

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

FELIPE LÉLIS MOEIRA

**IMPACTO DO USO DE DADOS ABERTOS SOBRE A ASSIMETRIA DE
INFLUÊNCIA DO LOBBY NO CONGRESSO NACIONAL**

BELO HORIZONTE

2021

Felipe Lélis Moreira

Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares.

Coorientador: Professor Doutor Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

M838i	<p>Moreira, Felipe Lélis</p> <p>Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional [manuscrito] / Felipe Lélis Moreira. - 2021. [313 f.]: il.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.</p> <p>Bibliografia: f. 248 - 273.</p> <p>1. Direito - Teses. 2. Lobby - Teses. 3. Informações eletrônicas governamentais - Teses. I. Soares, Fabiana de Menezes. II. Santos, Manoel Leonardo Wanderley Duarte. III. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. IV. Título.</p> <p>CDU: 34:007</p>
-------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
COLEGIADO DO CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO

IMPACTO DO USO DE DADOS ABERTOS SOBRE A ASSIMETRIA DE INFLUÊNCIA DO LOBBY NO CONGRESSO NACIONAL

FELIPE LÉLIS MOREIRA

Tese de Doutorado defendida e aprovada, no dia 09 de dezembro de 2021, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

Fabiana de Menezes Soares (orientadora do candidato/Doutora/UFMG);
Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (coorientador/Doutor/ UFMG);
Monica Sette Lopes (Doutora /UFMG);
Andréa Cristina Oliveira Gozetto (Doutora /UNICAMP),
Cristiano Ferri Soares de Faria (Doutor/UERJ);
Marcus Peixoto (Doutor/UFRJ).

Belo Horizonte, 07 de janeiro de 2022.

Professor Dr. Emilio Peluso Neder Meyer
Coordenador do PPGD/UFMG



Documento assinado eletronicamente por **Emilio Peluso Neder Meyer**, Coordenador(a) de curso de pós-graduação, em 07/01/2022, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 1182992 e o código CRC 35F92E18.

Agradecimentos

Agradeço a Deus por ter colocado pessoas na minha vida que me permitiram chegar até aqui. Ao meu pai, Célio, pelo apoio em todos os sentidos. À minha mãe, pelo amor incondicional. Ao meu irmão Flávio, pelo apoio e parceria. Ao meu irmão Matheus, pelo apoio e aprendizado da convivência. Aos meus tios, primos e parentes pelo apoio e incentivo de sempre.

Ao Diego, meu amor, pelo apoio incondicional, pelo companheirismo e por tornar a minha vida mais feliz desde o dia em que o conheci.

À minha orientadora, Professora Fabiana Soares, por todos os ensinamentos, apoio e por existir, pois foi sua obra despertou o meu interesse pela vida acadêmica.

Ao meu coorientador, Professor Manoel Santos, pela paciência, generosidade e oportunidade de aprendizado decorrente de muitas horas de dedicação. Sem sua presença e ajuda este trabalho definitivamente não teria sido possível.

Aos colegas do Observatório Para a Qualidade da Lei, pelas ricas contribuições feitas no decorrer da pesquisa nos nossos seminários acadêmicos. Ao João Lima, pela generosidade no compartilhamento de conhecimento e por todo incrível trabalho prestado à sociedade.

Ao Douglas, meu amigo, que me despertou para a relação entre dados abertos e aplicações digitais no parlamento.

À presidente da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, Carolina Venuto, à presidente do Instituto de Relações Governamentais, Suelma Rosa e aos membros do comitê gestor da Rede de Advocacy Colaborativo por terem apoiado a realização da pesquisa, apoio sem o qual a coleta dos dados não teria sido possível. A todos que participaram do questionário, muito obrigado. Aos colegas de profissão que nos ajudaram encaminhando o questionário para sua rede de colegas da área, obrigado. Aos entrevistados que também dedicaram seu tempo para apresentar riquíssimas informações, muito obrigado.

Aos servidores públicos do Poder Legislativo, que diante de grandes desafios continuam trabalhando para a disponibilização de dados abertos para a sociedade. Sem o trabalho deles estaríamos no escuro, entre pilhas de papéis e não haveria o que pesquisar sobre dados e ferramentas tecnológicas. Aos detentores de mandatos públicos que também lutam pela aprovação de normas que garantem o acesso a dados abertos. Obrigado guerreiros e guerreiras. Aos nobres amigos, obrigado pelo apoio e pela presença.

*“A vida me ensinou a nunca desistir
Nem ganhar, nem perder mas procurar evoluir
Podem me tirar tudo que tenho
Só não podem me tirar as coisas boas que eu já fiz pra quem eu amo
E eu sou feliz e canto e o universo é uma canção
E eu vou que vou
História, nossas histórias
Dias de luta, dias de glória”*

Alexandre Magno Abrão e Thiago Castanho.

RESUMO

A tese teve como objetivo investigar o seguinte problema: em que medida o uso de dados abertos afeta a assimetria de influência dos lobistas perante Congresso Nacional? Partimos da premissa segundo a qual existe assimetria na influência entre os atores que fazem lobby (grupos de interesse ou indivíduos) e como hipóteses especulamos dois tipos de resultados. O primeiro seria no sentido de que o uso de dados abertos não importa, ou seja, não interfere na assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional. No segundo resultado rejeitaríamos a hipótese anterior, assumindo uma das hipóteses alternativas, no sentido de que a assimetria aumentou ou, ao contrário, diminuiu no caso de uso dos dados abertos pelos *lobbies*. Antes do teste das hipóteses, foi feita uma discussão teórica sobre as fronteiras conceituais da atividade *lobby* e a legibilidade das instituições públicas pelas máquinas, que passa pela disponibilização de dados abertos como pressuposto para o ideal de transparência do século XXI. Para testar as hipóteses da pesquisa, foram coletadas evidências empíricas em duas etapas. A primeira, de natureza quantitativa, envolveu a aplicação de um *survey* direcionado a um grupo de profissionais de relações institucionais e governamentais e outro grupo de profissionais de *advocacy*. Já na segunda etapa, de natureza qualitativa, realizou-se entrevistas semiestruturadas com empreendedores que utilizam dados abertos do Congresso Nacional para oferta de soluções tecnológicas de subsídio à atividade de *lobby*. Foi concluído que existem evidências de que o uso de dados abertos importa para a atividade de *lobby* e pode afetar, sim, a assimetria de influência perante o Congresso Nacional. Todavia, quanto ao sentido do impacto o uso dos dados abertos na assimetria de influência, existem tanto evidências no sentido de que atualmente a assimetria é aumentada, quanto diminuída, em razão de questões relativas à capacidade de apropriação dos dados abertos e das respectivas ferramentas tecnológicas que os utilizam como insumo para subsidiar a atividade de *lobby* de diversos atores sociais.

Palavras-chaves: lobby; dados abertos; acesso à informação; assimetria de influência.

ABSTRACT

The dissertation aimed to investigate the following problem: to what extent does the use of open data affect the asymmetry of influence of the lobbyists on the Brazilian National Congress? We started from the premise that there is an asymmetry of influence among lobbying actors (interest groups or individuals) and as hypotheses we speculated two types of results. The first would be in the sense that the use of open data does not matter, i.e., it does not interfere in the asymmetry of influence of the lobbyists on the National Congress. The second result rejects the previous hypothesis, assuming one of the following alternative hypotheses, that the asymmetry increased or, on the contrary, decreased in the case of the use of open data by the lobbyists. Before testing the hypotheses, a theoretical discussion was made about the conceptual frontiers of lobbying and the machine readability of public institutions, where the availability of open data is seen as a prerequisite of transparency in the 21st century. To test the research hypotheses, empirical evidence was collected in two stages. In the first stage, we collected quantitative data applying a survey directed at government relations professionals, and advocacy professionals. In the second stage, we collected qualitative data from semi-structured interviews that were conducted with open data intermediaries of the National Congress that offer technological solutions to support lobbying activities. It was concluded that there is evidence that the use of open data matters for lobbying purposes and that it can truly affect the asymmetry of influence on the Brazilian National Congress. However, regarding the direction of the impact of the use of open data on the asymmetry of influence, there is evidence that the asymmetry is both increased and decreased, due to issues related to the capacity of appropriation of open data and the respective technological tools that use them as an input to subsidize the lobbying activity of various social actors.

Keywords: lobbying; open data; information access; asymmetry of influence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Limitação dos indicadores de influência política.	48
Quadro 2 – Correlação entre os passos de uma estratégia de <i>Advocacy</i> e competências do profissional de Relações Institucionais e Governamentais.	57
Quadro 3 – Benefícios decorrentes da implementação de regras executáveis por máquinas... ..	68
Quadro 4 – Análise SWOT dos Dados Abertos.	73
Quadro 5 – Exemplos de diferentes formatos de dados.	79
Quadro 6 – Indicadores qualitativos externos dos bancos de dados abertos.	83
Quadro 7 – Indicadores qualitativos internos dos bancos de dados abertos.....	83
Quadro 8 – Alguns usuários dos dados abertos da Câmara dos Deputados.....	142
Quadro 9 – Dificuldades enfrentadas pelos laboratórios de inovação.	230

FIGURAS

Figura 1 – Escopo da atividade de advocacy.....	53
Figura 2 – Estágio atual e futuro da elaboração legislativa no contexto de <i>rules as code</i>	66
Figura 3 – Comparação entre normas legíveis por humanos e consumíveis por máquinas.	67
Figura 4 – Painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal.	76
Figura 5 – Relação entre conceitos e referenciais teóricos sobre Dados Abertos e <i>Accountability</i>	82
Figura 6 – Modelo cinco estrelas dos dados abertos.	84
Figura 7 – Estrutura da terceira onda de dados abertos.....	103
Figura 8 – Recorte da cartilha educativa sobre <i>lobby</i> publicada pela Câmara dos Deputados	107
Figura 9 – Proposição de lei em formato de imagem digitalizada em PDF (ilegível por máquina)	112
Figura 10 – Lei de acesso à informação em formato para consumo humano	115
Figura 11.1 – Exemplo de legislação em formato LEXML	117
Figura 11.2 – Exemplo de legislação em formato LEXML	118
Figura 12 – Sumário Topográfico da Constituição de 1988.....	119
Figura 13 – Direito de petição na gênese da Constituição de 1988.....	120
Figura 14 – Página do projeto normas.leg.br	122

Figura 15 – Visualização de temas dos discursos dos deputados federais no projeto Retórica Parlamentar.....	133
Figura 16 – Primeira tela do projeto Tenho Dito.	135
Figura 17 – Segunda tela do projeto Tenho Dito.	136
Figura 18 – Terceira tela do projeto Tenho Dito.....	137
Figura 19 – Temas mais abordados por cada partido com representação no Congresso Nacional no projeto Tenho Dito	138
Figura 20 – Exemplo de visualização dos temas mais tratados pelos parlamentares do Partido Verde	138
Figura 21 – Visualização no projeto Parla dos temas mais debatidos na linha do tempo e os parlamentares que mais falaram sobre aquele tema.	140
Figura 22 – Visualização no projeto Parla dos discursos proferidos pelo deputado no tema selecionado.	141
Figura 23 – Exemplo de utilização dos dados a ferramenta Sigalei para identificação dos principais parlamentares e partidos com atuação na área de Ciência e Tecnologia.	145
Figura 24 – Exemplo de utilização dos dados da ferramenta Sigalei para acompanhar ao longo do tempo a presença de determinado tema nos discursos dos parlamentares.	146
Figura 25 – Exemplo de utilização dos dados da ferramenta Sigalei para mapear <i>stakeholders</i> de determinado tema de interesse.	147
Figura 26 – Experimento de mapeamento de comportamento de voto em plenário, antes e pós o <i>impeachment</i> de 2016.	148
Figura 27 – Mapeamento político a partir da análise de dados do parlamento.	150

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percepção sobre a capacidade de influência de diverentes setores sobre as decisões Congresso Nacional.....	159
Gráfico 2 – Percepção sobre a influência de grupos de interesses sobre as decisões do Congresso Nacional.....	161
Gráfico 3 – Percepção sobre a capacidade de influenciar uma decisão do Congresso Nacional.	163
Gráfico 4 – Monitoramento das atividades do Senado.....	165
Gráfico 5 – Monitoramento das atividades da Câmara dos Deputados.....	165
Gráfico 6 – Frequência da atividade de monitoramento do Congresso Nacional.	168

Grafico 7 – Percepção sobre a capacidade de monitoramento satisfatório das atividades Congresso Nacional.....	169
Grafico 8 – Diferença entre a percepção dos profissionais de RIG e de <i>Advocacy</i> sobre a capacidade de monitoramento das atividades Congresso Nacional.	170
Grafico 9 – Classificação de atividades quanto à necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas além das já disponibilizadas pelo Congresso Nacional.....	172
Grafico 10 – Conhecimento e utilização de ferramentas tecnológicas privadas de monitoramento do Congresso Nacional.	174
Gráfico 11 – Motivos de não utilização de ferramentas tecnológicas privadas	176
Grafico 12 – Percepção sobre o impacto do uso de ferramentas tecnológicas no aumento da capacidade de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional.....	179
Grafico 13 – Percepção sobre o impacto do uso de ferramentas tecnológicas no aumento da capacidade de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional.....	181
Grafico 14 – Percepção sobre o impacto do uso de dados abertos sobre a capacidade de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional.	183
Grafico 15 – Percepção sobre o impacto do uso de dados abertos em atividades típicas de uma estratégia de <i>lobby</i>	184
Grafico 16 – Percepção sobre a importância do laboratório hacker da Câmara dos Deputados para a atividade de RIG e de <i>Advocacy</i>	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participantes do <i>survey</i> por segmento	156
Tabela 2 – Diferença entre as médias (RIG e Advocacy) sobre a necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas privadas para um desempenho satisfatório.	173
Tabela 3 – Diferença entre a percepção dos profissionais de RIG e de <i>advocacy</i> sobre o impacto dos dados abertos na elaboração de estudos técnicos.....	185
Tabela 4 – Modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários sobre o impacto dos dados abertos na capacidade de influência perante o Congresso Nacional.	190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABRIG – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais
- API – *Application Programming Interface* (Interface de Programação de Aplicações)
- CBO – Classificação Brasileira de Ocupações
- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
- CSV – Comma Separated Value
- DOCx – Documento do Microsoft Word
- HTLM – Hypertext Markup Language
- IRELGOV – Instituto de Relações Governamentais
- JSON – JavaScript Object Notation (.json)
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- LABHACKER – Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados
- LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Queer, Intersexo, Assexuais e mais
- LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
- MIT – Massachusetts Institute of Technology
- OECD (OCDE) – Organisation for Economic Co-operation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
- OCR – Optical Character Recognition (Reconhecimento Ótico de Caracteres)
- ODS/ODT – Open Document Format
- OLB – Observatório do Legislativo Brasileiro
- ONG – Organização Não Governamental
- PDF – Portable Document Format
- PNG – Portable Network Graphics
- RAC – Rede de Advocacy Colaborativo
- RIG – Relações Institucionais e Governamentais
- SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TRF – Tribunal Regional Federal
- URI – Uniform Resource Identifier

XLS – Documento do Microsoft Excel

XML – Extensible Markup Language

W3C – World Wide Web Consortium

Apud – Locução latina “citado por”

Cf – Conferir ou conforme

Coord – Coordenado por

Et. al – Locução latina “e outros”

Ibidem – Locução latina “o mesmo autor na mesma obra”

Idem – Locução latina “o mesmo autor”

Loc. cit – Locução latina “no lugar citado”

Op. cit – Locução latina, “obra citada”

S.l. – Locução latina “sine loco” (sem local)

S.d. – Locução latina “sine die” (sem data)

n.p – não paginado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Contextualização.....	16
1.2 Problema e hipóteses da pesquisa.....	28
1.3 Estratégia metodológica.....	29
1.4 Estrutura da pesquisa.....	30
CAPÍTULO 2 – FRONTEIRAS CONCEITUAIS ENTRE <i>LOBBY</i> , <i>ADVOCACY</i> E CRIMES TIPIFICADOS NO CÓDIGO PENAL.....	32
2.1 Da arquitetura para a política: breves considerações sobre a consolidação da palavra <i>lobby</i> como sinônimo de defesa de interesses.....	34
2.2 O <i>lobby</i> como direito democrático.....	35
2.3 Fronteiras entre o <i>lobby</i> e a prática de crimes.....	37
2.3.1 <i>Lobby</i> e Corrupção.....	37
2.3.2 <i>Lobby</i> e Prevaricação.....	42
2.3.3 <i>Lobby</i> e Advocacia Administrativa.....	43
2.3.4 <i>Lobby</i> , tráfico de influência e exploração de prestígio.....	45
2.4 O <i>lobby</i> sob novas roupagens.....	49
2.4.1 Relações Institucionais, Governamentais e <i>Advocacy</i>	49
2.4.2 <i>Lobby</i> cidadão.....	58
2.5 <i>Lobby</i> , <i>advocacy</i> e “o bem”.....	60
CAPÍTULO 3 – A LEGIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PELAS MÁQUINAS	63
3.1 Legislação como código.....	63
3.2 Dados abertos.....	71
3.3 Dados abertos na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.....	88
3.4 O sentido de transparência no conceito de Parlamento Aberto e do processo legislativo legível por máquina.....	99
3.5 O papel dos laboratórios de inovação para o uso de dados abertos – O caso do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados.....	125
3.5.1 Projetos baseados em dados abertos do LabHacker com potencial impacto na atividade de <i>lobby</i> cidadão.....	131

3.6 Ferramentas privadas que consomem dados abertos para subsidiar a atividade de <i>lobby</i>	142
CAPÍTULO 4 – PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS E DE <i>ADVOCACY</i> SOBRE O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS E DOS DADOS ABERTOS SOBRE A CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA PERANTE O CONGRESSO NACIONAL	153
4.1 Da percepção dos profissionais sobre a capacidade de influência perante o Congresso Nacional	157
4.2 Da atividade de monitoramento do Congresso Nacional.....	163
4.3 Das ferramentas tecnológicas utilizadas	170
4.4 Do impacto dos dados abertos	182
CAPÍTULO 5 – IMPACTO DOS DADOS ABERTOS SOBRE A CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA PERANTE O CONGRESSO NACIONAL: PERCEPÇÃO DOS EMPRESÁRIOS INTERMEDIÁRIOS.....	196
5.1 Sobre o uso de dados abertos do Congresso Nacional e produtos oferecidos.	197
5.2 Sobre em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode aumentar a capacidade de seus clientes de influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional.....	199
5.3 Sobre o processo de coleta dos Dados Abertos do Congresso Nacional	205
5.4 Sobre o cenário hipotético de ausência de Dados Abertos do Congresso Nacional	207
5.5 Sobre a qualidade da política de dados abertos do Congresso Nacional	211
5.6 Sobre dados fechados ou indisponíveis	217
5.7 Sobre os principais entraves para a disponibilização de mais dados abertos pelo Congresso Nacional	221
5.8 Sobre a importância do laboratório de inovação da Câmara dos Deputados.....	227
5.9 Sobre o impacto da disponibilização de dados abertos sobre a assimetria do <i>lobby</i> perante o Congresso Nacional	232
6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
7 REFERÊNCIAS	248
Anexo I – Ata de reunião realizada na sede da Imprensa Nacional sobre a disponibilização do DOU em forma de dados abertos	274
Anexo II – Resposta ao recurso de 2ª instância de pedido de acesso à informação direcionado à Imprensa Nacional.....	276

Anexo III – Roteiro utilizado na entrevista com os empresários intermediários de dados abertos do Congresso Nacional.....	278
Anexo IV – Reprodução do questionário aplicado junto aos profissionais de RIG e Advocacy.	279

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A chamada Sociofísica proposta por PENTLAND (2014) em sua obra “*Social Physics - How social networks can make us smarter*” é uma nova forma de entender o comportamento humano baseado na análise de grandes volumes de dados. Em uma divulgação acadêmica relacionada à referida obra, porém com foco nos potenciais impactos no mundo jurídico, de título “*Computational Legal Science*” (GREENWOOD, 2014), Daniel Greenwood, do *MIT Computational Law Report*, que possui como objetivos “reimaginar o Direito como algo dinâmico, interoperável e adaptativo” (MIT, 2021, *online*); “cultivar uma discussão aberta sobre a intersecção entre o direito e a computação” (*ibidem. loc cit.*); e “criar um espaço para experimentação de novas tecnologias jurídicas” (MIT, 2021, *online*), afirma que o Direito pode ser visto como um grande banco de dados e que quanto mais dados forem disponibilizados de forma estruturada, ou seja, em formatos pensados para serem consumidos por máquinas (computadores) e não apenas por humanos, os mesmos métodos e técnicas de análise estatística, modelagem preditiva e *insights* profundos orientados por dados podem ser produzidos para visualizar o que é o Direito e como ele se relaciona com os sistemas sociais, econômicos e a vida dos cidadãos. Nas palavras de GREENWOOD (2014):

What is the law? Is it the combined knowledge and wisdom of your culture expressed through statutes? Is it nuanced processes of information-intensive narratives? Or is it, in fact, data? What we’re hypothesizing is that it can be looked at as data. And when you look at the law as data, increasingly what is possible is a deeper insight into what the law is and how it relates to other social and other systems. Very important to note that legal documents already are being published as data accessible through an API in structured format, such as .xml, .json, tabularized. And once that happens more regularly and in more expected formats, literally the same methods, the same techniques of statistical analysis, predictive modeling, and deep data-driven insights into what the law is and how it relates to business systems, social systems, economic systems, the systems of your life, can be visualized and acted upon. GREENWOOD (2014,[n.p])

Foi tal reflexão que nos despertou o interesse de investigar qual seria o impacto desta aparente nova tendência não apenas sobre o Direito vigente, mas também sobre o Direito em fase de elaboração no âmbito dos parlamentos, haja vista que na comunicação legislativa à luz da Legística, existe o desafio de captar não só o texto, mas também o contexto da legislação, que engloba a tarefa complexa de análise e compreensão de um grande volume de dados e informações sobre o que politicamente está em jogo no processo legislativo, a quem as normas estão direcionadas, com quais atores ela dialoga e em qual cenário. (ASSUNÇÃO, 2017)

No que se refere ao diálogo com as partes interessadas no processo de elaboração legislativa, parte da literatura acadêmica sobre *lobby*, – atividade que pode ser entendida como a tentativa lícita de influenciar a concepção, implementação, execução e avaliação das políticas públicas e seus regulamentos (OECD, 2021, p. 11) – busca desconstruir o estigma que paira sobre a atuação dos lobistas, inclusive destacando o potencial benéfico do *lobby* enquanto fonte de informação para os tomadores de decisão, sem perder de vista, porém, preocupações com a assimetria que existe entre os *lobbies* e a falta de transparência e de acesso dos menos privilegiados nos processos decisórios. (GONTIJO, 2020; MANCUSO & GOZETTO, 2011, 2018; MOREIRA, 2017; MORGADO & GOZETTO, 2019; OLIVEIRA, 2004; PATRI, 2011; SANTOS *et al.*, 2017).

Publicações jornalísticas como “*Lobbyists Have a New Secret Weapon*” (STRATTON, 2018) e “*Tim Hwang’s FiscalNote is revolutionizing Washington lobbying with big data*” (ZALESKI, 2018) alardearam a transformação digital que vêm ocorrendo no mercado de *lobby* norte-americano.

VEIGA (2018) se debruçou sobre o assunto no trabalho de conclusão de mestrado intitulado “*Going Digital: How Technology has Transformed Government Relations*” e apontou o surgimento de ferramentas tecnológicas de subsídio à atividade de *lobby* nos Estados Unidos e no Canadá – países com as mais robustas regulamentações da atividade de *lobby* – que dentre as suas funcionalidades, permitem emitir alertas e rastreamento de proposições legislativas; apresentar índices de chances de uma proposta ser aprovada ou rejeitada; estimar o tempo de tramitação; depurar históricos de votação de parlamentares, a frequência com que uma proposição de autoria de determinado parlamentar se torna lei; a eficácia da atuação do parlamentar por tópico (ex. saúde, educação, moradia), os posicionamentos ideológicos dos parlamentares acerca de diferentes assuntos, a fidelidade daquele parlamentar perante o Poder Executivo e até mesmo a predizer o comportamento dos membros do parlamento.

No Brasil, o trabalho de mestrado “*Compreendendo e prevendo o processo legislativo via ciência de dados*” OLIVEIRA (2018) envolveu a elaboração de um *software* com capacidade de identificar as características que influenciam na aprovação ou arquivamento de projetos de lei ordinária do Congresso Nacional Brasileiro. Nas palavras do pesquisador, o objetivo do artefato seria “auxiliar os mais diversos Grupos de Pressão no monitoramento e influência de um projeto de lei no Congresso Nacional, para que todos possam ter mais oportunidades de pleitear suas demandas.” (*op cit.*, p. 13). Outro efeito positivo decorrente da utilização da ferramenta seria permitir que diversos *lobbies* pudessem “avaliar objetivamente o

contexto de um projeto de lei ordinária e verificar se vale a pena ou não investir tempo e recursos tentando influenciar as decisões dos parlamentares.” (OLIVEIRA, 2018, p. 92)

Entretanto, as mesmas matérias jornalísticas (STRATTON, 2018; ZALESKI, 2018) que alardeavam os potenciais benefícios das ferramentas tecnológicas de análise de grandes bancos de dados para fins de *lobby*, também trouxeram algumas preocupações. Meredith McGehee *apud* STRATTON (2018), da organização *watchdog* americana Issue One¹ destacou que em Washington DC, os únicos *lobbies* que conseguem pagar o preço cobrado por empresas que prestam serviços de *lobby* orientados por dados são as que possuem mais dinheiro. Na visão de McGehee, essas tecnologias “estão colocando informações valiosas nas mãos de quem mais tem condições de arcar com seus custos” (MCGEHEE *apud* STRATTON, 2018, *online*). No mesmo sentido o professor da *James Madison University* Tim Lapira *apud* ZALESKI (2018), ressaltou que o trabalho de *lobby* envolve mais a manutenção do *status quo* do que a aprovação de novas legislações. Por isso, as tecnologias que consomem dados para fins de *lobby* tenderiam mais a fortalecer a obstrução perpetrada por grupos de interesse poderosos do que ajudar os pequenos grupos a implementarem mudanças. No mesmo sentido, KELLY *apud* ZALESKI (2018), da *Georgetown University*, observou que as ferramentas tecnológicas de apoio à atividade de *lobby* otimizam informações apenas para quem tem condições de pagar por elas. A professora ressaltou que o custo de participação em uma democracia deveria ser zero, e, sendo assim, ao menos que ferramentas como essas estejam disponíveis também para os cidadãos, tais tecnologias não serão democráticas.

Conforme destacado por LETTIERI (2016, p. 02 *et seq.*), a inovação é fortemente influenciada pelas características das ferramentas de pesquisa usadas pelos cientistas. O professor explica que para entendermos nosso estágio atual de desenvolvimento científico e tecnológico, é necessário observar que a ciência é uma atividade habilitada por instrumentos, que por muito tempo se limitou à observação direta da realidade.

A ideia de conferir aos computadores a habilidade de processar a linguagem humana é tão antiga quanto a própria ideia de criar computadores. No campo jurídico, o entusiasmo sobre o uso da inteligência artificial para solucionar problemas não é novo e desde o início dos anos 80 trabalhos vêm sendo desenvolvidos neste sentido (BARRACLOUGH *et al.*, 2021). Nessa seara, cumpre-nos mencionar os estudos referentes à disciplina da Legimática (MARCATALI, 2004) e a pesquisa do Instituto de Documentação Jurídica de Florença², criado

¹ Cf. <https://www.issueone.org/>

² Cf. *Institute of Legal Information Theory and Techniques ITTIG* em: <http://www.ittig.cnr.it/en/>. No ano de 2018, um *abstract* de nossa autoria com título “*Open legislative data data and its impact on lobbying*” contendo

em 1968 e ativo até hoje, que influenciou trabalhos conduzidos por brasileiros que abordam interdisciplinaridade entre o Direito e a Informática, especialmente no que diz respeito à elaboração legislativa (SOARES, 2002; SOARES; MENEGAZ; FARAJ, 2008; LIMA, 2008; LIMA; ARAÚJO, 2017).

Entretanto, recentemente, foi o chavão “*Big Data*” também utilizado por PENTLAND (2014) em sua obra, que despertou o interesse do setor público e da sociedade civil sobre o papel da chamada “Ciência de Dados” aplicada ao campo das políticas públicas (SLOOT; SCHENDEL, 2016). *Big Data*³ é um termo comumente utilizado para descrever um grande volume de dados, produzido em grande velocidade e grande variedade de formatos, que requer novas tecnologias e técnicas para capturar, armazenar e analisar seu conteúdo tendo em vista a extração de valor. No contexto da elaboração legislativa, a análise de grandes volumes de dados pode ser utilizada para subsidiar a tomada de decisões dos lobistas, fornecendo descobertas a partir da visualização de dados, bem como subsídios para análises prospectivas e otimização de processos.

OLIVEIRA (2018) explica que a área da Ciência de Dados é objeto de pesquisa desde 1974, mas somente nas últimas décadas o assunto ganhou destaque nas comunidades acadêmica e profissional devido a) ao exponencial crescimento de produção de dados causado pela massificação e a evolução da *internet*; e b) ao aumento da capacidade de processamento dos computadores. ALMEIDA (2016a, p. 14) entende que a Ciência de Dados é uma área do saber que tem como foco a extração de conhecimento a partir de grandes volumes de dados, sejam eles em formatos estruturados ou não. Tal ciência, segundo o autor, abrange a utilização de metodologias como *data mining* (mineração de dados), análises preditivas e inteligência artificial, na busca pela identificação de causas e correlações, desenho de cenários possíveis, triagem de informações ou automatização de processos a partir de algoritmos de tomada de decisão.

as ideias preliminares da presente pesquisa, foi aceito e apresentado na conferência *Law via the Internet: Knowledge of the law in the Big Data Age*, em Florença. O evento foi organizado pelo ITTIG. Para acessar a síntese da apresentação Cf. [http://lvi2018.ittig.cnr.it/contributions?contribution=Open Legislative Data and Its Impact on Lobbying](http://lvi2018.ittig.cnr.it/contributions?contribution=Open+Legislative+Data+and+Its+Impact+on+Lobbying) Acesso em out. de 2021.

³ Em revisão de literatura sobre o conceito de *Big data*, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014, p. 10), destacou que *Big Data* é uma expressão empregada para descrever ativos de informação em grande volume de dados, velocidade de atualização ou consulta e variedade de formatos, que demandam formas de processamento da informação próprias, para melhor compreensão e tomada de decisão, de um modo que não estaria disponível em uma menor escala do conjunto de dados. A expressão *Big Data* é frequentemente utilizada em sentido amplo para designar quaisquer grandes bases de dados, cuja análise escapa aos métodos tradicionais em banco de dados ou que requeriram grande capacidade computacional distribuída em numerosas máquinas para ser executada.

Para SLOOT e SCHENDEL (2016) a despeito de ser um termo da moda, *Big Data* não é um fenômeno independente, mas um conceito guarda-chuva que se relaciona com outras agendas e conceitos já estabelecidos no campo do desenvolvimento tecnológico, tais como *Open Data*, *Profiling*, *Algorithms*, *Machine learning* e *Datafication*. É de se notar a relação do conceito de *Big Data* com o fenômeno da multimedialidade, – que está incluído na linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG – e é descrito por SOARES (2002, p. 68) no contexto da produção legislativa, como o agrupamento em um só computador, de vários recursos simultâneos de multimídia e suas aplicações, tais como imagens (fotográficas, filmes, desenhos, símbolos), sons (alertas, músicas, notícias, vozes), jornais, ligações telefônicas, vídeo, textos de correio eletrônico, bancos de dados jurisprudenciais, normativos e doutrinários, além dos diversos sítios virtuais.

Nesse contexto, é possível afirmar que a legislação e seu processo de produção pode ser visto como um *Big Data* legislativo, que uma vez conjugado com a Ciência de Dados, possibilita a utilização de métodos e análises estatísticas, preditivas e de inteligência artificial, para a identificação de causas e correlações no processo de elaboração legislativa e a geração de informação e conhecimento para os destinatários das normas. O olhar para os parlamentos através do paradigma da era do *Big Data*, permite perceber que os "quatro Vs" (volume, velocidade, variedade e valor), que caracterizam um *Big Data*, estão presentes no processo de elaboração legislativa. O primeiro V pode ser referente ao enorme volume de dados e metadados de projetos de lei, legisladores, partidos, nomeações, requerimentos, discursos, votos, relatórios, entre outros. O segundo V, que se refere à velocidade, é evidente quando se percebe que os dados legislativos são produzidos simultaneamente e a todo tempo em diferentes ambientes, como no plenário, comitês, bibliotecas, gabinetes e outras estruturas administrativas do parlamento. O terceiro V, sobre a variedade de formatos desses dados, é notado quando se percebe que dados e informações sobre o processo legislativo podem estar em vídeo, texto, áudio, imagens e linguagens de programação. Por fim, o V de valor dos dados do parlamento é percebido a partir do uso de soluções tecnológicas inovadoras produzidas por intermediários dos dados, que permitem a transformação do dado em informação e conhecimento para a tomada de decisões.

Contudo, para o desencadeamento do círculo virtuoso alardeado pelos entusiastas da Ciência de Dados e materializado nas ferramentas tecnológicas concebidas para otimizar a atividade de *lobby*, a legislação e seu processo de elaboração devem ser legíveis pelas máquinas, ou seja, pelos computadores. Assim, a produção legislativa contemporânea, na era tecnológica e no contexto da sociedade da informação, atribui aos órgãos legiferantes uma nova tarefa: a de

comunicar de maneira eficaz não só com seres humanos, mas também com as máquinas que potencializarão a cognição humana. Desse modo, o referencial de transparência atual não se resume à mera disponibilização de materiais em papel ou em qualquer tipo de formato digital. Torna-se necessário, agora, a geração de dados e informações segundo princípios que permitam sua plena reutilização em aplicações digitais, à luz do conceito de Governo como Plataforma, que foi recentemente positivado na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública.

Nesse sentido, embora ainda enfrente desafios no plano da eficácia e da efetividade, a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011a) estabelece que as informações de transparência ativa de publicação obrigatória nos *websites* da Administração Pública devem possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos e disponibilizar dados em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Aqui cabe destacar que após 10 anos desde a publicação da lei de acesso à informação, existe no Brasil de 2021 uma percepção por parte de diversas organizações da sociedade civil de que o direito de acesso à informação se encontra ameaçado, em especial por medidas temerárias tentadas e implementadas pelo Poder Executivo Federal no que tange à transparência passiva, que é o nível mais básico de transparência (ATOJI, 2020; MORASSUTI; RAMOS, 2020; SOARES; MACIEL, 2020). Nesse contexto, onde as regras mais básicas de acesso à informação são ameaçadas e violadas, discutir sobre medidas inovadoras de transparência ativa de publicação de dados e acesso à informação segundo boas práticas e princípios de dados abertos, é um desafio.

Como premissa conceitual, a definição de Dados Abertos (*Open Data*) prevê que eles sejam arquivos devidamente estruturados para leitura automática por máquinas. Dados abertos são aqueles acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na *internet* e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica (BRASIL, 2021f).

Arquivos não estruturados são recursos publicados sem uma estrutura adequada para leitura automática de algoritmos, ou seja, sem possibilitar a leitura automática por computadores. Por exemplo: uma página em HTML, um documento em PDF ou DOCX, ou uma imagem em .JPG ou .PNG são arquivos digitais, mas não estão estruturados para serem lidos de forma automática por máquinas. Um documento em PDF (.pdf) comum ou um arquivo de Word (.doc) que contenha uma tabela, não será, necessariamente, legível de modo automático por um algoritmo. Desse modo, “estruturado” significa que o arquivo é concebido

em formato que permite que *softwares* que consomem bases de dados os leiam com facilidade, como por exemplo é o caso dos formatos .CSV, .JSON, .XLS e .XML (SILVA *e. al*, 2020, p. 146).

Aqui cabe destacar a observação de SILVA (2016, p. 46) no sentido de que a falta de padrões bem definidos de indexação e estruturação dos dados agrava o cenário de opacidade e desinformação decorrente da disponibilização de grandes volumes de dados, que são impossíveis de serem visualizados sem o auxílio da tecnologia. O autor cita uma estimativa da empresa IBM, no sentido de que cerca de 80% dos dados produzidos pelas organizações estão desestruturados, ou seja, somente 20% dos dados produzidos são acessíveis para serem coletados, tabulados e cruzados com diferentes outras fontes de dados para produção de conhecimento relevante.

Uma das maneiras eficazes de publicação de dados abertos, com o objetivo de permitir que eles possam ser utilizados em ferramentas úteis para os parlamentos e para a sociedade é por meio da criação de uma Interface de Programação de Aplicações (*Application Programming Interface*, ou API) (RUMBUL; KEUTGEN, 2021, p.10). No Brasil, diversos órgãos públicos possuem APIs de dados abertos, inclusive o Senado Federal e a Câmara dos deputados.

Segundo POSSAMAI (2016), uma API pode ser entendida como “um conjunto de rotinas e padrões estabelecidos por um *software* para a utilização das suas funcionalidades por aplicativos que não pretendem envolver-se em detalhes da implementação do software, mas apenas usar seus serviços” (p. 74). As APIs são mecanismos que permitem um computador usar informações ou dados disponíveis em outro computador, por meio da *internet*. De modo geral, a API é tipicamente conectada a uma base de dados interna da instituição provedora de tais dados, como por exemplo, a Câmara dos Deputados. Isso significa que a disponibilização de informações por meio da API possui o potencial de garantir que os dados estejam atualizados e sincronizados com sistemas externos. Tal tipo de automação reduz a necessidade dos usuários de terem que baixar os mesmos bancos de dados completos toda vez em que houver uma novidade. Trata-se de um mecanismo que pode garantir maior confiabilidade por parte dos atores externos que consomem os dados para desenvolver, por exemplo, ferramentas de monitoramento da atividade legislativa em tempo real (RUMBUL; KEUTGEN, 2021, p. 10).

Assim, as APIs podem ser consideradas como um passo além da mera disponibilização de informações e bancos de dados em formato aberto, sobretudo para terceiros intermediários interessados em criar aplicações digitais, promovendo, desse modo, uma interoperabilidade entre os diferentes sistemas. Conforme assinala BATISTA; SILVA e MIRANDA (2013, p. 13)

o padrão atual de interoperabilidade não se resume no esforço de colocar sistemas conhecidos para conversar, mas na abertura pensada também para o consumo externo por atores desconhecidos. A API é, portanto, um mecanismo de transparência ativa que pode permitir a interoperabilidade síncrona entre diferentes máquinas, permitindo que os dados sejam coletados e usados entre diferentes atores e sistemas de forma simultânea.

Segundo SOARES (2012, p. 236) a disseminação da informação governamental em formatos abertos, acessíveis e estruturados, ou seja, em formatos facilmente legíveis por máquinas, possui o potencial de promover a transparência e o acesso ao processo de elaboração de políticas públicas, bem como a eficácia destas. A ver:

[...] a disseminação da informação governamental em formatos abertos, acessíveis e estruturados tem o potencial de aumentar substancialmente a transparência e a prestação de contas no que tange a elaboração e execução de políticas públicas, além de abrir portas para a ampla participação da sociedade nesse processo. Deste modo, a abertura de dados e o maior reconhecimento das demandas da população que advém desta abertura têm papel importante para promover a igualdade social e a eficácia da administração pública. (SOARES, 2012, p. 236)

Cabe destacar que o acesso à informação e aos processos de tomada de decisão são dois elementos chave da atividade de *lobby*. Se, tal como exposto acima, os dados abertos podem contribuir positivamente para garantir mais informação e acesso, então é provável que a disponibilização de mais dados abertos seja de interesse dos lobistas.

Porém, a despeito de todo o potencial benéfico decorrente do uso de dados abertos em ferramentas tecnológicas, SILVA *et al.* (2020) ressaltam que a tecnologia não traz, necessariamente, soluções democratizantes e necessitam adicionalmente de um variado conjunto de ações e encaminhamentos de ordem propriamente política. Na visão dos autores, nos desdobramentos contemporâneos das iniciativas de dados abertos, para além do uso democratizante, constata-se com frequência sua apropriação corporativa, articulando-os de acordo com as lógicas do mercado e com a busca de lucro na nova economia de dados. Segundo os autores, a apropriação de Dados Abertos em todo seu potencial está no uso de *softwares* ou algoritmos para gerar conhecimento a partir do reúso de dados estruturados e isso tem relação direta com o tipo de usuário, que não é o cidadão comum. Os autores assinalam que o usuário-padrão dos dados abertos é aquele que tem habilidades mínimas para lidar com processamento de dados digitais usando ferramentas da Ciência de Dados, que geralmente são cientistas de dados, jornalistas de dados, programadores e outros especialistas que lidam com dados digitais através de *softwares* ou algoritmos (SILVA *et al.*, 2020, p. 157).

Mas será que os dados abertos têm impactado a atuação dos lobistas profissionais? Mais do que isso, quais lobistas eventualmente podem estar se beneficiando do uso de dados abertos e em que medida isso impacta a assimetria de influência nos processos decisórios?

O conhecimento e domínio da Ciência de Dados e outras habilidades técnicas não são as únicas barreiras a serem superadas para que a disponibilização de dados abertos possa produzir os efeitos positivos almeçados por uma política de dados abertos, notadamente no que diz respeito ao incremento da transparência e acesso mais democrático aos processos de tomada de decisão. Há que se considerar, também, a qualidade dos dados que são disponibilizados pelo poder público. Segundo SILVA *et al.* (2020), quando o usuário de dados abertos se depara com um conjunto de dados com problemas, isso gera uma barreira de apropriação que poderá ou não ser ultrapassada a depender dos recursos (em sentido amplo) que esse usuário detém. Desse modo, para os autores, a baixa qualidade dos dados e os entraves ao seu reuso tende a impactar mais os usuários que detém poucos recursos ou expertise para driblar tais problemas. Os autores asseveram que “elementos aparentemente técnicos têm impactos reais no processo de apropriação social, pois geram barreiras que só poderão ser movidas por aqueles usuários que detém expertise ou recursos para tal.” (SILVA *et al.*, 2020, p. 157).

