um **senso de propriedade** em relação aos serviços e ao website por parte dos parlamentares, o reforço da credibilidade das informações e protocolos, e a implantação de sistemas de medição do desempenho, geração de relatórios, transparência e prestação de contas.

## INTRODUÇÃO

Emmanuel Castells nota a transformação de nações de estados soberanos para um mundo de nações-estado interdependentes que compartilham a soberania. Marshall McLuhan previu que as comunicações eletrônicas poderiam fazer com que a humanidade retornasse a uma nova forma de interação grupal: "a aldeia global", isto é, a existência de uma interação bilateral independente da distância geográfica. Desde a época de McLuhan, testemunhamos o surgimento da Internet como mais uma ferramenta na criação da aldeia global. Algumas pessoas sugerem que esse espaço novo e invisível poderia ser usado para melhorar o mundo, para fortalecer a democracia.

*"...agora existe a necessidade de criação de um espaço democrático on-line que esteja aberto a todos e conectado a instituições democráticas reais. A manutenção de espaços públicos cívicos no ciberespaço deve tornar-se uma questão de serviço público, a exemplo da proteção de eleições honestas. Os espaços confiáveis não surgirão espontaneamente ou sem esforço... Falar de espaços cívicos confiáveis na Internet sugere... um lugar para educação à distância, ...o ambiente on-line também precisa permitir, para as atividades civilizadoras de debates, eleições, explicações, discussões, desentendimentos, consensos; e não chegar a acordo... mas de um modo que seja compreensível."*<sup>2</sup>

### **Sobre o FIPA**

Um Parlamento Virtual é formado por pessoas, isto é, parlamentares de diversos países que trabalham em conjunto para esclarecer e alcançar consenso em questões de políticas públicas. A palavra "virtual" sugere que esses parlamentares, usando tecnologias de informação e comunicações, podem reunir-se de maneira formal e informal para trocar informações, aprender e criar novas pautas sem depender somente de reuniões face a face em câmaras parlamentares.

#### ***Cliques, sem edifícios...***

O FIPA, ainda que seja uma entidade formal, não possui uma sede "concreta de tijolos" (por exemplo, os países assumem a presidência do FIPA em turnos). De certa maneira, o FIPA foi "institucionalizado" no ciberespaço, uma instituição sem local.

*O FIPA, fundado em 2001, é uma rede de legislaturas nacionais dos estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) que possui 34 países. O objetivo principal do FIPA é fortalecer a democracia e a boa governança nas Américas.*

*Para alcançar este objetivo, o FIPA deve tornar-se: mais visível e mais digno de crédito; uma fonte confiável de conhecimentos e aprendizado; e um instrumento efetivo de compartilhamento de informações e de lições aprendidas. A iniciativa do Parlamento Virtual proporciona uma oportunidade para se alcançar esses objetivos.*

*O Centro Parlamentar do Canadá, a Bellanet, a secretaria do FIPA e o Instituto de Conectividade para as Américas (ICA<sup>3</sup>) são responsáveis pelo desenvolvimento do Parlamento Virtual.*

*Para conhecer as fases de desenvolvimento propostas do Parlamento Virtual, consulte o Anexo A.*

Espera-se que o website do Parlamento Virtual facilite o compartilhamento de informações e comunicações entre os grupos de trabalho interparlamentares em questões fundamentais como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e antiterrorismo, e que contribua para a criação de uma rede especial de mulheres parlamentares.

## PERFIL DO PARLAMENTO VIRTUAL E DO WEBSITE

Os parlamentos nacionais já existem há muito tempo. Suas funções evoluíram e vieram a ser compreendidas (ou parecem ser compreendidas) e bastante aceitas.

Os parlamentos virtuais representam um conceito novo, não são eleitos diretamente, não têm função legislativa e só são possíveis graças às tecnologias modernas de informação e comunicações. O restante deste documento procura articular quais são as várias dimensões e aspectos de um parlamento virtual efetivo.

- ✓ *Visão e função*
- ✓ *Serviços principais da Secretaria*
- ✓ *Aprendizado coletivo: Troca de informações, lições e boas práticas*
- ✓ *Comitês ou Grupos de Trabalho de parlamentares*
- ✓ *Construção de confiança/Estratégia de engajamento*
- ✓ *Prestação de contas e cidadania*
- ✓ *Auto-análise, avaliação e indicadores de desempenho*
- ✓ *Fatores essenciais de êxito para o website do PV*

### **Visão e função**

A iniciativa do Parlamento Virtual do FIPA visa:

- ✓ promover a cooperação e harmonização interparlamentar, criando um espaço de trabalho que permita aos parlamentares debater problemas, compartilhar experiências e melhores práticas em quatro idiomas (espanhol, francês, inglês e português) sem necessidade de viajar;
- ✓ facilitar comunicações novas e existentes e fluxos de informações entre parlamentares, criando um conjunto de ferramentas e serviços de informações que incentivem e apoiem a interação entre parlamentares e funcionários dos legislativos dos países membros do FIPA para compartilhar informações e harmonizar as legislações da região;
- ✓ apoiar a preparação, acompanhamento e continuidade de todos os eventos, reuniões e conferências do FIPA, especialmente no que se refere a conclusões e recomendações produzidas nas reuniões plenárias;
- ✓ ajudar a aumentar a capacidade, isto é, o know-how do usuário, entre os membros e suas equipes para otimizar o uso das tecnologias de informação e comunicações (TICs) no seu trabalho (não apenas na Internet ou intranet, mas também em outras plataformas de comunicações como e-mail, diálogos on-line [síncronos e assíncronos], videoconferência, telefone, fax, correio e, no futuro, webcasting); e

- ✓ proporcionar um ambiente para a experiência de novas formas de cidadania, sociedade civil e engajamento parlamentar, além de oportunidades futuras para os parlamentares engajarem-se com seus eleitores de maneira inovadora.

Uma das prioridades do projeto é assegurar que as informações e recursos de comunicações criados representem respostas reais diretas às necessidades expressas pelos membros do FIPA e sua equipe de apoio. Ao mesmo tempo, a iniciativa do Parlamento Virtual reconhece a necessidade de investimento e experiências. O uso efetivo da Internet por parte dos parlamentares encontra-se bastante defasado em relação ao uso que é feito por empresas, governos e indivíduos, tais como sindicalistas.<sup>4</sup>

*"...os processos internacionais da Internet têm sido explorados por representantes sindicais para desafiar o comportamento oligárquico das lideranças formais de seus sindicatos e para dar voz aos grupos de interesse existentes entre os associados... A pesquisa existente ressalta o potencial positivo oferecido pelas novas tecnologias de informação e comunicações, sua contribuição para a eficácia da organização e de sua capacidade organizativa, e também em termos de promoção e aumento da solidariedade e ação coletiva."<sup>5</sup>*

Percebe-se a necessidade de haver intenso treinamento em muitas áreas das TICs — tal como a mediação de diálogos on-line (tanto síncronos como assíncronos). O objetivo é desenvolver níveis de qualificação e familiaridade semelhantes entre os membros do FIPA e suas equipes de apoio — um nível de participação equilibrada dentro do FIPA.

O *website* é um instrumento essencial do Parlamento Virtual. Os recursos necessários para desempenhar esta função tão especializada são:

- ✓ continuidade: reuniões integralmente arquivadas, sessões de debates e conferências virtuais que constituem o elemento principal da memória institucional do FIPA;
- ✓ simplicidade: as ferramentas terão modos simples de acesso e navegação — e incluirão funções interativas e personalizadas;
- ✓ acesso: parlamentares de todos os países precisam conectar-se — inclusive aqueles de países cujo acesso à Internet tem pouca largura de banda — e alguns parlamentares e suas equipes podem precisar de treinamento no uso da Internet e intranet;
- ✓ capacidade de uso: serviços de busca e software de gestão de conteúdo, capacidade de atualizar páginas e publicar informações nos quatro idiomas oficiais do FIPA, e capacidade de gerenciar contribuições pessoais ou oficiais ao FIPA através do website; e
- ✓ segurança: um componente administrativo de autenticação correta da segurança, com níveis de acesso distintos, de acordo com o usuário.

## ***Serviços principais da Secretaria***

Um parlamento virtual precisa de uma série de serviços. Eles são:

- ✓ os papéis tradicionais de organização e documentação de reuniões e apoio ao presidente (no FIPA, este papel cabe à secretaria técnica)
- ✓ serviços de mediação de deliberações — auxiliar a deliberação dos membros em seus grupos de trabalho, fornecer informações e executar pesquisas — todo tipo de serviços providos a um comitê parlamentar, além de viabilizar as comunicações eletrônicas; e
- ✓ as funções de serviços ao cliente.

Uma das lições aprendidas com a experiência anterior é que a função de serviço ao cliente tem importância crucial. Os serviços —que talvez caibam ao responsável pelos serviços ao cliente— devem incluir as seguintes funções:

- ✓ webmaster — essencial para um website vivo — não apenas pela manutenção, mas para garantir a evolução do website e dos projetos pilotos usando novas tecnologias ou softwares conforme surgem no mercado;
- ✓ contato e gestão de e-mail para responder ou encaminhar consultas e garantir que outros websites tenham links para o FIPA;
- ✓ gestão de disque-consulta — aprendemos com a prestação de serviços de programas governamentais on-line que, ainda que as transações telefônicas diminuam, as consultas por telefone para obtenção de informações do tipo "Onde encontro tal coisa?" ou "Como faço tal coisa?" aumentam (diminuindo os custos, já que estes tipos de perguntas tomam menos tempo para ser respondidas);
- ✓ respostas a cartas ou faxes;
- ✓ manutenção de bases de dados de clientes e de grupos, incluindo a verificação de identidades de usuários; e
- ✓ análises estatísticas das visitas ao website, dos e-mails e de outras tendências de contato.