Nesse contexto, convém assinalar a observação de GUSRTEIN (2011) no sentido de que a disponibilização de dados abertos pode, sim, contribuir para o aumento da transparência e engajamento dos cidadãos nos processos de elaboração de políticas públicas. Contudo, o autor chama atenção para o efeito pernicioso de acentuação das assimetrias que o mero acesso, e não o uso efetivo dos dados abertos por diversos atores pode provocar na sociedade. Na sua visão, a ausência de esforços por parte do poder público para equalizar o *playing field*, no que diz respeito ao reuso e à utilização efetiva dos novos dados abertos disponibilizados, pode ter como resultado a piora da divisão social ao invés de ajudar os marginalizados. Ademais, o autor ressalta que é possível que os dados abertos não só deixem de ser utilizados a favor e pelos mais pobres, como poderão, eventualmente, serem utilizados exatamente contra os interesses dos menos favorecidos GUSRTEIN (2011). Nesse sentido, ao listar uma agenda de pesquisa sobre transparência, *accountability* e tecnologia, ANGÉLICO (2016) propôs a seguinte questão: “A transparência pode aprofundar a assimetria informacional entre os grupos sociais, considerando-se que os mais endinheirados têm maior capacidade de processar dados?” (p.126)

Em revisão à literatura sobre democracia digital, que possui relação com a temática do uso de dados abertos para fins de transparência e participação, GOMES (2018) anota que a inclusão digital de alguns e a exclusão de outros é vista com preocupação perante o argumento “segundo o qual, em virtude da desigualdade no acesso e no uso, as tecnologias representam

mais uma vantagem, acrescentada ao repertório daqueles que já dominam a sociedade.” (p. 72) O autor explica que o subtema da exclusão “cumpru um papel curioso na discussão sobre e-democracia, pois funciona como uma espécie de resistência constante e contrapelo da própria área.” (*ibidem.*, p. 52). Contudo, o professor anota que o subtema da desigualdade ou exclusão não existe para negar o papel da tecnologia para aprimoramento da democracia, mas “para ser a sua consciência moral a lembrar persistentemente que está ali e precisa ser considerada” (*ibidem. loc cit.*). GOMES (2018) ressalta que o argumento não pode ser considerado uma objeção consistente à agenda de democracia digital, a não ser que se demonstre que foram justamente os recursos democráticos da tecnologia que causaram a desigualdade social. O autor ainda ressalta que:

Problemas de desigualdade e de exclusão social se enfrentam lidando-se com as suas causas verdadeiras, não impedindo que uma sociedade se desenvolva apenas para não dar aos socialmente incluídos ainda mais chances de desfrute a prejuízo dos excluídos. Caso contrário, não apenas a exclusão social não diminuirá, como a sociedade perderá oportunidades de se desenvolver. Além disso, vinte anos depois da resenha de Street, vimos que a exclusão digital se tornou consideravelmente menor do que a exclusão social. De forma que atrofiar o desenvolvimento da democracia digital não parece ter se encaminhado, como previsto, para um aguçamento das desigualdades sociais. Ao contrário. (GOMES, 2018, p.73)

Segundo DAVIDSON (2017) é razoável assumir que os sistemas democráticos tendem a refletir de alguma maneira as relações de poder econômico entre diferentes classes e grupos sociais. Em referência à literatura pluralista, MANCUSO (2007) explica que é grande a desigualdade de recursos entre os atores sociais e que as decisões políticas recebem o impacto dos atores que a) possuem recursos; b) estão dispostos a utilizá-los; e c) são hábeis para fazê-lo com eficácia. O autor anota que existem diversos tipos de recursos políticos, dentre os quais é possível citar a o próprio acesso à informação, além da posição social, relacionamento com agentes públicos, inteligência, boa reputação, controle sobre a oferta de bens e serviços valorizados, tempo, popularidade, legitimidade, entre outros. Porém, segundo o autor “sem sombra de dúvida, os recursos financeiros são aqueles cuja importância é destacada com maior frequência” (MANCUSO, 2007, p. 125) pela literatura e que a importância do dinheiro decorre de sua natureza polivalente, capaz de viabilizar, por exemplo, doações para campanhas eleitorais, patrocínio de estudos técnicos, contratação de especialistas, campanhas publicitárias, dentre outras táticas que podem compor uma estratégia de *lobby*. O autor relata que na visão dos autores pluralistas, não há recurso que supere em importância a todos os outros em todos os tipos de decisão. Assim, segundo a corrente pluralista, a capacidade de influenciar decisões políticas concretas encontra-se dispersa, em algum grau, entre todos os atores sociais e a

distribuição dos recursos políticos entre os atores é capaz de permitir que eles atuem como freios e contrapesos às ambições uns dos outros. (MANCUSO, 2007, p. 81)

Nesse contexto, interessa-nos explorar o papel dos dados abertos enquanto recurso que pode servir de pressuposto para materialização do direito fundamental de acesso à informação (previsto especialmente no inciso XXXIII do art. 5^o⁴ e no inciso II do § 3^o do art. 37⁵ da Constituição Federal) no contexto da atividade de defesa de interesses (*lobby*), porém levando-se em conta que o reuso dos dados abertos possui relação direta com o tipo de usuário, que não é o cidadão comum (SILVA, 2016), e conforme buscaremos demonstrar, têm sido, legitimamente, alguns lobistas.

BOUWEN e KATSAITIS *apud* DAVIDSON (2017, p. 3) anotam que no contexto da prática do *lobby*, a influência é ativada por meio da oferta de informação aos tomadores de decisão e que o acesso aos agentes públicos e legisladores por vezes é conquistado por grupos privados por meio da transmissão de conhecimento especializado. Neste contexto, onde a informação é buscada pelos tomadores de decisão, sobretudo em matérias de alta complexidade, os lobistas que possuem mais recursos levam vantagem sobre os que possuem menos DAVIDSON (2017, p. 3).

Em relatório que discute a atividade de *lobby* no século XXI, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2021, p. 119) destaca a necessidade de balancear a participação de diferentes atores nos processos decisórios e o papel dos dados e políticas de Governo Aberto, destacando dentre os desafios de assimetria, o fato de que muitas partes interessadas a) nem sempre estão cientes das oportunidades de participação; b) não conseguem compreender as informações; e c) muitas vezes são introduzidas na discussão quando já é muito tarde. Aqui percebe-se que tais desvantagens apontadas pela OCDE (OECD, 2021) são justamente o que as tecnologias de suporte à atividade de *lobby* buscam afastar.

Trabalhos como o de SILVA (2018) e CRUVINEL (2016) buscaram identificar o reuso de dados abertos em aplicações digitais por diferentes atores sociais. Da análise das iniciativas documentadas pelos autores, percebe-se a menção de ferramentas coletam dados

⁴ Art. 5^o Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3^o A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5^o, X e XXXIII.

abertos do Congresso Nacional para ofertar soluções tecnológicas de subsídio ao trabalho de defesa de interesses de seus clientes perante o parlamento. Isso vai ao encontro do apontado por VEIGA (2018), no sentido de que o mercado de *lobby*, por vezes visto como um “*old boys club*” (p. 26) têm sido transformado pela tecnologia e pela oferta de serviços que “oferecem caminhos revolucionários para que organizações influenciem políticas públicas” (*ibidem.*, p. 25).

Nesse sentido, OLIVEIRA (2018) assevera que a maioria dos *lobbies* ainda dependem de métodos subjetivos e manuais para analisar cenários e desenhar prognósticos acerca de proposições legislativas, bem como responder quais são as matérias que possuem maiores chances de serem aprovadas ou quais são os aspectos necessários para acelerar ou retardar a tramitação legislativa. Na visão do autor, os *lobbies* costumam depender da habilidade de analistas para cruzar variáveis relacionadas ao processo legislativo. A esse respeito, ressalta que processos subjetivos são mais caros e podem comprometer a análise, haja vista que são dependentes da qualidade da pessoa responsável por produzir tais tipos de prognósticos. Esse contexto, segundo o autor, contribui para assimetria de influência dos *lobbies*. A ver:

O atual cenário gera uma assimetria entre os Grupos de Pressão, pois aqueles que possuem mais recursos conseguem contratar mais analistas de alta qualidade, enquanto aqueles grupos com menos recursos não conseguem e por muitas vezes ficam impedidos de participar devido aos custos da sistematização e análise das informações do Processo Legislativo. (OLIVEIRA, 2018, p. 24)

O horizonte apontado por OLIVEIRA (2018) para a redução da assimetria entre os *lobbies* seria a produção de tecnologias capazes de auxiliar o acompanhamento e a análise do processo legislativo. Por sua vez, SOARES (2002, p. 231) destaca que o direito fundamental de participação na legislação é decorrente dos direitos de liberdade e reclama possibilidades de realização do contraditório, inclusive mediante acesso das minorias que não contam com uma estrutura organizacional orientada para a execução da atividade legislativa.

Ainda no que diz respeito à assimetria dos *lobbies* nos processos de tomada de decisão, MANCUSO (2007) assinala que o desafio é viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva, tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão socioeconômica.

SOARES (2002, p. 256) sustenta que a participação popular na elaboração legislativa pressupõe o conhecimento e a publicidade do processo de produção das leis, ambas perspectivas essenciais à concretização do princípio pluralista. Segundo a professora, o princípio da publicidade emerge no Estado de Direito materialmente democrático como a gradação de visibilidade da igualdade, permitindo uma cidadania emancipada em que o cidadão pode aferir

se as relações entre Estado e sociedade se processam em um quadro de simetria ou paridade, e quando não, se a assimetria ou situação de proeminência de algum ator é autorizada pela Constituição (SOARES, p. 259 *et seq.*). A autora destaca que o princípio da publicidade encontra sérias dificuldades à sua plenitude, inclusive porque a publicidade das normas e seu processo de produção por parte do Estado não considera devidamente a tecnologia da informação (SOARES, 2002, p. 251;265). Há quase duas décadas, SOARES (2002, p. 270) ressaltou que a despeito de toda a revolução proporcionada pelos avanços da tecnologia, os meios de divulgação utilizados pelo Estado permaneceram praticamente os mesmos da ‘idade da codificação’ ou do início do século XIX quando da edição do código de Napoleão. Tal modelo de publicidade, segundo a professora, mantém as pessoas ignorantes acerca de seus direitos, deveres e também afastados da vida política, com pouquíssimas condições de dialogar com o aparato Estatal (*ibidem.*, p. 268). Conforme apontado por SOARES (2002) a noção de que a mera publicação em diários oficiais garante os pressupostos e requisitos de validade da legislação não se sustenta diante do avanço da tecnologia, pois o Estado materialmente democrático é aquele que propicia às leis e seu processo de elaboração condições reais de conhecimento.

Com efeito, no século XXI, interessa-nos outro código, que não é aquele compilado de textos para leitura humana, mas o código do algoritmo, aquele que é lido pelas máquinas. O reúso dos dados abertos em ferramentas tecnológicas pode ser encarado como elemento de transparência e comunicação entre o parlamento e a sociedade, que à luz do conceito do devido processo legislativo, pode permitir a paridade de informações de modo que seria impraticável no modelo de publicidade impressa e focada apenas na linguagem humana.

Feita essa breve exposição sobre os desafios e oportunidades decorrentes do uso de dados abertos para fins de *lobby*, passemos a tratar do problema e das hipóteses da presente pesquisa.

1.2 Problema e hipóteses da pesquisa

A presente pesquisa é norteadada pela seguinte questão-problema: Em que medida o uso de dados abertos afeta a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional?

Testaremos as hipóteses a partir da formalização de uma hipótese nula (H_0) e duas hipóteses alternativas. A H_0 (Hipótese nula) seria a seguinte: H_0 : O uso de dados abertos *não* interfere na capacidade de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional.

Formulada desta maneira, H_0 significa que partimos da premissa segundo a qual existe assimetria na influência entre os *lobbies* e especulamos que a disponibilização e o uso de dados abertos não importa, ou seja, não interfere na assimetria. O “termo” da hipótese que iremos testar, ou seja, a variável de interesse é se “o uso de dados abertos” (variável independente) afeta a capacidade de influência dos *lobbies* (variável dependente).

Desse modo, vislumbramos dois resultados como possíveis.

O Resultado 1 é não rejeitar H_0 , ou seja, significa que a conclusão é no sentido de que dados abertos não importam, pois não afetam a capacidade de influência de quem faz *lobby*. Para não rejeitar, ou manter H_0 , será necessário demonstrar que os grupos de interesse que usam dados abertos e os que não usam continuam assimétricos da mesma forma em termos de influência. Em contraste, se houver diferença na assimetria, rejeitaremos H_0 e estaremos autorizados a assumir uma das hipóteses alternativas, que seria o caso do Resultado 2.

No Resultado 2, rejeitaríamos H_0 , assumindo uma das hipóteses alternativas como verdadeira (H_1 ou H_2). As hipóteses alternativas H_1 e H_2 , que são mutuamente excludentes, podem ser formuladas da seguinte forma:

H_1 – O uso de dados abertos contribui para *aumentar* a assimetria de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional.

H_2 – O uso de dados abertos contribui para *diminuir* a assimetria de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional.

O resultado dependerá do sentido da mudança na assimetria. Se for positivo, significa que a assimetria aumentou no caso de uso dos dados abertos pelos *lobbies*, o que implica assumir a H_1 . Se for negativa, significa que a assimetria entre os *lobbies* diminuiu, o que implica assumir como verdadeira H_2 , descartando H_1 .

1.3 Estratégia metodológica

Para testar as hipóteses da pesquisa, coletamos evidências empíricas em duas etapas. A primeira, de natureza quantitativa, envolveu a aplicação de um *survey*. Já a segunda, de natureza qualitativa, teve como objeto a realização de entrevistas semiestruturadas.

Por meio do *survey*, buscamos captar a percepção dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e de *Advocacy*, sobre o impacto que o uso de tecnologias e dados abertos pode promover sobre a capacidade de influência perante o Congresso Nacional. Buscou-se, também, identificar ferramentas tecnológicas de apoio à atividade de *lobby*

utilizadas pelos respondentes, para que um contato fosse posteriormente feito com os responsáveis por sua elaboração, a fim de coletar dados qualitativos via entrevista.

Diante do cenário restrito de iniciativas que possuem o Congresso Nacional como fonte crítica de dados para oferta de tecnologias de suporte à atividade de *lobby*, a coleta de dados de natureza qualitativa foi feita por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, que teve como objeto apurar a percepção de empresários intermediários de dados abertos do parlamento sobre o impacto e os desafios relacionados ao reuso de dados abertos do Congresso Nacional.

O recorte da pesquisa quanto ao uso de dados do Congresso Nacional pode ser justificado por dois motivos principais. O primeiro diz respeito ao nível avançado da política de dados abertos do parlamento federal em comparação com os entes subnacionais, sendo que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal já disponibilizam dados abertos por meio de Interfaces de Programação de Aplicações (APIs). O outro motivo é referente à importância que o Congresso Nacional possui para os *lobbies* no Brasil, sendo o parlamento uma das principais arenas e foco de atuação dos lobistas, conforme observado empiricamente por SANTOS *et al.* (2017).

1.4 Estrutura da pesquisa

A presente tese está organizada em duas partes e 7 capítulos. A primeira parte contém a parte teórica e a segunda contém a pesquisa de campo.

Logo após a introdução, o Capítulo 2 tem como objetivo situar o leitor sobre o conceito de *lobby* adotado no presente trabalho. Entendemos esta etapa como fundamental, sobretudo porque o termo *lobby* e o trabalho dos lobistas ainda é estigmatizado não apenas no Brasil, mas também ao redor do mundo. O principal problema é que por vezes o *lobby* é percebido como sinônimo da prática de crimes, o que inclusive repercute nas nomenclaturas eufemísticas dadas para a atividade, dentre as quais destacaremos “Relações Institucionais e Governamentais” e “*Advocacy*”. Por opção, e não por ignorar os efeitos negativos que a atuação de alguns lobistas também pode trazer para a sociedade, iremos explorar o lado positivo do *lobby*, ressaltando que uma visão maniqueísta sobre o *lobby* dificulta sua democratização e a compreensão de que cidadãos e organizações da sociedade civil podem utilizar, de maneira estratégica, o mesmo instrumental lícito amplamente explorado por lobistas profissionais.

No terceiro capítulo trataremos da legibilidade das instituições públicas não só pelos humanos, mas também pelas máquinas, destacando o papel central que os dados em formatos

abertos possuem para o ideal de transparência do século XXI. Ainda nesse capítulo, ilustraremos os desafios e oportunidades referentes ao uso de dados abertos especificamente em ferramentas tecnológicas de apoio a atividades que são típicas dos lobistas.

Logo após a seção teórica, o quarto capítulo contém a análise dos dados quantitativos do *survey*, que trata da percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais e dos profissionais de *advocacy* sobre o tema da pesquisa.

O quinto capítulo contém o resultado das entrevistas semiestruturadas, que visaram apurar qualitativamente a percepção de empresários do setor de novas tecnologias sobre seus papéis enquanto intermediários do uso de dados abertos, bem como os desafios relacionados ao reuso de dados abertos do Congresso Nacional.

Por fim, o sexto capítulo contém as conclusões e considerações finais, inclusive o resultado do teste das hipóteses sobre em que medida o uso de dados abertos afeta a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

CAPÍTULO 2 – FRONTEIRAS CONCEITUAIS ENTRE *LOBBY*, *ADVOCACY* E CRIMES TIPIFICADOS NO CÓDIGO PENAL⁶

SANTOS (2014, p. 35) destaca que o aprofundamento dos conhecimentos sobre o fenômeno do *lobby* no Brasil é tanto necessário quanto desafiador e que o pouco acúmulo acadêmico na área de investigação sobre o fenômeno do *lobby* precisa ser superado. Segundo o autor, pouco se sabe sobre como os *lobbies* atuam, quais estratégias utilizam e qual é o nível de influência dos grupos de interesses no processo decisório SANTOS (2014, p. 7). Por outro lado, na visão de BRELÁZ (2007) a produção acadêmica sobre temas inseridos na temática de participação da sociedade civil, como deliberação, atuação em espaços públicos, democracia participativa, entre outros, não substitui plenamente a carência de estudos sobre a atuação das organizações do terceiro setor sob a ótica da defesa de interesses, que no presente trabalho denominamos como *lobby*.

Em que pese todo o histórico negativo da opinião pública⁷ sobre o fenômeno do *lobby*, ainda é preciso desmistificar a prática e desconstruir preconceitos que impedem a compreensão real do que consiste a atividade e sua importância para a construção das políticas públicas à luz do Estado Democrático de Direito. MANCUSO e GOZETTO (2011, p. 5) destacam que, por vezes, o *lobby* é tratado erroneamente por veículos de comunicação como prática exclusiva de defesa de interesses ilícitos, ou seja, como se fazer *lobby* fosse necessariamente o mesmo que incorrer em práticas vedadas pelo ordenamento jurídico. Para OLIVEIRA (2004, p. 14) ao tratar o *lobby* como sinônimo de práticas ilícitas, a mídia acaba por contribuir para o predomínio de uma visão negativa acerca da atividade, bem como para mistificação da prática e desgaste prematuro de palavras como *lobby*, lobista, etc. No mesmo sentido, LODI (1989) assevera que o preconceito sobre o *lobby* contribui para que o assunto seja mantido no submundo da política, reverberando, inclusive, na omissão do treinamento para a atividade de *lobby* nos currículos. Já

⁶ Em cumprimento ao § 4º do art. 65 do Regulamento do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UFMG, que dispõe que eventuais publicações parciais feitas no curso do Doutorado não impedem o ineditismo do trabalho, desde que mencionadas expressamente no texto do trabalho final, cumpre-nos informar que parte do conteúdo do presente capítulo também foi abordado na seguinte publicação vinculada à integralização dos créditos de produção acadêmica do curso de doutorado: MOREIRA, Felipe Lélis. Lobby: análise de fronteiras conceituais para sua desmistificação e democratização no Brasil. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 14, n. 28, p. 149-180, jul. /dez. 2020.

⁷ Aqui vale registrar que em recente pesquisa conduzida pelo Instituto Datasenado, do Senado Federal, observou-se que os brasileiros e brasileiras, quando perguntados sobre o quanto o contato de diferentes segmentos sociais com parlamentares tendo por objetivo a aprovação de leis é bom ou ruim para o país, não responderam diferentemente a depender da expressão utilizada. Entre os brasileiros aos quais a atividade foi apresentada como ‘fazer lobby’ a percepção foi positiva para 59%. Já entre os que foram apresentados à expressão ‘tentar influenciar’, a avaliação positiva ficou em 52%. No caso, não houve diferença estatisticamente significativa, tendo os resultados dos tratamentos distintos (Tentar influenciar/Fazer lobby) ficado dentro da margem de erro. Cf BRASIL (2021j).

VIANNA (1995) *apud* OLIVEIRA (2004, p. 35), observa que a literatura sobre políticas sociais acentua o papel dos interesses plurais defendidos por diversos grupos sociais e setores empresariais, mas ao tratar da atuação destes grupos, os pesquisadores, por preconceito, não associam a defesa de interesses ao *lobby* como fenômeno geral, o que acaba por colocar a prática em uma espécie de “limbo teórico”.

Recentemente, no contexto da pandemia de COVID-19, a atuação dos lobistas voltou a ocupar as manchetes dos jornais, quase sempre sob uma conotação negativa para a atividade de *lobby*. A pandemia provocou no âmbito do Poder Público um dilema decorrente da necessidade de tomar decisões rápidas e ao mesmo tempo assegurar a participação de diferentes atores sociais na produção de políticas públicas eficientes, efetivas e eficazes, principalmente no caso da aquisição de vacinas. Para a OCDE, a crise escancarou as fragilidades em mecanismos de governança pública no tocante à prática do *lobby*, especialmente no que diz respeito à assimetria de influência e uso de práticas indevidas tais como uso de dados enganosos, informações enviesadas e outros artifícios de manipulação da opinião pública e dos tomadores de decisão. De acordo com a entidade, “as primeiras observações confirmam que os países com regulamentação para aumentar a transparência das atividades de *lobbying* e a elaboração de políticas em geral, asseguraram um maior grau de *accountability* sobre as decisões políticas durante a crise.” (OCDE, 2021, p. 25). Entretanto, em que pese os desafios relativos à atividade de defesa de interesses e o preconceito sobre a ação dos lobistas, SOARES e MOREIRA (2021) destacam que no contexto da pandemia de COVID-19, considerando que as decisões sobre se, como e quando vacinar a população são tomadas pelos agentes públicos em diálogo (amplo ou restrito) com atores da sociedade civil, é possível afirmar que sem *lobby*, dificilmente haveria vacinação, sobretudo na federação brasileira que é cheia de assimetrias e de uma pluralidade de gestores estaduais e municipais, ao lado dos mais variados setores em busca da imunização de seus trabalhadores.

Este capítulo tem por objetivo enfrentar parte dos desafios mencionados sobre o preconceito que paira sobre a atividade e apresentar fundamentos da atividade de *lobby* a fim de que se possa jogar luz sobre seu escopo. O fazemos, também, com o intuito de afastar a interpretação de que o uso de dados abertos pelos lobistas é algo que deva ser evitado. Muito pelo contrário, uma visão ampla sobre o escopo da atividade de *lobby* e seus instrumentos, tornará possível a compreensão de que tanto a prática do *lobby* quanto o uso dos dados abertos para subsidiá-la são atividades legítimas e com potencial benéfico para a democracia. Ao longo do presente trabalho, buscaremos demonstrar que, na verdade, o problema reside justamente

quando tanto o *lobby* profissionalizado quanto os dados abertos estão somente entre grupos restritos.

No primeiro tópico, trataremos do surgimento e da consolidação da palavra *lobby* como sinônimo de defesa de interesses perante agentes públicos. Em seguida, trataremos da diferenciação entre a prática de *lobby* e os crimes de corrupção, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência. Depois de traçadas as fronteiras entre a prática de condutas lícitas e ilícitas, iremos explorar de forma mais detida o que fazem os lobistas, destacando as ações geralmente utilizadas para influenciar os processos de tomada de decisão. Nessa etapa do trabalho, demonstraremos que o *lobby* envolve esforços diretos em face de tomadores de decisão, mas não só.

2.1 Da arquitetura para a política: breves considerações sobre a consolidação da palavra *lobby* como sinônimo de defesa de interesses

Em seu sentido literal, a palavra *lobby* significa, em inglês, antessala, vestíbulo, saguão, como, por exemplo, o *lobby* de um hotel. Mas o termo *lobby* também é empregado como verbo (*to lobby*), ou, no gerúndio, *lobbying* de modo que a palavra salta do vocabulário da arquitetura para o jargão da política para referir-se à atuação de defensores de interesses, que para apresentar seus pleitos, esperam a passagem dos tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada (*lobby*) dos edifícios que eles frequentam (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 3).

Não existe consenso sobre a origem e consolidação do uso da palavra *lobby* como atividade de representação de interesses, mas existem evidências de que isso já ocorre há muito tempo. RODRIGUES (2000) *apud* BRELÀZ (2015, p. 60) conta que esse significado político para o *lobby* surgiu na Inglaterra e era usado para caracterizar como *lobbyists* (lobistas) os jornalistas que aguardavam a passagem dos legisladores pelo saguão do parlamento inglês com o objetivo de entrevistá-los. Outra versão é a relatada por OLIVEIRA (2004) que aponta o surgimento da prática ainda no século XIX, no Estado da Virgínia (EUA), numa época em que agricultores designaram pessoas para defender seus interesses em matérias de política agrícola que tramitavam no legislativo. Conta-se que tais representantes tentavam influenciar os parlamentares na antessala, ou seja, no saguão (*lobby*) do parlamento.

Uma história muito contada é a de que o termo *lobbyist* ficou consagrado durante a administração de Ulysses S. Grant, 18º presidente dos Estados Unidos, que governou de 1869 a 1877. Grant teria o hábito de tomar uísque e fumar charutos enquanto descansava no *lobby* do hotel Willard Intercontinental, localizado até hoje a duas quadras da Casa Branca, no centro

de Washington D.C. Ficaram conhecidos como lobistas as pessoas que frequentavam o *lobby* do hotel com o objetivo de influenciar as autoridades e políticos que iam ali (RUSHFORD, 2012, p. 37). Embora seja bem elucidativa, há evidências de que a citada história dos lobistas do hotel Willard é um mero conto promovido pelo hotel, pois a referência do verbo “*to lobby*” no dicionário *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary* data ao ano de 1837. Já no *Oxford English Dictionary* há registros da palavra *lobby* no contexto de influência na política americana desde o ano de 1808 (NPR, 2006), ou seja, muito antes de Ulysses Grant ser presidente dos EUA.

Observações feitas por RODRIGUES *apud* BRELÀZ (2015, p. 60) indicam que o apelido de lobista já surgiu envolto por um viés negativo. Segundo o autor, nos Estados Unidos dos anos 1829, caçadores de privilégio eram chamados de *lobby agents* (agentes de saguão) e pouco tempo depois o termo “lobista” já era empregado em Washington DC com desdém.

2.2 O *lobby* como direito democrático

Ao longo dos anos, a palavra *lobby* e seu significado como atividade de representação de interesses perante agentes públicos foi se deturpando e passou a ser associada a diversas práticas ilícitas com as quais não mantém necessariamente relação (BRASIL, 2009, p. 15). Entretanto, fazer *lobby*, ou seja, defender interesses junto aos membros do poder público que tomarão decisões, é uma atividade onipresente e natural em sistemas democráticos, inclusive na jovem democracia brasileira (SANTOS *et al.*, 2017, p.7).

No presente trabalho entendemos *lobby* como todo esforço direto ou indireto que tenha por objetivo final influenciar uma tomada de decisão por parte de um agente público, no âmbito de qualquer instituição pública. Essa conceituação vai ao encontro da formulada pela OCDE (2021, p. 11) que entende *lobby* como: “O ato lícito de tentar influenciar o desenho, implementação, execução e avaliação de políticas públicas administradas por agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito local, regional ou nacional.”⁸ No mesmo sentido, NOWNES (2006) conceitua *lobby* como “*an effort designed to affect what the government does*” (p. 5).

⁸ No original: “This refers to the act of lawfully attempting to influence the design, implementation, execution and evaluation of public policies and regulations administered by executive, legislative or judicial public officials at the local, regional or national level” (OCDE, 2021, p. 11)

Do ponto de vista constitucional, a literatura especializada destaca que o *lobby* está lastreado especialmente pelo direito de petição⁹ (BRASIL, 2009; MANCUSO; GOZETTO, 2011; JOBIM; SOUZA, 2018; OLIVEIRA, 2004; GONTIJO, 2020) esculpido na alínea a) do inciso XXXIV, do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece que “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. (BRASIL, 1988)

A atividade de *lobby* também encontra fundamento em outros incisos do art. 5º da Constituição de 1988, quais sejam: inciso IV (direito à liberdade de manifestação de pensamento); inciso IX, (expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação); inciso XIV (acesso à informação necessário ao exercício profissional); inciso XVI (liberdade de reunião); inciso XVII (liberdade de associação para fins lícitos); inciso XVIII (criação de associações e cooperativas, vedada a interferência do Estado); inciso XXI (direito de representação das entidades associativas); e inciso XXXIII (acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral). (MANCUSO; GOZETTO, 2011; JOBIM; SOUZA, 2018)

No que se refere especialmente à relação entre o *lobby* e o direito constitucional de petição, elucidativos são os dizeres de BONIFÁCIO (2004):

O direito de petição tem a natureza jurídica de um direito subjetivo público, e isso é quase unânime. *Trata-se de um direito político, de participação democrática e cidadã, de fiscalização da probidade administrativa, de natureza civil, instrumento de ligação entre o cidadão e os poderes públicos, mecanismo ao exercício de outros direitos. Este é um direito protetor da igualdade, de defesa do cidadão, de tutela das liberdades, de prevenção contra arbitrariedades dos poderes públicos, de pressão à definição das decisões políticas e administrativas, de deflagração do processo administrativo, de solução de controvérsias; é, enfim, um direito garantia, um direito subjetivo público de provocar autoridades, em defesa de direitos ou contra atos ilegais ou abusivos de poder. Mas é um direito que não se esgota no simples recebimento e processamento da petição, com a solução ao caso; ao contrário, nossa Constituição exige da administração um conteúdo material na solução de petições, expresso no dever de motivar e fundamentar as decisões tomadas, natural num estado democrático de direito.*

[...]

De par com a natureza jurídica multifária, o direito de petição tem um conteúdo material de caráter trino. Há na composição uma face de liberdade negativa, desde que o seu exercício exige do Estado uma postura de respeito às sugestões, reclamações, queixas, representações, denúncias, reivindicações, recursos ou qualquer ação que implique numa efetiva participação política e administrativa do indivíduo, em seu favor ou no interesse público. Secundariamente, as petições

⁹ Para uma visão crítica da relação entre o *lobby* e o direito de petição, bem como o seu histórico Cf “*Lobbying and the petition clause*” (MCKINLEY, 2016). A autora questiona a jurisprudência da Suprema Corte americana e destaca que da forma como o *lobby* é hoje praticado, na verdade ele viola o direito de petição, ao invés de garanti-lo. Nessa visão, considerada pela própria autora como heterodoxa, ela pontua que o direito de fazer *lobby* é quase sempre considerado como um direito imune à críticas e que a Suprema Corte Americana se equivocou ao desconsiderar que o direito de petição surgiu para proteger as minorias menos privilegiadas.

demandam ações positivas dos Poderes Públicos; enfim, *é um instrumento de participação política direta dos cidadãos, mecanismo de colaboração na formação da vontade política do Estado.* (BONIFACIO, 2004, pp. 96-97) (grifos acrescentados)

O direito de petição é próprio do princípio participativo, característico do Estado Democrático de Direito e está ligado ao ideal democrático por meio da intensificação e otimização da participação dos interessados nos processos de decisão. A participação na elaboração de políticas públicas tem como objetivo evitar o que CANOTILHO (1992) chamou de “despotismo de iluminados” (p. 128) aproveitando, assim, o potencial de democratização implícito na participação em processos de tomada de decisão.

O termo *lobby* se consolidou como processo de diálogo entre grupos com interesses econômicos e o Estado, mas com o passar do tempo, foi apropriado por organizações sem finalidades econômicas ou lucrativas. No Brasil, bons exemplos do *lobby* ligado à defesa de causas sociais que remontam aos séculos passados são o movimento de abolição da escravatura (OLIVEIRA, 2004, p. 35) e a participação de diversos grupos de interesses “da tanga à toga” (REALE *In.* GONTIJO, 2020, p. 10), ou seja, desde indígenas até magistrados, na Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988.

Onde quer que existam pessoas compartilhando espaços de convivência, haverá interesses distintos a serem contemplados pelo Estado (GONTIJO, 2020). Contudo, OLIVEIRA (2004, p. 34) assinala que existe um desconforto inegável com relação ao *lobby*. Todavia, segundo a autora quanto menos ideologizada e mais particularista nossa sociedade se torna, mais necessária se faz a discussão em torno do *lobby*, pois o seu crescimento é inevitável. Nas palavras de OLIVEIRA (2004): “Enquanto a opinião pública não for informada sobre o significado real da atividade de *lobbying* no Brasil, ele nunca poderá ser encarado como deveria, ou seja, como um instrumento essencial para a elaboração de políticas públicas no Brasil.” (*ibidem.* p. 238)

Feitas essas breves considerações sobre a etimologia do *lobby*, seu fundamento constitucional e a necessidade de sua desmistificação, trataremos no capítulo a seguir das fronteiras conceituais entre o *lobby* e alguns ilícitos previstos no Código Penal.

2.3 Fronteiras entre o lobby e a prática de crimes

2.3.1 Lobby e Corrupção

O *lobby* carrega consigo um estigma de marginalidade de tal modo que o cidadão comum geralmente o remete à prática de algo ilícito e à defesa de interesses escusos, mesmo

nos países onde a atividade de *lobby* é regulamentada¹⁰ (MCKINLEY, 2016). Mas conforme destacado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2009), o *lobby* não é apenas uma realidade incontornável, mas uma prática legítima e essencial, haja vista que nas democracias, os cidadãos e as organizações, inclusive do terceiro setor, possuem o direito de apresentar reivindicações ao governo, inclusive sendo legítimo que se pague um terceiro de boa-fé para fazê-lo de forma mais eficaz e dentro dos contornos legais.

No Brasil, onde a atividade de *lobby* não é regulamentada de forma específica, uma das confusões mais comuns é entre o *lobby* e o crime de corrupção. Entretanto, para GRAZIANO (1997, p. 04) a linha de demarcação entre uma prática e outra é muito nítida. Na visão do autor, *lobby* e corrupção tendem a se excluir mutuamente, pois *lobby* é a representação política de interesses por intermédio de variadas estratégias que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores.

GOZETTO (2018, p. 39), porém, entende que o *lobby* pode ser tanto lícito quanto ilícito e cita que as interações ilícitas entre agentes públicos e privados, é disciplinada em diversos diplomas normativos, dentre eles: a Lei do Colarinho Branco (Lei federal nº 7.492/86); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8.429/1992); a Lei de Licitações Públicas (Lei federal nº 14.133/21); o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto federal nº 1.171/94); a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei federal nº 9.613/98); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/00); a Lei do pregão (Lei federal nº 10.520/02); a Regulamentação de audiências concedidas a particulares por agentes públicos (Decreto federal nº 4.334/02); a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10); a Lei Antitruste (12.529/11); a Lei de Acesso à Informação (12.527/11); e a Lei de Conflito de Interesses (12.813/13). É a partir desta perspectiva que se afirma que o *lobby* não é diretamente ou especificamente regulamentado, mas sim, indiretamente regulamentado por diversas normas.

Para GONTIJO (2020, p. 226) a prática do *lobby* é integralmente compatível com os ideais democráticos e em nada se confunde com a corrupção. A despeito dos interesses que geralmente estão em discussão nas interações entre lobistas e agentes públicos – interesses esses que eventualmente podem estimular a celebração de acordos ilícitos – quando a situação de ilegalidade é verificada, não se está a falar de *lobby*, mas de corrupção em sentido estrito.

GONTIJO (2020, p. 227) ressalta que os acordos ilícitos e corruptos só são possíveis em situações onde há uma relação prévia que é legítima, relação essa que no caso do *lobby* é a

¹⁰ Para uma compreensão aprofundada a respeito da agenda de regulamentação do *lobby* no Brasil, Cf (BRASIL, 2009; SANTOS *et. al*, 2015; e GONTIJO, 2020).

defesa de interesses perante os agentes públicos. A corrupção tem início quando o poder que foi conferido pelo Estado a alguém não é utilizado corretamente. No caso da corrupção, o funcionário público outorgado viola a confiança que lhe foi depositada e promove desvios no exercício de suas funções, com a finalidade de se enriquecer. Ou seja, neste caso existe a situação legítima e lícita onde lobistas apresentam reivindicações perante os agentes públicos, mas por iniciativa de criminosos, acaba por se degenerar para a corrupção, tipificada nos seguintes termos pelo Código Penal de 1940:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional. (BRASIL, 1940)

GONTIJO (2020, p. 230 *et seq.*) explica que na hipótese de corrupção, ocorre uma negociação privada, similar à uma compra e venda, porém de atos de ofício. O que impulsiona da atuação do corrupto e do corruptor é a venalidade em torno da função pública, que constitui um comércio de autoridade, onde se vende ou se procura vender um ato de ofício. Neste caso, a atuação dos envolvidos gira em torno de um conflito de interesses que os criminosos buscam solucionar por meio da atuação ilegal do funcionário público, que deixa de observar as suas obrigações funcionais e, em especial, os princípios da moralidade, da probidade e impessoalidade esculpidos na Constituição, para satisfazer seus próprios interesses junto com os do corruptor.

A tipificação penal e a vedação à prática de acordo ilícito corrupto são obrigatórias nos ordenamentos jurídicos dos países aderentes à Convenção da Organização das Nações Unidas de Combate à Corrupção. Naquele texto, o crime de corrupção é chamado de suborno. A tipificação do crime de suborno possui como propósito punir os agentes que buscam subverter a lógica que fundamenta o exercício do poder do Estado por meio de seus representantes. Através da corrupção, os agentes públicos transformam o seu ofício em instrumento de favorecimento de anseios exclusivamente particulares em detrimento do interesse público. À luz do ordenamento jurídico, a atuação dos funcionários públicos e a prática de seus atos de

ofício devem ser gratuitas ou remuneradas pelas normas fixadas pelo próprio Estado, sendo esses pressupostos para o correto funcionamento da atividade estatal. (GONTIJO, 2020, p. 230 *et seq.*)

Conforme ressaltado por GONTIJO (2020, p. 231-232), a atuação do lobista não tem por escopo fomentar interesses ilegais no âmbito do Estado e não pode ser confundida com corrupção. O *lobby* é um esforço para convencer com argumentos e mediante a transmissão de mensagens uma tomada de uma decisão que é considerada a melhor à luz dos interesses representados pelos lobistas. As estratégias de *lobby* têm como objetivo fazer com que os interesses (inclusive os coletivos defendidos por lobistas de organizações da sociedade civil) sejam alinhados aos interesses do Estado. Nesse contexto, o *lobby* praticado dentro da legalidade pode funcionar como catalizador da transformação social positiva, pois permite trazer pontos de vista variados e de múltiplos atores sociais para o interior do processo decisório (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Os ativos que o lobista dispõe para oferecer aos agentes públicos são informações, não propina GONTIJO (2020, p. 232). O verdadeiro lobista busca persuadir e convencer as autoridades de maneira lícita, não por suborno.

Nessa esteira, convém trazer um caso recém julgado (BRASIL, 2020b) pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região, onde a distinção entre *lobby* e corrupção foi amplamente tratada. O processo em questão é resultante da chamada “Operação Zelotes” deflagrada no ano de 2015 onde se denunciou o pagamento de propina a conselheiros do Conselho de Recursos Fiscais (CARF) e também a venda de Medidas Provisórias que continham medidas de prorrogação de incentivos ao setor automotivo. Colhe-se do voto do desembargador relator, acompanhado à unanimidade, que desde a fase de investigação “partiu-se de uma consideração abertamente preconceituosa à atividade de *lobby* político e empresarial que, de fato, como qualquer outra atividade, pode ser desenvolvida de forma lícita, ou ilícita” (BRASIL, 2020b, p. 83). O julgador destacou que não basta pressupor ou conjecturar a ilicitude do *lobby*, sendo necessário demonstrar, fora de dúvida razoável, que a atividade foi desenvolvida à margem da lei. A ver:

Para tudo resumir, ao ler a peça acusatória, assim como a sentença oferecida, o que se vai inferindo é que os órgãos acusatórios de primeira instância, assim como o magistrado sentenciante, entendiam demonstrada a ilicitude na conduta dos acusados, revelando a existência de associação para o crime, no fato simples, esse sim, comprovado, de que, realmente, os acusados, além da atuação junto ao CARF, tentaram intermediar o trâmite da Medida Provisória, entraram em contato com servidores e agentes políticos que tinham influência na matéria e, talvez o ato de maior censura, cobravam valores expressivos dos interessados para tanto. **Tudo isso é verdade, mas não é crime.**

[...]

Contudo, para efeitos de condenação penal, não basta pressupor a ilicitude de uma atividade, impondo-se demonstrar concretamente e de forma indiscutível quais agentes públicos, em que momento, como e onde, foram ilicitamente alcançados pela ação do lobista. Em outras palavras, em que momento, como, onde e em relação a quem o lobista transpôs os limites da legitimidade de sua atividade (que implica basicamente contatos e trânsito com os órgãos e agentes de poder, defesa de interesses corporativos e econômicos e, na maior parte das vezes, expressiva remuneração em favor do lobista), para avançar em atividade ilícita (como, em exemplo mais expressivo, corromper os agentes públicos detentores do poder de decisão). (BRASIL, 2020b, p. 83 ; p. 96) (grifos originais)

Sobre a cobrança de altos valores a título de honorários, o relator ressaltou que “a atividade profissional de *lobby*, geralmente bem remunerada, é considerada legítima em qualquer país democrático” (BRASIL, 2020b, p. 90) e que a cobrança pelos serviços evidentemente não qualifica, por si só, a atividade como ilícita. Nas palavras do julgador “Surpresa no mundo dos lobistas seria a atividade ser desenvolvida de forma graciosa” (BRASIL, 2020b, p. 83).