## ***Informações: descritivas, analíticas e lições aprendidas***

Para atuar efetivamente em deliberações, os parlamentares precisam de informações objetivas, sínteses e/ou instruções sobre o assunto em questão — além de acesso a pontos de vista divergentes — para que tenham oportunidade de elaborar seus próprios pontos de vista e opiniões nas discussões travadas com colegas igualmente informados.

Recentemente descobriu-se que as abordagens para o engajamento dos cidadãos também refletem essa experiência. Cidadãos informados podem participar melhor de grupos de discussão, aprender com seus pares e chegar a um consenso. Isto foi confirmado em um estudo projetado para examinar como as opiniões dos cidadãos evoluem à medida que deliberam alternativas estratégicas difíceis através de diálogo mútuo e procuram conciliar tais perspectivas com seus valores mais profundos.<sup>6</sup>

Este processo, começando pela preparação minuciosa dos participantes, pode ser semelhante ao que ocorre em um comitê parlamentar e é possivelmente essencial a um parlamento virtual produtivo. Provavelmente deveria incluir, além da pesquisa e possibilidade de acesso a dados e visões divergentes, a elaboração de sínteses de discussões e relatórios preliminares.

Um website pode utilizar uma ampla gama de informações, como as delineadas no quadro abaixo. Para ser bem claro, ele diferencia entre três tipos de informações: informações integralmente descritivas; informações que incluem juízo de valor — seja coletivo ou doutrinado; e informações que são altamente interativas e fazem parte de um processo deliberativo.

Baseado em experiência com grupos parlamentares, o Centro Parlamentar sugere que o website de um parlamento virtual deveria cobrir uma ampla gama de informações e acesso às mesmas, mas que é preciso dar destaque especial à valorização de assuntos contemporâneos e grupos de trabalho ativos, de interesse específico dos parlamentares.

### **Tipos de informação em um website de parlamento virtual: uma relação inicial**

#### **Informações descritivas (em contraposição a analíticas ou processadas) — Internet**

- ✓ Lista dos membros do FIPA e de vários grupos de trabalho e comitês
- ✓ Informações sobre o FIPA
- ✓ Programação anual de eventos
- ✓ Contato com o público (e-mail de contato, coleta de feedback/opiniões)
- ✓ Links para outras instituições, contatos e endereços, etc.
- ✓ Uso de mecanismos de busca
- ✓ Relatórios das reuniões plenárias
- ✓ Acordos ou memorandos de entendimento
- ✓ Convenções
- ✓ Biblioteca estruturada como base de dados

#### **Informações coletivas, analíticas e lições aprendidas, com sínteses e introduções — Internet**

- ✓ Portais organizados por temas ou tipos de organização (por exemplo, antiterrorismo)
- ✓ Recomendações, acordos e decisões
- ✓ Estudos de caso das lições aprendidas
- ✓ Orientações, medidas de desempenho, padrões de serviço
- ✓ Boletins informativos, jornais internos
- ✓ Relatórios de avaliação e de progresso
- ✓ Relatórios de comitês e grupos de trabalhos virtuais (finalizados e aprovados)

### **Informações interativas — Intranet restrita aos membros**

- ✓ Espaços de trabalho: Comitê executivo e grupos de trabalho
- ✓ Discussões on-line com sínteses e atualizações
- ✓ Avisos administrativos e de reuniões
- ✓ Votação eletrônica — por exemplo, em eleições para presidente e outros diretores
- ✓ Pautas, atas, relatórios e planos de ação dos grupos de trabalho
- ✓ Planejamento de eventos
- ✓ Pontos de vista pessoais dos membros dos diversos comitês
- ✓ Documentação dos parlamentares, apenas para propósitos de trabalho
- ✓ Respostas de pesquisas relacionadas às atividades dos estados-membros

### ***Comitês ou Grupos de Trabalho do Parlamento Virtual***

Os mecanismos deliberativos mais importantes do Parlamento Virtual são os grupos de trabalho — normalmente dedicados a assuntos normativos. O website fornece acesso a informações dirigidas, instruções, gestão de pautas, deliberações e construção de consenso, eleições e propostas de resoluções ao Executivo do FIPA. As diferenças principais de uma reunião de comitê normal são a natureza assíncrona e a dificuldade de se manter uma seqüência lógica no debate. Nós, como outros, concluímos que a situação exige um mediador ativo ou um animador (em espanhol o termo que capta melhor o significado seria "animación") para ajudar o presidente na evolução do debate.

Além disso, existem outros fatores importantes: a capacidade de: coletar provas; sintetizar provas em lições aprendidas, alcance de consenso e tendências; e articular resoluções e realizar eleições.

No caso do grupo de trabalho da ALCA, ele pretende permitir que os parlamentares: compartilhem informações que possuam sobre o andamento das negociações; debatam os tópicos e cheguem a um consenso sobre as matérias discutidas nas negociações; compartilhem os resultados das consultas realizadas com as populações da região; e elaborem estratégias para que as opiniões dos parlamentares (e as dos cidadãos) das Américas sejam ouvidas pelas autoridades executivas. Estes são alguns exemplos dos assuntos que planejam abordar:

- ✓ *"apontar nossas preocupações em relação ao benefícios potenciais e efeitos negativos que a ALCA poderá gerar em nossos países, considerando a diferença no nível de desenvolvimento, o tamanho das economias, e a desigualdade que existe nas Américas;*
- ✓ *estudar outros modelos de integração –tal como o da União Européia, onde havia Fundos de Coesão Social– para garantir a participação efetiva e o aproveitamento de todos os países da ALCA;*
- ✓ *tratar de questões agrícolas na negociação da ALCA, considerando-se em particular a vulnerabilidade e suscetibilidade dos tópicos agrícolas em todos os países da ALCA e a necessidade de eliminar subsídios agrícolas e outras práticas que prejudicam o comércio; e*

- ✓ *levar em consideração as necessidades e condições específicas de todos os países ao definir prazos para a implementação do acordo da ALCA.*"<sup>7</sup>

### ***Engajamento de parlamentares e conquista da confiança***

Deliberações efetivas exigem o engajamento sério dos parlamentares, o conforto com o idioma de comunicação e um certo grau de confiança.

Uma das características principais do Parlamento Virtual tem sido a de tratar os quatro idiomas oficiais do FIPA de modo equivalente. Toda a documentação destinada aos parlamentares do hemisfério encontra-se nos quatro idiomas oficiais. As comunicações dos grupos de trabalho também encontram-se em todos os idiomas dos participantes.

A confiança, conquanto seja consequência de um engajamento bem-sucedido, também deve ser tratada como uma questão distinta. Normalmente, o principal fator observado é a interação direta face a face. O processo do FIPA provavelmente gerará oportunidades para reuniões face a face. Os grupos de trabalho ativos poderão manter estes relacionamentos. No entanto, para alcançar um nível alto de confiança, a interação deve ser ampliada para situações onde os parlamentares falem livremente uns com outros, aprendam uns com outros e tenham oportunidade de criar novas redes de relacionamentos.<sup>8</sup> Naturalmente, o projeto do parlamento virtual pode apenas proporcionar oportunidades e ferramentas. Também é necessário haver interesse e energia pessoal.

A confiança pode ser promovida através de deliberações efetivas. Em situações face a face, um fator importante é a eficiência do presidente. Protocolos claros e bem compreendidos também ajudam. A iniciativa do PV nos proporcionou uma certa experiência com tais protocolos, mas uma das principais características da segunda fase será dar continuidade a este tipo de experiência.

Existe uma experiência considerável em práticas de engajamento em outras situações. Citaremos três especificamente interessantes. A primeira é a MISTICA — Metodologia e Impacto Social das Tecnologias de Informação e Comunicações das Américas (em inglês: Methodology and Social Impact of Information and Communication Technologies in the Americas).<sup>9</sup> Estes são alguns dos seus fatores destacados:

- ✓ *uma animação proativa*: O uso de mediadores e animadores em espaços de debates é considerado essencial para a próxima fase do FIPA;
- ✓ *o uso de uma plataforma comum de ação e entendimento*: Existe a necessidade de definir princípios comuns e entendimentos logo no início do processo. Isto inclui, entre outros fatores, o estabelecimento de uma cultura de rede onde os elementos essenciais são:
  - uso fluente e rápido de e-mail;
  - respeito à propriedade intelectual e sigilo;
  - ambiente amigável para a crítica construtiva e debate coletivo;
  - forte ênfase na solidariedade;
  - autonomia e autogestão; e

- ✓ critérios claros e democráticos na escolha de pessoas para as reuniões face a face:  
Entretanto, observa-se no mundo interparlamentar que as decisões de quem participa das plenárias e de outras reuniões do FIPA não cabem ao Executivo do FIPA. Ao mesmo tempo, existe possibilidade de se estabelecerem alguns critérios para os grupos de trabalho especializados.

Uma iniciativa que de alguma forma se assemelha ao parlamento virtual é a Organização Global de Parlamentares contra a Corrupção [[http://www.parlcent.ca/gopac/index\\_e.php](http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php)]. Ainda que a experiência não baste para constituir uma lição aprendida, há indicações de que:

- ✓ o acesso a conhecimentos especializados é essencial a parlamentares em diversas situações, para tratar efetivamente de assuntos importantes;
- ✓ é necessário um período de aprendizado e interação antes de se proceder a deliberações importantes;
- ✓ as diferenças de fusos horários em uma organização mundial são mais compatíveis com reuniões assíncronas;
- ✓ o apoio de funcionários a parlamentares individuais é extremamente útil, já que poucos parlamentares têm o tempo e a capacidade para comunicar-se regularmente on-line; e
- ✓ as reuniões face a face parecem ser um componente essencial.