No que se refere ao fato de os lobistas terem feito contato com agentes públicos, o relator destacou que “a atividade de *lobby* só guarda sentido, em qualquer lugar do planeta, se os profissionais que a desenvolvem revelarem, precisamente, trânsito com autoridades e agentes políticos que detenham poder e competência para influir e decidir sobre a matéria objeto dos interesses que o lobista representa. ” (BRASIL, 2020b, p. 84). Destacou, ainda, que não constitui ato ilícito “vender os seus serviços de facilitação e trânsito de interesses corporativos ou econômicos. Desde que não haja corrupção das autoridades encarregadas das decisões políticas visadas pelo *lobby*, não há qualquer ilicitude nessa atividade. ” (BRASIL, 2020b, p. 91).

Na interação entre atores sociais e agentes públicos, existe uma linha, por vezes tênue, que divide práticas lícitas de ilícitas. Porém, quando está em jogo a obtenção de vantagens ilícitas para uma ou ambas as partes, a participação se degenera, ou seja, perde as suas características na medida em que se encaixa em conduta típica, ilícita e culpável prevista pela legislação penal ou em outras leis específicas. No que tange especificamente ao crime de corrupção, do julgado mencionado consta a ressalva de que, obviamente, a atividade de *lobby* pode se transformar no cometimento de ilícitos, normalmente quando para alcançar seus objetivos, os defensores de interesses corrompem servidores públicos. Porém, ressaltou-se que em tal situação “é a corrupção dos agentes políticos e servidores públicos, não o fato de os lobistas encontrarem-se com esses agentes públicos, que qualifica como ilícita a sua atividade” (BRASIL, 2020b, p. 84).

Aqui cabe destacar a importância da transparência na prevenção da corrupção (transparência essa que conforme iremos demonstrar no decorrer do presente trabalho, é otimizada a partir do uso dos Dados Abertos). Segundo MANCUSO *et al.* (2016) “a transparência é importante para a prevenção e o combate à corrupção e para um Estado mais eficaz, eficiente e responsivo” (p. 44). Os autores também anotam que a corrupção é menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o que o agente público está fazendo ou deixando de fazer. Por outro lado, em cenários de ignorância e incerteza, o terreno é mais fértil para o cometimento de crimes.

2.3.2 Lobby e Prevaricação

Feitos os esclarecimentos acerca da diferença entre *lobby* e corrupção, convém traçar as fronteiras entre a atividade dos lobistas e o crime de prevaricação previsto nos artigos 317 e 319 do Código Penal, *in verbis*:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

.....
§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

.....
Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

(BRASIL, 1940)

Para GONTIJO (2020, p. 286) a distinção entre *lobby* e o crime de prevaricação é evidente, pois nas interações com os funcionários públicos, o lobista tem por objetivo apresentar informações a fim de instruí-lo para uma tomada de decisão lícita, dentro das atribuições do cargo ocupado pelo agente público e das previsões do ordenamento jurídico. A prática do *lobby*, que visa a promoção de interesses públicos e privados junto ao Estado, não apresenta interseções com as modalidades típicas de prevaricação, que, na verdade, se configuram como a prática ou a omissão ilegal de atos de ofícios por agentes públicos para a satisfação de seus sentimentos pessoais. O autor anota que o conceito de prevaricação parece muito próximo do de corrupção passiva. Entretanto, nos casos de corrupção, o que ocorre é uma espécie de venda da função ou ato. É uma verdadeira negociação da função pública (GONTIJO, 2020, p. 235). A prevaricação, por sua vez, consiste essencialmente no fato do funcionário se desgarrar da sua

finalidade pública para, em vez disso, guiar-se por sua vontade íntima. Nesta hipótese, o agente público pratica uma “autocorrupção” (GONTIJO, 2020, p. 235) a partir do momento em que descumpra suas obrigações de ofício não para se beneficiar de eventuais vantagens indevidas, mas para satisfazer seus interesses particulares ou sentimentos pessoais. Neste caso, são exemplos de sentimentos catalizadores da prevaricação, a afeição, a simpatia, a dedicação, a benevolência, a caridade, ou, na contramão destes, o ódio, a parcialidade, o desejo de vingança, a paixão política, o prazer da prepotência, a subserviência ou receio de molestar os poderosos (HUNGRIA *apud* GONTIJO, 2020, p. 237).

Portanto, conforme assevera GONTIJO (2020) a prática do *lobby* que visa a promoção legítima de interesses junto ao Estado não deve ser confundida como a indução ao cometimento do crime de prevaricação por servidores públicos. Todavia, o autor alerta que deve-se aplicar sanções de índole administrativa dissuasórias ao lobista que utilizar informações equivocadas para estimular uma decisão pública ilegal, pois “por meio do *lobby*, o que se busca é a melhor decisão dentre as decisões possíveis e legais” (*ibidem.*, p. 238).

2.3.3 *Lobby* e Advocacia Administrativa

Outro crime frequentemente colocado de forma paralela ao *lobby* é o de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código Penal *in verbis*:

Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:
 Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.
 Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:
 Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.
 (BRASIL, 1940)

Aqui está-se diante da defesa de interesses pelos próprios agentes públicos, que não são apenas sujeitos passivos, mas também ativos no mundo do *lobby* (SANTOS *et al.*, 2017). Para a configuração do crime de advocacia administrativa, é fundamental que o agente público patrocine, direta ou indiretamente, interesses privados junto a outros agentes da esfera estatal. A ação incriminada visa punir o servidor que aproveita da sua qualidade de funcionário público e usufrui da camaradagem, consideração e influência perante seus colegas, para atender interesses particularistas. Neste caso, condena-se a exploração da facilidade de acesso às autoridades e informações que podem, eventualmente, chocar-se com os interesses do Estado e com os princípios da moralidade e da probidade. Entretanto, para a configuração do crime de advocacia administrativa, o ato praticado, necessariamente, deve estar fora das atribuições do

autor do crime, que age como intermediário. Ou seja, na advocacia administrativa o servidor pratica atos totalmente fora de suas atribuições em prol de um interesse particular. O que se pune, portanto, é a prática indevida de ato de ofício de terceiro, valendo-se o infrator de sua condição de funcionário público (GONTIJO, 2020, p. 242).

O caso concreto apreciado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região (BRASIL, 2020b) anteriormente citado é elucidativo para que se possa compreender como se dá a prática do crime de advocacia administrativa. Infere-se dos autos que um servidor público, ocupante do cargo de diretor de comunicação do Senado Federal, recebeu vantagem indevida para manter lobistas informados sobre a tramitação de uma medida provisória. No caso, o então diretor de comunicação do Senado ocupava uma colocação privilegiada que lhe conferia situação de proximidade com servidores, agentes públicos e a presidência da casa legislativa. Porém, não era atribuição do diretor de comunicação do Senado prestar tais tipos de serviços com relação à tramitação de proposições legislativas. Consta dos autos, que dentre as informações requeridas pelos lobistas, tinha-se, por exemplo, perguntas sobre se a Medida Provisória de interesse seria lida em determinado dia, quem seria o relator da proposição, se existia previsão de votação, etc. Neste caso, o desembargador relator assinalou que se o servidor fosse mero particular, não teria praticado qualquer crime. Porém, ao patrocinar interesse privado na condição de servidor público, atuando fora de suas funções e de forma remunerada, cometeu o crime de advocacia administrativa, em concurso com os demais agentes que contribuíram para a consumação do delito. (BRASIL, 2020b, p. 105)

Aqui vale destacar que no caso citado acima a importância da transparência e do acesso à informação sobre o processo legislativo, transparência essa que no presente trabalho demonstraremos que pode ser otimizada pelo uso dos dados abertos. Em primeiro lugar, cabe questionar se informações sobre a tramitação de Medidas Provisórias já não deveria ser de fácil acesso e compreensão por toda a sociedade, sem que fosse necessário desembolsar vultosos recursos para que um servidor do parlamento fornecesse informações tempestivas. Em segundo lugar, vale destacar que é a opacidade e a natureza caótica do processo de tramitação das proposições que cria a situação favorável para a prática do crime de advocacia administrativa como no caso citado. Por outro lado, o caso revela a problemática situação em que lobistas contam com o acesso à informação de forma privilegiada, recorrendo a meios não oficiosos para obtenção de dados e informações que deveriam ser disponibilizadas de maneira efetiva e eficaz para toda a sociedade.

A pertinência do delito de advocacia administrativa é questionada pela doutrina e não há consenso sobre o tema (GONTIJO, 2020). Discute-se se é compatível com os princípios

norteadores do direito penal democrático a criminalização do patrocínio de interesses privados legítimos por parte de servidores públicos, mesmo quando não há qualquer tipo de prejuízo às atividades estatais (SOUZA *apud* GONTIJO, 2020, p. 244). Para GONTIJO (2020, p. 245) o ordenamento jurídico deve condenar apenas a defesa de interesses privados ilegítimos por parte de servidores públicos, admitida a defesa de interesses legais e legítimos, desde que de forma não remunerada, dentro da legalidade e de forma transparente. Contudo, segundo GONTIJO (2020) um dos pontos que dificulta essa possibilidade é a ausência de regulamentação do *lobby* de forma específica no Brasil, que para o autor, deveria contemplar a revogação do art. 321, *caput* do Código Penal em troca da adoção de medidas de transparência e acesso à informação, preservando-se apenas o tipo penal previsto no parágrafo único, para punir somente a defesa de interesses ilegítimos.

2.3.4 Lobby, tráfico de influência e exploração de prestígio

Por fim, cumpre distinguir o *lobby* dos crimes de tráfico de influência e exploração de prestígio, previstos nos artigos 332 e 357 do Código Penal da seguinte forma:

Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário

[...]

Art. 357 - Solicitar ou receber dinheiro ou qualquer outra utilidade, a pretexto de influir em juiz, jurado, órgão do Ministério Público, funcionário de justiça, perito, tradutor, intérprete ou testemunha:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Parágrafo único - As penas aumentam-se de um terço, se o agente alega ou insinua que o dinheiro ou utilidade também se destina a qualquer das pessoas referidas neste artigo.

(BRASIL, 1940)

O crime de tráfico de influência é muito utilizado de maneira imprecisa do ponto de vista técnico quando este é citado no contexto do *lobby*. A palavra “tráfico” induz a erro alguns expoentes do tema, que confundem tráfico de influência com venda de influência indevida. Mas não disso que se trata o dispositivo.

Os crimes de tráfico de influência e exploração de prestígio possuem raízes no Direito Romano. Conta-se que na Roma do século III, o Imperador Alexandre Severo descobriu que um assíduo frequentador da Corte recebia dinheiro de terceiros, sob o pretexto de exercer influência perante os membros do governo. Ao tomar conhecimento dos fatos, o imperador

condenou o indivíduo a inalar fumaça até morte, pois ele não gozava de nenhuma respeitabilidade, influência ou prestígio perante o governo (GONTIJO, 2020, p. 253).

O crime de tráfico de influência ou exploração de prestígio que conhecemos hoje ficou conhecido como “venda de fumaça”. Tais figuras delitivas surgiram para viabilizar a punição criminal de pessoas que, alegando gozar de boas relações com agentes do poder público (relações essas que, na verdade, não existem) recebem remuneração para influenciá-los no exercício de suas obrigações de ofício e promover a defesa de interesses privados (GONTIJO, 2020, p. 252 *et seq.*). Nessa situação, o contratante é lesado por estar remunerando uma prestação de serviço inexistente. É esse o foco da sanção. Por outro lado, busca-se também resguardar o representante do Estado que tem sua reputação lesada pela fanfarrice do vendedor de fumaça que alega tê-lo nas mãos.

No caso do *lobby*, conforme pontuado por GONTIJO (2020, p. 261), não existe negociação de falsa influência nem engodo de que o lobista busca se beneficiar em face dos agentes públicos e do Estado. Na verdade, os serviços prestados pelo lobista envolvem variadas medidas de convencimento e de disponibilização de informações para os representantes do poder público, no sentido de persuadi-los a praticar seus atos de ofício da maneira que melhor atenda aos interesses legítimos que o lobista representa. Nas palavras do autor:

O lobista, portanto, não solicita, não exige, não cobra, nem recebe, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, sob a falsa justificativa (*a pretexto*) de que atuará para influir em ato de funcionário público no exercício de sua função. Ele efetivamente solicita, cobra e recebe vantagens de seus contratantes, mas com o real propósito de atuar para convencer agentes do Estado a contemplar os seus interesses, sem enganá-los, nem estimular a prática de qualquer comportamento ilegal. (GONTIJO, 2020, p. 261)

Voltemos ao caso concreto apreciado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região (BRASIL, 2020b) em que lobistas receberam recursos vultosos para influenciar a aprovação de um texto de Medida Provisória. O relator do caso anotou que um dos beneficiários da proposição se recusou a pagar os honorários cobrados pelos lobistas e que, considerando o disposto nos autos, especialmente os depoimentos colhidos, isso pode ter ocorrido porque não foi possível eliminar, no caso em questão, a hipótese de os lobistas não terem exercido qualquer influência real no desenvolvimento da Medida Provisória, operando verdadeira venda de fumaça, que segundo o julgador se configura quando “alguém com contato e trânsito em órgãos de poder, tendo antecipadamente acesso ao trâmite de processos e medidas legislativas (que, de resto, devem tramitar e tramitam sob o signo da publicidade), vendem a interessados o poder de influenciar os órgãos e agentes decisores.” (BRASIL, 2020b, p. 89).

Conduto, aqui vale trazer para reflexão os ensinamentos de MANCUSO (2007, p. 134), que ressalta que a despeito de todo esforço realizado pelos cientistas sociais para construir indicadores de influência política cada vez melhores, a influência continua sendo um fenômeno cuja ocorrência escapa, em grande medida, à apreensão dos estudiosos do tema. Isso se deve porque nenhum dos indicadores, de forma precisa e incontroversa, são completamente capazes de respaldar o raciocínio contrafactual de que a decisão política não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator social não tivesse agido. A dificuldade da tarefa de aferir a influência de lobistas “pode atingir níveis proibitivos se o pesquisador tiver o propósito de avaliar a influência exercida por um ator sobre não apenas uma, mas muitas decisões coletivas” MANCUSO (2007, p. 132), que, aliás, são características no processo legislativo brasileiro (inclusive a tramitação de Medidas Provisórias).

No mesmo sentido SANTOS *et al.* (2017, p.10) anota que a tarefa de aferir se uma determinada decisão de política pública foi tomada em função do *lobby* é espinhosa, pois diversos fatores podem estar envolvidos e concorrer para um determinado resultado ou curso de política pública.

O conceito de influência, conforme assinalado por MANCUSO (2007, p. 122) sempre possui uma conotação causal. “Dizer que um ator *A* influencia um ator *B* no que diz respeito à decisão *X* é afirmar que o comportamento de *B*, no caso da decisão *X*, se altera no sentido desejado por *A*. O desejo de *A* é a causa, o comportamento de *B* é o efeito.” (*ibidem. loc cit*). Desse modo, a afirmação de que uma determinada decisão decorre da influência de um ator é um argumento causal, que por sua vez possui o raciocínio contrafactual como base. Portanto, “afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão observada implica afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores, e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator não tivesse exercido sua influência.” (*ibidem*, p. 123).

Apesar de ter como foco o papel dos pesquisadores que investigam a influência de atores sociais nos processos de tomada de decisão política, os indicadores de influência e suas limitações apontadas por MANCUSO (2007) no quadro abaixo são bastante úteis para que se possa compreender a complexidade da tarefa de se chegar à um resultado empírico que autorize um observador a afirmar que uma determinada decisão foi tomada por motivo do *lobby* praticado. A ver:

Quadro 1 – Limitação dos indicadores de influência política.

Indicador	Papel do pesquisador	Limitações do indicador
Avaliação do ator sobre a própria influência	Relata a avaliação feita pelo ator.	<ul style="list-style-type: none"> - O ator pode ser incapaz de mostrar que a decisão não ocorreria – ou seria diferente – caso não tivesse agido. - O ator pode superestimar a influência que exerce para transmitir uma imagem irreal de força ou subestimar a influência que exerce por razões estratégicas. - As avaliações de influência feitas por atores diferentes podem seguir critérios diferentes. A comparação dessas avaliações envolve sérios problemas metodológicos.
Avaliação do tomador de decisão sobre a influência do ator	Relata a avaliação feita pelo tomador de decisão	<ul style="list-style-type: none"> - O tomador de decisão pode ter dificuldade para discernir a importância relativa dos fatores a que se deve sua própria decisão. - O tomador de decisão pode subestimar a influência exercida pelo ator para transmitir uma imagem irreal de autonomia e invulnerabilidade. O tomador de decisão também pode superestimar a influência exercida pelo ator para transmitir uma falsa ideia de solicitude. - Problemas envolvidos na comparação de avaliações feitas por diferentes tomadores de decisão.
Avaliação de observadores experientes (lobistas, jornalistas, pesquisadores, políticos não envolvidos diretamente com a decisão focalizada, entre outros) sobre a influência do ator	Relata a avaliação feita pelos observadores.	<ul style="list-style-type: none"> - Os observadores podem ser incapazes de mostrar que a decisão não ocorreria – ou seria diferente – caso o ator não tivesse agido. - Os observadores podem basear suas avaliações em reputações, e não em fatos concretos - Problemas envolvidos na comparação de avaliações feitas por diferentes observadores, que podem seguir critérios diversos.
Resultado do processo decisório	Verifica a convergência entre as demandas do ator e o resultado da decisão. Se há convergência, então há influência. Caso contrário, não há. Não considera as ações políticas do ator.	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador usa o conceito de influência, mas não apresenta evidências de que a ação do ator é de fato a causa da decisão política.
Resultado do processo decisório	Descreve em detalhes as ações que o ator realizou para alcançar o resultado desejado. Depois verifica a convergência entre as demandas do ator e o resultado da decisão. Se há convergência, então há	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador pode ser incapaz de mostrar que a ação do ator é a causa da decisão política. - A relutância de empresários e políticos em revelar informações detalhadas sobre suas negociações torna especialmente difícil reconstituir a ação política empresarial.

Fonte: MANCUSO (2007, p. 135)

Até aqui, tratamos da diferenciação entre a prática de *lobby* e os crimes de corrupção, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência previstos no Código Penal. Buscou-se demonstrar as fronteiras entre prática lícitas e ilícitas, para que se possa compreender que a prática do *lobby* é legal e legítima no Brasil.

2.4 O *lobby* sob novas roupagens

2.4.1 Relações Institucionais, Governamentais e *Advocacy*

Vimos que a despeito de ser uma atividade lícita, o *lobby* é cercado por preconceitos. Por isso, há diversos termos no mercado de trabalho para caracterizar ocupações relacionadas à atividade de *lobby*. Muitos dos lobistas, buscando se afastar da percepção negativa da sociedade (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 121) apresentam-se como profissionais de relações institucionais e governamentais; *advocacy*; políticas públicas; diplomacia corporativa; relações públicas; assuntos regulatórios; assuntos corporativos; *public affairs*; consultoria especializada; análise e assessoria política; advocacia corporativa, incidência política, litigância estratégica, entre outros termos.

Dentre as denominações citadas, as mais consolidadas atualmente são “Relações Institucionais e Governamentais - RIG” e “*Advocacy*”. Basicamente, a primeira é mais utilizada para caracterizar o *lobby* feito por representantes do setor privado e a segunda, pelo *lobby* praticado por defensores de interesses não econômicos, tais como os representados por organizações do terceiro setor.

Nos Estados Unidos, a *American league of Lobbyists* (Liga Americana de Lobistas) fundada em 1979, decidiu trocar seu nome no ano de 2013 para *Association of Government Relations Professionals* (LEVINTHAL, 2013). Dentre os motivos que levaram à mudança, é possível citar os escândalos envolvendo corrupção no mercado de *lobby*, chamado de “pântano” no contexto político, além do preconceito, que aliás, ainda permanece sobre a profissão e seus praticantes nos EUA (MCKINLEY, 2016).

Importante destacar que junto com a troca de nome, veio uma narrativa de que a atividade de Relações Governamentais é muito mais ampla do que a atividade de *lobby*. À luz desse entendimento, *lobby* deveria ser entendido apenas como atividades de contato ou pressão direta junto aos tomadores de decisão. Essa abordagem parece que foi abraçada no trabalho “Do *lobby* às Relações Governamentais” de AZOLIN (2020) que entende que o *lobby* está presente apenas na etapa final das relações governamentais que é composta por diversas outras atividades, notadamente de relacionamento (AZOLIN, 2020, p. 58 *et seq.*). Contudo, verifica-

se do trabalho da autora que “o principal objetivo do profissional de relações governamentais é influenciar na produção de políticas públicas” (p. 328) e que o ato de influenciar não é necessariamente direto.

No Brasil, as principais associações que reúnem profissionais e *lobby* são a Associação Brasileira de Relações Institucionais – ABRIG e o Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV. Apesar de não haver no Brasil uma lei específica que disciplina a atuação dos lobistas, em fevereiro de 2018, como fruto do *lobby* conduzido pela ABRIG, o Ministério do Trabalho incluiu na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO (documento que reconhece e classifica as atividades econômicas do mercado brasileiro) as competências dos lobistas.

Inserida na família mais ampla de número 1423 (Gerentes de comercialização, marketing e comunicação), a atividade recebeu o código 1423-45, sob o nome de “Profissional de relações institucionais e governamentais”, incluídas as subcategorias de “Defensor de interesses (relações governamentais), Profissionais de relações institucionais e Profissional de relação governamental” (BRASIL, 2018f).

A CBO 1423-45 (BRASIL, 2018f) traz, ainda, uma descrição sumária sobre o que fazem os lobistas:

- a) Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, marketing e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral;
- b) Implementam atividades e coordenam sua execução;
- c) Assessoram a diretoria e setores da empresa;
- d) Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade;
- e) Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados.

Uma breve análise das atribuições do profissional de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) revela que a atividade é altamente complexa e envolve variadas competências técnicas, sobretudo de planejamento estratégico, comunicação e levantamento de informações, que instrumentalizam o lobista rumo ao seu objetivo final que é influenciar os processos de tomada de decisão. Tratam-se de competências multidisciplinares que não são privativas de nenhum tipo de classe ou categoria profissional.

Entretanto, verifica-se que atualmente os profissionais que compõem os quadros do Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV) e da Associação Brasileira de Relações Institucionais (ABRIG), são, em sua grande maioria, ligados a grandes empresas, escritórios de advocacia, consultorias especializadas e associações setoriais que defendem interesses privados. Apesar disso, infere-se da CBO 1423-45 (BRASIL, 2018f) que as competências ali contidas poderiam perfeitamente ser praticadas por cidadãos e organizações da sociedade civil. Tratam-se de práticas lícitas, legítimas e perfeitamente compatíveis com o objetivo de influenciar o Estado a tomar uma decisão favorável para uma determinada causa de cunho social. Não existe impedimento algum à atuação dos profissionais de relações institucionais e governamentais em organizações do terceiro setor. Convém indagar, então, porque atualmente há tão poucos profissionais que se autodenominam lobistas ou agentes de Relações Institucionais e Governamentais em organizações do terceiro setor.

É possível conceber algumas hipóteses. Uma pode estar relacionada ao fato de que nos países onde o *lobby* é regulamentado, como nos EUA e no Canadá, as exigências de registro do profissional e prestação de contas possuem como objetivo maior (não único) dar transparência à atuação dos lobistas vinculados à grandes corporações do setor privado. Só são considerados lobistas, no texto da legislação, os profissionais que dedicam parcela de seu tempo à atividade de *lobby*, mediante remuneração, de forma direta, dentre outros vários requisitos¹¹. Trata-se de uma definição operacional implementada pelo legislador, com o objetivo de direcionar obrigações de prestação de contas apenas para uma parte de atores, sobre a qual, em tese, recai a maior preocupação.

Por outro lado, em países como o Brasil, onde não existe lei formal que especifique o que é *lobby*, tampouco quem é lobista, o afastamento de organizações do terceiro setor do fenômeno do *lobby* pode estar ligado à falta de compreensão sobre o escopo da atividade, ao preconceito que marca o *lobby*, às limitações impostas na legislação internacional para financiamento de organizações voltadas à prática de *lobby* ou mesmo ser resultado de uma visão maniqueísta de que o *lobby* praticado pelo setor privado é o “*lobby* do mal” que deve ser combatido a qualquer custo. (BRELÀZ, 2007)

A maior parte dos estudiosos costuma focar seus trabalhos na função do terceiro setor como provedor de serviços, sendo minoritário o número de obras que chamam atenção para a função política de defesa de interesses (BRELÀZ, 2007, p. 56). Nesse contexto, costuma-se usar o termo *Advocacy* como sinônimo de “*lobby* do bem” que seria o *lobby* praticado por

¹¹ Para maiores detalhes sobre a regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos Cf. GONTIJO (2020).

cidadãos e organizações da sociedade civil - OSCs. Segundo BRELÀZ (2015) há indícios de que no Brasil, a palavra *Advocacy* “serve, de certa forma, para dar um caráter mais ‘legítimo’ e ‘legal’ ao ato de influenciar políticas públicas: OSC com interesses públicos fazem ‘*advocacy*’ e empresas com interesses corporativos fazem “*lobby*”, uma conotação negativa enraizada na cultura brasileira. ” (p. 68)

No mesmo sentido, SANTOS *apud* BECHO (2017) destaca que “Os movimentos sociais que trabalham com interesses difusos, não dizem que fazem lobby, eles dizem que fazem *advocacy*” (*online*). MANCUSO (2018) não pensa diferente e destaca que, geralmente, quando o *lobby* é feito em prol de grandes causas, as pessoas gostam de dizer que praticam *advocacy*. Como exemplo, cita a defesa de interesses contra a publicidade abusiva para crianças ou contra o tabagismo. Nestes casos, os atores afirmam que não fazem *lobby*, e sim, *advocacy*. Porém, segundo MANCUSO (2018):

[...] quando a gente vai ver, na prática, as formas de atuação são muito parecidas, algo que [...] também já percebeu quando estuda os *Think Tanks*. Eu, no caso, já desisti de encontrar uma distinção muito nítida entre *advocacy* e *lobby*, principalmente nas causas que são defendidas, na natureza das causas. (MANCUSO, 2018, *online*)

Aqui cabe mencionar a crítica de LODI (1986) no sentido de que “o *lobby* é sempre pejorativo quando outros são os beneficiados; quando somos nós os beneficiados, não se usa a expressão. ” (p. 19). O autor assevera que geralmente o termo *lobby* é empregado para acusar a prática de atos de abuso de poder econômico. Ressalta, porém, que muitos grupos de interesse da sociedade civil, fazem *lobby* sem, necessariamente, se valerem do abuso de poder econômico, como é o caso das organizações da sociedade civil. Para LODI (1986, p. 08) fazem *lobby* todos os grupos da sociedade, todas as pessoas físicas e jurídicas, os grupos de interesses e representantes de ideologias, sejam elas de direita e ou de esquerda. LODI (1986) observa, porém, que o *lobby* praticado por representantes de interesses não-econômicos é “incipiente, ingênuo e amadorístico” (p. 09) e que essas características levam ao enfraquecimento do próprio conceito de *lobby*.

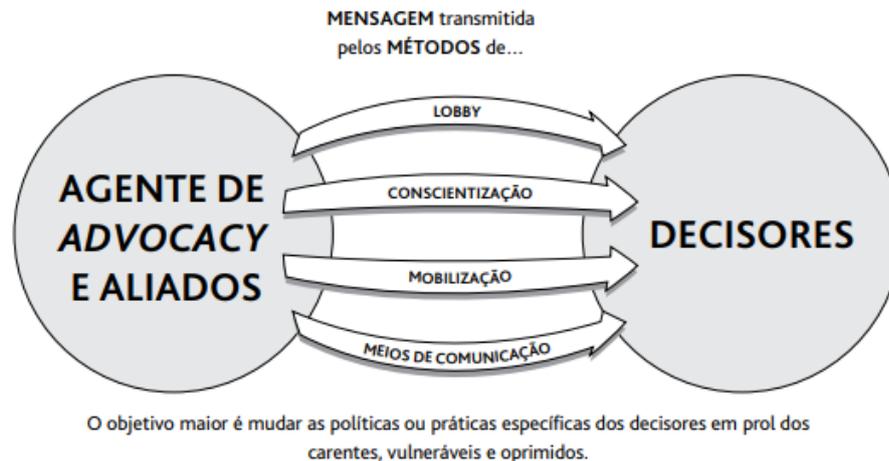
Dentre as possíveis funções do profissional de *advocacy* WATSON (2015, p. 13) elenca as seguintes:

- a) Representar: manifestar-se em nome de pessoas perante um decisor;
- b) Acompanhar: manifestar-se ao lado de pessoas perante um decisor;
- c) Empoderar: capacitar pessoas para que elas se manifestem por si próprias perante um decisor;
- d) Intermediar: facilitar a comunicação entre pessoas e decisores;
- e) Servir de modelo: demonstrar uma prática para pessoas ou decisores;

- f) Negociar: reunir-se com um decisor para chegar a algum acordo;
- g) Criar redes: reunir pessoas para se manifestarem com uma só voz perante um decisor;
- h) Fazer *lobby*: persuadir um decisor a fazer algo;
- i) Mobilizar: Incentivar as pessoas a agirem para influenciar um decisor;
- j) Promover acordos: negociar algum acordo entre pessoas afetadas por uma situação e um decisor.

Percebe-se que o foco da atuação do profissional de *advocacy* é transmitir uma mensagem para catalisar comportamentos de pessoas e tomadores de decisão. O esquema abaixo é elucidativo nesse sentido:

Figura 1 – Escopo da atividade de *advocacy*.



Fonte: (WATSON, 2015, p. 07)

Da análise da representação da atividade de *advocacy* acima exposta, observa-se que agentes de *advocacy* e seus aliados utilizam diferentes métodos para transmissão de uma mensagem, que tem por objetivo maior “mudar políticas ou práticas específicas dos decisores em prol dos carentes, vulneráveis e oprimidos” (WATSON, 2015, p. 07). É de se notar que o *lobby* é admitido como instrumento dos profissionais de *advocacy*, porém, em uma dimensão restrita, paralela a outras atividades como “conscientização”, “mobilização” e “meios de comunicação”. Contudo, cumpre-nos salientar que estas atividades também compreendem o escopo do *lobby*. O que se percebe é que alguns autores classificam como *lobby* apenas os esforços diretos do agente perante os agentes públicos. Tal interpretação, apesar de encontrar guarida em variados escritos sobre *advocacy*, (AZOLIN, 2020; CASTRO, 2016; GOZETTO, 2018; MORGADO & GOZETTO, 2019; WATSON, 2015) nestes casos os autores não diferenciam com profundidade o conceito de *advocacy* do conceito de *lobby* indireto, também

conhecido como *grassroots lobbying* ou *outside lobbying* (DE BRUYCKER; BEYERS, 2018) amplamente difundido na literatura sobre grupos de interesses e utilizado pelos lobistas profissionais para influenciar autoridades públicas (RIBEIRO, *et al.*, 2021).

GOZZETO e MACHADO ([s.d]) buscaram diferenciar *lobby* e *advocacy* da seguinte forma:

[...] Há dois elementos que fundamentalmente diferenciam *advocacy* e *lobby*. O primeiro é o tipo de estratégia utilizada para influenciar o tomador de decisão e o segundo diz respeito à política pública a ser defendida. Campanhas de *advocacy* privilegiam estratégias que procuram influenciar o tomador de forma indireta, por intermédio da mobilização pública (*outside lobbying strategies*), concentrando-se na defesa de interesse amplo que trarão impacto positivo para a sociedade como um todo. (GOZZETTO; MACHADO, [s.d.], *online*)

Ao definir a influência indireta como característica fundamental e distintiva entre o *lobby* e o *advocacy*, os próprios autores registram entre parêntesis a ressalva de que a mobilização pública é uma forma de *outside lobbying*. Em outro trabalho, GOZZETTO (2018) discorre sobre o lobby indireto como sinônimo de *advocacy*, da seguinte maneira: “Já o lobby indireto ou *advocacy* pode ser concebido como um meio para influenciar os tomadores de decisão indiretamente através do engajamento e da mobilização da opinião pública, já que, normalmente, os grupos que o utilizam não possuem espaço nas mesas de negociação.” GOZZETTO (2018, p. 47)

A despeito de ser *inside* ou *outside* (com foco interno ou externo), as práticas não deixam de ser compreendidas como *lobby* pela literatura especializada (BINDERKRANTZ, 2005; HANEGRAAFF *et al.*, 2016; KOLLMAN, 1998; CHARI; MURPHY, 2010; SANTOS *et al.*, 2017; RIBEIRO, *et al.*, 2021). O conceito de *inside lobbying* compreende as chamadas práticas de “*lobby* direto”, como reuniões, ligações telefônicas, troca de e-mails e participação em comissões. Já o *outside lobbying* compreende o contato com jornalistas, a publicação de artigos de opinião, a divulgação de estudos, o envio de *press releases* a veículos de imprensa, campanhas midiáticas, publicitárias, mobilizações, protestos e as mais variadas e criativas formas de comunicação de uma determinada mensagem de forma indireta.

Outro termo importante de destacar que é semelhante ao de *advocacy* e *outside lobbying* é o *grassroots lobbying*, que é o *lobby* feito pela base, com foco em comunidades locais e de mobilização da opinião pública, muito conhecido como clássica forma de *lobby* indireto. Trata-se da mobilização de pessoas para gerar influência sobre os tomadores de decisão. É um tipo de prática que mira, primeiro, uma parcela da opinião pública ou de atores-chave previamente mapeados. O *grassroots lobbying* mobiliza um determinado público para que eles entrem em contato e façam pressão sobre os agentes públicos, ao invés do defensor de

interesses transmitir diretamente a mensagem aos tomadores de decisão (SANTOS *et al.*, 2017, p.12).

Nesse sentido, são elucidativos os apontamentos feitos por BRUYCKER e BEYERS (2018) sobre o confronto entre o *lobby* praticado pelo *Greenpeace* (organização internacional da sociedade civil ligada à agenda ambiental) e pela *European Atomic Forum* (entidade representativa da indústria nuclear) em Bruxelas, sede do Parlamento Europeu. Representantes do *Greenpeace* escalaram o mastro de cada uma das bandeiras das nações que representam a União Europeia portando um cartaz de fundo amarelo neon e letras pretas, que continha na língua de cada país os dizeres “Lixo nuclear, problema sem solução”. Por outro lado, a *European Atomic Forum* não focou em estratégias indiretas e optou por privilegiar o diálogo a corpo a corpo, com os legisladores. Os autores anotam que apesar de estarem em polos opostos, ambas as entidades tinham o mesmo interesse, qual seja, influenciar o processo de tomada de decisão que envolvia uma diretiva da União Europeia sobre lixo radioativo. Fizeram *lobby* ambas as entidades. Porém, os lobistas escolheram estratégias diferentes: O *Greenpeace* privilegiou ferramentas de *outside lobbying* enquanto a entidade representante da indústria nuclear focou no *inside lobbying*. No estudo que visava aferir, qual estratégia é a mais eficaz – diretas ou indiretas – os autores concluíram que não existe uma resposta taxativa para essa questão e anotaram que o *Greenpeace*, por exemplo, varia suas estratégias a depender do contexto e da mobilização da opinião pública sobre determinados assuntos. Em alguns casos, privilegiam ações de *inside lobbying*, mais discretas, em outros, optam por ações de *outside lobbying*, de maior visibilidade e pelas quais acabam ficando mais conhecidos.

Conforme bem assinala GRAZIANO (1997) e GOZETTO (2018), uma estratégia de *lobby* não se reduz apenas ao fato de se exercer pressão direta diante dos Poderes, com vistas a obter determinada decisão. Na verdade, a pressão é somente o último estágio de um processo complexo e multifacetado. O processo se encerra, sim, com o contato que visa influenciar os tomadores de decisão, mas não se resume a essa etapa.

Em estudo que teve como objetivo apurar as estratégias de *lobby* de grupos de interesses no Brasil, SANTOS *et al.* (2017, p. 37) dividiram as ações que estão entre as mais eficientes em seis grupos: 1) gestões junto a ocupantes de postos-chave no processo legislativo (presidente de comissão e relator); 2) trabalhos técnicos (relatórios, eventos, boletins e missões de trabalho); 3) oferecimento de sugestões legislativas (proposições e emendas); 4) contato com parlamentares (visitas, encontros informais e eventos sociais); 5) uso da mídia; e 6) técnicas de *grassroots lobbying* (manifestações públicas e campanhas de envio de e-mails e cartas). É de se observar que o repertório manejado pelos lobistas compreende ações de *lobby* direto, mas

também de *lobby* indireto, que se amoldam ao que se chama também de *outside lobbying* ou *advocacy*.

São cento e dezesseis competências atribuídas aos lobistas (profissionais de relações institucionais e governamentais) pela CBO 1423-45 (BRASIL, 2018f). Quando se analisa as ações elencadas para distinguir *lobby* de *advocacy*, o que se verifica é a predominância de uma visão restrita da atividade de *lobby*, no sentido de que a atividade do lobista possui como foco apenas ações diretas dentro das chamadas relações governamentais, ou seja, apenas a tomada de decisões emanadas por agentes públicos. Desse modo, o *advocacy* seria mais abrangente na medida em que compreende, também, a mudança de comportamento e a tomada de decisão por parte de indivíduos da sociedade e também de instituições privadas. Contudo, convém ressaltar que da análise das atribuições previstas na CBO 1423-45 (BRASIL, 2018f), diversas competências são voltadas ao relacionamento “institucional” e às relações públicas em geral. A nova denominação para a atividade de *lobby* criada pelos lobistas brasileiros foi a de “Relações Institucionais *e* Governamentais”, para que se possa evidenciar que a rotina do lobista envolve relações com entidades e agentes governamentais, não apenas estes últimos. (GOZETTO, 2018)

Com efeito, sabe-se que para persuadir os agentes públicos, a formação de coalizões com outras instituições públicas e privadas, bem como a mobilização da opinião popular está entre as principais táticas utilizadas pelos lobistas (BRUYCKER;BEYERS, 2018; SANTOS *et al.*, 2017; BRASIL, 2009). Isso porque, o sucesso dos grupos tende a ser maior quando a opinião pública está em seu favor, ou quando simplesmente não está mobilizada (SANTOS *et al.*, 2017, p. 41). Nesse sentido, um dos destaques do estudo conduzido por SANTOS *et al.* (2017, p. 35) sobre as estratégias de *lobby* dos grupos de interesses brasileiros, é o de que 85% do total dos lobistas respondentes disseram que cultivam com frequência contatos com diferentes atores, tais como potenciais aliados de outros grupos de pressão. Este dado vai ao encontro da afirmação de que uma estratégia de *lobby* envolve variadas ações de *lobby* indireto, bem como a gestão junto a variadas partes interessadas, ou seja, não apenas os agentes públicos que tomarão as decisões.

Ainda sobre a semelhança entre o trabalho dos profissionais de *advocacy* com a dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais, é possível perceber a partir da análise do Quadro 2, que as atividades destes compreende o escopo da estratégia daqueles. A ver:

Quadro 2 – Correlação entre os passos de uma estratégia de *Advocacy* e competências do profissional de Relações Institucionais e Governamentais.

Passos para construção de uma estratégia de Advocacy (MORGADO; GOZETTO, 2019, p. 16)	CBO 1423-45: Atividades do Profissional de Relações Institucionais e Governamentais (BRASIL, 2018f)
1 - Construa uma Teoria da Mudança – Qual é o impacto que eu quero causar? Quais são as políticas públicas que eu preciso influenciar para que esse impacto seja alcançado?	Detectar expectativas e necessidades; Pesquisar comportamentos, opiniões e hábitos; Analisar contexto; Elaborar recomendações de ações e soluções; Analisar fatores políticos e sociais Analisar cenários; Elaborar estratégia de relações governamentais; Analisar impacto normativo.
2 - Escolha sua prioridade e especifique seu objetivo - Dentre essas políticas públicas, qual é a mais adequada para a minha estratégia de advocacy? Qual é exatamente a mudança que eu quero que aconteça?	Negociar condições e prioridades de projetos; Avaliar alternativas de soluções; Realizar estudo de viabilidade. Sugerir proposições legislativas/normativas.
3 - Mapeie o processo decisório - Quais são as etapas, regras e procedimentos do processo decisório da política pública que eu quero influenciar?	Mapear processo de decisão.
4 - Identifique o público-alvo - Quem são as pessoas e instituições com poder formal para tomar a decisão pretendida? Quem pode influenciar os que têm esse poder?	Elaborar perfis (parlamentares e autoridades); Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados.
5 - Estabeleça parcerias e coalizões – Com quais parceiros devo me aliar para aumentar a legitimidade, credibilidade e efetividade da minha estratégia?	Prospectar parcerias; Relacionar-se com a mídia, órgãos governamentais, entidades de classe e associações, entre outros; Recomendar doações e/ou patrocínios; Negociar com partes interessadas; Analisar a demanda regulatória do interessado; Participar da elaboração de projetos educacionais; Estabelecer diálogo.
6 - Elabore sua mensagem - Qual mensagem irá comunicar de forma forte, concisa e convincente a mudança na política pública que eu quero alcançar?	Estabelecer políticas e procedimentos de comunicação; Detectar expectativas e necessidades; Pesquisar comportamentos, opiniões e hábitos; Planejar campanhas publicitárias; Sugerir políticas e procedimentos de comunicação; Analisar fatores políticos e sociais. Checar informações para divulgação. Assessorar a comunicação para governos, organismos internacionais ou empresas privadas.
7 –Escolha os mensageiros - Quais pessoas e organizações estão melhor posicionadas para comunicar a mensagem ao meu público-alvo?	Elaborar perfis (parlamentares e autoridades); Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados.
8 - Defina as atividades - Quais atividades serão realizadas para que eu alcance os resultados esperados?	Estabelecer metas e indicadores de desempenho; Planejar ação de mitigação de risco regulatório/normativo.
9 - Gerencie riscos - Quais são os riscos envolvidos na minha estratégia e o que devo fazer para reduzi-los?	Analisar fatores econômico-financeiros; Identificar necessidade de recursos; Elaborar orçamentos; Planejar racionalização do uso de recursos; Revisar planos; Detectar expectativas e necessidades; Pesquisar comportamentos, opiniões e hábitos; Analisar contexto; Analisar fatores políticos e sociais; Analisar cenários. Administrar orçamentos; Otimizar custos e recursos. Gerir riscos regulatórios/ normativos; Analisar risco regulatório/normativo; Planejar ação de mitigação de risco regulatório/normativo; Analisar risco político, reputacional, econômico e técnico; Analisar risco de conjuntura política e socioeconômica.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de MORGADO; GOZETTO (2019) e BRASIL (2018f)

MORGADO e GOZETTO (2019, p. 07), após uma revisão da literatura sobre os conceitos de *lobby*, *advocacy* e ativismo, ressaltaram que não existe consenso sobre a questão e optaram por conceituar *advocacy* como:

o conjunto de ações, estrategicamente definidas e orientadas, que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações. Ou seja, *advocacy* consiste em ações estratégicas voltadas para influenciar políticas públicas. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.7)

O exposto revela a alta semelhança entre os conceitos de *lobby*, relações institucionais e governamentais (RIG) e *advocacy*. O esforço de ilustrar tais similaridades no presente trabalho é importante especialmente porque o *survey* foi direcionado para profissionais que não se apresentam como lobistas, mas como RIG e *Advocacy*. Entretanto, a presente pesquisa visa apurar o impacto do uso de dados abertos sobre a atividade de *lobby*, de modo que é necessário estabelecer as relações entre os referidos conceitos. De todo modo, o importante é assinalar que a despeito da nomenclatura ou conceito utilizado para a atividade de defesa interesses, agentes de *advocacy* e profissionais de RIG possuem um objetivo comum, que é o de influenciar políticas públicas.

2.4.2 Lobby cidadão

A distinção entre o escopo do *lobby* e do *advocacy* se torna um pouco mais difícil quando se leva em conta a democratização da atividade de *lobby* e o fato de que o cidadão, de forma individual ou organizada, também faz *lobby* de forma direta e de forma indireta (ARON, 2020; ALEMANNNO, 2017; GRAZIANO, 1997; MOREIRA, 2017). Nesse sentido, merece registro a observação de ALEMANNNO (2017) no sentido de que, normalmente, as opções colocadas à disposição do cidadão para modificar o cenário político, se resumem, basicamente, na possibilidade de participar ativamente do processo eleitoral, seja votando ou candidatando-se a um cargo eletivo. Segundo o autor, a despeito de serem, de fato, importantes formas de participação, a democracia não se resume aos pleitos eleitorais e o *lobby* é uma outra alternativa à disposição dos cidadãos.

O *lobby* cidadão, ao criar uma nova forma de ação e reflexão sobre o contexto político, desafia o poder embutido nas instituições da sociedade e funciona como uma espécie de resistência e contraponto ao *lobby* praticado por grupos de interesses poderosos (ALEMANNNO, 2017, p.91). Segundo ALEMANNNO (*op cit.* p. 74 *et seq.*) graças à revolução tecnológica e informacional, o *lobby* deixou de ser uma prática exclusiva de ricos e poderosos grupos de

interesse compostos por milhares de membros e com altas conexões políticas. No contexto atual, qualquer cidadão pode escrever diretamente para os agentes públicos, publicar vídeos de alto impacto e mobilizar outros indivíduos em protestos ou iniciativas de pressão sobre os governos. A diferença, porém, entre o *lobby* cidadão e as formas tradicionais de ativismo é que o cidadão lobista utiliza o mesmo repertório e técnicas utilizadas pelos lobistas profissionais. No *lobby* cidadão, as autoridades públicas são colocadas como alvo e as metodologias e estratégias são as mesmas utilizadas pelos lobistas do setor privado. Os objetivos, por sua vez, envolvem transformações sistêmicas e de alto impacto social, como, por exemplo, a garantia de direitos das minorias como os das pessoas LGBTQIA+, a proteção de dados pessoais, a sustentabilidade energética, a reforma dos sistemas de previdência, *etc.* Para ALEMANN (2017), os cidadãos lobistas normalmente se engajam no processo de elaboração de políticas públicas por meio de atividades de monitoramento, da identificação de proposições e temas relevantes, da elaboração de estratégias e também por meio do engajamento em diversas ações rumo à tomada de decisão por um agente público, inclusive contando com o apoio de outros atores aliados. São, ainda, atividades típicas de *lobby* cidadão, esforços direcionados a evitar a aprovação de proposições legislativas e outras decisões de natureza pública por meio de campanhas.

No mesmo sentido, ARON (2020) ressalta que o *lobby* foi democratizado e “está presente na televisão, nos artigos de opinião, nas revistas, nos blogs, no Twitter, no Youtube, no Facebook, nos eventos e seminários, em estudos acadêmicos e nas ruas.” (p. 31-32). Nas palavras do autor, o *lobby*:

há temos deixou de ser exclusividade de quem exerce a profissão nas empresas. Pertence também às ONGS (que utilizam o termo advocacy), aos acadêmicos, a grupos de interesses compartilhados, aos moradores de um bairro, a celebridades que apoiam uma causa e ao cidadão comum. Basta ir ao Congresso Nacional em dia de votação: agricultores, índios, aposentados, sindicalistas e empresários, todos se reúnem em Brasília para pressionar parlamentares e buscar espaço para sua causa. (ARON, 2020, p.32) (grifos acrescentados)

Por sua vez, CAMARA (2016) considera que existem muitos lobistas esquecidos pelos observadores do fenômeno do *lobby* e adverte que quem nunca se viu lobista pode se surpreender ao se descobrir como tal quando decidir promover sua visão de mundo. Segundo o autor, jornalistas podem ser considerados lobistas quando atuam no contra a aprovação de propostas limitadoras da liberdade de expressão, acadêmicos podem ser considerados lobistas quando se organizam para defender financiamento para projetos de pesquisa e assim sucessivamente.

Em trabalho anterior (MOREIRA, 2017) tivemos a oportunidade de afirmar que muito embora o *lobby* seja comumente tratado como prática de grupos de interesses, a formação de grupos é uma estratégia e não um requisito para o exercício do *lobby*. Apesar de não ser a forma de atuação comprovadamente mais eficaz, especialmente se comparada com o poder de mobilização e de ganho de legitimidade que têm as coalizões, a participação dos indivíduos nos processos de tomada de decisão como seus próprios lobistas é plenamente possível. Diante de um processo de consulta pública, por exemplo, classificar a atuação de uma organização da sociedade civil como parte de uma estratégia *advocacy* e a atuação de uma empresa como parte de uma estratégia de *relações governamentais*, parece induzir à confusão do *lobby* como uma espécie de conceito mutante. Com efeito, ao tentar influenciar os rumos da legislação vindoura, todos atores estarão defendendo seus interesses no processo de consulta, ou seja, todos estarão fazendo *lobby*, inclusive os cidadãos.

No presente trabalho, o conceito de *lobby* cidadão é relevante especialmente devido à dificuldade de apropriação dos dados abertos pelo cidadão comum (SILVA, *et. al.*, 2020). Desse modo, pensar o uso de dados abertos para fins de *lobby*, implica também em pensar no uso de dados por *quais lobbies* e para o benefício de quais atores sociais. Tal reflexão é relevante especialmente quando se leva em conta a assimetria entre os atores em termos de influência, mas também de capacidade de apropriação de recursos em sentido amplo, entre os quais a tecnologia e os dados são exemplos.

2.5 *Lobby, advocacy* e “o bem”

As breves considerações até aqui expostas indicam que as diferentes visões acerca do *lobby* como fenômeno é permeada por questões de cunho valorativo ou “visões de mundo”. Porém, conforme asseverado por GUIMARÃES e BRAGA (2011), mesmo em seu mais moderno nível, a discussão sobre o chamado “bem geral” não é pacífica e livre de críticas. Adaptando-se as reflexões propostas pelos autores, cabe no presente trabalho indagar: Qual é “o bem” a ser atingido pelo “bom *lobby*” ou pelo “bom *advocacy*”?

FERNANDES (2006) *apud* BRELÀZ (2007, p. 69) entende que é impossível a existência de “um” bem público e que as intenções de tentar unir os bens públicos são totalitárias. Na visão do autor, os valores e os bens são contraditórios, paradoxais e devem acomodar diferentes necessidades, tendências e preferências. Porém, a arte da democracia é justamente a arte da negociação, das acomodações, passando pelas diferenças e também pelos conflitos.

Nesse contexto, são relevantes os apontamentos feitos por GRAZIANO (1997) que destaca que a noção de interesse público, longe de ser um consenso, na verdade, é problemática e “talvez se trate mais de um imperativo moral ou político do que de algo suscetível a uma definição analítica exata” (p. 08). Para o autor, são méritos da ciência comportamental a possibilidade de indicação de uma definição operacional do interesse público. Porém, a nova criação da categoria “grupo de interesse público” acabou sendo um tipo de contrapartida comportamental de ‘noções veneráveis’ (GRAZIANO, 1997, p. 08) como as de Justiça, em Platão, ou de *volonté générale* (vontade geral de raiz francesa), bem comum ou bem público. O autor destaca que a criação da categoria de “grupo de interesse público” alterou a natureza do próprio conceito de interesse público, que passou a ser redefinido como um tipo particular de interesse, ou seja, aquele defendido por organizações particulares que lutam por objetivos mais amplos e gerais diferentemente de grupos de interesses específicos. GRAZIANO (1997, p. 09) faz referência à Frognier para afirmar que “não existe legitimação sem mitos” (*ibidem. loc cit.*) e observa que o valor mítico do interesse público foi deslocado para certas organizações, como as que representam os direitos das mulheres, a proteção do consumidor, que seriam enquadráveis como organizações que fazem *advocacy* à luz do exposto anteriormente no presente trabalho.

Entretanto, GRAZIANO (1997, p. 09) anota que a criação de um número crescente de “grupos de *lobby* cidadão” particularmente nas décadas de 60 e 70, embora tenha proporcionado representação a um número maior de causas, pouco fez para reunificar a sociedade na direção do consenso sobre o “bem público”. Na verdade, acabaram por intensificar os conflitos, haja vista que, por exemplo, “não dá para esperar que os fumantes compartilhem da concepção de bem público do movimento contra o fumo” (*ibidem. p.08*). No mesmo sentido, JENKINS *apud* BRELÀZ (2007, p.81) indaga: “Quem é que define o que é bem público? ”, além de ressaltar que aquilo que é considerado um bem público para uma pessoa, poder ser um mal público para outra pessoa.

A imposição de questões valorativas ao conceito de *lobby* reforça o preconceito e contribui para a dificuldade de compreensão de seu verdadeiro escopo. Nesse ponto, convém citar a crítica de OLIVEIRA (2004): “se o *lobbying* é realizado por um grupo de pressão do setor financeiro, é um *lobby* do mal e, portanto, ilegítimo. Porém, se o *lobbying* é realizado por um grupo de pressão que congrega os interesses de trabalhadores ou de uma ONG ambientalista, então o *lobbying* realizado é considerado do bem e, portanto, louvável.” (p. 33). A autora não concorda com tal maniqueísmo.

O presente capítulo teve como objetivo demonstrar que uma visão demasiadamente desconfiada sobre o *lobby* pode contribuir para a manutenção da visão maniqueísta que por vezes paira sobre a prática, impedindo que cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil compreendam efetivamente em que consiste a atividade e como se valer do mesmo instrumental lícito utilizado pelos lobistas profissionais para defender interesses que consideram benéficos para a sociedade.

Por outro lado, no presente trabalho, a definição dos conceitos se faz importante sobretudo porque a pesquisa de campo foi feita perante profissionais que afirmam que atuam no campo das Relações Institucionais e Governamentais e de *Advocacy*. São atores que, como vimos, possuem o objetivo comum de defender interesses perante o poder público, mas preferem não utilizar a palavra *lobby* para caracterizar suas atividades. Isso é importante porque a despeito do objetivo comum, as características destes grupos de atores não são. Inclusive, um dos objetivos da presente pesquisa foi apurar se a percepção dos profissionais de RIG e de *Advocacy* variam no questionário que foi aplicado. Por outro lado, no que diz respeito ao impacto do uso de dados abertos sobre a capacidade de influência perante o Congresso Nacional, a delimitação dos conceitos de *lobby*, RIG e *advocacy* é importante para que fique claro que o uso de dados abertos para otimização do acesso à informação na atividade de defesa de interesses não é apenas legítimo, mas necessário, haja vista o potencial democratizante que o acesso à informação mediada pelas máquinas permite, conforme buscaremos demonstrar no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – A LEGIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PELAS MÁQUINAS

3.1 Legislação como código

A discussão sobre o diálogo legislativo entre o Estado e as máquinas foi aquecida recentemente a partir da publicação do relatório “*Cracking the Code: Rulemaking for humans and machines*” (MOHUN & ROBERTS, 2020) pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que explora o surgimento do conceito de “*Rule as Code*” (Regras como código) no setor público. O tema surgiu na Nova Zelândia e espalhou-se para a Austrália e depois para o Canadá, Jersey, Reino Unido e outras localidades, para então ser relatado na publicação citada.

Para WADDINGTON (2020, p. 180) “*Rule as Code*” é atualmente um tema, ao invés de uma teoria ou um produto. Funciona como um rótulo de conveniência para um conjunto de tentativas para investigar se e de que maneira uma nova abordagem à codificação da legislação em linguagem computacional pode produzir um esquema capaz de beneficiar a forma como a legislação é produzida e disponibilizada por meio de programas de computador.

A representação da legislação em código é uma matéria complexa e interdisciplinar, que inclui, além do mundo jurídico, aspectos da ciência da computação, lógica, linguística, elaboração legislativa, hermenêutica, ciência política, sociologia, economia, bem como o processo de elaboração de políticas públicas em geral. (BARRACLOUGH, *et al.* 2021, p. 14) Esse fato torna a investigação e a discussão colaborativa sobre o tema mais difícil. BARRACLOUGH *et al.* (2021, p. 14) observam que a própria palavra “código”, por exemplo, possui significados diferentes no Direito, na Teoria da Comunicação e na Ciência da Computação. Cada um destes campos do conhecimento representam uma comunidade de estudiosos e profissionais com linguagens e vocabulários técnicos próprios. Por outro lado, nem sempre os profissionais e investigadores de diferentes campos do conhecimento convergem sobre qual é o conceito mais adequado para caracterizar um fenômeno ou instituto. Para agravar a situação, mesmo quando há clareza sobre o objeto de discussão, os membros das diferentes comunidades podem divergir sobre quais processos, objetivos e produtos jurídicos ou computacionais, são desejáveis ou não.

Segundo BARRACLOUGH *et al.* (2021, p. 14) isso pode ser explicado pelos diferentes interesses que cada um dos atores possui sobre tal temática interdisciplinar e também sobre como o tema impacta a realidade de cada um. Com efeito, diferentes atores podem ter expectativas mutuamente excludentes sobre serviços governamentais, programas de

computador e a legislação, especialmente no que se refere ao que deve ser feito, segundo qual prioridade e para qual público-alvo.

Segundo DE SOUSA (2019) *Rule as Code* significa “o processo de elaboração de regras na legislação, regulamentos e políticas públicas, em linguagens consumíveis por máquinas (códigos) para que elas possam ser lidas e usadas por computadores” (tradução livre, *online*). Para MOHUN e ROBERTS (2020, p. 17) o conceito de *Rule as Code* trata da mudança acerca de quando, como e por quem as regras são criadas. Porém, o escopo vai além da melhoria dos fluxos de trabalho e requer uma análise profunda sobre a elaboração normativa. Os autores anotam que atualmente, as regras e normas são disponibilizadas em formatos legíveis por humanos, ou seja, são apresentadas em linguagem natural na forma de legislação, regulamentos e documentos orientadores das políticas públicas. Entretanto, os autores destacam que hoje já existem destinatários destas normas, notadamente no setor privado, que as transformam em versões consumíveis por máquina. Quer dizer, tais atores acessam as regras em linguagem natural, em seguida as reformulam e posteriormente as traduzem em um código que pode ser usado por computadores para aplicação em escala.

Contudo à luz do conceito de *Rule as Code*, o poder público deve criar uma versão oficial da regra consumível por máquina desde o início do processo de elaboração normativa, que espelha a versão escrita em linguagem natural e ao final é publicada para o consumo dos interessados. Para ANDREWS (2020) este é o tipo de atividade legislativa do século XXI, que reconhece as máquinas como importantes usuárias finais das regras publicadas pelos governos.

Nesse contexto, uma importante distinção conceitual a ser feita é entre a regra 1) “legível por máquina” da; 2) “consumível” ou “executável” por máquina. O formato legível por máquina permite o computador entender a regra. Já o formato consumível ou executável, permite a máquina entender o conteúdo e também praticar ações baseadas naquele entendimento. Isto significa que, neste último caso, os computadores devem ser capazes de acionar as regras e tomar decisões ao invés de apenas processá-las.

Segundo MOHUN e ROBERTS (2020, p. 17 *et seq.*) é legível por máquina a informação ou dado apresentado em formato estruturado que pode ser processado por um computador:

- a) sem (ou com o mínimo de) intervenção humana; e
- b) sem perda de significado semântico.

MOHUN e ROBERTS (2020, p. 17 *et seq.*) ressaltam que a agenda de *Rule as Code* não possui como foco a disponibilização de normas em formatos digitais na *internet*, pois os formatos digitais não são necessariamente legíveis por máquina. No mesmo sentido,

BARRACLOUGH *et al.* (2021, p. 76) explicam que “legível por máquina” refere-se à capacidade de utilização de processos automatizados para estruturar, armazenar e entregar o texto legal. Segundo os autores, o uso de linguagens legíveis por máquina no campo jurídico geralmente não envolve mudanças fundamentais na natureza básica do Direito, que é o texto, ou seja, aqui os materiais, apesar de serem também legíveis por máquina, são predominantemente pensados para serem lidos e visualizados como texto por humanos, não como código. Um exemplo dominante nesse sentido é uso das Mark-up Languages (Linguagens de Marcação) dentre as quais, as mais famosas são HTML (*HyperText Markup Language*) e XML (*Extensible Markup Language*) que permitem aos computadores entenderem o significado formal ou semântico de uma sequência de textos.

Quanto aos significados de “executável por máquina” e “consumível por máquina”, primeiramente convém ressaltar que o uso deste ou daquele varia a depender dos autores. MOHUN e ROBERTS (2020, p. 18), citando o Governo da Nova Zelândia (GOVERNMENT OF NEW ZEALAND, 2018) explica que para ser “consumível por máquina” a informação, o dado ou a regra precisa ser disponibilizado em forma de código que um *software* pode entender e com ele interagir, desempenhando tarefas de cálculo, análise de elegibilidade ou cumprimento automatizado de obrigações exigidas pela legislação. Nesse mesmo sentido, BARRACLOUGH *et. al* (2021, p. 76) explicam que tornar as regras “executáveis por máquina” significa desenvolver ou modelar as normas em formatos a partir dos quais os computadores possam captar o efeito da norma. As normas executáveis por máquinas fornecem *inputs* de dados que representam eventos juridicamente relevantes pertinentes àquela norma e assim o computador responde sobre os efeitos decorrentes de tais eventos. No contexto legal, as normas executáveis por máquina permitem que os computadores respondam questões jurídicas.

A figura abaixo ilustra a transição do processo atual de elaboração normativa para o processo do futuro propugnado na agenda de *Rule as Code*. Do modelo atual, legível apenas por humanos, passa-se para o modelo que pensa, adicionalmente, a elaboração de normas consumíveis por máquinas.

Figura 2 – Estágio atual e futuro da elaboração legislativa no contexto de *rules as code*.



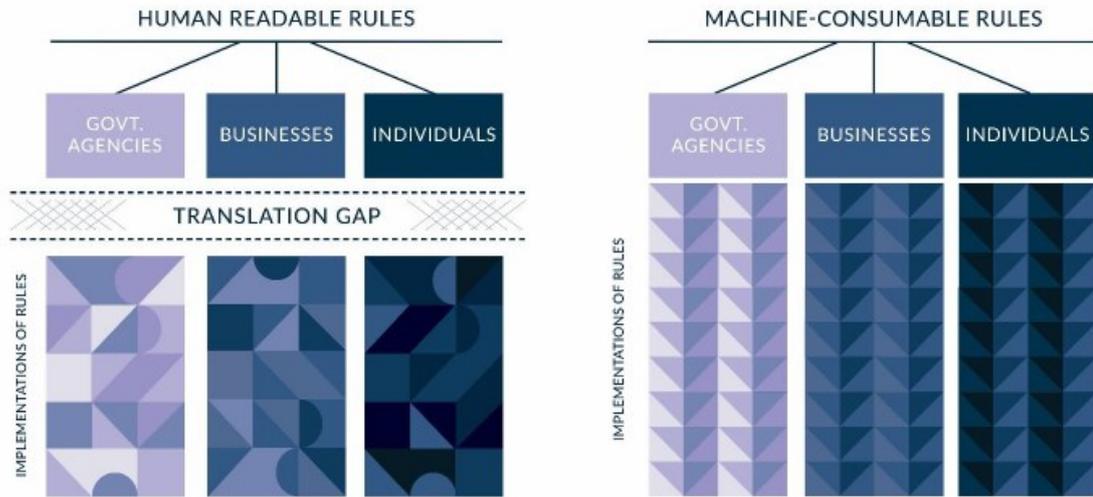
Fonte: MOHUN; ROBERTS (2020, p. 19)

Na literatura sobre *Rule as Code*, percebe-se um claro interesse na diminuição, ou mesmo supressão, dos intermediadores responsáveis por “traduzir” as normas para os impactados pelo seu conteúdo. Exemplos de intermediadores incluem os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais dentre outros:

- a) os prestadores de serviços de consultoria (advogados, contadores, sindicatos, associações e lobistas que elaboram orientações sobre como aplicar as regras);
- b) Serviço Público (responsáveis por conceber e entregar serviços públicos disciplinados em normas);
- c) Empreendedores e inovadores sociais (inclusive tecnologias cívicas, que usam as normas para criar produtos e serviços);
- d) Desenvolvedores de *Software* do setor público e privado (constroem produtos e serviços, inclusive de automação, para cumprimento das normas, inclusive quando surgem novas alterações);
- e) Computadores (inclusive inteligência artificial) que fornecem *feedback* em tempo real sobre o cumprimento das normas.

A figura exposta a seguir é também elucidativa quanto aos objetivos visados pelos defensores da produção das normas em formatos consumíveis por máquina:

Figura 3 – Comparação entre normas legíveis por humanos e consumíveis por máquinas.



Fonte: MOHUN; ROBERTS (2020, p. 19)

A distinção entre as propostas de transformação das regras em formatos legíveis e executáveis por máquina é importante para a compreensão do escopo dos projetos no âmbito da agenda sobre a disponibilização da legislação como código.

Uma análise detida da recente literatura sobre *Rule as Code* revela que a disponibilização das normas em formatos legíveis por máquina não é a prioridade, e estariam restritas ao escopo da Legística Formal, notadamente no que se refere a tornar os textos normativos acessíveis e inteligíveis, de modo que a máquina funciona como instrumento de apoio para o acesso à informação Legislativa. Por outro lado, ao pensar a disponibilização das normas em formato executável e consumível por máquina, busca-se especialmente os objetivos propugnados pela Legística Material quais sejam, a eficiência, eficácia e efetividade da legislação.

Os benefícios visados pela agenda de *Rule as Code* estão sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 3 – Benefícios decorrentes da implementação de regras executáveis por máquinas

Benefício	Descrição
A) Melhor resultado das políticas públicas e incremento da prestação de serviços públicos	Ao reduzir a necessidade de interpretação e tradução das regras entre os formatos legíveis por humanos e executados por máquinas, e, também, ao tornar tais interpretações mais visíveis e explícitas, as <i>Rules as Code</i> podem minimizar a lacuna entre a intenção das políticas públicas sua implementação eficaz. Isso pode Isto poderia produzir melhores resultados e melhorar a prestação de serviços públicos.
B) Maior transparência	Ao tornar o processo de elaboração de regras mais transparente, por exemplo, expondo os respectivos códigos, bem como as alterações efetuadas e almeçadas, cidadãos e legisladores poderiam ter uma maior visibilidade sobre como a legislação é feita. A disponibilização de versões em formatos executáveis por máquina sobre regras governamentais poderia também uma maior transparência indireta, por exemplo via criação de aplicações digitais, ferramentas e serviços para ajudar pessoas a entender seus direitos e obrigações. Rules as Code pode também incentivar novas formas de engajamento do cidadão no processo de elaboração normativa.
C) Desintermediação e “Agile government” ¹²	<i>Rules as Code</i> direcionam a tendência de desintermediação potencializada pelas tecnologias digitais para a área jurídica, e por extensão, à Administração Pública. Ao tornar as regras mais acessíveis e compreensíveis (por humanos e por máquinas) os usuários das normas vão depender menos de (custosos) especialistas (como advogados) para entender seus direitos e obrigações.
D) Ganho de conformidade e equidade	Um conjunto oficial de regras executáveis por máquinas disponibilizado para ser consumido pode aumentar a efetividade, ou seja, o cumprimento e a conformidade dos destinatários perante as regras. Isso pode aumentar a equidade na aplicação e a confiança nas normas.
E) Redução de risco na gestão do conhecimento	O atual sistema de criação de regras cria riscos por ter indivíduos as criando em sistemas múltiplos e distintos. Com o tempo, o conhecimento pode ser perdido e o raciocínio por trás das decisões originais de codificação pode tornar-se opaco. Isto pode criar risco para a sociedade e para os governos (por exemplo, devido ao não cumprimento das regras).
F) Ganho de eficiência e Interoperabilidade	A criação de um conjunto compartilhado de regras executáveis por máquinas poderia catalisar uma maior interoperabilidade entre todos os níveis de governo (e potencialmente até entre nações). Além disso, a redução da necessidade de 1) tradução manual das regras por parte de atores individuais; 2) atualização manual; e 3) redução do tempo entre o desenvolvimento de políticas públicas e a prestação de serviços, poderia proporcionar ganhos de eficiência tanto para governos como para terceiros.
G) Inovação	A abertura das regras públicas à utilização e consumo por terceiros poderia encorajar a inovação dentro dos governos, sobretudo em termos de apoio à inovação na prestação de serviços públicos.

Tradução livre. Grifos acrescidos. Fonte: MOHUN; ROBERTS (2020, p. 39)

Atualmente o foco dos entusiastas da agenda de *Rule as Code* está nas normas consumíveis e executáveis por máquinas e não na mera legibilidade das normas pelos computadores. No Brasil, não se tem notícia de normas executáveis por máquinas produzidas pelo Congresso Nacional. Porém, trabalhos futuros podem se debruçar sobre a viabilidade de

¹² Para mais informações sobre o conceito de “Agile” no contexto das instituições públicas Cf. “*Agile Government Handbook - An overview of the history, best practices, current state, and future direction of agile in the government context*” (CIVIC ACTIONS, 2021).

interação entre os lobistas e os códigos executáveis por máquinas, ou seja, sobre o *lobby* feito para a redação do algoritmo que irá funcionar como uma espécie de espelho da norma, para consumo imediato e cumprimento obrigatório. Nesse sentido WADDINGTON (2019) explica que a versão da legislação em código pode ser de interesse dos *lobbies*, que eventualmente podem buscar aprimoramentos na aplicabilidade das leis:

The apps that rely on the current coded versions of the rules, made available through the API, could facilitate people’s use of the law as it stands. But the coding would also facilitate people investigating possibilities for improvement in the enacted legislation, and then **lobbying for those changes, by allowing developers to use the API to create apps that enable people to test out the effects of tweaking a rule this way or that.** (WADDINGTON, 2019, p. 29)(grifos acrescidos)

Independentemente se o foco é no aspecto material ou formal da legislação, o pressuposto elementar para a otimização do acesso à informação em formato de código é a capacidade do legislador de dialogar com as máquinas. Aqui cabe destacar que não apenas a legislação, mas todos os atos inerentes ao seu processo de elaboração precisam ser disponibilizados em formatos adequados à luz de boas práticas. Ao trazer para o presente trabalho uma breve exposição sobre a agenda de disponibilização da legislação como código, o que buscamos é chamar atenção para a necessidade de transição do processo legislativo dos códigos de papel para os códigos dos algoritmos. O objetivo é chamar atenção para o fato de que o processo legislativo precisa ser compreendido pelas máquinas.

O produto do processo legislativo (a lei) pode ser legível pelas máquinas ou mesmo consumível para cumprimento automático de suas disposições. Porém, para os lobistas, talvez interesse mais o processo de construção das normas, haja vista que depois de publicada a regra, as alternativas de ação são mais custosas e limitadas. Por mais que seja possível conceber a atuação dos lobistas na construção dos códigos consumíveis por máquinas paralelos às normas, atualmente é difícil conceber esse tipo de ação no contexto do legislativo brasileiro. Mas isso pode ocorrer no futuro.

Segundo MA (2021) ainda permanecem questões sobre qual deve ser o papel da legislação legível por máquina na atualidade, não sendo possível afirmar apenas um. Deveria a legislação legível por máquina ser apenas uma versão “codificada” (em algoritmo) da legislação? Deveria ser uma versão em código elaborada em paralelo com a legislação convencional, sendo ambas de cumprimento obrigatório (o código literalmente seria lei)? Ou deveria ser um modelo em código aberto da legislação de onde terceiros poderiam criar suas próprias versões?

Existem diversas formas de promover o diálogo do legislador com as máquinas. Entendemos que é possível discutir todas as alternativas acima expostas, mas no presente trabalho nosso foco é diferente do atualmente visado na agenda de *rules as code*.¹³ Nas nossas discussões, estaremos no plano da mera legibilidade da legislação, atos legislativos e recursos informacionais atinentes ao processo legislativo pelas máquinas, de forma aberta, estruturada e interoperável segundo boas práticas previstas na literatura sobre Dados Abertos (*open data*) que abordaremos a seguir.

¹³ A agenda de *Rules as Code* encontra-se posicionada entre a literatura sobre Governo Aberto e seus subtemas de Governo como Plataforma e Dados Abertos (MOHUN; ROBERTS, 2020, p. 53) que abordaremos a seguir.

3.2 Dados abertos

Dados abertos são aqueles que são acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na *internet* e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica (BRASIL, 2021f). Entretanto, entendemos que o conceito de dado aberto, em si, não é suficiente para a compreensão de sua abrangência, potencial de aplicação e impacto. É por essa razão que no presente trabalho, quando falamos em dados abertos não estaremos tratando apenas do conceito de dado aberto supracitado, mas também dos princípios dos dados abertos e respectivas boas práticas que trataremos ao longo deste capítulo.

BANDEIRA *et al.* (2014, p. 04 *et seq.*) explicam que a *internet* alterou radicalmente o modo de compartilhamento de informações e conhecimento devido à redução da barreira para a publicação e acesso a documentos. Desde o seu surgimento, a *internet* funciona como um grande espaço de informação global, no qual é possível compartilhar documentos. Tais recursos e documentos são colocados na *internet* em diversos formatos, sendo possível acessar os arquivos através de *hiperlinks* ou de plataformas de busca. Ocorre que grande parte desses recursos são adequados apenas para o consumo humano, o que gera a necessidade de utilização de um padrão para publicação de dados a fim de que todos possam ler e reutilizar tais dados na *web*, ou seja, para que a) as pessoas não precisem ser especialistas em uma determinada área do conhecimento para ter a capacidade de entender os dados sobre informações que elas procuram; e b) para permitir que computadores possam acessar, consumir e interpretar dados de forma automática.

De acordo com BANDEIRA *et al.* (2014, p. 06) um dado pode ser um número, um símbolo, ou uma figura, livres de qualquer contexto ou interpretação. Tais dados podem representar um conjunto de fatos discretos e objetivos sobre eventos, podendo ser entendidos numa organização como registros estruturados de transações. Os autores asseveram que dados isolados não são suficientes e relevantes, pois não estão associados a um contexto. Desse modo, para a compreensão do contexto de cada dado, é necessário compreender o conceito de informação, que aqui entendemos como pressuposto para a construção do conhecimento (SILVA, 2016; MARQUES, 2016). A informação consiste num dado ou conjunto de dados adicionado de valor, permitindo o entendimento em determinado contexto. Quanto ao conhecimento, este pode ser definido como “a soma de informações às vivências” (SMITH, 2005 *apud* BANDEIRA *et. al.*, 2014, p. 06) ou “uma combinação de dados e informações

carregados de habilidades e experiências para a valorização dos ativos e do processo decisório, podendo ser tácito ou explícito, individual ou coletivo” (*ibidem. loc cit.*). É nesse contexto de importância da qualidade dos dados para o acesso à informação e ao conhecimento, bem como para a inovação, que surge o conceito de dados abertos:

Considerando a importância do conhecimento para as organizações e indivíduos e considerando que o conhecimento é resultado de um processamento de dados e informações, há de se considerar que a qualidade dos dados utilizados neste processo pode influenciar diretamente no conhecimento a ser produzido. Nesta direção, novas abordagens em torno dos dados foram sendo desenvolvidas ao longo dos anos e atualmente, busca-se o estabelecimento de um conceito de dado que possa ser amplamente utilizado sem restrições de uso e aplicações, de tal maneira que o ciclo de produção de conhecimento possa ser mais rico e aprimorado. O conceito de dados abertos foi estabelecido neste horizonte. [...] Com dados abertos disponíveis, abrem-se possibilidades para a sociedade que vão desde a análise mais profunda das informações públicas por meio da correlação de diferentes bases de dados, até a criação de aplicativos que fazem uma leitura frequente de bases de dados públicas para fornecer soluções que beneficiam a sociedade ou que geram oportunidades de negócio (BANDEIRA *et. al.*, 2014, p. 6-7)

ANGÉLICO (2016, p. 119-121) assevera que os mecanismos de transparência devem conferir clareza sobre o funcionamento das instituições por meio da visibilidade, mas devem permitir também a construção de inferências precisas pelo público. Contudo, o autor destaca que existe um dilema no lado da oferta da informação, que reside no fato de que quando o Poder Público foca na visibilidade, os dados são disponibilizados de forma “crua”, ou seja, em formatos difíceis de serem processados pela maioria dos atores sociais. Por outro lado, se optar por tornar tais dados mais palatáveis para o público externo, o Poder Público acabará por moldá-los, o que na visão do autor “talvez não compense o risco de desvios e releituras de dados e de colocação de vieses” (p. 120). Desse modo, a ênfase na capacidade de compreensão pode reduzir a visibilidade, pois o que será apresentado aos olhos externos será uma versão dos dados e das informações, e não os dados e informações em si. É por isso que o movimento de Dados Abertos surgiu tendo como foco a disponibilização dos dados em sua forma primária, ou seja, “crua”, sem qualquer tratamento. (ANGÉLICO, 2016, p. 119-120)

FREITAS (2017, p. 21) destaca que a inovação no parlamento deve ser cada vez mais ampliada e que os dados abertos podem catalisar o compartilhamento e fluxo do conhecimento sobre o funcionamento do Poder Legislativo. Por outro lado, deve-se ter a comunicação como instrumento de agregação de valor à informação, por meio de um relacionamento próximo com os atores sociais interessados em compreender as atividades das casas legislativas por meio dos dados abertos. Segundo o autor, a comunicação é fundamental sobretudo quando se leva em conta os pontos elencados na análise de SWOT Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças) dos dados abertos exposta a seguir, sendo

ela um dos elementos fundamentais para mitigação dos riscos e fortalecimento das oportunidades.

Quadro 4 – Análise SWOT dos Dados Abertos.

Áreas de Aplicação	Benefícios
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de fatos novos e informação • Informação Social • Visualização de dados complexos • Programação colaborativa de novas aplicações e serviços baseados em dados e interfaces 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da sociedade com a abertura do Estado • Reutilização e recuperação de dados • Transparência, participação e colaboração • Impulso externo de inovação • Uso coletivo de inteligência
Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • Uso mais intenso de dados armazenados de autoridades públicas • Padrões de abertura e conexão de dados • Diversidade de opiniões e interesses • Políticas de segurança da informação • Incentivo ao desenvolvimento econômico 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura alheia à Administração Pública • Perigos aos modelos de negócios vigentes • Incertezas quanto a direitos autorais • Longos processos de padronização • Exclusão digital
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento de uma cidadania ativa • Novo paradigma em relação à Administração Pública • Modernização da Administração e da abertura de dados no mundo • Aumento das demandas pela legitimação política • Inovação para o cidadão e para a Administração 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da vulnerabilidade às críticas • Perda do domínio da interpretação dos dados • Interpretações errôneas • Mobilização populista das massas • Maior exigência por uma abertura mais ampla • Ignorância quanto às plataformas abertas

Fonte FREITAS (2017, p. 21)

Historicamente, os bancos de dados governamentais foram tratados como repositórios de conhecimento protegidos e não abertos para o público. Tais bancos de dados governamentais serviam apenas para oferecer informação e conhecimento para os agentes públicos cumprirem suas funções. Apesar da necessidade de que parte de dados e informações permaneçam restritos, um movimento que pode ser considerado relativamente recente tem contribuído para que os dados não sensíveis sejam disponibilizados para a sociedade em formatos abertos. (POSSAMAI; SOUZA, 2020)

No Brasil, tal movimento foi impulsionado especialmente pela promulgação da Lei nº 12.527, de 2011 – Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) que no tocante à transparência ativa, dispõe que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
 - II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
 - III - registros das despesas;
 - IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
 - V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
 - VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
- § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
- § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
 - II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;**
 - III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;**
 - IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
 - V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
 - VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- (BRASIL, 2011)(grifos acrescentados)

Nos dispositivos supracitados da Lei de Acesso à Informação (LAI) são especificados os tipos de informação que podem ser acessadas. Observa-se que no art. 8º fica claro que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores.

MANCUSO *et al.* (2016) destacaram que além de seu valor próprio, a informação possui um valor instrumental para o exercício de outros direitos, dentre eles o de participação no processo decisório. Os autores destacam que nas democracias não deve existir segredo sobre a atuação do Estado, pois “somente com o acesso a informações é que a sociedade poderá verificar o que se passa nas entranhas dos governos.” MANCUSO *et al.* (2016, p. 43).

Porém, no cenário atual de produção e disponibilização de grande quantidade de dados e informações aptos a serem processados pelas máquinas, um dos principais desafios enfrentados é o acesso organizado a esses dados segundo boas práticas de publicação. Nesse contexto, KLEIN (2017, p. 18) destaca que os Dados Abertos dos governos promovem a transparência e permitem que o cidadão veja que o que o governo faz, permitindo, inclusive, a responsabilização dos agentes públicos e dos representantes eleitos por suas ações e decisões tomadas.

É importante destacar que a obrigação de publicação de informações na internet segue na esteira do processo de digitalização do governo. Porém, a mera digitalização e publicação de dados e informações na *internet* não implica, necessariamente, na garantia de que tais dados e informações poderão ser lidos por máquinas, além de por humanos. E o legislador brasileiro não ficou totalmente em silêncio quanto a este ponto. Prevê os incisos do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que os *websites* da Administração Pública deverão, na forma de regulamento, devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; e possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. ALVES (2013, p. 14) destaca que o mencionado dispositivo é bastante claro no que tange à necessidade de se tornar disponíveis as informações no formato de Dados Abertos e observa que as estruturas de dados, ou seja, os detalhes técnicos, não são definidos na LAI porque não é conveniente fazê-lo em lei ordinária.

Ainda no plano legal, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, conhecida como Marco Civil da Internet, estabelece, entre as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres; e a publicidade e disseminação de dados e informações públicos de forma aberta e estruturada (incisos V e VI do art. 24).

Tanto a LAI quanto os dispositivos supracitados do Marco Civil da Internet são regulamentados pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016¹⁴ que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, coordenada pela Controladoria-Geral da União, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA (BRASIL, 2012). Cada órgão ou entidade da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional deve possuir um Plano de Dados Abertos.

O Plano de Dados Abertos (PDA) é um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos, pois organiza o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados dos órgãos. O Art. 5º do Decreto nº 8.777/2016 e a Resolução nº 03/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos estabelecem regras de publicação e determinam o conteúdo que deve estar presente nos PDAs.

A Controladoria Geral da União (CGU) mantém um painel de monitoramento de dados abertos¹⁵ que apresenta um panorama da abertura de dados do Poder Executivo federal. A ver:

¹⁴ Alterado pelo Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019.

¹⁵ Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>> acesso em nov. 2021.

Figura 4 – Painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal.



Fonte: BRASIL (2021m)

Uma breve visualização do painel demonstra o quanto a administração pública federal já avançou na disponibilização de milhares de bases de dados abertos. Todavia, há também desafios. Além dos atrasos, alguns órgãos, inclusive ministérios, nunca tiveram seus planos de dados abertos publicados, o que implica em descumprimento da legislação sobre dados abertos. (ATOJI, 2020)

Recentemente publicada, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, pode ser vista como uma importante legislação para promoção da cultura de abertura de dados na administração pública. A norma trouxe para uma lei federal ordinária diversas regras que já estavam positivadas em regras infralegais. Dentre os princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência pública, a nova lei prevê de forma específica a interoperabilidade de sistemas e a promoção dos dados abertos. A lei reafirmou o conceito de dado aberto e estabeleceu a obrigatoriedade de publicação do inventário de bases de dados produzidos ou geridos no âmbito do órgão ou instituição, bem como do catálogo de dados abertos: A ver:

Art. 2º Esta Lei aplica-se:

I - aos órgãos da administração pública direta federal, abrangendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público da União;

II - às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas; e

III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.

[...]

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IV - dados abertos: dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica;

[...]

Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade,

observados os princípios dispostos no art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 2º Sem prejuízo da legislação em vigor, os órgãos e as entidades previstos no art. 2º desta Lei deverão divulgar na internet:

[...]

XI - o inventário de bases de dados produzidos ou geridos no âmbito do órgão ou instituição, bem como catálogo de dados abertos disponíveis;

[...]

(BRASIL, 2021f)

A Lei nº 14.129/2021 também positivou no seu art. 30 o direito de qualquer interessado de apresentar pedido de abertura de bases de dados da administração pública. Neste sentido, a lei estabelece que são automaticamente passíveis de abertura todas as bases de dados que não contenham informações protegidas por lei, sendo vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de abertura de base de dados públicos. Às solicitações de abertura de dados são aplicáveis as mesmos procedimentos e prazos da Lei de Acesso à informação.

Outro relevante incentivo positivado pela Lei nº 14.129/2021, foi a alteração da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, popularmente conhecida como o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Muito embora seja de cumprimento facultativo, a norma estabeleceu que caberá a cada ente federado disponibilizar as informações dos serviços públicos prestados, em formato aberto e interoperável, na Base Nacional de Serviços Públicos a ser criada e regulamentada pelo Poder Executivo federal, que reunirá informações sobre a oferta de serviços públicos de todos os entes federados, conforme suas respectivas Cartas de Serviços ao Usuário.