A terceira área é bem diferente, mas um estudo detalhado da experiência britânica com consultas on-line realizado pelo professor Coleman *et al.*<sup>10</sup> apresenta uma relação inicial de **critérios práticos para o engajamento on-line** que pode ser adaptada a uma situação parlamentar. Tomamos uma certa liberdade para adaptá-la ao contexto presente. Os critérios são:

- ✓ identificar o objetivo das deliberações e esclarecer como o resultado será criado;
- ✓ responsividade — fornecer mecanismos de feedback aos participantes;
- ✓ apresentar uma lista de perguntas ou pauta para iniciar o debate em áreas específicas;
- ✓ moderação transparente — avisar os usuários sempre que um comentário for retirado, e proporcionar a oportunidade de enviar novamente a mensagem modificada — tornar transparentes as regras de engajamento e todas as decisões da presidência e do moderador;
- ✓ moderação ativa — as consultas e discussões beneficiam-se de uma moderação proativa: "o moderador como participante". Os moderadores devem enviar mensagens com dúvidas, perguntas, assumindo o papel de "líder do seminário", e não o de fiscais ou árbitros. Deve-se incentivar e acolher as interrupções positivas (por exemplo, para apresentar informações adicionais, artigos de jornais, links para websites relevantes). O moderador deve incentivar a participação de todos os usuários, de maneira que nenhum participante ou grupo de participantes domine o debate e os recém-chegados sintam-se seguros e confiantes para participar da discussão. A promoção de uma atmosfera inclusiva é fundamental.
- ✓ usar um moderador convidado ocasionalmente — a inclusão de um moderador com conhecimentos sobre um assunto específico pode acrescentar dinamismo e idéias novas no processo deliberativo;
- ✓ recrutamento específico — a focalização de grupos específicos, a busca de equilíbrio e inclusão de participantes com bons conhecimentos aumentam a possibilidade de êxito das deliberações;

- ✓ seqüência da discussão: a ordem dos tópicos da discussão deve mudar de acordo com o tópico usado mais recentemente. Isto direciona as pessoas a participar nas discussões mais recentes e cria um fluxo de diálogo;
- ✓ resumos — resumos periódicos das discussões devem ser colocados no website, para que os participantes novos e antigos não tenham que ler todas as mensagens para saber o que foi dito. Estes resumos evitam discussões de temas já abordados, fertilizam o debate, mantêm os usuários menos ativos atualizados e incentivam nova participação. O envio dos resumos por e-mail também pode ajudar. Deve-se manter um arquivo com todos os resumos anteriores no website;
- ✓ parcerias —o trabalho com parceiros em rede (no Parlamento Virtual do FIPA eles poderiam ser instituições externas ou escritórios regionais, entre outros arranjos) para obter novas idéias para os tópicos em discussão, ou para solicitar materiais para consulta;
- ✓ links da web — criar links para o maior número possível de websites relevantes. Isto constitui um serviço valioso aos usuários e proporciona debates mais informados. Oferecer "cliques diretos" para informações criadas especificamente para o caso;
- ✓ e-mails de lembrete — usar e-mails de lembrete com "cliques diretos" para o website em intervalos regulares durante o período de consultas (semanalmente ou quando houver eventos importantes); e
- ✓ seção de ajuda — possuir uma seção completa e intuitiva de ajuda, que explique como participar e também como usar fisicamente o website (por exemplo, uma seção de perguntas e respostas do tipo "O que devo escrever?" ou "O quanto devo escrever? ").
- ✓ e que toda consulta:
  - tenha duração de 8 a 10 semanas;
  - envie convites aos participantes da consulta bem antes de seu início ou então convide os participantes a inscrever-se antecipadamente, para poder informá-los por e-mail sobre o seu início;
  - publique textos de especialistas; e
  - forneça uma série de perguntas para estimular o debates.<sup>11</sup>

Ainda que todos os pontos acima mencionados mereçam consideração, consideramos que os mais relevantes para a experimentação da segunda fase do PV sejam:

- ✓ procurar trabalhar com o Executivo do FIPA no estabelecimento de grupos de trabalho equilibrados e qualificados que trabalhem (com presidentes competentes) em assuntos que o Executivo apóia e se dispõe a dar continuidade;
- ✓ enfatizar as deliberações assíncronas (tempo de armazenamento) dos grupos de trabalho;
- ✓ proporcionar treinamento para os participantes sobre como realizar discussões on-line e fornecer as "regras do jogo"; e
- ✓ providenciar um mediador para ajudar o presidente de pelo menos alguns grupos de trabalho.

### ***Prestação de contas e cidadania***

*"a democratização da prestação de contas requer transformar esta em um diálogo de duas vias. A prestação deve ser dividida entre a cobrança e o recebimento da prestação de contas. Desta perspectiva democrática mais ampla, a prestação de contas requer muita mais do que transparência — exige que opiniões, normas e ações sejam explicadas, contextualizadas e relacionadas com a experiência social cotidiana. Prestar contas*

*significa estabelecer um relacionamento... e tal relacionamento precisa ser colaborativo e baseado em respeito mútuo..."*<sup>12</sup>

Um parlamento virtual enfrenta os mesmos desafios de um parlamento nacional ao se comunicar com seus cidadãos.

*... "no nível parlamentar, as assembleias legislativas encontram-se cada vez mais separadas do processo de comunicação pública... Sua função é expressar os interesses, preferências e valores do público, mas... os parlamentares na maioria dos países indagam-se qual é realmente a sua função... os parlamentares podem beneficiar-se do uso da Internet como um canal."*<sup>13</sup>

Com a Internet, ao contrário do que ocorria com tecnologias de informação anteriores, os cidadãos podem responder e desaparece a dicotomia entre produtores e consumidores de informações. Os cidadãos usam a Internet tanto para obter informações quanto para fornecê-las. Este aspecto só seria explorado a partir da terceira fase do projeto.

Há uma outra perspectiva sobre essa situação. Uma melhor prestação de contas significa que se tem algo a comunicar. Sugere-se que organizações interparlamentares:

*... "Endossem e promovam uma prática iniciada neste último ano pela Assembleia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) que exige que as assembleias legislativas membros relatem à secretaria internacional as ações empreendidas e os resultados obtidos por cada delegação desde a última reunião anual, instando seus governos ou parlamentos a adotar propostas endossadas pela Assembleia na reunião anterior. Se essa prática fosse adotada por todas as associações interparlamentares, isto levaria os parlamentares participantes a refletir mais cuidadosamente sobre a linguagem das resoluções que instam por ação."*<sup>14</sup>

### ***Aprendizado, avaliação e fatores essenciais do êxito***

Aprender a partir da experiência sempre é importante, mas é ainda mais importante em casos que incluem um alto nível de desenvolvimento e experimentação. Algo que ajuda é entender quais dos fatores críticos parecem ser os mais importantes. A nosso ver, os fatores apresentados pelo professor Subhash Bhatnagar do Banco Mundial em relação ao governo eletrônico servem, de um modo geral, como ponto de partida para orientar o desenvolvimento de parlamentos virtuais e websites relacionados.<sup>15</sup> Estes são os fatores:

- ✓ forte liderança política e administrativa;
- ✓ minuciosa gestão de projetos;
- ✓ metas e benefícios claramente identificados;
- ✓ considerável processo de reengenharia;
- ✓ início modesto e ampliação por etapas;
- ✓ controle das expectativas;
- ✓ adoção de padrões e protocolos estabelecidos;
- ✓ redução de personalizações;

- ✓ responsabilidade compartilhada por todos os países; e
- ✓ investimento e treinamento adequados.

Adicionalmente, Bellanet, ICA e nós mesmos concordamos que qualquer website de parlamento virtual deve ser estabelecido usando um programa FLOSS - *Free/Libre and Open Source Software*. Os programas FLOSS costumam ser publicados com uma licença que permite a distribuição gratuita do programa, e confere a todos os usuários a oportunidade de ler, modificar, usar e redistribuir o mesmo. Open Source representa um empenho comunitário que vem aumentando em escopo e importância nos últimos anos, transformando-se em um movimento com implicações importantes no setor de TIC particularmente, e em sociedades por todo o mundo. Alguns governos, em várias regiões, ao reconhecer os benefícios para a autodeterminação, possibilitada pelo uso desse tipo de programa, adotaram normas que exigem que suas administrações utilizem FLOSS em todas as operações.

O uso de uma solução FLOSS para o Parlamento Virtual do FIPA pode ajudar a garantir que, futuramente, o FIPA tenha o máximo de controle sobre o projeto e distribuição das ferramentas de TIC que são essenciais para a continuidade da relevância de uma parceria interparlamentar nas Américas.

O professor Coleman oferece um outro fator –a sugestão de que todos os doadores de verbas sejam mencionados no website. O site também poderia relacionar os doadores "em espécie" e instituições que oferecem aconselhamento e apoio moral, tal como o Oxford Internet Institute.

À luz deste aprendizado, o projeto do PV encomendou uma avaliação para coincidir com a conclusão da primeira fase. O objetivo é avaliar as necessidades dos membros, garantir feedback e um aprimoramento constante, revisar e medir o que foi obtido e quais lições foram aprendidas. Como grande parte dos trabalhos durante a primeira fase concentrou-se no website, estamos adaptando as questões da avaliação usadas em um relatório sobre o uso de TICs em Westminster e nas assembleias legislativas delegadas<sup>16</sup> como ferramenta de avaliação do website. As questões são:

- ✓ O site fornece informações úteis sobre o propósito, a história e os procedimentos do FIPA?
- ✓ Ele fornece informações sobre os parlamentares envolvidos?
- ✓ Contém informações sobre os futuros programas e outros eventos que possam ser de interesse público?
- ✓ O site leva em consideração a diversidade de níveis culturais e formação dos usuários?
- ✓ Recursos de fora da rede são usados ou ligados por link?
- ✓ O site possibilita serviços como solicitação de documentos?
- ✓ O website incentiva o feedback e a participação pública no processo?
- ✓ Até que ponto os negócios do FIPA podem ser acompanhados a partir do site, através de documentos disponibilizados, comunicados de imprensa e webcasting?
- ✓ Até que ponto o website é acessível para pessoas com conhecimentos sobre computadores ou técnicos limitados?
- ✓ As instruções do site são fáceis de entender?
- ✓ As informações são inseridas desnecessariamente em aplicativos que são difíceis de adquirir ou que exigem especificações técnicas do sistema do usuário superiores ao mínimo?

- ✓ O projeto escolhido é o melhor para acomodar o conteúdo e o mandato do website?
- ✓ O website solicita o envolvimento dos usuários e permite-lhes utilizar o material de modo pessoal?
- ✓ O uso do website facilita achar informações e fornece mais informações de uma só vez do que outras fontes poderiam oferecer?

## **ESTADO**

Ainda se encontra distante o objetivo de longo prazo de engajar os parlamentares das Américas em questões hemisféricas de um modo que lhes seja satisfatório e útil a seus cidadãos. Por outro lado, isto tem sido prioritário para a equipe do projeto.

O FIPA concentra-se em três grupos de clientes: a organização do FIPA e seu Executivo; sua capacidade de deliberação –em grande medida, os grupos de trabalho; e os parlamentares do hemisfério em geral. A primeira fase concentrou-se sobretudo no Executivo, uma das etapas iniciais essenciais. Também concentrou-se no aumento de capacidade e em desenvolver as informações para o website. Este último é útil tanto para os grupos de trabalho quanto para os usuários em geral. Hoje existem, por exemplo, mais de x000 páginas de documentação disponíveis no website nos quatro idiomas oficiais do FIPA.

Já se empreenderam algumas medidas no sentido de preparar o website para uma experimentação ativa com os grupos de trabalho, prevista para a segunda fase. Uma quantidade substancial de informações já foi coletada. Dois grupos de trabalho permanentes e presidentes estão sendo formados. A tecnologia e os protocolos para a deliberação já foram instituídos. O rascunho da agenda inicial já foi redigido. Com as verbas da segunda fase, haverá coordenadores para auxiliar os presidentes a colocar esses grupos em funcionamento. O Executivo indicou estar disposto a considerar as resoluções dos grupos e a proceder às suas recomendações quando forem aceitas.

O usuário geral não foi esquecido. Grande parte das informações deve ser de valor imediato para os parlamentares. Mas, além disso, o site fornece acesso prático a muitas outras informações relevantes. A facilidade do uso foi levada em consideração — por exemplo:

- ✓ todas as páginas possuem uma versão para impressão, a fim de economizar papel e toner; e
- ✓ utilizamos palavras sublinhadas ao invés de botões de estilo gráfico para simplificar ao máximo a transferência por download do site.

Conforme planejado, a primeira fase estabeleceu as bases para a construção de capacidade técnica e a coleta de informações, ao mesmo tempo ajudando o Executivo do FIPA a tornar-se mais eficaz. A segunda fase destaca o início da deliberação dos grupos de trabalho sobre questões normativas. A terceira fase procura consolidar a capacidade deliberativa, o começo do engajamento dos cidadãos e da integração da capacidade do PV com a capacidade da Secretaria Técnica, finalizando assim a fase de desenvolvimento do FIPA.

## **ANEXO A: FASES DO FIPA**

### ***Primeira fase: Engajamento a curto prazo e reestruturação do site***

*De julho de 2002 a setembro de 2003*

**Resumo:** atender as necessidades de informação e comunicação do Comitê Executivo do FIPA e dos grupos de trabalho para a Reunião Plenária de fevereiro de 2003, integrando estas atividades on-line com a presença on-line do FIPA na web .

### ***Segunda fase: Lançamento e desenvolvimento do recurso de informações***

*De outubro de 2003 a setembro de 2004 [a ser confirmado]*

**Resumo:** projetar e lançar o Parlamento Virtual das Américas como a principal presença on-line do Fórum Interparlamentar das Américas; expandir as atividades e abrir espaço para que todos os membros do FIPA compartilhem informações e promovam a harmonização e a cooperação interparlamentar; e expandir o treinamento para todos os países-membros do FIPA.

### ***Terceira fase - Continuação da implementação e treinamento do Parlamento Virtual***

*De outubro de 2004 a setembro de 2005 [a ser confirmado]*

**Resumo:** desenvolvimento da capacidade de abrigar várias discussões simultaneamente, proporcionando aos usuários a capacidade de interagir em uma variedade de tópicos. Nesta fase ocorrerão o refinamento dos fóruns on-line e dos recursos de informações, além da incorporação das lições aprendidas na segunda fase, a fim de expandir a capacidade do Parlamento Virtual.