Cabe destacar, também, que a Lei nº 14.129/2021 contém um capítulo denominado “Governo como Plataforma” que contém dispositivos sobre abertura de dados e interoperabilidade entre os órgãos públicos. Interessante notar que o conceito de “*Government as a Platform*” idealizado por O’REILLY (2010) foi positivado pelo legislador brasileiro da seguinte forma: “infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população” BRASIL (2021f, *online*).

As iniciativas que visam a publicação de dados governamentais em formatos abertos almejam uma transição do estado opaco com informações registradas apenas em papel, para um Estado Aberto onde a comunicação otimizada pelos computadores e novas tecnologias de informação pode funcionar como extensão do olhar e da cognição humana, aumentando a transparência e promovendo a inovação pública.

Uma proposição legislativa com potencial de grande impacto sobre a temática dos dados abertos em entes subnacionais é o Projeto de lei nº 10.481/2018¹⁶, de autoria do Deputado Roberto de Lucena (PODEMOS-SP), que visa tornar obrigatória a publicação dos Diários Oficiais da União¹⁷, dos Estados e dos Municípios¹⁸ em formato de dados abertos. A proposta, que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado em outubro de 2021, visa alterar a LAI nos seguintes termos:

Art. 2º A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 45-A:

“Art. 45-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar norma única de padronização de suas publicações oficiais, a ser estabelecida pela autoridade federal responsável, conforme regulamento.

§ 1º As publicações oficiais previstas no caput deste artigo deverão estar disponíveis na internet, para acesso gratuito, e deverão atender aos requisitos de autenticidade, de integridade, de validade jurídica e de interoperabilidade, mediante emprego de assinatura eletrônica qualificada, nos termos da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

§ 2º As matérias integrantes das publicações oficiais deverão ser expostas:

I - em forma de dados abertos, entendidos como os dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e oferecidos sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte; II - por meio de formato aberto, entendido como formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização.

§ 3º Os dados expostos nas publicações deverão contar com permissão irrestrita de reuso, garantidos acesso irrestrito, possibilidade de leitura por máquinas e formato aberto, de livre utilização.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 12 (doze) meses de sua publicação oficial. (BRASIL, 2021i)

Como premissa conceitual, a definição de Dados abertos prevê que eles sejam arquivos devidamente estruturados para leitura automática por máquinas. Arquivos não-estruturados são recursos publicados sem uma estrutura adequada para leitura automática de algoritmos, ou seja, sem possibilitar a leitura automática por máquinas, por não possuírem semântica BANDEIRA *et. al.* (2014, p. 04). Por exemplo: uma página em .HTML, um documento em .PDF, ou uma imagem em .JPG ou .PNG são arquivos digitais, mas não necessariamente estão estruturados para leitura automática por máquinas. Um documento em .PDF ou um arquivo de Word

¹⁶ Cf. a ficha de tramitação da proposição no link: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2180078>> Acesso em out. 2021.

¹⁷ Hoje o Diário Oficial da União já é disponibilizado em API de dados abertos. Trata-se de uma boa prática que foi destacada como benéfica para atividade de *lobby* no trabalho de CHAIMOVICH e ERVOLINO (2021) graças ao ganho de transparência.

¹⁸ Aqui merece ser destacado o projeto Querido Diário, da Open Knowledge Brasil, que propõe utilizar inteligência artificial para classificar, contextualizar e expandir a informação contida nos diários oficiais municipais brasileiros, tornando-os disponíveis em uma plataforma que permitirá sua visualização em formato aberto e amigável. Cf. <<https://ok.org.br/projetos/querido-diario/>>. Acesso em nov. 2021.

(.DOCX) que contenha uma tabela não será, necessariamente, legível de modo automático por um algoritmo. Desse modo, “estruturado” significa que o arquivo é concebido em formato que permite que softwares que consomem bases de dados os leiam, como por exemplo os em formato .CSV, .JSON, .XLS e .XML (SILVA *et al.*, 2020, p. 146).

Quadro 5 – Exemplos de diferentes formatos de dados.

FORMATOS DE TEXTOS, PLANILHAS E IMAGENS	Legível por máquina	Formato aberto
Texto (.txt)	Sim	Sim
Comma Separated Value (.csv)	Sim	Sim
Hypertext Markup Language (.html)	Sim	Sim
Extensible Markup Language (.xml)	Sim	Sim
JavaScript Object Notation (.json)	Sim	Sim
Resource Description Framework (.rdf)	Sim	Sim
Open Document Formats (.odt, .ods)	Sim	Sim
Newsfeed/Webfeed Syndication (.rss)	Sim	Sim
Portable Document Format (.pdf)	Não	Sim
Microsoft Word (.doc/docx)	Não	Não ¹⁹
Microsoft Excel (.xls/xlsx)	Sim	Não ²⁰
Microsoft Rich Text Format (.rtf)	Sim	Não ²¹
Graphics Interchange Format (.gif)	Não	Sim
JPEG (.jpg, jpeg)	Não	Sim
Portable Network Graphics (.png)	Não	Sim
Tagged Image File format (.tiff, .tif)	Não	Sim
GEO – TIFF – Format (.geotiff, .tiff, .tif)	Sim	Sim

Fonte: Adaptado de DEIGER & VON LUCKE (2012, p. 271)

Os chamados “dados abertos” (*open data*) são dados que podem ser acessados e tratados sem restrição por qualquer pessoa ou máquina, inclusive para fins de reutilização. EAVES (2009) concebeu três leis básicas sobre dados abertos que são bem elucidativas:

- 1) Se o dado não pode ser encontrado e indexado na *Web*, ele não existe;
- 2) Se não estiver aberto e disponível em formato legível por máquina, o dado não pode ser reaproveitado; e
- 3) Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

¹⁹ Exige licença de uso (Microsoft).

²⁰ Exige licença de uso (Microsoft).

²¹ Exige licença de uso (Microsoft).

Quanto à primeira “lei”, EAVES (2009) explica que os motores de busca devem ser capazes de encontrar o dado, ressaltando que na hipótese de ferramentas como o *Google* e similares não encontrarem o dado, para a maioria dos cidadãos e empresas, é o mesmo que dizer que a informação não existe. A segunda lei significa que uma vez encontrado, deve ser possível fazer o *download* do dado em um formato útil, ou seja, em formato legível por máquina que permita a utilização do dado em *softwares* e aplicações. Talvez o exemplo de dado não-útil, mais comum acessado por operadores do direito seja o documento escaneado e digitalizado em formato de imagem (em “.JPEG” ou PDF, por exemplo) que, conforme já afirmado, não consegue ser lido facilmente por um computador em comparação com um documento em formato .txt, .csv, .xls, .html, etc. Um exercício simples que ilustra esse problema é a tentativa de utilização do comando “localizar” (Ctrl+L) em um documento de texto digitalizado em forma de imagem. É muito provável que o *software* ou navegador não consiga localizar palavras, pois não consegue “ler” o texto contido na imagem. Por fim, a terceira lei versa sobre a inexistência de embaraços legais para reutilização do dado, como por exemplo normas de proteção a direitos autorais sobre os dados disponibilizados pelo poder público.

Para cumprir a função de monitorar o ambiente regulatório, os computadores dependem de dados governamentais. Desse modo, o processo de elaboração normativa deve ser, do início ao fim, um processo de disponibilização de dados abertos, ou seja, as informações sobre o ambiente regulatório devem ser encontráveis e indexáveis na web; devem estar disponíveis para acesso em formatos legíveis por máquinas; e não devem encontrar empecilhos legais que inviabilizem sua replicação.

SILVA *et. al* (2020, p. 148) registram que no ano de 2007, um grupo de trabalho multidisciplinar (composto por estudiosos, ativistas, gestores e representantes de organizações civis e empresariais) se reuniu na Califórnia (EUA) e elaborou inicialmente oito princípios que são hoje aceitos (ATTARD *et al.*, 2015; OLIVEIRA, 2020; SILVA *et al.*, 2020) como atributos basilares para os Dados Abertos Governamentais. Trata-se dos chamados “*The 8 Principles of Open Government Data*” que estabelecem que os dados abertos dos governos devem ser:

1. Completos: Todos os dados públicos disponíveis que não estão sujeitos a limitações de privacidade, segurança ou controle de acesso devem ser disponibilizados.
2. Primários: Os dados devem ser publicados na forma coletada da fonte, e não de forma agregada ou transformada.
3. Atuais: Os dados deverão ser disponibilizados o mais rápido possível após sua criação a fim de preservar seu valor.

4. **Acessíveis:** Os dados deverão ser disponibilizados para o público mais amplo possível, para os propósitos mais variados possíveis e sem limitações em seu uso.

5. **Processáveis por máquina:** Os dados devem ser razoavelmente estruturados para permitir o seu processamento automatizado por computadores.

6. **Acesso não discriminatório:** Os dados deverão estar disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

7. **Formatos não proprietários:** Os dados devem ser publicados em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

8. **Livres de licenças:** Os dados não estarão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

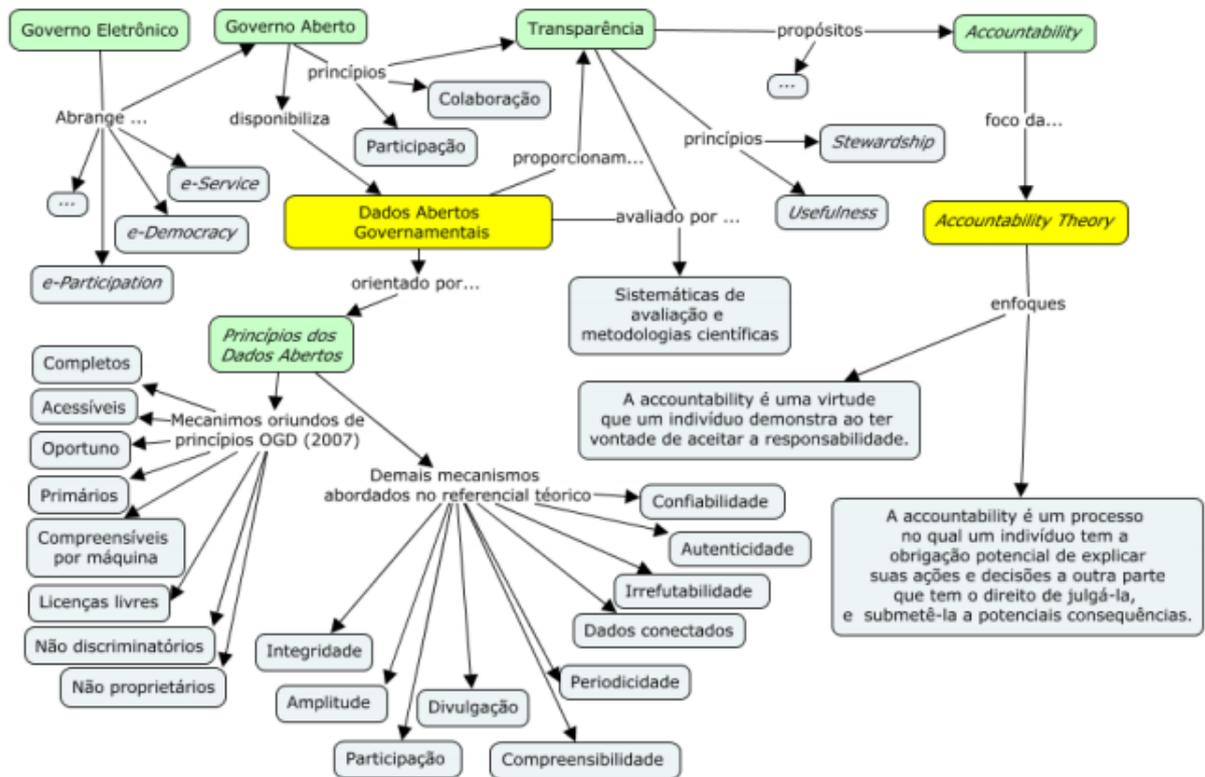
Outros sete atributos que servem como princípios para os dados abertos foram posteriormente apontados como fundamentais:

1. *Online* e gratuito: O dado deve ser fácil de achar e não pode ser considerado verdadeiramente público se não estiver disponibilizado na internet de forma gratuita, ou, no máximo sob cobrança do custo marginal de reprodução.
2. Permanente: O dado deve ser disponibilizado em uma localização estável na internet e em um formato também estável, pelo maior tempo possível.
3. Confiável: Os dados publicados deveriam ser assinados digitalmente ou serem acompanhados de algum tipo de atestado referente à publicação, data, autenticidade e integridade.
4. Com presunção de abertura: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
5. Documentado: os usuários dos dados devem poder conferir o histórico, a precisão e a atualidade das informações;
6. Seguro para abrir: os bancos de dados não devem conter conteúdos executáveis, haja vista que estes podem ser vírus, malware, etc.
7. Projetado com participação pública: a participação é fundamental para assegurar que os dados sejam úteis e que as tecnologias que o consomem sejam adequadas ao seu propósito. (OLIVEIRA, 2020, p. 64)

OLIVEIRA (2020, *loc cit.*) observa que os mencionados princípios são fundamentais para que os dados governamentais abertos (que são ativos públicos) possam ser utilizados na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como para o exercício do controle social.

Nesse contexto, KLEIN (2017) destaca que os portais de instituições públicas brasileiras que disponibilizam dados abertos precisam atender a uma série de mecanismos para que a descoberta, a extração e o aproveitamento dos dados possam ser realizados de forma efetiva pela sociedade. O autor ressalta que a falta de mecanismos que garantam a fidedignidade e a qualidade dos dados dificulta a ampliação da transparência à luz do conceito de *accountability*, cuja relação com o conceito de dados abertos é sintetizada no esquema a seguir:

Figura 5 – Relação entre conceitos e referenciais teóricos sobre Dados Abertos e *Accountability*.



Fonte: KLEIN (2017, p. 28)

A partir dos princípios dos dados abertos governamentais, SILVA *et al.* (2020) criaram indicadores qualitativos internos e externos para avaliação de bancos de dados abertos. Quanto aos parâmetros de análise dos *datasets* (conjunto de dados) em relação ao entorno da publicação, os indicadores foram desenhados com base em questões qualitativas que versam sobre o significado dos recursos²², seu contexto, orientações para o seu reuso, bem como sua capacidade de ser objeto de discussão ou de gerar algum grau de responsividade. Tais aspectos foram sintetizados na forma de cinco indicadores, conforme o seguinte detalhamento:

²² Recurso é uma unidade de arquivo que compõe um *dataset* (conjunto de dados). Existem vários formatos por meio dos quais um recurso pode ser publicado. Se for um formato aberto, poderá ser, por exemplo HTML, CSV, JSON, XML, entre outros.

Quadro 6 – Indicadores qualitativos externos dos bancos de dados abertos.

Indicador	O que identifica ou verifica?
Rotulação	Verifica o nível de inteligibilidade do <i>dataset</i> em termos de clareza sobre seu conteúdo, isto é, identifica se possui um rótulo; algo breve, porém capaz de servir como uma etiqueta informativa de entrada que traga detalhes suficientes para o usuário antever o que o arquivo contém sem precisar abri-lo.
Parametrização	Verifica se o <i>dataset</i> possui alguma informação autoinstrutiva capaz de explicar seus parâmetros viabilizando assim o seu uso na prática. Isto inclui explicação sobre suas variáveis, metodologias ou outras informações técnicas que vão além da rotulação. Exemplos: manual de dados, cartilha ou arquivo similar com esta função.
Temporalidade	Identifica o <i>timing</i> do <i>dataset</i> ; data de criação e o tempo-base de atualização dos dados (atualização captada no momento da aplicação da planilha).
Discursividade	Verifica se o dataset/recurso é apoiado por algum fórum ou espaço público para discussão e compartilhamento de experiências e usos.
Comunicação	Verifica se o dataset/recurso possui algum mecanismo ativo de feedback informativo entre a curadoria e o usuário e a efetividade de resposta em caso de demanda específica do usuário.

Fonte: SILVA *et al.* (2020, p. 146-147)

Os autores explicam que a análise qualitativa interna diz respeito à avaliação do interior dos arquivos que compõem os *datasets*. Isso implica na análise de como os arquivos (recursos) são operacionais em suas condições estruturais, bem como na verificação de características sobre: a) a disponibilidade efetiva do arquivo; b) o tipo de recurso (se de fato está em formato aberto); c) se o arquivo possui vazios de dados (*missing*); e d) má organização ou anomalias funcionais. O quadro 2 traz uma síntese descritiva destas questões em cinco outros indicadores:

Quadro 7 – Indicadores qualitativos internos dos bancos de dados abertos.

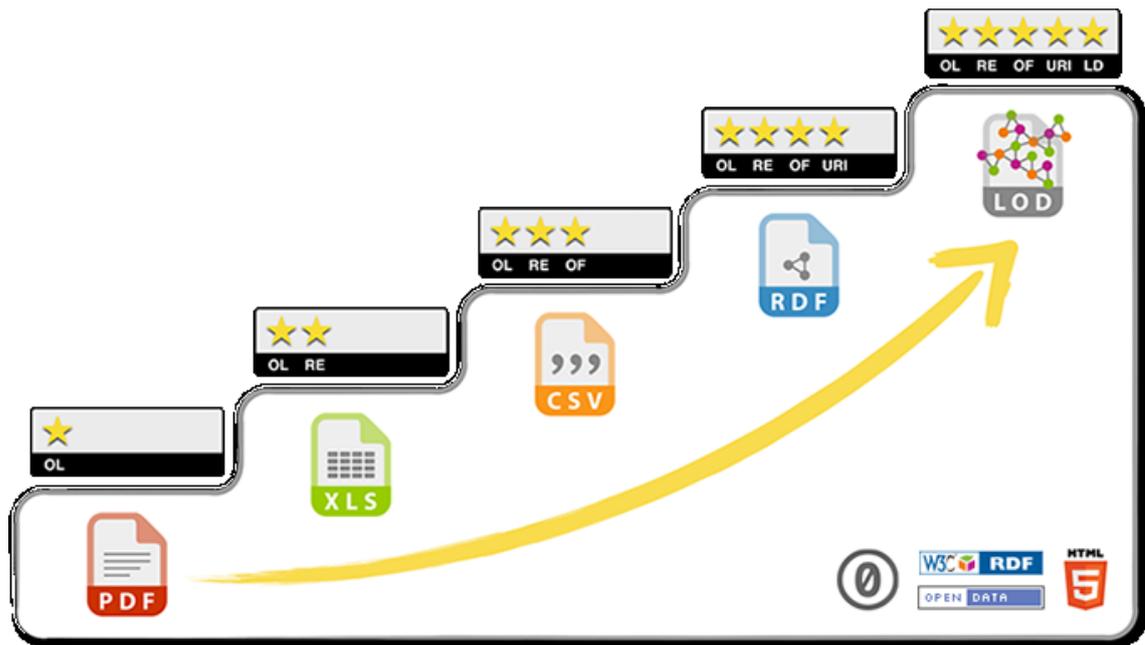
Indicador	O que identifica ou verifica?
Disponibilidade	Verifica se o dataset/recurso possui algum erro que inviabilize a sua acessibilidade como link quebrado; arquivo corrompido, isto é, se o arquivo de fato está disponível para download de modo concreto.
Formatação	Identifica se o dataset está publicado em formatos estruturados legíveis por máquinas; que tipos de formatos; se são formatos não-proprietários que garantam a devida abertura para a apropriação social sem restrições de uso.
Padronização	Verifica se o conteúdo do dataset apresenta qualidade em termos de padrão quanto à morfologia das informações, homogeneidade quanto às nomenclaturas evitando grafias divergentes para uma mesma informação; verifica se o arquivo não possui “sujeiras de dados” (isto é, resquícios de informação que atrapalha a leitura padronizada de informação); trechos ilegíveis ou erro de estruturação que compromete o padrão esperado de leitura por máquinas.
Integridade	Verifica se o recurso respeita o princípio da completude dos dados, isto é, se não apresenta lacuna (<i>missing</i>) de informação em suas células internas.
Opacidade	Verifica se o arquivo possui variáveis opacas, isto é, colunas devidamente nomeadas e transparentes quanto ao seu real significado para que o usuário possa fazer o correto uso dos dados a que se refere.

Fonte: SILVA *et. al* (2020, p. 147-148)

Ainda no que diz respeito aos indicadores de qualidade dos dados abertos, o trabalho de ÁVILA (2015) propõe um modelo de divulgação de dados abertos das instituições públicas à luz do sistema de classificação de dados abertos sugerido pelo criador da *world wide web*,

Tim Berners Lee (BERNERS-LEE, 2006). Tal sistema é conhecido como “cinco estrelas” e a proposta dos Dados Abertos Conectados é tornar possível a obtenção de novos conhecimentos através do cruzamento de dados de diferentes bases, de forma automática. De acordo com o sistema cinco estrelas, cada classificação de estrela de ordem superior também respeita as restrições de uma classificação de estrela de ordem inferior. A ver:

Figura 6 – Modelo cinco estrelas dos dados abertos.



Fonte: KIM & HAUSENBLAS (2012)

A partir da explicação de ÁVILA (2015, p.62) e de KIM & HAUSENBLAS (2012) o modelo pode ser entendido da seguinte maneira:

1- Estrela: Significa que o dado está disponível na *web*, em qualquer formato como, por exemplo, os pensados para serem lidos por humanos, como PDF, PNG, JPEG. Neste caso, pelo menos o dado está disponibilizado sob uma licença aberta, ou seja, não existe nenhuma vedação ou barreira para o seu reuso. Entretanto, aqui os dados estão presos em um documento e para retirar os dados do documento é necessário recorrer a um raspador (tecnologia de *scraping*) programado à parte para exercer essa função de extração dos dados.

2 - Estrelas: O dado está disponível em formato legível por máquina e devidamente estruturado como, por exemplo, em uma planilha do programa Microsoft Excel. Isso já é melhor do que uma imagem escaneada, mas nessa hipótese os dados ainda estão presos em um documento e para extraí-los você depende de um *software* proprietário, que no caso do Excel, pertence à empresa Microsoft e exige pagamento para que se possa obter a licença de uso do programa;

3 - Estrelas: O dado está disponível num formato legível por máquina e não-proprietário, como, por exemplo, uma planilha CSV. A vantagem do aqui é que o usuário manipular os dados de qualquer forma que quiser, sem estar confinado pelas restrições de qualquer *software* específico.

4 - Estrelas: O dado é publicado usando os padrões de dados abertos da *World Wide Web Consortium*, sendo possível usar URIs (link localizador) para identificar coisas e propriedades, de forma que as pessoas possam direcionar para suas publicações. Aqui é possível: a) apontar para o dado de qualquer outro lugar (na Web ou localmente); b) marcar como favorito; reusar parte ou todos os dados; reutilizar ferramentas e bibliotecas de programação existentes, mesmo se elas só entenderem partes dos padrões que o publicador utilizou; c) combinar os dados com outros dados seguramente.

5-Estrelas: Todas as regras anteriores, mais: conectar seus dados a outros dados, de forma a fornecer um contexto.

Os princípios e indicadores supramencionados demonstram que uma política de dados abertos deve observar uma série de critérios para que seus benefícios possam ser efetivamente alcançados.²³ Isso significa dizer que os elementos mencionados são condicionantes para o ganho de transparência a partir do uso dos dados abertos em tecnologias da informação e comunicação.

No contexto delineado pela presente tese, falar nos princípios e indicadores de qualidade dos dados abertos é o mesmo que apontar os parâmetros que precisam ser observados para que os dados abertos governamentais possam ser apropriados pelos variados atores sociais para subsidiar suas atividades de *lobby*.

ÁVILA (2015, p. 128) destaca que a oferta de uma Interface de Programação de Aplicações (*Application Programming Interface - API*) para acesso aos dados abertos “vêm se tornando um requisito comum nos catálogos de dados abertos disponíveis mundialmente e seu desenvolvimento é fortemente recomendado” (*ibidem. loc cit.*). O autor explica que além da oferta de dados em formatos adequados, recomenda-se também o uso de rotinas de publicação

²³ Existem outros índices de avaliação de dados abertos ao redor do mundo, tais como o Open Data Barometer (ODB), Global Open Data Index (GODI), Open Data Inventory (ODIN), OurData Index (Open-Useful-Reusable Data Index), etc. Entretanto, SILVA *et al* (2020) ressaltam que há pelo menos duas incompletudes ou fragilidades relevantes que entendemos que são aplicáveis aos índices mencionados: 1) eles carecem de uma efetiva análise qualitativa dos *datasets* em sua estrutura interna e; 2) carecem de análises específicas em relação aos Dados Abertos do Poder Legislativo. Os indicadores qualitativos internos e externos elencados pelos autores foram pensados para avaliar a qualidade da política de dados abertos da Câmara dos Deputados. Adicionalmente, convém mencionar a contribuição de SILVA (2018) que propôs um modelo de avaliação dos dados governamentais abertos no Poder Executivo federal e de KLEIN (2017) que criou o Índice de Transparência de Portais Brasileiro que Disponibilizam dados governamentais abertos.

e manutenção dos dados de forma automatizada para que se possa ter maiores garantias de disponibilidade e atualização dos dados para os usuários dos dados (ÁVILA, 2015, p.103).

Em trabalho que discutiu o futuro do profissional de *lobby* no Brasil, CHAIMOVICH e ERVOLINO (2021, p. 207-208) destacaram a importância das APIs para a atividade de monitoramento de proposições em tramitação, mas também do produto do processo legislativo, que são as normas. Os autores destacam o quão positivo foi o ganho de transparência e eficiência decorrente da transição da publicação do Diário Oficial da União de um formato impresso, depois para um formato .PDF e hoje em API de dados abertos. Destacam, que graças à publicação via API, os lobistas podem: a) categorizar os atos publicados por data, por tipo normativo e por ente da União que publicou o ato; b) separar as informações por tipo e não somente por órgão emissor; c) visualizar todas as chamadas de audiências públicas divulgadas em determinado mês, além de diversas outras possibilidades que podem ser exploradas.

Segundo RUMBUL; KEUTGEN (2021, p. 10) uma das maneiras eficazes de publicação de dados abertos pelos parlamentos a fim de permitir que eles possam ser utilizados em ferramentas úteis para os parlamentos e a sociedade, é por meio da criação de uma *Application Programming Interface* (API). POSSAMAI (2016) explica que uma API pode ser entendida como “um conjunto de rotinas e padrões estabelecidos por um *software* para a utilização das suas funcionalidades por aplicativos que não pretendem envolver-se em detalhes da implementação do *software*, mas apenas usar seus serviços” (p. 74). As APIs são mecanismos que permitem um computador usar informações ou dados disponíveis em outro computador, por meio da internet. A interface de programação é tipicamente conectada a uma base de dados interna da instituição provedora de tais dados (Ex. Câmara dos Deputados) e isso significa que a disponibilização de informações por meio da API possui o potencial de garantir que os dados estejam atualizados. Tal tipo de automação reduz a necessidade dos usuários de terem que baixar os mesmos bancos de dados completos, toda vez em que houver uma novidade. Neste mecanismo, não existe dependência perante o provedor original dos dados, de modo que se, por exemplo, o website passar por reestruturação ou for modificado, os dados permanecerão disponíveis na API. Trata-se de um instrumento que pode garantir maior confiabilidade aos atores externos que consomem os dados para desenvolver, por exemplo, ferramentas de monitoramento da atividade legislativa em tempo real. (RUMBUL; KEUTGEN, 2021, p. 10)

A publicação de dados por meio de APIs está entre as boas práticas de disponibilização de dados recomendadas pelo *World Wide Web Consortium* (W3C, 2019). Segundo o W3C, uma API oferece aos consumidores de dados uma maior flexibilidade e facilidade de

processamento, além de permitir o uso dos dados em tempo real, a realização de filtragens a partir de solicitações e o trabalho com os dados em um nível atômico. “Caso o seu conjunto de dados seja grande, frequentemente atualizado ou altamente complexo, é provável que uma API seja a melhor opção para publicar seus dados”, destaca a entidade (W3C, 2019, *online*). Ademais, o W3C destaca que por meio da API, os desenvolvedores poderão ter acesso programático aos dados para usar em suas próprias aplicações, com os dados atualizados, sem a exigência de esforço aos usuários dos dados. Por fim, outro resultado esperado com o uso das APIs é que as aplicações de internet terão a capacidade de obter dados específicos consultando uma interface programática (W3C, 2019).

DZIEDUCH (2019) *apud* MOHUN; ROBERTS (2020, p. 42) aponta que o oferecimento de uma API de dados como fonte única e confiável, resulta na capacidade dos atores inseridos no ecossistema de elaboração de políticas públicas de poderem acessar sempre a última versão dos recursos, ao invés da trabalhosa tarefa de identificar e codificar novamente as novidades. Assim, no contexto da presente pesquisa, é possível afirmar que o consumo de dados via API pode resultar no conhecimento oportuno das regras em fase de elaboração bem como do processo legislativo pelos lobistas, que são capazes de transformar os dados em informação e conhecimento.

A publicação de dados abertos é pressuposto para a interoperabilidade, ou seja, para a possibilidade de comunicar (interoperar) e recombina conjuntos de dados diversos visando à construção de melhores e mais complexos conteúdos, produtos e serviços (RUMBUL; KEUTGEN, 2021, p. 64). Neste sentido, as APIs de dados abertos podem ser consideradas como um passo além da mera disponibilização de bancos de dados, sobretudo para terceiros interessados em criar aplicações digitais. Neste ponto, cabe trazer a lição de BATISTA; SILVA; MIRANDA (2013) que ressaltam que o padrão atual de interoperabilidade não se resume no esforço de colocar sistemas conhecidos para “conversar”, mas na abertura pensada também para o consumo externo por atores desconhecidos, que é característico em uma API:

É importante esclarecer que o objetivo de os dados serem abertos é a interoperabilidade. Mais do que a interoperabilidade tradicional, feita por dois sistemas conhecidos, os princípios de Dados Abertos procuram fazer com que os dados tenham tamanha —abertura— que possam ser interoperados inclusive com sistemas desconhecidos, a serem utilizados por pessoas de fora das organizações governamentais (ou de outros departamentos, ou de outras organizações), em momentos oportunos, independente de conhecimento dos seus produtores. (BATISTA; SILVA; MIRANDA (2013, p.11)

A API de dados abertos é, portanto, um mecanismo de transparência ativa que se usado de forma adequada pode permitir a interoperabilidade síncrona entre diferentes máquinas, permitindo que os dados sejam coletados e usados entre diferentes sistemas de forma

simultânea. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem APIs que disponibilizam dados em diferentes formatos abertos, dentre eles .JSON, .CSV e .XML, que como veremos, são utilizados como fonte para aplicações digitais concebidas para auxiliar a atividade de *lobby*.

3.3 Dados abertos na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

O art. 71 da Constituição da República dispõe que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). O mencionado dispositivo encontra-se inserido na Seção IX da Constituição, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Dentre os instrumentos fiscalização à disposição do TCU, tem-se os “levantamentos”, que está previsto no at.238 do regimento interno do órgão, nos seguintes termos:

Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:
 I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
 II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
 III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Com fulcro no dispositivo supracitado, no ano de 2014 o TCU conduziu um levantamento com o objetivo de conhecer iniciativas de publicação de dados abertos na Administração Pública Federal, considerando o uso de soluções de coleta, armazenamento e processamento de grandes volumes de dados (*Big Data*) pelo governo e pela sociedade, como estratégias de transparência e modernização da gestão pública. O trabalho, que consta do Acórdão nº 2569/2014 (BRASIL, 2014b), tratou das características principais inerentes aos conceitos de Governo Aberto, Dados Abertos e *Big Data*, bem como tais matérias se relacionam com a transparência e a gestão pública. Como conclusão, o TCU verificou que a despeito das diversas iniciativas existentes, ainda havia “ muito a se fazer na direção de se estabelecer uma cultura de abertura de dados no Brasil” (p. 73) e que “as ações realizadas ainda não se mostraram suficientes para a implementação e popularização do Governo Aberto no âmbito federal”. (p. 73) Na época, o órgão de controle também entendeu que era necessário estabelecer um conjunto maior de incentivos para aumentar a participação coordenada e ativa das instituições públicas em iniciativas de abertura de dados, abrangendo o Executivo, o Legislativo

e o Judiciário (*ibidem. loc cit.*). Por fim, recomendou à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU que:

em atenção às possibilidades de atuação identificadas neste levantamento, examine a viabilidade da inclusão, em futuros planos de fiscalização, da realização de ações de controle voltadas à verificação da implementação da política de abertura de dados nas unidades da Administração Pública Federal, bem como da realização de ações de estímulo à conscientização dessas unidades acerca de conceitos, objetivos, legislação, indicadores, riscos e estruturas de governança relacionados ao tema dados abertos (BRASIL, 2014b, p. 73)

Na publicação *Relatório Sistêmico Sobre Transparência Pública* (BRASIL, 2018d) foi destacado que o TCU usa seus instrumentos de fiscalização para estimular a transparência da gestão pública, incrementar a disponibilidade e confiabilidade das informações governamentais e fortalecer o controle social. No cumprimento de seu papel, o órgão também busca corrigir problemas relativos à classificação inadequada de documentos quanto ao sigilo, prática indesejável que viola o princípio expresso na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação, de que no âmbito do Estado a publicidade deve ser um preceito geral e o sigilo, uma exceção (BRASIL, 2018d, p. 5). Nesse sentido, vale destacar algumas recomendações do TCU que foram direcionadas à Casa Civil da Presidência da República:

Promoção de ações para disseminar, nas organizações públicas federais, o modelo de dados abertos, como forma de aprimoramento da transparência ativa exigida pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), assim como disponibilização, sempre que possível, de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre agentes públicos e cidadãos e fomentar o controle social e a participação da sociedade nas escolhas públicas.

[...]

Promoção de ações, em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com vistas a capacitar as organizações públicas federais e seus agentes para a classificação adequada das informações tratadas com relação ao sigilo, de modo a evitar que o sigilo das informações seja a regra, quando deveria ser uma exceção, em conformidade com o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). (BRASIL, 2018d, p. 134)

Segundo o TCU (BRASIL, 2018d, p. 64), o poder transformador da transparência decorre da possibilidade que ela dá para que os atores sociais interfiram na ação estatal. Contudo, de acordo com a corte de contas, no contexto atual não basta simplesmente disponibilizar informações de qualquer forma. Na verdade, a informação pública deve ser fornecida “seguindo os preceitos de dados abertos, de forma que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, reduzindo a assimetria de informações entre o Estado e os cidadãos.” (BRASIL, 2018d, p. 14).

Em 2017, o TCU aplicou um questionário integrado de governança pública que contou com a participação de 488 organizações da Administração Pública Federal. Entre os temas abordados pelo questionário, merece destaque a avaliação da prática de “promoção da

transparência, responsabilidade e prestação de contas” por parte das organizações públicas. Dos resultados, verificou-se que apenas 27% dos órgãos foram considerados como aprimorados (nível mais avançado) na adoção da prática de “promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas”. Por outro lado, apenas 53% das organizações públicas federais possuíam um modelo de transparência em pleno funcionamento, mesmo após cerca de seis anos da publicação da lei de acesso à informação. Ademais, o dado que foi considerado “mais alarmante” pelo TCU foi o de que 73% das organizações responderam que ainda se encontravam em estágio inicial na adoção de dados aderentes aos princípios de dados abertos (BRASIL, 2018d, p. 68). No mesmo sentido, conforme se depreende do Acórdão nº 2604/2018 do Plenário do TCU (BRASIL, 2018c), as estatais de maior poder econômico também avançaram pouco no estabelecimento de um modelo de dados abertos.

Uma breve pesquisa jurisprudencial no portal do TCU revela que a temática dos dados , por meio do Acórdão 798/2020 (BRASIL, 2020c) abertos tem sido pauta cada vez mais nos últimos anos nas ações de fiscalização do tribunal. Em 2020o TCU determinou que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Supremo Tribunal Federal e o próprio TCU, encaminhassem seus planos de ação com o objetivo de aperfeiçoar os processos internos relacionados com a publicação de informações de transparência em seus portais na internet, com vistas ao atendimento pleno dos princípios de dados abertos estabelecidos nos comandos dos incisos II a IV do § 3º, do art. 8º, da Lei de Acesso à Informação. Na determinação, consta a exigência de: a) publicação de cada tipo de informação em diversos formatos (mais de um), inclusive abertos e não proprietários, a exemplo dos formatos .ODS e .ODT; b) publicação de cada tipo de informação em formato estruturado, a exemplo dos formatos .XML e .JSON, de modo a possibilitar a leitura por máquina e, conseqüentemente, o processamento automatizado; e c) divulgação detalhada dos formatos estruturados utilizados na publicação de cada tipo de informação. (BRASIL, 2020c)

Aqui vale destacar que no primeiro plano de dados abertos publicado pelo Senado federal no ano de 2020 (BRASIL, 2020e) o referido acórdão (BRASIL, 2020c) foi mencionado de maneira explícita, ou seja, a atuação do TCU serviu de fundamento para a publicação do plano de dados abertos do Senado Federal.

O que se percebe é que, no âmbito de sua competência, o TCU tem assumido o papel de tentar conferir efetividade ao comando normativo presente na Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que estabelece a necessidade de publicação de dados abertos nas ações de

transparência ativa (notadamente os incisos II a IV do §3º, do artigo 8º)²⁴. O empenho do TCU em tal matéria pode ser explicado devido ao grande volume de dados e informações que precisam ser fiscalizadas pelo órgão, de modo tempestivo, eficiente e eficaz. Em outras palavras, é possível afirmar que talvez por necessidade, o TCU já percebeu o papel essencial que os dados abertos possuem para o monitoramento e controle das intuições públicas. Ademais, cabe destacar que com a promulgação da Emenda Complementar nº 109, de 15 de março de 2021, reafirmou-se no texto constitucional que os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (BRASIL, 2021g). Conforme destaca ROSA & PRESTES (2021) os recursos tecnológicos que envolvem o uso de dados, bem como os insumos informacionais relativos atuação do Estado assumem um papel fundamental para a análise das políticas públicas no contexto da publicação da Emenda Complementar nº 109 de 2021.

Com o objetivo de destacar o papel do TCU no monitoramento da Administração Pública, aqui convém expor brevemente o contexto que envolveu a publicação da Portaria nº 296 de 30 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018a), do Diretor Geral da Imprensa Nacional, que institui normas e diretrizes para acesso, por meio eletrônico, às informações oficiais publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Hoje, o DOU já é publicado em API de dados abertos e têm beneficiado a atividade de *lobby* (CHAIMOVICH; ERVOLINO, 2021), mas o caso brevemente exposto a seguir é relevante para demonstrar ao leitor os desafios relacionados à maturidade da temática dos dados abertos no Brasil.

Por meio do sistema de acesso à informação do Governo Federal, solicitamos os antecedentes da referida portaria, com o objetivo intuito checar a motivação do ato normativo (BRASIL, 2018b). Da análise da ata da reunião²⁵ (único documento de motivação da Portaria) infere-se que o primeiro item da pauta era um acordo de cooperação técnica entre a Imprensa Nacional e o Tribunal de Contas da União, para intercâmbio regular de dados e informações publicadas no Diário Oficial da União. Diante da pressão do TCU para a efetivação do acordo, a Imprensa Nacional convocou a reunião e manifestou-se favoravelmente à celebração do

²⁴ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...) § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação.

²⁵ A íntegra do documento consta do ANEXO I deste trabalho.

instrumento de compartilhamento de dados. Na ocasião, o Coordenador de Tecnologia da Informação da Imprensa Nacional avaliou que o real motivo da demanda do TCU seria o interesse do órgão em obter as publicações em formato aberto, isto é, dados atualizados diariamente e entregues no mesmo dia da criação, incluindo as edições extras. No entanto, coordenador asseverou que no seu entendimento não havia base legal que obrigasse a Imprensa Nacional a abrir imediatamente sua base de dados. O servidor público inclusive salientou que há órgãos que disponibilizam suas respectivas bases de dados a cada seis meses, a depender do tipo de informação, mas acabou concordando que os órgãos de controle deveriam receber essas informações o mais rápido possível. Na época, o Coordenador-Geral de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional destacou que a medida de compartilhamento de dados abertos não possuía impacto financeiro. Porém, opinou pelo estabelecimento de um limite, que consistiria no fornecimento dos dados abertos somente para órgãos de controle.

Na prática, a Portaria nº 296/2018 visava estabelecer uma espécie de pedágio para o acesso ao Diário Oficial da União no formato de dados abertos. O TCU, por ser órgão de controle, estaria isento do pagamento de tal pedágio, mas o acesso livre e gratuito para o cidadão seria apenas por meio da leitura página a página. O argumento por trás de tal medida seria o suposto sobrecarregamento dos servidores decorrente da ação dos chamados *heavy users* (usuários que consomem grandes volumes de dados) que supostamente poderiam prejudicar o usuário comum. Nas palavras do Diretor Geral da Imprensa Nacional:

sob o ponto de vista da tecnologia, o tráfego de grandes volumes de dados, geralmente potencializado por robôs, nos horários de maior demanda por acessos prejudicaria o usuário comum nas consultas simples do dia a dia, o que justifica a imposição de certo controle de acesso mediante cobrança por serviços específicos.

Por essas razões, conforme entendimento do Comitê Gestor da Informação Oficial, a edição de um normativo seria medida oportuna para regulamentar, desde já, quais novos serviços estariam sujeitos à cobrança a partir da sua disponibilização ao público, além de assegurar o acesso livre e gratuito de qualquer cidadão ao DOU, para leitura página a página, em regulamentação ao previsto no Decreto nº 9.215/2017. (BRASIL, 2018b, não paginado)²⁶

A possibilidade de cobrança por dados abertos voltou à tona recentemente quando da aprovação do Projeto de lei nº 317/2021 pelo Congresso Nacional, que resultou na publicação da Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021²⁷ (BRASIL, 2021f). Durante o trabalho de articulação política para aprovação do projeto na Câmara dos Deputados, a inclusão do

²⁶ Esta manifestação foi obtida via resposta do recurso de segunda instância do Pedido de acesso à informação e-SIC nº: 00077001641201825 e consta do Anexo II deste trabalho.

²⁷ Ementa: Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

dispositivo que estabelecia a possibilidade de cobrança por dados abertos foi demandada por representantes do Governo Federal (OYAMA, 2021).

O dispositivo que tratava da possibilidade de cobrança pelos dados abertos (§3º do artigo 29) tinha a seguinte redação:

§ 3º É facultada aos prestadores de serviços e aos órgãos e entidades públicos que tenham por objeto a execução de serviços de tratamento de informações e o processamento de dados, em relação a dados abertos já disponibilizados ao público e devidamente catalogados de acordo com o inciso XI do § 2º deste artigo, a cobrança de valor de utilização, no caso de acesso tipicamente corporativo ou institucional, contínuo e com excessiva quantidade de usuários e de requisições simultâneas, com grande volume de dados e com processamento em larga escala. (BRASIL, 2021e, *online*)

Após a aprovação da proposição de lei pelo Congresso Nacional, organizações da sociedade civil fizeram *lobby* para que o dispositivo fosse vetado pelo Presidente da República. Um parecer elaborado pela Associação Brasileira de *Lawtechs* e *Legaltechs* (AB2L) e pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS Rio), subscrito por diversas outras entidades²⁸ foi encaminhado ao chefe do Executivo para que o dispositivo que tratava da cobrança pelos dados abertos fosse vetado, em síntese, pelas seguintes razões:

- (I) É contrário às recomendações da OCDE e a lógica prevalente internacional de uma economia de dados em que dados públicos abertos servem como infraestrutura permitindo o desenvolvimento de inúmeros novos negócios;
- (II) Atenta contra os princípios da administração pública (art. 37 Constituição Federal) pois impõe restrições à publicidade, viola a impessoalidade ao criar um desequilíbrio no acesso a serviços públicos em benefício de quem tem mais recursos e atenta contra a eficiência ao criar uma nova barreira de acesso. Inclusive, é contrário ao objetivo de inovação previsto na reforma administrativa proposta pelo Ministério da Economia. Ademais, também viola os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência; e,
- (III) Desincentiva o uso de dados abertos, caminho reverso de diversos países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Irlanda que incentivam e promovem o acesso a dados públicos. (AB2L, 2021, *online*)

Um outro grupo de 26 organizações da sociedade civil²⁹, também se posicionou contra a cobrança por dados abertos que a proposição visava autorizar. Em nota, as entidades

²⁸ ASSESPRO – Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação; Instituto Soma Brasil; Associação Dínamo; Associação Brasileira de Empresas de Software; FENAINFO; Softex Recife; Endeavor; Anprotec – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores; ABStartups - Associação Brasileira de Startups; Rede Brasileira de Conselhos-RBdC; NGPD – Núcleo de gestão do Porto Digital; SEPROPE.

²⁹ Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); Associação Data Privacy Brasil; Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo; Associação Fiquem Sabendo; Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Andeps); Brasil.IO; Colaboratorio de Desenvolvimento e Participação da USP; Compas – Ciranda; Dado Capital; Fundação Avina; Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030; Iniciativa Educação Aberta; Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS); Instituto Educadigital; Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC; Instituto de Governo Aberto (IGA); Instituto Não Aceito Corrupção; Instituto Nupef; Instituto Oncoguia; Instituto Socioambiental (ISA); LegisLab – Laboratório de Legislação e Políticas Públicas; Observatório para a Qualidade da Lei; Open Knowledge Brasil (OKBR); Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS); Transparência Brasil; União Colegial de Minas Gerais (UCMG).

destacaram que a medida ameaçava importantes projetos de melhoria dos serviços públicos, de controle social e *accountability*. A ver:

[...] Além de excessivamente genérico, o dispositivo é contrário ao espírito do próprio Projeto de Lei de Governo Digital em que foi introduzido. Afinal, o texto limita ou mesmo inviabiliza o uso de dados públicos para inovação e projetos de tecnologia cívica. As entidades subscritas a esta nota vêm a público rechaçar este trecho do projeto e pedir seu veto ao Presidente da República, pelos motivos expostos a seguir. [...]

Já atrasados com relação a outros países, não podemos dar nenhum passo atrás no campo do governo digital. Se mantida a redação, ficam ameaçados importantes projetos de melhoria dos serviços públicos e de controle social e *accountability* da Administração Pública como a Operação Serenata de Amor, Parlametria, Radar do Câncer/Covid, Brasil.IO, BrasilAPI, Justa, Radar Legislativo, e projetos jornalísticos como O Voto dos Deputados, Elas no Congresso, Basômetro e outros tantos exemplos de tecnologias construídas por meio do consumo automatizado de dados governamentais. Até mesmo atividades de cunho educacional, por exemplo, workshops em grandes eventos como a Campus Party e a Conferência Brasileira de Jornalismo de Dados e Métodos Digitais (Coda.Br), podem ser inviabilizadas com eventual suspensão de uso gratuito. Perde, com isso, toda a sociedade, que vê reduzidas suas possibilidades de inovação no espaço democrático. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021)

O *lobby* deu certo para os que visavam impedir a entrada em vigor do § 3º do art. 29 do Projeto de lei nº 317/2021. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República e o veto foi mantido pelo Congresso Nacional. Na mensagem que continha as razões do veto, o Presidente da República afirmou que:

embora se reconheça a boa intenção do legislador, a propositura contraria o interesse público por dispor em termos abstratos sem maiores detalhamentos sobre a possibilidade de cobrança de valor de utilização da base, com chance de soluções dispare a depender do órgão ou poder que o aplicar, além de criar o risco de privar determinados segmentos do uso de base, por ausência de condições financeiras. (BRASIL, 2021e, *online*)

Voltando à discussão sobre a atuação do TCU, percebe-se que no contexto atual, onde é possível perceber a importância e o valor que tem os dados, o Tribunal de Contas da União atua para que a sociedade e o própria corte de contas tenha acesso aos dados abertos. Contudo, o que a ata da reunião que culminou na publicação da Portaria nº 296/2018, bem como o § 3º do art. 29 do Projeto de lei nº 317/2021 revelam, é que existem atores no âmbito do setor público que entendem que o acesso aos dados abertos pode ser gratuito para os entes estatais (notadamente os órgãos de controle) e pagos para os atores da sociedade civil.

Conforme se extrai da jurisprudência do TCU, é vedado ao poder público garantir um acesso à informação como bem entender. São necessários dados abertos como pressuposto para o efetivo acesso à informação preconizado pela lei de acesso à informação. Por exemplo, do Acórdão do Plenário nº 934/2021 (BRASIL, 2021a), verifica-se que o TCU cientificou o Exército Brasileiro de que a inserção de documentos das licitações em formato de imagem

dentro de um PDF não editável e que não permita a busca de conteúdo no arquivo, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011, dificultando a transparência e o controle social. Em sua manifestação que foi acatada pelos ministros, o corpo instrutivo do TCU registrou que:

284. A instrução inicial constatou que a versão do edital e do seu termo de referência incluídas no sistema Comprasnet estão em formato de imagem, o que dificulta a transparência, notadamente em relação ao acompanhamento e fiscalização do cidadão comum em seu importante papel de controle social, uma vez que o manuseio dos artefatos fica prejudicada, a exemplo da realização de simples busca textual manual (peça 12, p. 14).

285. Registrou-se que a prática contraria a política nacional de dados abertos, que preconiza a evolução da transparência por meio de publicação de informações em formatos que facilitem a obtenção de informações, inclusive de maneira automatizada e, nesse sentido, fere o inciso III, do § 3º, do art. 8º da Lei 12.527/2011, ao disponibilizar informação em formato que exige maior esforço de tratamento para alcançar legibilidade por máquina.

[...]

De fato, os documentos [foram] inseridos pela Unidade Jurisdicionada no Sistema Comprasnet em formato PDF, no caso, os Anexos I e II do termo de referência e o edital do PE SRP 4/2020, não são editáveis, o que impede a utilização por qualquer usuário de ferramenta de pesquisa de palavras e de selecionar e copiar textos. Esse formato é chamado usualmente de imagem, embora não seja propriamente um arquivo de formato imagem, como aqueles com extensões JPEG/JFIF, GIF, BMP, PNG, PSD, TIFF, EXIF, dentre outros.

287. Os outros dois arquivos, as minutas da ata de registro de preços e do contrato, estão em formato Word (peça 84, p. 37).

288. A utilização de arquivos PDF não editáveis dificulta a busca de informações no documento, em prejuízo ao princípio da transparência e contraria o disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011, o qual prevê que as informações disponibilizadas nos sítios oficiais deverão atender ao requisito de 'possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina'.

289. Isso posto, em relação a essa questão, deve-se propor, quando do mérito destes autos, que seja dada ciência ao Comando da 12ª Região Militar que a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no PE SRP 4/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011. (BRASIL, 2021a, p. 47)

A esse respeito, convém registrar que a Lei federal nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021h, que institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que será um sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei, bem como a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. O § 4º do artigo 174 da referida lei estabelece que o PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei de Acesso a Informação. Isso revela que no que diz respeito aos processos licitatórios, o legislador federal já percebeu a importância dos dados abertos para monitoramento da atividade do Estado.

Além da lei de acesso à informação, outra norma importante que têm servido para amparar as determinações do TCU é o Decreto nº 8.777/2016 (BRASIL, 2016a) que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal e estabelece no § 2º do art. 5º que todo órgão da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional deve dispor de um plano de dados abertos. Contudo, precedentes como Acórdão nº 2655/2019 (BRASIL, 2019) que teve como objetivo avaliar iniciativas de abertura de dados governamentais conduzidas pelo Ministério da Educação (MEC) e outras instituições públicas de educação, revelam que os desafios de efetividade da legislação sobre dados abertos no âmbito federal ainda são muitos, haja vista que os órgãos deixaram de cumprir recomendações e determinações do próprio TCU.

Por outro lado, nota-se que a atuação do Tribunal de Contas da União também possui um caráter educativo e que publicações como o Manual de Dados Abertos (W3C, 2011), a Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil (BRASIL, 2011) e diversas boas práticas são usadas como referências para a atuação dos órgãos fiscalizados na temática da transparência.³⁰

Convém destacar também o papel do TCU no acompanhamento das estratégias de transformação digital da Administração Pública Federal, conforme se depreende do Acórdão 1784/2021 (BRASIL, 2021c). Trata-se de trabalho que têm sido conduzidos à luz do que dispõe o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No que diz respeito aos dados abertos, consta dos objetivos a serem alcançados pela estratégia “conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais” mediante ações de reformulação dos canais de transparência para melhoria da qualidade e quantidade dos dados abertos disponibilizados pelo Executivo federal (BRASIL, 2021c).

Todo o exposto revela a crescente maturidade das discussões sobre dados abertos no âmbito do Executivo Federal, que tem sido reforçada pela atuação do TCU. No recente Acórdão do Plenário nº 1951/2021 (BRASIL, 2021d), a corte de contas reafirmou que transparência está diretamente associada à disponibilização dos dados abertos, com a possibilidade de acesso a registros administrativos, atos de gestão e indicadores diversos de políticas públicas, que podem ser utilizados para avaliar o desempenho das entidades. Da mencionada jurisprudência, também é possível extrair o entendimento de que o grande volume de dados gerados pelo Estado torna

³⁰ As publicações citadas e vários outros recursos para elaboração do Plano de dados abertos pelos órgãos federais constam da Seção “Manuais e Orientações” do Portal Brasileiro de Dados abertos. Disponível em: <<https://dados.gov.br/pagina/manuais-e-orientacoes>> Acesso em out. 2021.

imprescindível o seu tratamento automatizado por meio de ferramentas que possibilitem a análise sem intervenção manual e que tal análise só é possível se os dados governamentais forem disponibilizados em formatos adequados e com padrões bem definidos, ou seja, segundo as boas práticas de dados abertos. (BRASIL, 2021d)

Entretanto, convém registrar um episódio recente que poderia ter resultado em prejuízo para a atuação do TCU no sentido de impulsionar a transparência via dados abertos no âmbito da Administração Pública. O órgão aprovou a Resolução nº 323/2020, que altera dispositivos da Resolução nº 259/2014, que estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Dentre as alterações, havia dispositivos que, na prática, conferiam ao relator ou ao próprio TCU o poder de não autuar denúncias ou representações que tivessem como objeto a obtenção de informações de transparência ativa previstas na Lei de Acesso à Informação. A ver:

Art. 103. Os documentos que versem sobre irregularidades ou ilegalidades que cheguem ao Tribunal nominados como denúncia ou representação, nos termos dos arts. 234 a 237 do Regimento Interno, serão:(NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

(...)

§ 2º **Não serão autuados como denúncias ou representações, salvo expressa e justificada determinação do relator ou do TCU**, documentos que: (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

(...)

III - **requeiram a atuação do TCU para assegurar a transparência ativa de informações de jurisdicionados, nos termos da Lei nº 12.527/2011;**” (BRASIL, 2021b)(grifos acrescidos)

Aqui cabe destacar que os dispositivos da Lei de Acesso à Informação que tratam da obrigação de disponibilização dos dados em formatos abertos estão justamente no art. 8º da LAI, que trata das obrigações de transparência ativa, ou seja, a referida norma aprovada pelo TCU poderia prejudicar a autuação de processos de requerentes que visassem obter dados em formatos abertos não disponibilizados espontaneamente pela Administração Pública. Porém, diversas entidades da sociedade civil engajadas na defesa da transparência na Administração Pública fizeram um *lobby* contrário à referida previsão normativa. Como consequência, em maio de 2021 o TCU decidiu revogar as normas supracitadas por meio do Acórdão 1053/2021 (BRASIL, 2021b) preservando a atuação do tribunal na temática.

O trabalho de BARBALHO (2014), que teve como objetivo investigar a política pública de dados abertos enquanto campo ainda emergente, não encontrou evidências sobre a atuação de atores pela manutenção de um cenário contrário à publicação de dados abertos. Contudo, o autor já previa que “é possível que venham a surgir oposições mais fortes à medida que a ideia de dados abertos se dissemine e que aumente a possibilidade de quebras de

monopólio do capital informacional” (p. 159). Por outro lado, o autor também destacou que os agentes públicos, detentores do capital informacional, dificilmente agirão de forma satisfatória se não forem movidos por fatores coercitivos ou sem perceber incentivos para compartilhar informações em formatos abertos. Por isso, BARBALHO (2014, p. 152) apontou a importância da estruturação de práticas e normas que disciplinem papéis e responsabilidades dos agentes em relação a abertura de dados, bem como a “necessidade dos órgãos disciplinadores do Estado persuadirem os agentes estatais a atuarem no sentido de abrirem de forma rotineira os seus dados e zelarem por sua qualidade.” (*ibidem. loc cit.*).

De todo modo, como consequência esperada das tensões institucionais, BARBALHO (2014) já previa reações por parte dos agentes públicos³¹ “que se utilizarão de argumentos associados à priorização de agenda, falta de recursos técnicos e econômicos e confidencialidade de informações para se contraporem à agenda de abertura de dados.” (BARBALHO, 2014, p. 152)

Ao trazer um breve panorama sobre atuação do Tribunal de Contas da União na temática dos dados abertos, tivemos como objetivo situar o leitor sobre o contexto atual da política de dados abertos justamente onde ela se encontra mais normatizada e avançada no Brasil, que é na Administração Pública federal. Por ser uma questão emergente e ainda em fase de consolidação nos diversos órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário, ainda há poucos precedentes jurisprudenciais e normas positivadas sobre a temática³². De todo modo, o exercício aqui feito se demonstrou útil para assinalar que a jurisprudência da corte de contas já tem incorporado preceitos que há pouco só estavam presentes na literatura acadêmica sobre dados abertos. Por outro lado, o recorte sobre a atuação do TCU também foi útil para demonstrar os desafios relacionados à eficácia da Lei de Acesso à Informação, bem como a resistência de determinados agentes estatais no que diz respeito à incorporação de boas práticas de disponibilização de dados abertos. Por fim, destacamos que a atuação do TCU foi apontada

³¹ Vale a pena conferir o “Bingo dos dados abertos” que contém as principais “desculpas” utilizadas por responsáveis por publicar dados abertos. O modelo oferece argumentos contundentes para cada “desculpa” e instrumentaliza atores interessados em incentivar a disponibilização de mais dados abertos pelos governos. Cf. <<https://bingo.dadosabertos.social/>> Acesso em out. 2021.

³² Convém registrar que têm avançado na Câmara dos Deputados o Projeto de lei nº 7804/2014, que visa instituir a lei nacional de dados abertos. A proposta dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na disponibilização de dados em formato aberto e interfaces de programação de aplicações. Já se manifestaram favoravelmente à matéria as comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e a Comissão de trabalho, de administração e serviço público (CTASP). A proposição está na Comissão de finanças e tributação (CFT) desde o dia 11/06/201 e em seguida seguirá para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, última etapa antes de seguir para o Senado, já que a proposta está sujeita à apreciação conclusiva, ou seja, é dispensada a apreciação pelo Plenário. Cf. <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620193>>

pelo Senado Federal como um dos fundamentos para a publicação de seu Plano de Dados Abertos em 2021.

3.4 O sentido de transparência no conceito de Parlamento Aberto e do processo legislativo legível por máquina

A ideia de transparência nas instituições democráticas, segundo SILVA (2016), deve abarcar uma ideia mais robusta de instituições abertas, onde “os cidadãos podem acompanhar e influenciar os processos de governo por meio do acesso à informação governamental e acesso às arenas de tomada de decisão” (p.45). Para o autor, a despeito de ser um campo ainda pouco explorado empiricamente, algumas pesquisas já têm demonstrado que existe correlação entre o aumento da transparência e o aumento da participação SILVA (2016, p. 45).

Ao pensar no parlamento do futuro, FARIA (2016) destacou que uma compreensão profunda acerca do funcionamento do Poder Legislativo é permitida por meio da publicação de dados abertos em diferentes formatos, que inclusive podem ser cruzados com outros bancos de dados abertos de outras instituições, bem como complementados em ferramentas tecnológicas elaboradas por organizações da sociedade civil, por empresas e pela academia. Segundo o autor, os dados abertos permitem o monitoramento e mapeamento detalhado das atividades dos parlamentares, promovendo um ganho de transparência capaz de empoderar os cidadãos e abrir oportunidades para a prática do que chamamos de *lobby* cidadão no Cap. 2.

De acordo com RUEDIGER e MAZOTTE (2018, p. 64), no Brasil ainda existe um foco na mera publicização de informações, como se isso fosse suficiente para cumprir o compromisso com a transparência e avanço da democracia. Porém, segundo os autores, é preciso fazer mais, sendo necessário: “disponibilizar bases em formato aberto, amigável, com metadados adequados, claramente destinados ao domínio público e que facilitem o uso e o entendimento para uma população cada vez maior. ”. (RUEDIGER; MAZOTTE, 2018, p. 64)

Para compreensão do sentido de transparência defendido na presente tese, é necessário entender a ideia de Parlamento Aberto no contexto de Governo Aberto. O termo *Open Government* (Governo Aberto) ganhou força no cenário internacional no início da gestão do presidente americano Barack Obama, que em 21 de janeiro de 2009, no primeiro dia de expediente, encaminhou um memorando a todos os membros da alta administração federal contendo orientações que visavam congregar os princípios da a) participação; b) colaboração, c) transparência; e d) *accountability*. (OLIVEIRA, 2020)

Importante destacar que a utilização das ferramentas tecnológicas pode ser colocada como um eixo fundamental e transversal das iniciativas de Governo Aberto CAMPAGNUCCI (2016). Nas palavras de NOVECK (2011), a ideia de *Open Government* pode ser compreendida como:

uma estratégia inovadora para mudar a forma como o governo funciona. **Ao usar tecnologias para conectar o público ao governo e ambos a outros via dados abertos, um governo aberto pede ajuda para resolver problemas.** O resultado final são instituições mais eficazes e uma democracia mais robusta. (NOVECK, 2011, *online*)(tradução livre)

Do conceito de Governo Aberto supracitado é possível compreender que os dados abertos conectam os atores sociais ao Estado para que, de forma colaborativa, ambos possam trabalhar para a resolução dos problemas sociais. Percebe-se, também, que a tecnologia baseada em dados abertos é tida como instrumento para “mudar a forma como o governo funciona” (NOVECK, 2011, *online*)

Antes de prosseguir, aqui vale anotar, novamente, o conceito de *lobby* como todo esforço empreendido para afetar as decisões dos governos NOWNES (2006, p.5) e lembrar que é principalmente por meio da comunicação via relacionamentos e troca de informações que o *lobby* é praticado (MCKINLEY & GROLL, 2015; GOZETTO, 2018). Portanto, é possível perceber que a implementação da ideia de *Open Government*, ao promover a conexão entre o público e o privado mediante a troca de dados, possui o potencial de contribuir para a prática do *lobby* dos atores sociais interessados em fornecer “*inputs*” aos processos de tomadas de decisão. Nesse sentido, GOZETTO (2018) destaca que as atividades de relações governamentais promovem a abertura de um canal de comunicação entre governos e empresas. Segundo a autora, quanto “maior o número de empresas alinhando sua estratégia de negócios à estratégia de relações governamentais, mais equilibrado, aberto e transparente o jogo democrático se torna.” (p.38)

No ano de 2012, foi criado o movimento Parlamento Aberto, inicialmente com o *OpeningParliament.org*, uma articulação transnacional composta principalmente por parlamentares de diversos países e organizações, dentre elas a Câmara dos Deputados brasileira. Um documento importante que sintetiza essa iniciativa é a *Declaration on Parliamentary Openness*, aprovada em 2012 na ocasião de uma conferência que contou com a participação de representantes de 38 países. Um dos objetivos ressaltados pelo documento é a “Promoção de uma cultura de abertura”, onde se destaca que:

A informação parlamentar pertence ao público. Toda a informação parlamentar deve poder ser reutilizada ou republicada pelos cidadãos com as exceções estritamente definidas pela lei. Para assegurar uma cultura de abertura, o Parlamento deve adotar

medidas para garantir a participação cidadã e uma sociedade civil livre, reforçar a observação efetiva dos trabalhos parlamentares, e proteger vigorosamente estes direitos através do escrutínio efetivo da sua parte. (OPENINGPARLIAMENT.ORG, 2012, p. i-ii)

A declaração elenca, ainda, um conjunto de 44 princípios que devem ser seguidos para garantir a abertura e a transparência parlamentar. A relevância da publicação de conjuntos de dados abertos, devidamente estruturados, está nitidamente visível no conjunto principiológico do conceito de Parlamento Aberto, sendo que 29 dos 44 princípios estão vinculados aos efeitos advindos de uma boa política de Dados Abertos (SILVA *et al.*, 2020).

Em recente publicação, o VERHULST *et al.* (2020, p. 04 *et seq.*) trataram do passado, do presente e do futuro da agenda de dados abertos ao redor do mundo, contextualizando a temática em três ondas. A primeira onda teve como foco a aprovação de leis de acesso à informação e seus regulamentos, para que usuários interessados pudessem acessar os dados mediante requerimentos específicos. Foi um movimento mais focado no direito de acesso à informação e aos dados, mas em grande parte focado em mecanismos de transparência passiva. A segunda onda foi marcada pela chegada do movimento *open source* e da chamada era da Web 2.0³³, com foco principal na publicação de dados governamentais em formatos abertos, época em que se defendeu a disponibilização de bancos de dados em formatos abertos como regra, por vezes sem uma clareza ou mapeamento bem definido quanto ao melhor uso que poderia ser feito de tais dados. Os autores destacam que atualmente, na terceira onda, ao contrário dos movimentos anteriores, adota-se uma postura mais ligada ao propósito do uso dos dados abertos. Não se busca apenas a disponibilização de bancos de dados em formatos abertos, mas sim um reuso dos dados com impacto social, especialmente por meio de parcerias e colaborações intersetoriais. Enquanto na primeira e na segunda onda a maior parte do foco era sobre o lado da oferta dos dados, ou seja, sobre o provedor dos dados (que no caso é o poder público) na terceira onda a mesma atenção é direcionada para o lado da demanda, de modo a possibilitar a apropriação e o reuso dos dados por diversos atores sociais. Assim, na terceira onda da agenda de dados abertos, a preocupação não está apenas focada nos dados abertos em si, mas em aspectos mais amplos de natureza técnica, social, política e econômica, bem como o contexto em que tais dados têm sido produzidos e consumidos por diferentes atores sociais.

³³ ÁVILA (2015, p. 38) explica que o conceito de Web 2.0 e Governo 2.0 é marcado pelo aspecto da colaboração e conexão tecnológica entre diferentes atores para a solução de problemas. Nas palavras do autor: “O Governo 2.0 é entendido como o uso das tecnologias da informação e comunicação, especialmente tecnologias colaborativas, do núcleo da *web 2.0* para o desenvolvimento de melhores soluções para os problemas coletivos das cidades, nações e problemas em nível internacional” (*loc. cit.*)

É sob a perspectiva da chamada “terceira onda de dados abertos” que situamos a presente tese, por estarmos pensando a apropriação dos dados abertos por *lobbies* diversos e plurais em suas atividades de defesa de interesses.

Não cabe aqui uma exposição detalhada de todas as medidas que são necessárias para que os dados abertos sejam reutilizados e gerem valor para a sociedade, mas próxima ilustração revela o quão complexa pode ser a missão de uma instituição pública que decida produzir impactos verdadeiramente transformadores a partir do reuso de dados abertos governamentais. Aqui queremos chamar atenção para a importância da colaboração e cocriação de soluções com valor real para a sociedade. Para “surfear” na terceira onda dos dados abertos, torna-se necessário, dentre outras atividades: a) estabelecer parcerias e promover o engajamento com atores externos; b) coordenar e engajar os atores de dentro da organização; c) auditar e avaliar os dados, levando-se em conta questões éticas, de risco e valor dos dados; d) disseminar e comunicar resultados e achados; e) apoiar novos intermediadores de dados abertos; f) empoderar atores chave; g) nutrir iniciativas de colaboração e fomentar a sustentabilidade destas (VERHULST *et. al.*, 2020, p. 26).

necessário “estar atento as mudanças do ambiente político institucional e ajustar-se rapidamente às mudanças” (GOZETTO, 2018, p. 47).

Segundo OLIVEIRA (2020), à luz do ideal de Governo Aberto, é necessário que os atores interessados em influenciar os processos de tomada de decisão tenham acesso a informações em tempo real sobre as atividades do governo antes que as decisões sejam tomadas, pois “isso permitiria uma participação mais qualificada, principalmente quando a variável tempo for relevante.” (*ibidem*, p. 163).

OLIVEIRA (2020, p. 57) explica que o prazo para publicação da informação na transparência em retrospectiva pode ter pontos positivos e negativos. Por um lado, o tempo pode tornar possível a estruturação das informações para facilitar sua compreensão pelos variados atores sociais. Por outro, esse tipo de transparência *ex post* está sujeito a interferências (inclusive manipulação) que comprometam sua confiabilidade (ANGÉLICO, 2016; OLIVEIRA, 2020). Ademais, se o prazo de publicação for muito dilatado ou houver atrasos, a capacidade de ação do interessado pode ser inviabilizada, ou seja, a informação pode ser disponibilizada quando já é tarde demais.

No contexto em que um grande volume dados são publicadas pelo parlamento, a transparência em tempo real só é possível com o auxílio das máquinas, que usam os dados abertos para transforma-los em informação e auxiliar a tomada de decisão dos diferentes atores sociais. Dados abertos, são, portanto, valiosos insumos de subsídio à atividade de *lobby*.

Ao discorrer sobre o ideal de transparência em uma política de Parlamento Aberto, FARIA & REHBEIN (2015, p.11) destacam que a simples publicação de informações e documentos em qualquer formato tecnológico que permita a fácil leitura e análise, apesar ser relevante, se enquadra na visão de uma transparência básica, ou transparência 1.0. Os autores destacam que no contexto do Parlamento Aberto, existe a demanda por uma transparência 2.0, que reclama pela publicação de dados em formatos tecnológicos mais específicos e mais facilmente utilizáveis por computadores, que são os dados abertos. Nas palavras dos autores:

A publicação de dados abertos tem sido, portanto, um primeiro passo para a chamada transparência 2.0, que serve de matéria-prima para o desenvolvimento de processos de compreensão da ação estatal em nível suplementar e aprofundador dos instrumentos oferecidos pela transparência 1.0. (FARIA & REHBEIN, 2015, p.11)

Como já exposto, a publicação de dados legislativos em formatos abertos possibilita a leitura destes por máquinas, para que possam então ser processados por *softwares* e aplicações de internet, permitindo, assim, formas de visualização e entendimento da atividade do parlamento improváveis de serem realizadas a partir de dados “não abertos”, sobretudo quando se leva em conta a possibilidade de cruzamento com grandes bancos de dados de outras

instituições (FARIA & REHBEIN, 2015). Segundo os autores (*cit.*) essa outra dimensão de transparência em um Parlamento Aberto acresce “inteligência de análise ao processo de compreensão da ação do Estado, assim como auxilia na democratização de tal compreensão para além do público especializado” (p. 11). A respeito da interação que pode ser ativada entre o parlamento e os diversos atores sociais, que à luz da reflexão proposta pelo presente trabalho podem ser os lobistas, os autores destacam que:

A publicidade, que depende e decorre da transparência, pode fomentar a participação social e política, uma vez que a partir daquilo que se torna público da parte dos representantes, os representados podem reagir, com vistas a interferir no processo decisório. Da mesma forma, estimulados pela visibilidade das manifestações da sociedade civil, os representantes podem definir ou reconfigurar suas estratégias políticas de atuação em suas bases eleitorais ou suas táticas de atuação nas atividades parlamentares (debates, votações, discursos, etc). (FARIA & REHBEIN, 2015, p.11)

Segundo FARIA & REHBEIN (2015, p.11), inúmeros projetos de aplicativos tecnológicos destinados à melhoria da transparência geralmente se baseiam no seguinte ciclo: dados abertos + desenvolvimento de aplicações com um ou vários conjuntos de dados + visualização amigável (*user-friendly*). Porém, em um Parlamento Aberto, tais ferramentas tecnológicas não devem ser concebidas de forma “*top-down*”, como uma entrega pronta e acabada de uma funcionalidade pelo poder público. O princípio da colaboração é fundamental, especialmente porque, segundo os autores “aplicações criadas de forma participativa e colaborativa ampla, com a participação de parlamentares, de funcionários de Legislativo, cientistas políticos, *hackers* e cidadãos de forma geral, podem aproveitar melhor o potencial de utilização dos dados legislativos.” (*ibidem. loc cit.*). Nesse contexto, anotam os autores que: “tendo os dados abertos como matéria-prima para o desenvolvimento de ações de transparência colaborativa, a qualidade dos aplicativos desenvolvidos vai depender da criatividade e da capacidade de entender, cruzar e mostrar esses dados [...]” (FARIA & REHBEIN, 2015, p.11)

A partir do exposto até aqui, é possível perceber que produção legislativa à luz do conceito de Parlamento Aberto atribui ao Legislativo a tarefa de se comunicar não só com seres humanos, mas também com as máquinas. O referencial de transparência de um Parlamento Aberto não se resume à mera disponibilização de informações digitalizadas na internet. Torna-se necessária a geração de dados segundo os princípios de dados abertos, ou seja, dados legíveis por máquinas para sua reutilização de forma ampla em aplicações digitais, tais como softwares, aplicativos e outras ferramentas tecnológicas. Nesse contexto, o acesso à informação via dados abertos pode se tornar um instrumento catalizador da conexão entre o Parlamento e a sociedade ou, em outras palavras, entre o Legislativo e os *lobbies*. A cultura de abertura, que é fortalecida

pela observância dos princípios que compõem a ideia de Parlamento Aberto, pode ser compreendida também como a abertura institucional para que os variados atores sociais possam acompanhar o funcionamento do Legislativo e também apresentar seus “*inputs*” no processo de tomada de decisão, ou seja, um parlamento aberto será aberto ao *lobby* dos variados atores sociais, que utilizarão tecnologias baseadas em dados abertos para assimilar a atividade legislativa do Parlamento e coletar informações estratégicas para a defesa de seus legítimos interesses.

No âmbito da *Open Government Partnership*, o Brasil firmou alguns compromissos na área de Parlamento Aberto. No plano de ação 2016-2018, o compromisso de número 11³⁵ intitulado “Inovação Aberta e Transparência no Legislativo” teve por objetivo “Criar e difundir repositório para institucionalização de Parlamento Aberto contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas” (BRASIL, 2016b).

Um dos produtos dessa meta foi a primeira versão do Guia de Parlamento Aberto (BRASIL, 2020a) para ser aplicado inclusive em casas legislativas estaduais e municipais. No material, os autores ressaltam a importância dos dados e das informações sobre a atividade parlamentar como pressupostos para a participação, que no presente trabalho entendemos como *lobby*, a ver:

Publicizar para os cidadãos a agenda parlamentar, o fluxo das proposições, os debates no Plenário e nas comissões, as audiências públicas, votações, decisões, ações partidárias e outros dados e informações públicas essenciais consubstancia requisito indispensável para que a sociedade tenha a possibilidade de entender o trabalho de seus representantes, avaliar sua atuação, ter condições de participar ativamente das atividades do Legislativo e exercer o controle social. (BRASIL, 2020a, p.11)

A prática do *lobby* é um tema de interesse no âmbito da agenda de Governo Aberto³⁶ e foi abordada no Guia de Parlamento Aberto. É interessante perceber que o guia prevê

³⁵ Em seu relatório final de avaliação do compromisso, o pesquisador independente (Mecanismo de Relatoria Independente - IRM) assinalou que: “O compromisso visava melhorar o nível de transparência nas casas legislativas. Especificamente, o compromisso envolveu a criação e a publicação de um repositório para ferramentas de Parlamento Aberto (o que foi concluído) e a criação de um programa que mede e premia transparência (o que não foi concluído). Também convocou a organização de uma Conferência Anual do Parlamento Aberto (o que não foi concluído). O pesquisador do IRM não encontrou evidências claras da participação da sociedade civil no compromisso e para ele isso confirma comentários do relatório de monitoramento de implementação do governo de que sobretudo instituições governamentais estavam envolvidas no processo. O pesquisador independente também considerou que não há evidências de que outras casas legislativas adotam as melhores práticas projetadas e promovidas como parte do compromisso. Por isso, concluiu que os impactos sobre o governo aberto não são claros além daquele de organizar informações importantes relacionadas à transparência legislativa. Cf. “Mecanismo de Relatoria Independente (IRM): Brasil Relatório Final 2016–2018” Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_EOTR_2016-2018_PT.pdf. Acesso em out 2021.

³⁶ O tema do *lobby* foi tratado em diversos compromissos de governo aberto entre os membros da *Open Government Partnership*. Muitos deles tiveram como objetivo estabelecer regras de regulamentação da atividade de *lobby*. Cf. <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/lobbying/>

textualmente o *lobby* como ferramenta à disposição do cidadão e não apenas dos grupos de interesse, tal como sustentado no presente trabalho. De acordo com o Guia de Parlamento Aberto, “conceitua-se *lobby* como uma prática por meio da qual um cidadão, em seu nome ou de outrem, argumenta e postula em favor de ideias ou interesses frente aos tomadores de decisão.” (BRASIL, 2020a, p. 24). Como diretriz de Parlamento Aberto relacionada à ética e probidade, o documento estabelece que o Legislativo deve divulgar os mecanismos de garantia da ética e da probidade dos trabalhos. Nesse sentido, sustenta a necessidade de “boas práticas de conduta para o *lobby* e a adoção de regulamentos de conflitos de interesses” (*loc. cit.*). Ademais, de acordo com o material, “é fundamental que o cidadão acompanhe não apenas as votações dos projetos que tramitam no Legislativo, mas também o posicionamento dos parlamentares na atuação legislativa. É dever dos representantes mostrar coerência nas tomadas de decisão.” (BRASIL, 2020a, p. 24). Como boa prática na temática do *lobby*, o Guia de Parlamento Aberto cita a cartilha “O que é *Lobby*”, elaborada pela Câmara dos Deputados. O material educativo trata de conceitos básicos, inclusive contribuindo para a desmistificação do *lobby*. A ver:

Figura 8 – Recorte da cartilha educativa sobre *lobby* publicada pela Câmara dos Deputados



Fonte: (BRASIL, [s.d], *online*)

Segundo GOZETTO (2018), muitas empresas “ainda não entenderam o quão crucial pode ser construir um relacionamento com o governo a fim de identificar oportunidades, antecipar riscos e contribuir para a construção de um ambiente de negócios favorável a elas e a

seus setores de atuação. ” (p. 48). A partir desta citação é possível conceber o tamanho do desafio de conscientização sobre a relevância e importância da prática do *lobby* por diferentes atores sociais. Se até mesmo no setor privado ainda existe certa ignorância sobre a importância do relacionamento com o poder público para ganho de competitividade, entre os cidadãos e organizações da sociedade civil o desafio pode ser maior. Daí a importância da desmistificação e democratização do *lobby* enquanto ferramenta para promoção de um parlamento verdadeiramente aberto ao *lobby* cidadão.

Além da implantação de mecanismos de regulação de conflitos de interesse, medida que pode ser entendida como uma espécie de regulamentação do *lobby* no Legislativo, o Guia de Parlamento Aberto (BRASIL, 2020a) recomenda a divulgação de informações que demonstrem os posicionamentos e a atuação legislativa dos parlamentares. De acordo com o documento, “essa medida visa explicitar os efeitos de algum *lobby* sobre a atuação parlamentar, permitindo aos cidadãos uma melhor compreensão do alcance real dessa prática. ” (BRASIL, 2020a, p. 25). A esse respeito, é citada a importância dos pronunciamentos dos deputados como fonte de informação para os *lobbies*. A ver:

Até que haja uma legislação nacional sobre o assunto, criar orientações sobre a prática do *lobby*, a exemplo do que foi feito na Câmara dos Deputados, com a edição de uma cartilha. Se a casa legislativa já possui um site, a sugestão é disponibilizar, além dos projetos em tramitação com os respectivos pareceres, e das informações sobre o processo legislativo, os pronunciamentos dos deputados sobre os temas correspondentes. O cidadão, ao acompanhar os pronunciamentos dos representantes, nas comissões e no Plenário, bem como suas votações, poderá verificar sua coerência de ideias e a sua firmeza ao defender seus pontos de vista. (BRASIL, 2020a, p. 26)

Nesse contexto em que é evidenciada a importância da transparência sobre os trabalhos do Poder Legislativo, inclusive considerando a necessidade de dados e informações para a atividade de *lobby*, o Guia de Parlamento Aberto elenca como diretriz para uma maior *accountability* a adoção de uma política de dados abertos como pilar fundamental, além de apontar como dever: “disponibilizar informações atualizadas, especialmente dados brutos, em formato aberto, padronizados, gratuitos e legíveis por computadores em geral” (BRASIL, 2020a, p. 17).

Vale ressaltar novamente que atualmente apenas o Senado Federal um Plano de Dados Abertos.³⁷ ROCHA (2021), que é servidor da Câmara dos Deputados, afirmou que desde novembro de 2018 a casa está discutindo a publicação de um plano de dados abertos e que um documento de cerca de 180 páginas já foi encaminhado para as áreas competentes. Porém, até 27 de agosto de 2021, nenhuma resposta ainda havia sido dada, o que demonstra a necessidade

³⁷ Cf. <<https://www12.senado.leg.br/dados-abertos/pdf/plano-2020-2021-de-dados-abertos-do-senado-federal>>

de um maior compromisso institucional sobre esse assunto de relevância fundamental e que já foi cobrado pelo TCU por meio do Acórdão 798/2020 (BRASIL, 2020c).

O Guia de parlamento aberto cita como boas práticas os portais de dados abertos da Câmara dos Deputados³⁸, do Senado Federal³⁹, e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais⁴⁰. Nessa esteira, é destacado que “a prestação de contas do Parlamento deve ser disponibilizada em um portal ou site, devendo ser adotada, também, uma política de dados abertos⁴¹” (BRASIL, 2020a, p. 18).

Para casas legislativas subnacionais que possuem uma equipe de tecnologia da informação, o guia de Parlamento Aberto (BRASIL, 2020a) indica o *kit* de dados abertos desenvolvido pelo Executivo Federal⁴², que tem informações passíveis de serem adaptadas para o Poder Legislativo. Já para as casas legislativas que não possuem um site ou equipe robusta, recomenda-se firmar uma parceria com Interlegis⁴³, programa do Senado Federal que visa auxiliar na capacitação e modernização de câmaras municipais e assembleias legislativas no Brasil. O Interlegis desenvolveu ferramentas que possibilitam a criação de sites da internet personalizados (portal modelo), com armazenamento no data center do programa (hospedagem), identificação adequada das casas legislativas nos endereços eletrônicos (domínio.leg.br), automação do processo legislativo e cursos de capacitação. Tudo isso sem contrapartida financeira.

Um produto do Interlegis que merece ser destacado é o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), um *software* livre que informatiza o processo legislativo, sem custos financeiros para as Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas. Entre as principais funções do SAPL estão: a) elaboração de proposições; b) protocolo e tramitação das matérias legislativas; c) organização das sessões plenárias; d) manutenção da base de leis e consultas às informações sobre mesa diretora, comissões, parlamentares, ordem do dia, votações, etc. De acordo com o Interlegis o sistema simplifica o trabalho dos parlamentares e dos servidores

³⁸ Cf <https://dadosabertos.camara.leg.br/>

³⁹ Cf <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>

⁴⁰ Cf https://www.almg.gov.br/sobre/dados_abertos/index.html

⁴¹ No momento apenas o Senado Federal possui formalmente Plano de Dados Abertos. Cf. <<https://www12.senado.leg.br/dados-abertos/pdf/plano-2020-2021-de-dados-abertos-do-senado-federal>>. ROCHA (2021), que é servidor da Câmara dos Deputados, disse que desde novembro de 2018 a casa está discutindo a publicação de um plano de dados abertos e que um documento de cerca de 180 páginas foi encaminhado para as áreas competentes, mas até 27 de agosto de 2021, nenhuma resposta ainda havia sido dada, o que demonstra a necessidade de um maior compromisso institucional sobre o assunto.

⁴² O kit de dados abertos é um conjunto de documentos que descreve o processo, métodos e técnicas para a implementação de uma política de dados abertos no âmbito de uma instituição. Ele é primariamente focado em órgãos e entidades da administração pública federal, mas procura ser geral o suficiente para que possa ser aproveitado em outras instituições. Cf. <https://kit.dados.gov.br/>

⁴³ O Interlegis é uma parceria da União com o Banco Mundial, tendo o Senado Federal como gestor.