O projeto também permitirá que parlamentares e funcionários criem seus próprios fóruns on-line para discutir questões que não estejam necessariamente relacionadas a reuniões específicas. Esta fase também deverá incluir consultas sobre estratégias, diálogos sub-regionais, comunicações públicas e iniciativas de engajamento de cidadãos. Também oferecerá aos membros do FIPA e outros parlamentares um recurso valioso e um instrumento de comunicação sobre questões e legislações da pauta regional. Um dos possíveis efeitos a longo prazo é a redução do tempo alocado para viagens e o custo geral da interação regional.

Um outro efeito será a capacidade dos parlamentares de realizar consultas públicas e outras atividades de engajamento dos cidadãos usando os instrumentos disponíveis através do Parlamento Virtual das Américas. Isto poderia incluir o fornecimento de treinamento para a sociedade civil e outras organizações, visando aumentar a participação dos mesmos nestes exercícios. Os resultados finais do Parlamento Virtual das Américas dependerão do uso feito dos instrumentos pelos próprios membros.

## LISTA DE REFERÊNCIAS

---

<sup>1</sup> Dobell, Peter. *Parliamentary Diplomacy*. Occasional Papers on Parliamentary Government. Number 16, May 2003. Parliamentary Centre.

[http://www.parlcent.ca/publications/oppg\\_16.pdf](http://www.parlcent.ca/publications/oppg_16.pdf)

<sup>2</sup> Coleman, Stephen. *Finding Our Digital Voice: Governing in the Information Age*. Crossing Boundaries National Conference. Ottawa May 7, 2003. <http://www.crossingboundaries.ca/>

<sup>3</sup> O Instituto de Conectividade nas Américas (ICA) é uma organização hemisférica dedicada à promoção e implementação de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para o desenvolvimento. O ICA co-patrocina projetos, participa ativamente em parcerias e promove o compartilhamento de conhecimento e o aumento da capacitação. O Instituto de Conectividade tem a responsabilidade de usar as TICs na Américas para fortalecer a democracia, criar prosperidade e realizar o potencial humano. O ICA possui escritórios em Ottawa, Washington e Montevideu e está sendo incubado atualmente no Centro de Pesquisas para o Desenvolvimento Internacional (IDRC). O ICA, uma das contribuições do Canadá para a Cúpula das Américas de 2001, foi criado com fundos iniciais para ampliar o êxito do programa de desenvolvimento internacional e TIC do Canadá.

<http://www.icamericas.net/index.php?newlang=eng>

<sup>4</sup> Juraitis, Nola et al. E-Governance: Some Implications for Parliamentarians. Insert url when available.

<sup>5</sup> Hogan, J. et al. *E-collectivism: On-line action and on-line mobilization*.

<http://www.davidbeaumont.btinternet.co.uk/msf/hogan.html>

<sup>6</sup> MacKinnon, Mary Pat et al. *Citizens' Dialogues on Canada's Future: a 21<sup>st</sup> Century Social Contract*. Canadian Policy Research Networks and Viewpoint Learning Inc. April 2003. Veja:

<http://www.cprn.org/www.rcrpp.org>

<sup>7</sup> ibid

<sup>8</sup> Este é mais outro aspecto que se assemelha ao envolvimento de cidadãos. Consulte: *A Report on the Workshop on Evaluation of Public Involvement Activities*. Canadian Policy Research Networks. February 2003. <http://www.cprn.org/www.rcrpp.org>.

<sup>9</sup> Barnola, L. et al. MISTICA : A Collective Endeavour, In Search of the Social Impact of ICT's in Latin America and the Caribbean. TechKnowLogia, July/August 2001. [www.TechKnowLogia.org](http://www.TechKnowLogia.org)

<sup>10</sup> Coleman, S., (with Nicola Hall and Milica Howell) *Hearing Voices, The Experience of Online Public Consultations and Discussions in UK Governance. Summary. November 2002*.

<http://www.hansard-society.org.uk/HearingVoices.htm>. As recomendações foram extraídas de Coleman and Normann, *New Media and Social Inclusion*; Coleman and Normann (2000) and Hall, N. *Building Digital Bridges* (2001). Ambos publicados pela Hansard Society.

<sup>11</sup> Interview notes por Mateo Barney, June 16, 2003.

<sup>12</sup> Coleman, *Finding our Digital Voice*, op. cit.

<sup>13</sup> ibid

<sup>14</sup> *Parliamentary Diplomacy*, op. cit.

<sup>15</sup> <http://www.idg.com.hk/cw/readstory.asp?aid=20030801004>

<sup>16</sup> *Technology: Enhancing Representative Democracy in the UK? A report on the use of new communication technologies in Westminster and the devolved legislatures*. July 2002.

<http://www.hansard-society.org.uk/publications.htm>