“além de colaborar com a transparência da casa, pois permite que os cidadãos conheçam a produção legislativa dos parlamentares, acompanhem o processo legislativo e façam pesquisa à legislação municipal ou estadual.” (INTERLEGIS, [s.d], *online*).

Essa breve exposição que fazemos sobre o conceito de Parlamento Aberto, com destaque para as ferramentas tecnológicas que fomentam a transparência e a participação no Poder Legislativo a partir dos dados, serve para ilustrar que mesmo nos entes subnacionais, já é possível e viável uma transparência alinhada com as boas práticas de dados abertos. E aqui cabe mencionar que o SAPL, repita-se, ferramenta gratuita disponibilizada pelo *Interlegis*, à disposição de qualquer casa legislativa, permite a integração do processo legislativo com o LEXML e a geração de dados em formatos abertos (no caso, .XML).⁴⁴

O Projeto LexML-BR foi iniciado no ano de 2006 e é uma iniciativa conjunta de governo eletrônico integrada por diversos órgãos da administração pública federal e liderada pelo Senado, a partir de representantes institucionais de órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Brasil. O objetivo do projeto é estabelecer padrões abertos, a integração de processos de trabalho e o compartilhamento de dados no contexto da identificação e estruturação de informações legislativas e jurídicas. (BRASIL, 2016, *online*)

O projeto LEXML encontra-se lastreado por diversos fundamentos de cunho jurídico e amparo constitucional, dentre eles a exclusão da ignorância da lei, o acesso à informação e os princípios da publicidade e da transparência, a ver:

Fundamentos jurídicos para que as normas jurídicas brasileiras sejam amplamente distribuídas em meio digital:

- Exclusão da ignorância da Lei: a Constituição Federal, devido ao princípio da "*Ignorantia legis neminem excusat*", prevê direitos e deveres com relação à gestão das normas governamentais:
 - a) obrigatoriedade da publicação: o art. 37, requer que a administração pública obedeça ao princípio da publicidade – devidamente detalhado pelos artigos 59 e 66 bem como Lei Complementar nº 95/1998.
 - b) direito de acesso: o art. 5º, inciso XIV, assegura “a todos o acesso à informação”;
 - c) obrigatoriedade da franquia ao acesso: o art. 216, § 2º estabelece que cabe à administração pública “a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”
- Transparência: o princípio da transparência se encontra implícito no o artigo 5o, XXXV da Constituição. Sua observância é reforçado administrativamente pela Lei Complementar 131 de 2009 e processualmente pela Lei 12.527 de 2011.
 - d) Direito à defesa: o art. 133 da Constituição outros dispositivos garantem a representação e a "auto-defesa" ao cidadão brasileiro.
 - e) "defesa em tempo": com relação à duração de um processo judicial o art. 5º, LXXVIII, fixa "a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" como direito fundamental. (BRASIL, 2016c)

⁴⁴ Cf. Integração do SAPL com o Portal LexML (BRASIL, 2013). Palestra disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4eqHpPGMbQo> Acesso em out. 2021.

Tratam-se de fundamentos para que as normas jurídicas brasileiras sejam amplamente distribuídas em meio digital, os quais subscrevemos, porém, ressaltando que o LEXML não se restringe à mera digitalização das normas e informações jurídicas. Na verdade, a iniciativa vai ao encontro do padrão de transparência defendido no presente trabalho como adequado para um Parlamento Aberto do século XXI, que consiste na disponibilização de dados em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

O ponto fundamental que convém destacar a respeito do Projeto LEXML e sua relação com o tema dos dados abertos é que a iniciativa compreende a estruturação do texto da norma, em formato legível por máquina, segundo os preceitos de Legística Formal esculpido na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Trata-se de um esquema XML, que disponibiliza dados abertos da norma, permitindo ao computador entender as partes e a estrutura do texto da norma, além da identificação de remissões.

Segundo LIMA (2011, p. 88) o formato LexML é uma linguagem de marcação derivada do XML (eXtensible Markup Language) que foi criada pelo Projeto LexML a partir de experiências bem-sucedidas do exterior, com o objetivo de estruturar e identificar os dispositivos do texto articulado de normas jurídicas brasileiras. A respeito do formato aberto e da possibilidade de leitura tanto por máquinas quanto por humanos, LIMA (2011) explica que o LEXML é:

um formato aberto, não proprietário, em que os caracteres que formam os dispositivos de uma lei são delimitados por marcadores. Dessa forma, o computador consegue “entender” quais símbolos formam um inciso, uma alínea, um parágrafo ou um caput. Uma vez convertido para o formato LexML, a cadeia de símbolos pode ser facilmente convertida para todos os outros formatos de consumo humano, tais como: HTML, PDF, EPUB, DOC, ODT, MP3 (síntese de voz), etc. Essa estruturação do texto é importante, pois a comparação é realizada dispositivo a dispositivo. (LIMA, 2011, p. 88)

Para ilustrar a diferença entre os diferentes formatos em que uma legislação pode ser apresentada, apresentamos as figuras seguir.

Figura 9 – Proposição de lei em formato de imagem digitalizada em PDF (ilegível por máquina)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1202, DE 2007

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL À EMENDA DE
PLENÁRIO Nº 1**

Disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.

§ 1º Podem exercer atividade de agente de relações institucionais e governamentais:

I – entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais;

II – pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.

§ 2º Esta Lei não se aplica:

I – às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visem à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;

II - às relações entre particulares e o Poder Público que

No caso da proposição acima, o texto é ilegível por máquina. Isso significa que não é possível realizar buscas em seu conteúdo, nem realizar comparações entre as emendas e o texto anterior. Este caso é emblemático, porque demonstra que no caso da principal proposição que hoje visa regulamentar a atividade de *lobby* no Brasil, o texto foi apresentado diretamente no plenário, em papel, posteriormente digitalizado em forma de imagem, em formato ilegível por máquina. Isso significa que para realizar as comparações entre a nova proposta e a versão anterior, a análise deveria ser feita a olho nu ou por meio da digitação manual linha por linha do substitutivo, para em seguida utilizar uma ferramenta de comparar de algum editor de texto. Se, por acaso, algum interessado nas atividades legislativas do parlamento tivesse acompanhando o assunto mediante a utilização de um *crawler* ou robô que realiza buscas no conteúdo (texto) das proposições a partir de termos pré-definidos, seria impossível receber uma notificação sobre o conteúdo desta nova subemenda substitutiva global, pois ela é ilegível por máquina, ou seja, nos termos da primeira lei dos dados abertos de EAVES (2009), por não ser possível buscar seu conteúdo via ferramentas de busca simples, essa proposição não existe.

É bem verdade que atualmente há ferramentas avançadas de Reconhecimento Ótico de Caracteres (*Optical Character Recognition - OCR*) ou de raspagem de dados não estruturados que podem ser úteis para extrair dados de documentos que não atendem aos princípios dos dados abertos. Conforme observado por WINDHAGER *et. al.* (2016, p. 92) quando se fala em dados não-estruturados e ilegíveis por máquinas, como é o caso da proposição acima, obviamente são ‘não-estruturados’ apenas a partir da perspectiva de ferramentas de análise e decodificação de computadores e práticas tecnológicas mais antigas. Na medida em que vão surgindo novas tecnologias, tais como de processamento de linguagem natural e métodos de análise de imagens e vídeo, um crescente número de dados, a princípio ilegíveis pelas máquinas, podem ser transformados em dados estruturados para permitir análises e interpretações. Entretanto, o problema da não legibilidade das proposições legislativas pelas máquinas só será contornado por usuários que possuem ferramentas tecnológicas mais avançadas, ou seja, somente pela parcela restrita que detém mais recursos e conseguem contornar os problemas relacionados aos indicadores de qualidade dos dados abertos.

Mais do que uma mera disponibilização em formato não “agradável” ou inadequado para a era tecnológica, a publicação de proposições legislativas na forma acima exposta, é ilegal, por violar o inciso III do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que estabelece que o poder público deve permitir o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. A prática fere, também, princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência pública positivados pela Lei nº 14.129, de 2021, notadamente no

que diz respeito à implantação do Governo como Plataforma e a promoção do uso de dados por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas, de pesquisas científicas, de geração de negócios e garantia do controle social.

Conforme já afirmado anteriormente, esse tipo de prática violadora da Lei de Acesso à Informação (disponibilização de documentos em formato de imagem) é proibida à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, haja vista que exige maior esforço de tratamento para alcançar legibilidade por máquina, dificultando, assim, a transparência e o controle social. (BRASIL, 2021a)

Na Figura 10, podemos ver a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) em uma página criada a partir do formato .html. ALVES (2013, p. 14) explica que o conteúdo das páginas feitas para a leitura humana precisa ser enriquecido para que possa ser lido pelas máquinas. Segundo o autor, isso pode ser feito de duas formas: a) reorganizando o código dos programas e ou conteúdo; ou b) criando uma “camada semântica” em cima da “camada não-semântica”.

As *Mark-up Languages* (Linguagens de Marcação) dentre as quais, as mais famosas são HTML (HyperText Markup Language) e XML (Extensible Markup Language) permitem aos computadores entenderem o significado formal ou semântico de uma sequência de textos.

Segundo ALVES (2013, p. 41) em HTML, os marcadores ‘estruturais’ não dizem nada a respeito da semântica do conteúdo, que é expresso em linguagem natural. Por sua vez, o XML, ao contrário do HTML, não descreve como o conteúdo será visualizado pelo humano, nem ações que incidirão sobre elementos desse conteúdo. O XML descreve o conteúdo do documento em si. Na Figura 10, podemos ver a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2021) em formato pensado facilitar a leitura humana, produzido a partir de um .HTML.

Figura 10 – Lei de acesso à informação em formato para consumo humano



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

[Regulamento](#)

[\(Vide Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [Vigência](#)

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Segundo ALVES (2013, p. 54) boa parte do conteúdo hoje existente na Web ‘tradicional’ depende da interpretação humana. O autor explica que “uma das características distintivas da Web Semântica em relação à Web tradicional é a representação do conhecimento apoiada em modelos e linguagens formais.” (p. 54). Porém, “quando se utiliza apenas linguagens naturais, as relações e inferências não estão totalmente explícitas e padronizadas, o que as impede de serem processados computacionalmente de forma eficiente.” (*ibidem, loc. cit*)

No exemplo acima exposto, em que a legislação é disponibilizada para leitura humana a partir de um formato .HTLM no site do Planalto, o computador consegue ler o texto, que por sua vez pode ser facilmente encontrado por mecanismos de busca de natureza simples. Neste caso, para a criação de aplicações de visualização de dados, é muito comum o uso de ferramentas de raspagem de dados, para em seguida criar um banco de dados com o conteúdo estruturado. Trata-se, porém, de um esforço adicional, ou seja, é necessário programar uma ferramenta à parte para exercer essa função de extração e estruturação dos dados.

Agora vejamos os mesmos dispositivos da Lei de Acesso à Informação em formato LEXML (um esquema XML), ou seja, estruturado e com conteúdo semântico:

Figura 11.1 – Exemplo de legislação em formato LEXML

```

▼<LexML xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance" xmlns:xlink="http://www.w3.org/1999/xlink" xmlns="http://www.lexml.gov.br/1.0" xsi:schemaLocation="http://www.lexml.gov.br/1.0 ../xsd/lexml-br-rigido.xsd">
  <!-- xsi:schemaLocation="http://www.lexml.gov.br/1.0 http://projeto.lexml.gov.br/esquemas/lexml-br-rigido.xsd" > -->
  ▼<Metadado>
    <Identificacao URN="urn:lex:br:federal:lei:2011;12527@data.evento;leitura;2021-07-20t16.15"/>
  </Metadado>
  ▼<ProjetoNorma>
    ▼<Norma>
      ▼<ParteInicial>
        <Epigrafe id="epigrafe">LEI Nº 12.527, DE 2011 </Epigrafe>
        ▼<Ementa id="ementa">
          Regula o acesso a informações previsto no
          <span xlink:href="urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art5_cpt_inc33">inciso XXXIII do art. 5º</span>
          , no
          <span xlink:href="urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art37_par3_inc2">inciso II do § 3º do art. 37</span>
          e no
          <span xlink:href="urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art216_par2">§ 2º do art. 216 da Constituição Federal</span>
          ; altera a
          <span xlink:href="urn:lex:br:federal:lei:1990-12-11;8112">Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990</span>
          ; revoga a
          <span xlink:href="urn:lex:br:federal:lei:2005-05-05;11111">Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005</span>
          , e dispositivos da
          <span xlink:href="urn:lex:br:federal:lei:1991-01-08;8159">Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991</span>
          ; e dá outras providências. A P R E S I D E N T A D A R E P Ú B L I C A Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
        </Ementa>
        <Preambulo id="preambulo"/>
      </ParteInicial>
      ▼<Articulacao>
        ▼<Capitulo id="cap1">
          <Rotulo>CAPÍTULO I</Rotulo>
          <NomeAgrupador> DISPOSIÇÕES GERAIS </NomeAgrupador>
          ▼<Artigo id="art1">
            <Rotulo>Art. 1º</Rotulo>
            ▼<Caput id="art1_cpt">
              <!-- Link: urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art5_cpt_inc33 -->
              <!-- Link: urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art37_par3_inc2 -->
              <!-- Link: urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art216_par2 -->
            </Caput>
            ▼<p>
              Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no
              <span xlink:href="urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art5_cpt_inc33">inciso XXXIII do art. 5º</span>
              , no
            </p>
          </Artigo>
        </Capitulo>
      </Articulacao>
    </Norma>
  </ProjetoNorma>
</LexML>

```

Fonte: o autor

Figura 11.2 – Exemplo de legislação em formato LEXML

```

    <span xlink:href="urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art37_par3_inc2">inciso II do § 3º do art. 37</span>
    e no
    <span xlink:href="urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art216_par2">§ 2º do art. 216 da Constituição Federal</span>
    .
  </p>
</Caput>
▼<Paragrafo id="art1_par1u">
  <Rotulo>Parágrafo único.</Rotulo>
  <p> Subordinam-se ao regime desta Lei: </p>
  ▼<Inciso id="art1_par1u_incl1">
    <Rotulo>I -</Rotulo>
    <p> os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; </p>
  </Inciso>
  ▼<Inciso id="art1_par1u_inc2">
    <Rotulo>II -</Rotulo>
    <p> as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. </p>
  </Inciso>
</Paragrafo>
</Artigo>
▼<Artigo id="art2">
  <Rotulo>Art. 2º</Rotulo>
  ▼<Caput id="art2_cpt">
    <p> Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. </p>
  </Caput>
  ▼<Paragrafo id="art2_par1u">
    <Rotulo>Parágrafo único.</Rotulo>
    <p> A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. </p>
  </Paragrafo>
</Artigo>

```

Fonte: o autor

No formato estruturado exposto acima, o computador, além de ler o texto, consegue entender a articulação de seu conteúdo conforme as normas de Legística formal definidas pela Lei Complementar nº 95/1998. Ou seja, neste caso o computador consegue entender o que é uma epígrafe, uma ementa, um artigo, um inciso, uma alínea, um item, etc, além de conseguir efetuar as respectivas conexões presentes tanto no texto da norma em análise quanto em todo o ordenamento jurídico que estiver estruturado da mesma forma. Com isso, a “mágica” acontece a partir da possibilidade de uso de ferramentas tecnológicas comparação e visualização de grandes volumes de dados legislativos estruturados e com conteúdo semântico.

Como exemplo disso podemos citar a obra "A Gênese do Texto da Constituição de 1988 (LIMA *et al.*, 2013), que foi possível a partir do uso de tecnologias de tratamento da informação jurídica desenvolvidas no âmbito do Projeto LexML, que permitiram a identificação, a estruturação e a segmentação dos textos articulados, para aplicação de algoritmos computacionais de comparação de textos, construção dos quadros comparativos e elaboração de modelos de visualização de dados, como o sumário topográfico abaixo.

Figura 12 – Sumário Topográfico da Constituição de 1988.



Fonte: LIMA et al. (2013, [n.p])

Na Figura 12, em analogia aos mapas antigos das grandes navegações, a hierarquia de dispositivos da Constituição foi organizada em forma circular. Foram apresentados dois círculos: o da esquerda representa a hierarquia dos dispositivos do Substitutivo 1 do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição, e o da direita, a hierarquia dos dispositivos do texto constitucional promulgado. O círculo deve ser lido de dentro para fora. Na parte interna, é possível perceber o ADCT (Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias) e os Títulos, com seus respectivos Capítulos, Seções e Subseções. Na parte externa, os retângulos em cinza representam os artigos. (LIMA *et al.*, 2013)

LIMA *et al.* (2013, p. xxxv) explicam que a partir dos milhares de artigos, incisos, alíneas, itens, entre outros dispositivos normativos devidamente estruturados, foi possível aplicar um algoritmo de comparação automática. Trata-se do programa LexComp⁴⁵, desenvolvido em conjunto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, com o objetivo auxiliar a elaboração de quadros comparativos genéricos de textos articulados de legislação e proposições legislativas. O “motor de correlação” da ferramenta correlaciona os dispositivos que possuem textos idênticos ou similares, independentemente da sua localização. No trabalho desenvolvido, das centenas de correlações existentes, 86,5% foram estabelecidas de forma automática a partir do uso da ferramenta tecnológica.

Não podemos deixar de destacar que no comparativo realizado pelo computador, foi possível detectar que o principal dispositivo que fundamenta a prática do *lobby*, qual seja, o que trata do direito de petição⁴⁶, passou por uma interessante modificação. O texto do segundo substitutivo do relator previa o direito de petição aos Poderes Públicos em “defesa de interesses”. Porém, a palavra “interesses” foi substituída por “direitos” pelo legislador constituinte, antes da análise do texto em primeiro turno pelo plenário⁴⁷. A ver:

Figura 13 – Direito de petição na gênese da Constituição de 1988.

66	[art. 6º, § 47] ⁶⁵ o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder	[art. 5º, § 32] ⁶⁵ o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de interesses ou contra ilegalidade ou abuso de poder	[art. 6º, § 34] ⁶⁵ o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder
	o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito interesses ou contra ilegalidade ou abuso de poder	o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de interesses direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder	

Fonte: LIMA *et al.* (2013, p. 76)

A exposição aqui feita serve para ilustrar o tanto que o acesso à informação legislativa é aprimorado quando boas práticas de disponibilização dados abertos são adotadas. Conforme assinalado por OLIVEIRA (2004, p. 123), é por meio do monitoramento legislativo que os

⁴⁵ O LexComp é um software livre, cujo código está disponível em <<https://github.com/lexml/lexcomp>>. Acesso em out. 2021.

⁴⁶ Previsto na alínea a) do inciso XXXIV, do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴⁷ Graças à ajuda da bibliotecária Edilenice Passos, servidora aposentada do Senado Federal, a quem agradecemos profundamente, foi possível localizar a discussão do destaque que resultou na modificação do dispositivo em questão: “O SR. CONSTITUINTE BRANDÃO MONTEIRO: – Sr. Presidente, o Constituinte Luiz Salomão viajou. Penso que é só uma forma de colaborar com o texto do § 32 do Substitutivo. Serei bastante rápido. O texto diz: ‘É a todos assegurado o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de interesses...’ A minha emenda pretende incluir em defesa de ‘direitos’. Como se sabe, interesse é pretensão e pode ou não se basear em direito. E é esta a oportunidade de o texto constitucional garantir o que o Direito moderno, hoje, em quase todos os países do mundo, vem garantindo, que são os direitos coletivos em função de interesses difusos.” (BRASIL, 1987, p. 232)

lobistas buscam identificar quais projetos de lei e demais proposições que signifiquem riscos ou oportunidades. Com estes breves exemplos é possível perceber que a atividade de monitoramento do parlamento por todos atores sociais, sejam lobistas ou não, pode ser altamente otimizada com o auxílio das máquinas.

Por fim, um outro exemplo neste sentido é o recém lançado projeto normas.leg.br que visa apresentar a evolução das normas de forma simples, informativa e transparente. O portal exhibe a compilação estruturada das normas constitucionais, do Código Civil, do Código de Processo Civil e também das normas federais com força de lei publicadas a partir de 2019. A compilação estruturada permite a consulta de qualquer versão da norma na linha do tempo, bem como a seleção do tipo de anotação que será apresentada no texto/sumário e a visualização de infográficos.

Uma das funcionalidades do normas.leg.br que salta aos olhos quando se pensa a aplicação de tal tecnologia em larga escala no contexto da atividade de *lobby* é a possibilidade de consulta contextual das proposições em tramitação no Poder Legislativo, além da possibilidade de visualização das legislações correlatas aplicáveis a cada dispositivo. Aqui é possível imaginar o quanto a atividade de monitoramento dos *lobbies* poderia ser otimizada caso fosse possível visualizar, com facilidade, quantas proposições estão tramitando no parlamento sobre um determinado dispositivo legal que impacta seus interesses ou as atividades de suas organizações.

Figura 14 – Página do projeto normas.leg.br

normas.leg.br

[Texto Original](#)
[Linha do tempo](#)
[Texto Atual](#)
[Anotações](#)

[Texto](#)
[Hierarquia](#)
[Cronologia](#)
[Infográficos](#)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:  [Proposições em tramitação](#)

I - a soberania;
 II - a cidadania;
 III - a dignidade da pessoa humana;
 IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;  [Normas correlatas](#)
 V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta [Constituição](#).

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  [Proposições em tramitação](#)

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Informações ▶▶

 **Constituição da República Federativa do Brasil**
Constituição

[LexML](#)

Data da assinatura: 05/10/1988

Data da publicação: 05/10/1988

Última atualização: 27/10/2021

Também conhecida como

- CON-1988-10-05

Trata de:

- CONSTITUIÇÃO FEDERAL [\(mais detalhes\)](#)

Tipo: [Constituição](#)

Fonte: BRASIL (2021L)

Dez anos atrás LIMA (2011, p.11) fez uma observação que se sustenta até hoje, sobretudo quando se leva em conta as casas legislativas subnacionais: em toda a cadeia do processo legislativo, o computador é utilizado de uma forma muito parecida com uma máquina de datilografar. Conforme bem observa o autor: “Toda a manipulação dos textos é realizada de forma artesanal. Essa cadeia pode se tornar melhor e mais segura na medida em que o computador passe a ser utilizado de forma mais inteligente.” (LIMA, 2011, p.11)

Para SOARES (2002) o princípio da publicidade encontra sérias dificuldades à sua plenitude porque a publicidade das normas e seu processo de produção por parte do Estado não considera devidamente a tecnologia da informação (SOARES, 2002, p. 251;265). Há quase duas décadas, SOARES (2002, p. 270) ressaltou que a despeito de toda a revolução proporcionada pelos avanços da tecnologia, os meios de divulgação utilizados pelo Estado permaneceram praticamente os mesmos da ‘idade da codificação’ ou do início do século XIX quando da edição do código de Napoleão. Tal modelo de publicidade, segundo a professora, mantém as pessoas ignorantes acerca de seus direitos, deveres e também afastados da vida política, com pouquíssimas condições de dialogar com o aparato Estatal (*ibidem.*, p. 268). Conforme apontado por SOARES (2002) a noção de que a mera publicação em diários oficiais garante os pressupostos e requisitos de validade da legislação não se sustenta diante do avanço da tecnologia, pois o Estado materialmente democrático é aquele que propicia às leis e seu processo de elaboração condições reais de conhecimento em contraste com a concepção clássica da presunção do conhecimento.

Nesse contexto, convém destacar que entre as recomendações propostas por LIMA (2011, p.11) para uma elaboração legislativa adequada à era tecnológica tem-se a disponibilização das informações legislativas em forma de dados abertos, no caso, o .xml, cuja vantagem em relação ao PDF é exposta pelo autor:

diferentemente do formato XML, o formato PDF dificulta o reaproveitamento da informação, pois foi projetado primordialmente para a apresentação da informação. A adoção de formatos textuais abertos baseados na tecnologia XML, como é o caso do LexML, pode facilitar a disseminação da informação jurídica oficial por múltiplos canais e formatos de expressão. LIMA (2011, p.11)

LIMA (2011) cita que a disponibilização da legislação em formato .xml não é uma novidade e menciona a Inglaterra como exemplo. Aqui cabe mencionar que os ingleses optaram por adotar a abordagem “API em primeiro lugar” de modo que o site de consulta à legislação é construído a partir da API de dados abertos e não o contrário: “*We developed the API and then built the legislation.gov.uk website on top of it. The API isn't a bolt-on or additional feature, it*

is the beating heart of the service. Thanks to this approach it is very easy to access legislation data.” (SHERIDAN, 2012, *online*)

No contexto da atividade de *lobby*, faz todo sentido a abordagem de elaboração legislativa que foca na disponibilização dados abertos em primeiro lugar. Conforme destacado por DUNCAN (2021), a transparência não se resume ao acesso a documentos. Uma transparência verdadeira tem que ser capaz de ativar a possibilidade de engajamento das partes interessadas no processo legislativo e isso só é possível com a publicação em tempo real e a realização de comparações automáticas entre os textos legislativos pelas máquinas.

Importante destacar que enquanto membro da *Open Government Partnership*, o Brasil firmou no âmbito de seu plano de ação referente ao período de 2018 a 2020, o compromisso de número 7, intitulado “Transparência do Processo Legislativo” que dentre as metas, tinha a de incrementar a participação de diversos segmentos sociais no processo legislativo (elaboração de normas) a partir de esforços integrados que ampliem a transparência, adequem a linguagem e a comunicação e promovam a inovação. O referido compromisso firmado perante a comunidade internacional teve como objetivo declarado aprimorar a transparência do processo legislativo por meio do aperfeiçoamento da apresentação das informações de tramitação de proposições, para possibilitar um melhor acompanhamento das matérias e maior participação dos cidadãos e entidades da sociedade civil (participação, que se tiver o objetivo de influenciar decisões do Legislativo, podem ser entendidas como *lobby*). É interessante notar que o compromisso 7.3. teve como meta a disponibilização de textos iniciais das proposições legislativas articulados em formato LEXML e em conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. (BRASIL, 2018e)

FARIA & REHBEIN (2015, p.12) destacam que à luz do conceito de Parlamento Aberto, o Poder Legislativo pode atuar em várias frentes para o aumento da transparência sobre suas atividades. Dentre elas, os autores citam a) a disponibilização de dados abertos; b) a realização de ações cívicas colaborativas que fomentem o uso desses dados abertos; e c) a criação de espaços e processos permanentes de uso e aplicação sustentável de ações de transparência, tais como a implementação do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, que é um centro de inovação em parlamento aberto de alta reputação nacional e internacional em iniciativas de governo aberto (STEIBEL, 2018, p. 69) que iremos abordar a seguir.

3.5 O papel dos laboratórios de inovação para o uso de dados abertos – O caso do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados

A Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública, prevê os Laboratórios de Inovação como um de seus instrumentos, que nos termos do inciso VIII do art. 4º, consistem em espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública (BRASIL, 2021f). Sobre os laboratórios de inovação, o Capítulo VI prevê que:

CAPÍTULO VI

DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

Art. 44. Os entes públicos poderão instituir laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, **o tratamento de dados produzidos pelo poder público** e a participação do cidadão no controle da administração pública.

Art. 45. Os laboratórios de inovação terão como diretrizes:

- I - colaboração interinstitucional e com a sociedade;
 - II - promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres;
 - III - uso de práticas de desenvolvimento e prototipação de softwares e de métodos ágeis para formulação e implementação de políticas públicas;
 - IV - foco na sociedade e no cidadão;
 - V - fomento à participação social e à transparência pública;
 - VI - incentivo à inovação;
 - VII - apoio ao empreendedorismo inovador e fomento a ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público;
 - VIII - apoio a políticas públicas orientadas por dados e com base em evidências, a fim de subsidiar a tomada de decisão e de melhorar a gestão pública;
 - IX - estímulo à participação de servidores, de estagiários e de colaboradores em suas atividades;
 - X - difusão de conhecimento no âmbito da administração pública.
- (BRASIL, 2021)(grifos acrescentados)

SANO (2020, p. 12) mapeou 43 laboratórios de inovação no Brasil e destacou que o aumento no número de laboratórios é uma tendência internacional, que está associado a um movimento em torno da inovação no setor público. O autor ressalta que sobre os laboratórios de inovação recai a expectativa de que tais organismos sejam capazes de influenciar o setor público como um todo, promovendo mudanças estruturais e sistêmicas capazes de resultar em um ganho de escala no desempenho e na qualidade dos serviços prestados. Contudo, o autor ressalta que a maioria dos laboratórios não passa do estágio de desenvolvimento e teste de ideias inovadoras, não conseguindo promover a implementação delas.

SANO (2020) conceitua os laboratórios de inovação no setor público como “ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas.” (p. 18) O autor ressalta que a maioria dos laboratórios de inovação encerram suas atividades após testar uma ideia inovadora e não conseguem avançar na defesa de sua proposta para que sejam implementadas. Dentre os motivos que impedem os avanços, está a ausência de recursos e a rigidez de normas e regras que reduzem a flexibilidade em termos de experimentação, parcerias e financiamento (SANO, 2020, p. 18).

Um dos modelos pioneiros de laboratório de inovação é o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, que foi criado após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação e no contexto de protestos das chamadas “jornadas de junho”⁴⁸ em 2013. Entre as reivindicações dos que foram às ruas, havia o pleito pela abertura de mais espaço para o cidadão participar das decisões políticas e influenciar os debates no Parlamento (SANTOS, 2016, p. 38) que no escopo do presente trabalho podemos entender como um pleito por mais condições para a prática do *lobby* cidadão.

A Câmara dos Deputados realizou em 2013 sua primeira Maratona Hacker (*Hackathon*) com o tema da transparência. Entre os principais objetivos do evento, estava a disseminação do uso de dados governamentais abertos (CRUVINEL, 2016) visando o desenvolvimento de aplicativos com o objetivo de aumentar a transparência do trabalho parlamentar, além de ampliar a compreensão do processo legislativo (BRASIL, 2014a). Outro objetivo era detectar a ausência de certas informações e a necessidade de melhorar as bases disponíveis (CUNHA, 2020a).

MARKUN *apud* SANTOS (2016) explica que “*Hackear* significa entender tão bem o funcionamento de um sistema a ponto de conseguir mudá-lo por dentro” (p. 17). SANTOS (2016, p. 17) explica que o termo “*Hacker*” surgiu nos 1950 nos Estados Unidos e inicialmente tinha uma conotação positiva para se referir as pessoas capazes de alterar dispositivos de informática, programas e redes de computadores, obtendo soluções que vão além da normalidade do sistema. A habilidade dos *hackers* de romper barreiras de segurança e acessar dados era vista com bons olhos e associada à busca de melhorias dos sistemas de informação. Contudo, a partir dos anos 1980, o termo *hacker* passou a ter uma conotação negativa decorrente

⁴⁸ As manifestações de rua que aconteceram no Brasil no ano de 2013 ficaram conhecidas como ‘jornadas de junho’ ou ‘primavera brasileira’ e representam um período importante da história recente do país. Na época, manifestantes ocuparam o Palácio do Congresso Nacional. Para mais informações e detalhes sobre o papel das redes sociais como instrumento de mobilização Cf (UCHÔA-FERNANDES, 2019).

da ação de indivíduos que acessam ilegalmente computadores para cometimento de crimes e causarem transtornos aos usuários. Nesse contexto, os *hackers* buscaram se desvincular da imagem negativa se autodeclarando como um grupo de pessoas honestas, ao contrário dos *crackers*, termo que passaria a designar as pessoas que possuem habilidades de um *hacker*, mas usam seu conhecimento de uma forma degenerada para fins ilícitos e ilegítimos (SANTOS, 2016, p. 17).

As *hackathons* são eventos que possuem como característica o envolvimento de diversos atores, que nas casas legislativas inclui parlamentares, servidores, cientistas políticos, hackers e cidadãos de forma geral, para aproveitarem o potencial de utilização dos dados legislativos (FARIA; REHBEIN, 2015, p. 11) e criarem projetos que transformam informações de interesse público em soluções digitais acessíveis a todos os cidadãos (CRUVINEL, 2016).

A primeira maratona *hacker* da Câmara dos Deputados foi considerada um sucesso (SANTOS, 2016, p. 35) e resultou na premiação de três aplicações digitais: 1) Meu Congresso: aplicativo que reúne informações sobre o mandato dos parlamentares e as empresas que receberam pagamentos relacionados à cota parlamentar; 2) Monitora, Brasil: aplicativo para celulares que possibilita o acompanhamento da assiduidade dos deputados e dos projetos propostos, organiza rankings, lista de *tweets* e outras informações relativas ao mandato; e 3) Deliberatório: jogo de cartas *offline* que simula o processo de discussão e deliberação das proposições na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013b).

Na época, os *hackers* fizeram *lobby* junto ao Presidente da Câmara dos Deputados para que a casa criasse um Laboratório Hacker, que seria um espaço permanente para facilitar a interação entre *hackers*, parlamentares e servidores. O *lobby* foi bem-sucedido e resultou na aprovação da Resolução nº 43, de 2013 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013c), que estabelece que:

Art. 4º Fica criado o Laboratório Ráquer na estrutura administrativa da Diretoria-Geral.

[...]

§ 1º O laboratório Ráquer contará com espaço físico, de acesso e uso livres por qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de *softwares* preferencialmente livres⁴⁹, parlamentares e servidores públicos, onde poderão utilizar dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania.

⁴⁹ Recentemente, a questão do acesso livre às inovações produzidas pelos laboratórios de inovação foi discutida no âmbito da proposição que resultou na Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021. O artigo 46 da proposição previa que “Os experimentos, as ideias, as ferramentas, os softwares, os resultados e os métodos inovadores desenvolvidos nos laboratórios de inovação serão de uso e domínio livre e público, compartilhados por meio de licenças livres não restritivas.” Tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, com as seguintes razões: “A propositura legislativa estabelece que os experimentos, as ideias, as ferramentas, os softwares, os resultados e os métodos inovadores desenvolvidos nos laboratórios de inovação serão de uso e domínio livre e público, compartilhados por meio de licenças livres não restritivas.

§ 2º O funcionamento do ambiente ráquer referido no §1º contará com a participação da sociedade, nos termos de portaria do Diretor-Geral (BRASIL, 2013c)

Em geral, a alta taxa de a taxa de mortalidade e a descontinuidade das soluções construídas através de *hackathons* é alta. Um estudo conduzido por FREITAS *et al.* (2018) sobre o uso de dados aberto do Governo Federal, identificou que 49% dos projetos vencedores dos concursos realizados por diversas instituições não estavam mais disponíveis para acesso e que 17% dos aplicativos capazes de serem acessados não estavam sendo mais atualizados, concluindo-se, assim, que a taxa de mortalidade das soluções construídas tinha sido de 67% nos casos analisados.

Todavia, os benefícios decorrentes da abertura institucional e da realização de eventos de tal natureza não estão restritos aos produtos tecnológicos criados. No caso da Câmara dos Deputados, SANTOS (2016) assinala que a realização das maratonas *hacker*, além de ter resultado na própria criação do Laboratório Hacker como espaço permanente, produziu um legado relacionado a mudanças no aspecto organizacional da Câmara dos Deputados, permitindo “entender como a sociedade quer usar os dados abertos” (p. 44). Por outro lado CUNHA (2020) anota que o *LabHacker* foi criado para conferir permeabilidade à inovação externa, à luz do conceito de Governo como Plataforma⁵⁰, que pode ser entendido como a reorganização dos trabalhos dos governos ao redor de uma rede de APIs compartilhadas, padrões abertos e bancos de dados bem ordenados, para que servidores públicos, empresas e outros interessados possam entregar serviços muito melhores para o público, com mais segurança, de forma mais eficiente e com *accountability* (O'REILLY, 2010; POPE *apud* MOHUN e ROBERTS, 2020; POPE, 2019).

Todavia, o uso da expressão ‘domínio público’ no contexto do dispositivo coloca em questão o direito de propriedade dos experimentos, das ideias, das ferramentas, dos softwares, dos resultados e dos métodos inovadores desenvolvidos nos laboratórios de inovação com tendência a desestimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico. No mesmo sentido, a referência ao software livre suspende os direitos de os laboratórios de inovação livremente disporem sobre o uso dos softwares por eles criados, obrigando-os a destinarem suas criações a livre fruição e ao livre uso, incluindo os códigos fonte. O que acarretaria num efeito similar à introdução da ideia de ‘domínio público’, no sentido de desencorajar a inovação e o desenvolvimento tecnológico. Deste modo, a sanção do dispositivo poderia impossibilitar que os experimentos, as ideias, as ferramentas, os softwares, os resultados e os métodos inovadores desenvolvidos pelos laboratórios de inovação dos institutos e universidades públicas possam ser usados como forma de captação de recursos e impediria o estabelecimento e desenvolvimento de parcerias e contratos entre essas instituições públicas e a iniciativa privada, relacionados ao desenvolvimento e à inovação tecnológica”. O veto foi mantido pelo Congresso Nacional.

⁵⁰ Cabe destacar que a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 contém um capítulo denominado “Governo como Plataforma” que contém dispositivos sobre abertura de dados e interoperabilidade entre os órgãos públicos. A referida lei assim conceitua Governo como Plataforma: “infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população” BRASIL (2021f, *online*.)

Segundo CUNHA (2020) entre os anos de 2014 e 2016, a gestão do LabHacker buscou: 1) viabilizar boas ideias de fora para dentro do parlamento (tecnológicas ou por meio de debates/reflexão); 2) Prospectar soluções investindo no seu aprimoramento ou adaptação no âmbito da Câmara dos Deputados; e 3) fomentar o “*Advocacy* de ideias ligadas a movimentos e instituições de transparência e participação” (CUNHA, 2020, *online*). Para tanto, teve como objetivos e métricas de sucesso: a) o aumento do engajamento e participação dos cidadãos na Câmara; e b) o surgimento ou aprimoramento de tecnologias e serviços que aumentem a transparência e participação na Câmara.

CUNHA (2020b) explica que entre os anos de 2017 e 2018, o LabHacker começou a questionar se valia a pena prosseguir com *hackathons* para gerar ideias inovadoras. O gestor da unidade, na época afirmou que:

Os *hackathons* têm sido uma fábrica de frustrações. De lá saem projetos lindos, mas que depois de seis meses, um ano, acabam abandonados, porque o autor se envolve com outros projetos. Então, a ideia, neste momento, é tentar fazer com que estes projetos consigam ter uma roupagem de negócio, para que se consiga viver disso. ARAÚJO *apud* CUNHA (2020b, *online*)

Dentre os projetos conduzidos pelo LabHacker entre 2017 e 2018, é possível destacar o assessoramento e participação ativa na elaboração de uma proposição legislativa com o objetivo de modificar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para aumentar a disponibilização de dados abertos e a participação popular na Câmara (CUNHA, 2020b). Trata-se do projeto de Resolução nº 217/2017 (BRASIL, 2017), de autoria do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), da qual destacamos os seguintes dispositivos:

Art. 7º O art. 63 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 63. Lida e aprovada, a ata de cada reunião da Comissão será assinada pelo Presidente e rubricada em todas as folhas.

Parágrafo único. **A ata será disponibilizada em sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados** e publicada no Diário da Câmara dos Deputados, de preferência no dia seguinte, e obedecerá, na sua redação, a padrão uniforme de que conste o seguinte:

.....
VI - relatório sucinto sobre os dados da participação social, no caso de audiências públicas.” (NR)

[...]

Art. 9º O art. 100 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

.....
§ 2º **Toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e inserida em sistema digital da Câmara dos Deputados em formato de dados abertos.**” (NR)

Art. 10. O art. 101 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea a do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema digital da Câmara dos

Deputados com dados estruturados, em formato aberto, de modo a permitir a leitura por máquinas e facilitando a transparência do processo legislativo e participação popular, podendo ocorrer: ” (NR)

Art. 11. O art. 103 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 103. **A proposição poderá ser fundamentada por escrito no sistema digital da Câmara dos Deputados no formato de dados abertos**, ou verbalmente pelo Autor, ou pelo primeiro signatário ou quem este indicar, mediante prévia inscrição junto à Mesa, no caso de iniciativa coletiva, reduzindo-se a fundamentação a termo e juntando-se ao processo digital respectivo.

Art. 12. O art. 111 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 111. Os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa.

§ 1º **O projeto será apresentado por meio do sistema digital da Câmara dos Deputados, utilizando dados estruturados em formato aberto, de modo a permitir a leitura por máquinas, visando facilitar a transparência do processo legislativo e a participação popular, devendo ainda:** ” (NR)

[...]

Art. 14. O art. 119 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 119. **As emendas poderão ser apresentadas em Comissão por meio de sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados, no caso de projeto sujeito a apreciação conclusiva.** ” (NR)

Art. 15. O art. 120 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 120. As emendas de Plenário serão apresentadas em sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados: ” (NR)

Art. 16. O art. 122 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 122. **As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, por meio de sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados**, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número. ” (NR)

Art. 17. O art. 125 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 125. **O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, devendo fazê-lo no caso da não apresentação por meio do sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados**, ou quando verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico. ” (NR)

Art. 18. O art. 128 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 128. **Nenhuma proposição será submetida a discussão e votação sem parecer escrito e disponibilizado pela Comissão competente no sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados**, exceto nos casos previstos neste Regimento, quando deverá ser reduzido a termo e disponibilizado no mencionado sistema

Parágrafo único. **Excepcionalmente, quando o admitir este Regimento, o parecer poderá ser verbal, devendo ser reduzido a termo e disponibilizado no sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados.** ” (NR)

[...]

Art. 22. O art. 136 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 136.

Parágrafo único. **O processo referente a proposição ficará disponível em sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados, à disposição da mesa, dos**

deputados e da sociedade, em tempo real através da internet, durante sua tramitação em Plenário” (NR).

[...]

Art. 24. O art. 162 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 162. Em relação aos destaques, serão obedecidas as seguintes normas:

.....
 Parágrafo único: **quando couber, será disponibilizada visualização comparativa entre a matéria destacada e a principal no sistema digital da Câmara dos Deputados.**” (NR)

[...]

Art. 26. O art. 179 da Resolução nº 17 de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 179. Encerrada a discussão do projeto, com emendas, a matéria irá às Comissões que a devam apreciar, observado o que dispõe o art. 139, II, e o parágrafo único do art. 121.

Parágrafo único. **Publicados os pareceres sobre as emendas no Diário da Câmara dos Deputados, devidamente inscritos em sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados e distribuídos em avulsos**, estará a matéria em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental.” (NR) [...] (BRASIL, 2017) (grifos acrescentados)

Da análise dos dispositivos supracitados do Projeto de Resolução nº 217/2017 (BRASIL, 2017) que atualmente encontra-se em tramitação⁵¹, percebe-se o quanto a Câmara dos Deputados ainda pode avançar em termos de transparência via dados abertos. O texto busca alterar o regimento interno da casa legislativa em variados pontos para que os atos do parlamento possam ser legíveis pelas máquinas, em tempo real. Para tanto, foca em atos e documentos específicos da tramitação legislativa, desde o texto da proposição, até os pareceres das comissões, as atas, as emendas, os destaques, os avulsos, etc. Tudo no intuito de suprir a falta de dados abertos que podem ser lidos por máquinas, para em seguida auxiliar a leitura humana. Percebe-se que do ponto de vista operacional, a proposição visa garantir que o fazer legislativo seja registrado em um sistema digital de dados abertos da Câmara dos Deputados, que proverá dados para consumo interno e externo.

3.5.1 Projetos baseados em dados abertos do LabHacker com potencial impacto na atividade de *lobby* cidadão.

Desde a criação do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, variados projetos foram conduzidos pela referida unidade, que como visto, funciona dentro do Congresso Nacional e possui importante papel relacionado ao reúso dos dados abertos do Legislativo.

⁵¹ A proposição tramita sob o regime de prioridade e foi aprovada, com alterações, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 08 de maio de 2018. No dia 14 de junho de 2021, o projeto de resolução foi encaminhado ao vice-presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Deputado Marcelo Ramos (PL-AM), para emissão de parecer. Após a etapa atual, a proposição poderá ser submetida à apreciação no plenário.

CRUVINEL (2016, p.27) destacou iniciativas que possuem o potencial de aumentar a utilização de dados abertos e dentre elas está a visualização de produtos feitos a partir dos dados abertos, tais como sites interativos e aplicativos. A exposição de alguns experimentos feita a seguir tem como objetivo ilustrar o uso que pode ser feito dos dados abertos em tecnologias de aprimoramento da transparência sobre as atividades do parlamento. Desde já convém adiantar que tais protótipos foram apenas experimentos, mas que possuem semelhanças com as ferramentas tecnológicas que hoje são oferecidas por empresas para subsidiar a atividade de *lobby* de seus clientes.

3.5.1.1 Retórica Parlamentar

“Descubra quais são os deputados que falam sobre os assuntos de seu interesse” (BRASIL, 2015, *online*). É assim que o projeto Retórica Parlamentar foi apresentado pelo Laboratório Hacker. O protótipo envolveu o uso de técnicas de processamento de linguagem natural e inicialmente foi desenvolvido durante a realização de uma maratona *hacker* realizada pela Câmara dos Deputados (CUNHA, 2020).

Interessante destacar que segundo OLIVEIRA (2004), o mapeamento político realizado pelos lobistas “é um instrumento eficiente, pois ele mostra quem são os parlamentares engajados em temas de interesse da empresa” (p. 98). A etapa de monitoramento político no âmbito da atividade de relações governamentais, segundo GOZETTO (2018, p. 44) envolve:

- a) Definir quem são os atores chave sobre cada assunto e/ou tema relevante para a organização no âmbito dos Poderes Legislativo
- b) Acompanhar o posicionamento da mídia e de outros formadores de opinião acerca dos assuntos e/ou temas relevantes para a organização;
- c) Elaborar o perfil de cada ator chave do Poder Legislativo e identificar o grau de convergência que esse ator possui com os interesses da organização;
- d) Identificar a posição dos tomadores de decisão, seu interesse natural pela causa defendida pela organização, segundo tema.

Diante disso, é interessante notar que o Retórica Parlamentar foi idealizado para permitir que os cidadãos pudessem conhecer os temas mais enfatizados pelos Deputados Federais em seus discursos. A ferramenta de análise utilizou mais de 14.000 discursos proferidos pelos deputados federais da legislatura de 2011 a 2014. No projeto, foram considerados os deputados com mais de um discurso proferido entre 02 de fevereiro de 2011 e

Fonte: CÂMARA (2015, *online*)

Sobre os desafios e aprendizados que envolveram o projeto Retórica Parlamentar, CUNHA (2021)⁵² relatou dificuldades relacionadas à qualidade dos dados abertos na época, mas também problemas relacionados à real utilidade da ferramenta, que possuía um grande impacto visual, mas não contribuía efetivamente para a análise dos discursos dos parlamentares:

Nas primeiras versões foram usados inputs humanos para treinar o sistema de categorização — um dos desenvolvedores da equipe tinha de deixar uma máquina compilando uma tabela. Depois, pessoas da equipe precisavam categorizar os temas com bases nos radicais das palavras—stems— gerados pelo algoritmo.

Havia uma dificuldade de se compreender e abordar a melhor a forma de categorizar todos os discursos feitos. Outro problema era que o projeto de dados abertos da Câmara ainda não tinha a mesma robustez mais (por volta de 2015), comparado à versão atual. Além de uma baixa confiabilidade da categorização temática, havia outro problema: um deputado que aparecesse em uma bolha não apareceria em outras. Ou seja, mesmo que o parlamentar falasse muito de vários assuntos, estaria presente apenas em uma bolha, o que o faria parecer monotemático, sem dar uma boa visão geral do seu trabalho.

O fato do Retórica Parlamentar se voltar aos discursos do pequeno expediente — por conta de uma provável diversidade temática maior — poderia levar a alguma desconsideração de informação de outros momentos institucionais. Ficava a pergunta para nós da equipe do Laboratório Hacker: não seria melhor considerar todas as bases de dados disponíveis, para ver o que é falado pelo parlamentar em todas as situações possíveis? Não seria também poder perceber a diferença nos momentos institucionais, mais uma possibilidade de comparação e, por consequência, de análise?

O resultado entregue pelo Retórica também poderia gerar uma pergunta no usuário: “afinal, como o tema está acontecendo nos discursos do(a) parlamentar?”. Tal pergunta não poderia ser respondida, uma vez que o Retórica Parlamentar não fornecia detalhes dos discursos.

Por fim, concluiu-se por retirar o Retórica Parlamentar do ar, pois este parecia naquele momento apenas uma curiosidade. Algo impactante visualmente num primeiro momento, mas que não contribuía efetivamente para uma análise dos discursos. (CUNHA, 2021, *online*)

A partir de 2016, o Retórica Parlamentar parou de ser alimentado e foi tirado permanentemente do ar no ano seguinte, devido às dificuldades e limitações verificadas. A breve exposição do protótipo revela que a ambição inicial do projeto, qual seja, de permitir que os usuários descobrissem quais são os parlamentares que falam sobre os assuntos que são de seu interesse, poderia ser de grande valia para a atividade de *lobby* se funcionasse bem, notadamente na etapa do mapeamento político, também denominado mapeamento de *stakeholders* (partes interessadas ou atores-chave)⁵³.

Conforme destacado por AZOLIN (2020, p. 412) tal etapa de mapeamento é fundamental para identificar tomadores de decisão aliados e não aliados, a partir da aferição do

⁵² <https://medium.com/labhacker/quem-fala-o-qu%C3%AA-a-est%C3%B3ria-de-3-experimentos-para-analisar-o-discurso-de-parlamentares-860dbef9e588>

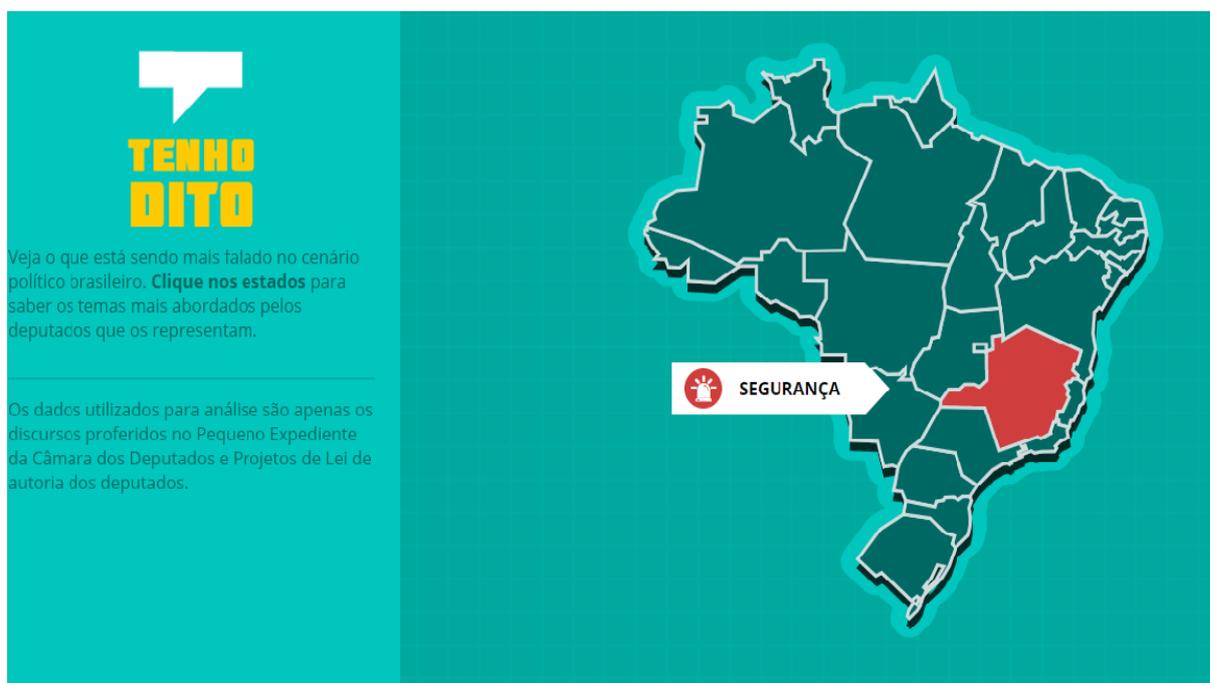
⁵³ O conceito de *stakeholder*, segundo SELIGMAN e BANDEIRA (2018) pode ser compreendido no contexto do *lobby* como “quaisquer pessoas, organismos ou grupos que tenham interesse em qualquer materialidade que diga respeito à organização” (p.235)

grau de convergência deste ator com os interesses defendidos pela organização. O grande volume de dados disponíveis em grande variedade, em diversos formatos e em diferentes momentos do processo legislativo torna a tarefa de compreensão da atuação parlamentar um grande desafio para os interessados em influenciar a tomada de decisão.

3.5.1.2 Tenho dito⁵⁴

O Tenho Dito foi um projeto de plataforma desenvolvido em colaboração com o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados para ajudar o cidadão a rastrear os membros do parlamento e verificar se o que eles estavam dizendo nos pronunciamentos correspondia à sua ação legislativa. A plataforma também permitiria ao usuário visualizar quais questões estariam sendo mais discutidas pelos representantes de cada Estado da Federação. No exemplo da ilustração abaixo, a questão mais discutida pelos parlamentares do Estado de Minas Gerais era a segurança pública.

Figura 16 – Primeira tela do projeto Tenho Dito.



Fonte: Câmara dos Deputados⁵⁵

⁵⁴ O projeto tenho dito foi objeto do trabalho de conclusão do curso de engenharia de software de FERNANDES (2017) que colaborou como servidor na função de desenvolvedor no LabHacker. A apresentação do trabalho pode ser acessada aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=McH7GINO6Ng&t=267s>

⁵⁵ O protótipo estava disponível no endereço <<http://tenhodito.labhackercd.leg.br/>>. Porém, no momento da revisão final do presente trabalho o *link* já não estava mais disponível, pois o projeto foi descontinuado.

Quando o usuário selecionava um estado do mapa, a segunda tela (Figura 17) exibia no lado direito bolhas contendo múltiplos temas. As bolhas tornavam-se maiores quando um novo discurso surgia ou uma nova proposta legislativa sobre determinado assunto era apresentada. Do lado esquerdo, estavam os parlamentares ordenados pelas questões em que se baseavam a maior parte dos seus discursos e ações legislativas. O usuário também podia selecionar uma bolha para ver apenas os parlamentares que estavam mais ativos em um determinado assunto.

Figura 17 – Segunda tela do projeto Tenho Dito.



Fonte: Câmara dos Deputados⁵⁶

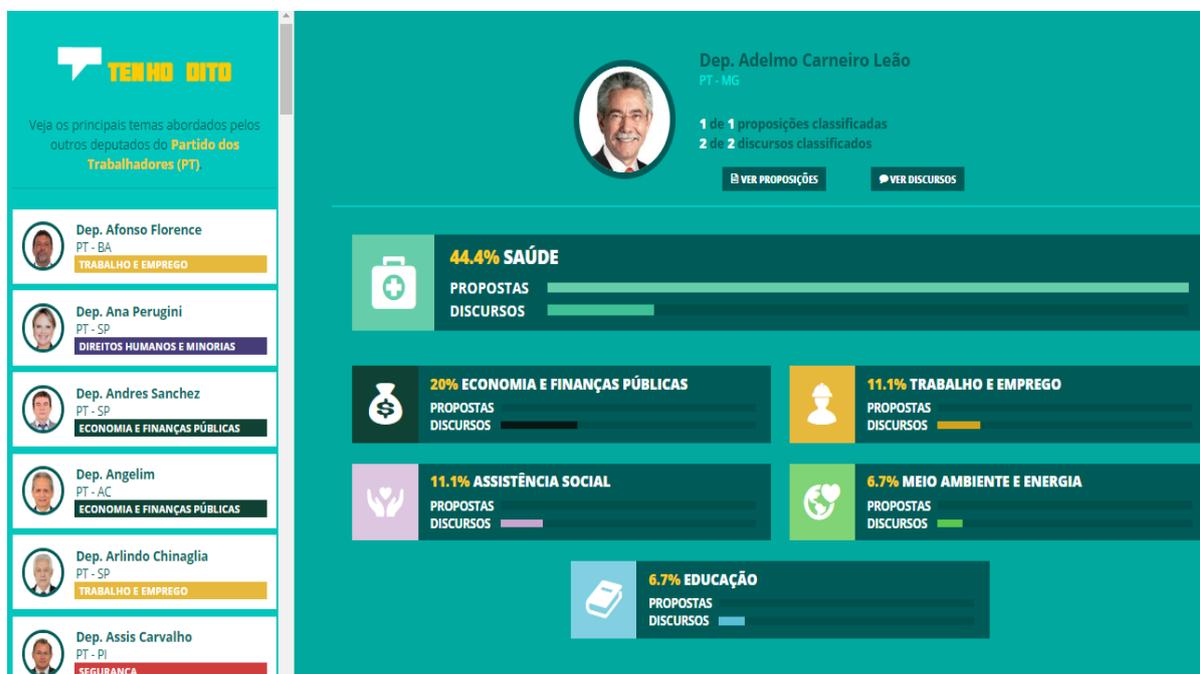
Mais detalhes eram fornecidos quando o usuário selecionava um membro do parlamento. O exemplo mostrado abaixo (Figura 18) demonstra que o então Deputado Adelmo Carneiro Leão (PT-MG) teve uma proposta legislativa e dois discursos categorizados. Ao clicar neles, era possível verificar diretamente do site oficial da Câmara dos Deputados o texto completo dos discursos e das propostas legislativas.

O painel também tinha o objetivo de permitir que o usuário verificasse se a ação legislativa do deputado correspondia às questões mencionadas em seus discursos. Aqui cabe destacar que segundo AZOLIN (2020, p.413), no contexto do *lobby*, a etapa de monitoramento político possui entre seus objetivos apurar o histórico de votação dos parlamentares, para verificação do grau de alinhamento do parlamentar com os interesses da organização. A autora

⁵⁶ O protótipo estava disponível no endereço <<http://tenhodito.labhackercd.leg.br/>>. Porém, no momento da revisão final do presente trabalho o *link* já não estava mais disponível.

destaca, ainda, que devido ao dinamismo do processo decisório, é necessário o uso de inteligência artificial para realização de tal tarefa.

Figura 18 – Terceira tela do projeto Tenho Dito.

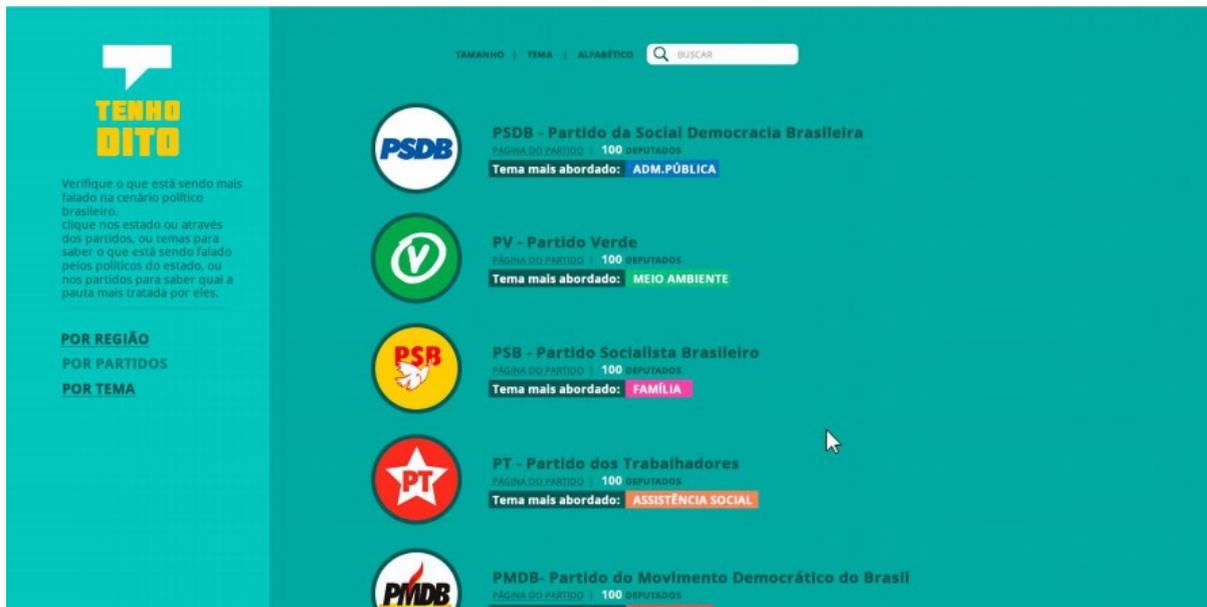


Fonte: Câmara dos Deputados⁵⁷

Outra funcionalidade pensada para o protótipo era a visualização dos temas mais abordados pelos partidos com representação no Congresso Nacional, ou seja, a partir do agrupamento das proposições e discursos dos deputados federais de cada partido, seria possível verificar quais eram os partidos que seriam os principais *stakeholders* em um determinado tema.

⁵⁷ O protótipo estava disponível no endereço <<http://tenhodito.labhackercd.leg.br/>>. Porém, no momento da revisão final do presente trabalho o *link* já não estava mais disponível.

Figura 19 – Temas mais abordados por cada partido com representação no Congresso Nacional no projeto Tenho Dito



Fonte: FERNANDES (2017, p. 57)

Figura 20 – Exemplo de visualização dos temas mais tratados pelos parlamentares do Partido Verde



Fonte: FERNANDES (2017, p.57)

É importante destacar que o experimento contempla algumas das etapas indicadas por CRUVINEL (2016) com potencial para incentivar o uso de dados abertos do poder legislativo, tais como mostrar como os dados brutos disponíveis poderiam ser misturados e mostrados de forma amigável aos atores sociais interessados em entender as atividades parlamentares. Porém, segundo CUNHA (2021) o protótipo apresentava problemas, inclusive de classificação

deficiente dos discursos, de modo que o trabalho para tornar a ferramenta funcional deveria passar por uma nova categorização dos dados.

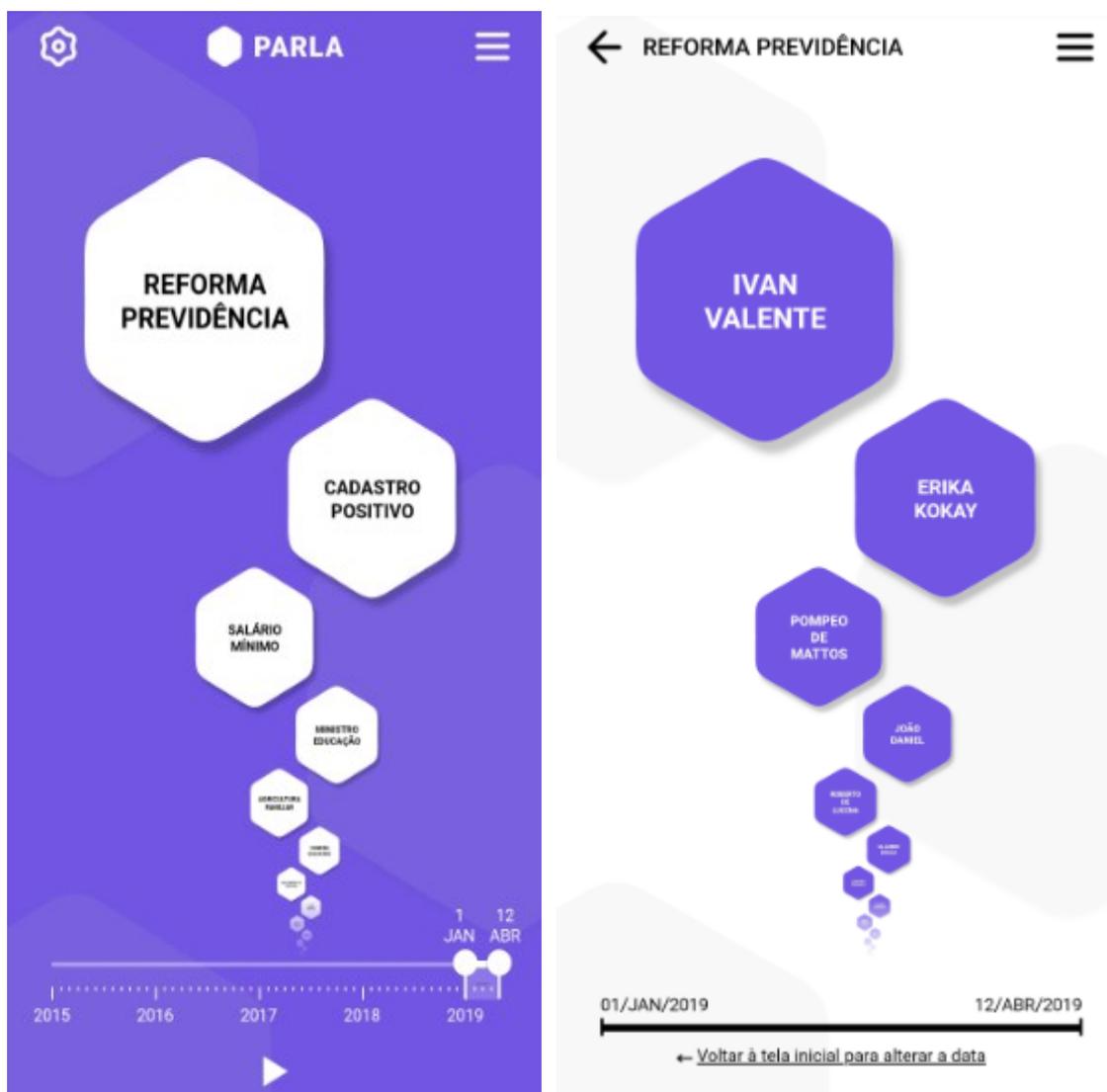
3.5.1.3 Parla⁵⁸

O Parla é um protótipo que utiliza os discursos proferidos no plenário da Câmara dos Deputados para mostrar quais foram os temas mais debatidos durante a legislatura. Considerando que os deputados federais expressam suas opiniões e defendem suas posições por meio de palavras, o Parla aplica metodologias que utilizam a frequência dessas palavras e expressões no discurso parlamentar para mostrar quais foram os temas mais debatidos. O objetivo é fornecer um retrato do que foi e vêm sendo debatido pelos deputados. Para tanto, o Parla utiliza dois diferentes métodos de análise automatizada de discursos: o saco de palavras e o *Naive Bayes/Decision Tree*. (BRASIL, 2021k, *online*)

O saco de palavras mede apenas a frequência das palavras no discurso do Deputado. Para manter a importância da ordem das palavras no discurso, o Parla mostra apenas as expressões de uso mais frequente com duas ou três palavras. Já o *Naive Bayes/Decision Tree* é um método de aprendizado de máquina. O Parla utilizou 6.200 sentenças, classificadas manualmente pelos servidores da indexação de discursos, para aprender a identificar qual foi o tema mais debatido dentro de um conjunto pré-estabelecido de 31 temas. (BRASIL, 2021k, *online*). O Parla disponibiliza um filtro que captura apenas os discursos de pequeno e grande expediente, nos quais cada deputado é livre para debater os temas de seu interesse, ou seja, o debate não é feito sobre uma proposição específica pendente de deliberação. Há também opções de separar os discursos por partido, por Estado da federação ou por parlamentares homens e mulheres. O projeto foi desenvolvido em parceria entre o Laboratório Hacker e o Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados.

⁵⁸ Confira o vídeo de apresentação do Parla aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=UP7YA-l_twY> ou acesse a ferramenta aqui: <<https://parla.camara.leg.br/>> Acesso em out. 2021.

Figura 21 – Visualização no projeto Parla dos temas mais debatidos na linha do tempo e os parlamentares que mais falaram sobre aquele tema.



Fonte: BRASIL (2021k, *online*)

Na primeira tela (lado esquerdo da Figura 21), o usuário pode visualizar as questões mais mencionadas em um período específico. A imagem mostra que em 2019, a maioria dos discursos foi sobre a Reforma da Previdência, o Cadastro Positivo e o Salário Mínimo. O usuário pode percorrer a tela para ver mais assuntos. Também é possível selecionar datas e pressionar "play" para ver a evolução do debate ao longo do tempo.

Quando o usuário seleciona um assunto, abre-se uma tela mostrando quais foram os deputados que mais falaram sobre esse aquele assunto específico, ordenados por frequência (lado direito da Figura 21). Em seguida é possível selecionar um deputado e ver todos os seus discursos, ordenados por data (lado esquerdo da Figura 22). Finalmente, o usuário pode ver o discurso completo com palavras em destaque relacionadas com o assunto selecionado (lado direito da Figura 22).

Figura 22 – Visualização no projeto Parla dos discursos proferidos pelo deputado no tema selecionado.

The image shows two side-by-side screenshots of a web application interface. The left screenshot displays a vertical timeline for the topic 'REFORMA PREVIDÊNCIA' by 'IVAN VALENTE'. The timeline includes the following entries:

- 13 de março de 2019:** Lançamento da Frente Paulista em Defesa da Previdência Social. Contrariedade à proposta de reforma previdenciária encaminhada à Casa pelo Poder Executivo.
- 21 de março de 2019:** Prisão do ex-Presidente Michel Temer. Razões da queda da popularidade do Presidente Jair Bolsonaro. Conclamação ao povo brasileiro para participação em atos públicos contra a proposta governamental de...
- 20 de fevereiro de 2019:** Contrariedade à proposta de reforma previdenciária encaminhada à Casa pelo Governo Jair Bolsonaro.
- 13 de fevereiro de 2019:** Encaminhamento da votação do requerimento de votação artigo por artigo da Medida Provisória nº 852, de 2018, sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União...
- 20 de fevereiro de 2019:** Posicionamento do orador contrário à aprovação da proposta de reforma previdenciária apresentada pelo Governo Jair Bolsonaro.
- 26 de fevereiro de 2019:** Expectativa quanto ao não acatamento, pelo Supremo Tribunal Federal, de ação destinada à redução salarial de servidores públicos estaduais.

At the bottom of the timeline, it shows the date range '01/JAN/2019' to '12/ABR/2019' and a link: '← Voltar à tela inicial para alterar a data'. The right screenshot shows a detailed view of a speech titled 'Discurso de Ivan Valente' on '13 de março de 2019'. The text of the speech is as follows:

Lançamento da Frente Paulista em Defesa da Previdência Social. Contrariedade à proposta de reforma previdenciária encaminhada à Casa pelo Poder Executivo.

O SR. IVAN VALENTE (PSOL - SP. Sem revisão do orador.) - Sra. Presidente, queria dar como lido o meu pronunciamento sobre a criação esta semana da Frente Paulista em Defesa da Previdência Social, com a participação de dezenas de entidades que estão preparadas para o grande dia 22 deste mês, em ato contra a reforma da Previdência.

Queria acoplar o nosso discurso, que foi feito frente a essa plenária, a fim de mostrar que a reforma é para atingir os pobres e os excluídos.

Cerca de 90% desse 1 trilhão de que Paulo Guedes está falando virá de quem ganha 1 ou 2 salários mínimos. Aqui só se demoniza o servidor público. E, na verdade, se faz terrorismo quando se diz que a Previdência vai quebrar.

Fonte: BRASIL (2021k, *online*)

CUNHA (2021) explica que o Parla foi inicialmente pensando para ser apenas um experimento, não um produto ou serviço funcional, haja vista os desafios de baixa precisão e confiabilidade dos algoritmos, bem como a falta de dados em formato aberto para retratar melhor a atuação parlamentar. O Parla considera apenas pronunciamentos feitos no pequeno expediente da Câmara dos Deputados, não captando as falas realizadas nas comissões, que são consideradas essenciais. Nesse sentido, CUNHA (2021) ressaltou que “os dados abertos ainda não abrangem as falas dos parlamentares nas comissões temáticas. Dada a enorme relevância das comissões no processo legislativo, ainda não seria possível oferecer um retrato mais apurado da atuação dos parlamentares” (*online*).

Conforme veremos no Capítulo 5, que contém as entrevistas semiestruturadas conduzidas junto a empreendedores que utilizam dados abertos do parlamento, grande parte das

ferramentas tecnológicas de subsídio à atividade de *lobby* possuem objetivos semelhantes aos que foram almejados na condução dos projetos expostos. Mais do que isso, veremos que alguns desafios relacionados ao reuso dos dados abertos são comuns entre os empreendedores do setor privado e os servidores do parlamento. Por mais que o público alvo das ferramentas possa ser diferente (o cidadão lobista nos protótipos do LabHacker e lobistas profissionais nas ferramentas ofertadas pelo mercado) a exposição aqui feita é útil para ilustrar como o reuso dos dados abertos pode potencializar a compreensão da atuação parlamentar e servir de suporte para a tentativa de influenciar as decisões do Congresso Nacional.

3.6 Ferramentas privadas que consomem dados abertos para subsidiar a atividade de *lobby*

A dissertação de mestrado de CRUVINEL (2016) contém um diagnóstico da demanda por dados abertos na Câmara dos Deputados. No trabalho, existe uma lista de alguns atores que consomem dados abertos da Câmara dos Deputados:

Quadro 8 – Alguns usuários dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Governo
Órgão
Ministério de Justiça
Banco Central
TCU
Eletronorte
Lideranças da Câmara dos Deputados
Mercado
URL
http://estadaodados.com/basometro/
https://sigalei.openlex.com.br
https://zenlobby.com
Sociedade
URL
http://meucongressonacional.com/
Monitora Brasil -
https://play.google.com/store/apps/details?id=com.gamfig.monitorabrasil
http://deliberatorio.com.br/
http://www.excelencias.org.br/
http://www.votoaberto.com.br/extratoparlamentar/
Atlas Político <atlaspolitico@nervera.com>
Academia
URL
http://dapp.fgv.br/transparencia-politica/
CivisAnalysis- Visualização de Votações Nominais.
Pesquisadores da Câmara dos Deputados.
http://www.centroestudoslegislativos.com.br
http://qmrepresenta.com.br/
http://houseofcunha.com.br/
Outras Origens
URL

Fonte: CRUVINEL (2016, p. 45)

No segmento ‘mercado’ da tabela acima, percebe-se a presença da empresa SigaLei (<https://sigalei.openlex.com.br>) e Inteligov (<https://zenlobby.com>) que oferecem soluções para auxiliar a atividade de *lobby* de seus clientes. Tais ferramentas também foram mencionadas pelos participantes do nosso *survey* aplicado junto aos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e agentes de *Advocacy*.

Cumpre-nos observar que alguns resultados do *survey* aplicado pelo pesquisador CRUVINEL (2016) possuem relação direta com o que temos sustentado no presente trabalho. Para 90,22% (noventa vírgula vinte e dois por cento) dos participantes, os dados disponibilizados na seção de dados abertos contribuem para diminuir a burocracia no acesso à informação da Câmara dos Deputados (CRUVINEL, 2016, p. 50). O interesse no consumo de dados abertos para auxiliar no cumprimento de tarefas inerentes às atividades de RIG e *Advocacy* também fica claro na exposição de exemplos do uso dos dados abertos citados por diversos atores na pesquisa de CRUVINEL (2016):

[...]Temos um sistema interno no Banco Central que acessa os webservices da Câmara e Senado diariamente em busca de proposições de interesse do Banco Central para acompanhamento” (Banco Central).

[...]

Nós buscamos as informações de proposições nas duas casas. Informações como data de criação, autor, situação, último despacho, ementa etc. Assim podemos acompanhar melhor o andamento e desfecho de cada proposição” (Tribunal de Contas da União).⁵⁹

[...]

A ferramenta ‘Câmara Transparente’ tem como objetivo desvelar as influências econômicas feitas sobre os atuais ocupantes da Câmara dos Deputados. Os dados utilizados retratam as receitas de campanha dos deputados federais que atualmente fazem parte da Câmara dos Deputados e as suas designações para Comissões Temáticas. Para consolidar esse objetivo, os dados de prestação de contas final dos candidatos, fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram tratados de forma a deixar a mais clara possível a origem dos recursos de campanha e a minimizar a ocorrência de erros de preenchimento presentes nos dados” (Dapp, 2016).

[...]

“Entendemos que dar forma visual aos dados pode agregar mais significado a eles, e achamos que o gráfico que produzimos ajuda o(a) cidadão(ã) a aguçar sua análise política” (Radar Parlamentar).

[...]

A demanda por transparência e prestação de contas nas atividades e estruturas governamentais é cada vez maior e evidente e só pode ser saciada plenamente através de uma política eficaz que contemple a disponibilização de dados abertos nos processos governamentais.

Por sua vez, somente os dados abertos em seu formato bruto não conseguem destravar o seu potencial de transformação. Assim, a Openlex possui a missão de extrair, minerar e refinar estes dados trazendo informação precisa e ágil para empresas, ONGs, associações, sindicatos e outras organizações poderem, de fato, acompanhar e colaborar com a construção de políticas públicas mais eficazes, tornando-as protagonistas no processo democrático.

(CRUVINEL, 2016, p. 52 *et seq.*)

⁵⁹ Interessante notar que além do que foi exposto no Capítulo 3.3 sobre o papel do TCU no incentivo à publicação de dados abertos da Administração Pública Federal, para que o tribunal possa se desincumbir de suas tarefas de controle, o TCU também usa dados abertos da Câmara dos Deputados para monitorar proposições de interesse do tribunal.

No exterior, entre as ferramentas tecnológicas privadas utilizadas por lobistas, é possível destacar a Quorum⁶⁰, a GovPredict⁶¹, a Fiscal Note⁶² e a Ulobby⁶³. Já no Brasil, Entre as ferramentas tecnológicas privadas brasileiras que utilizam dados abertos do poder público para auxiliar a atividade de *lobby* de seus clientes, podemos citar as fornecidas pelas empresas Data Policy⁶⁴, Inteligov⁶⁵, Radar Governamental⁶⁶ e Sigalei⁶⁷. Nestes casos, o acesso às funcionalidades é pago e restrito aos clientes e parceiros das empresas. As funcionalidades de maior destaque entre os exemplos mencionados são a visualização amigável em painel (*dashboard*) de monitoramento de proposições, o envio de notificações sobre novos eventos relacionados ao processo legislativo, a identificação de proposições com conteúdo semelhante e a atuação dos parlamentares, bem como o uso de tecnologias de processamento de linguagem natural para mapeamento de *stakeholders* e geração de *insights* sobre o funcionamento do Poder Legislativo.

Em seminário realizado no Centro de Estudos Legislativos da UFMG que teve como tema “O papel da tecnologia na análise de dados legislativo” ERVOLINO (2019) apresentou o Sigalei como “uma plataforma de inteligência política que analisa dados de diversas fontes para facilitar que instituições possam monitorar e influenciar o poder legislativo à nível federal, estadual e municipal.” ERVOLINO (2019, [n.p]). O empreendedor contou que a empresa surgiu em 2016 e que a ferramenta foi pensada para ser utilizada pelos cidadãos em geral, que porventura tivessem interesse em pesquisar e monitorar projetos de lei do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O motivo da seleção inicial apenas destes órgãos legislativos foi o de que, na época, somente eles ofereciam uma API de dados abertos. “São as únicas casas legislativas que têm APIs. Outras casas até disponibilizam os projetos de lei, a ementa, o autor, mas em formato bruto, que pode ou não ser atualizado com frequência, e não falam de tramitação, por exemplo. Isso dificulta” (OLIVEIRA *apud* OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2015, *online*). A ferramenta tecnológica foi premiada em 2014 no concurso de inovação “InovAPPS” do Ministério das Comunicações e o valor do prêmio foi

⁶⁰ Cf. <https://www.quorum.us/>

⁶¹ Cf. <https://www.govpredict.com/>

⁶² Cf. <https://fiscalnote.com/>

⁶³ Cf. <https://www.ulobby.eu/>

⁶⁴ Cf. <https://datapolicy.co/>

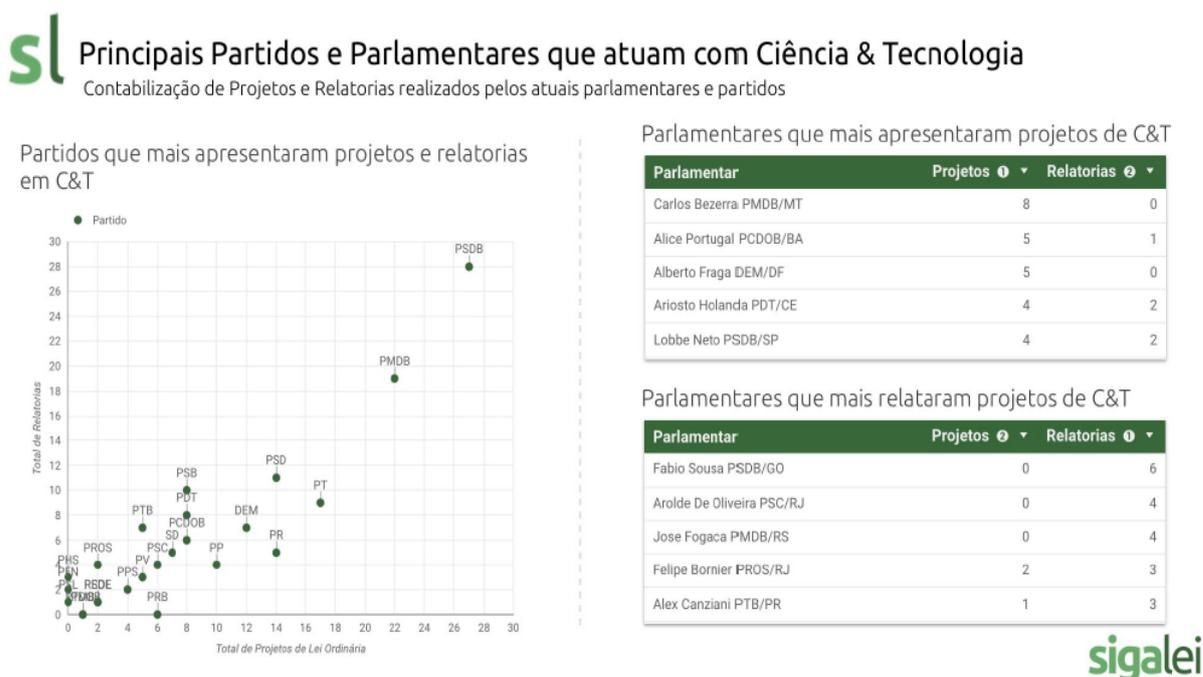
⁶⁵ Cf. <https://inteligov.com.br/> Vale registrar que em meio à pandemia de COVID-19, a Inteligov disponibilizou gratuitamente uma ferramenta de pesquisa e monitoramento automático e parametrizado do Diário Oficial da União e de diferentes casas legislativas no âmbito federal, estadual e municipal, sobre assuntos relacionados à pandemia. O portal pode ser acessado por todos que tiverem interesse profissional ou pessoal no acompanhamento de tais matérias. Cf. <https://covid.inteligov.com.br/>

⁶⁶ Cf. <https://radargovernamental.com.br/>

⁶⁷ Cf. <https://sigalei.com.br/>

utilizado para o desenvolvimento de um aplicativo para celular. ERVOLINO (2019) conta que muitas pessoas fizeram o download do aplicativo e muitos desinstalaram posteriormente. Porém, havia uma camada de usuários cuja utilização do aplicativo permaneceu constante. Os idealizadores do *app* descobriram posteriormente que parte desses usuários eram profissionais de Relações Institucionais e Governamentais. Com a mentoria de um conselho de especialistas na área de *lobby*, a ferramenta foi reformulada para atender o público identificado. Três anos depois de seu início oficial como empresa, a *startup* contava com onze colaboradores com formação nas áreas de Ciência Política, Administração Pública, Engenharia da Computação, Ciência da Computação, Sistema de Informação e Marketing. A Sigalei atende principalmente empresas, associações, escritórios de advocacia, sindicatos e organizações não governamentais e em setembro de 2019 contava com cerca de sessenta clientes.

Figura 23 – Exemplo de utilização dos dados a ferramenta Sigalei para identificação dos principais parlamentares e partidos com atuação na área de Ciência e Tecnologia.



Fonte: ERVOLINO (2019, [n.p])

ERVOLINO (2019) destaca que a identificação dos principais parlamentares que se manifestam sobre um determinado tema é útil para os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais, pois permite a identificação de quais são os principais temas sobre os quais o parlamentar apresenta proposições, bem como quais são os principais temas que ele relata. Isso ajuda o profissional a pensar qual vai ser o discurso a ser adotado sobre a matéria e se vale a pena ou não interagir com aquele parlamentar.

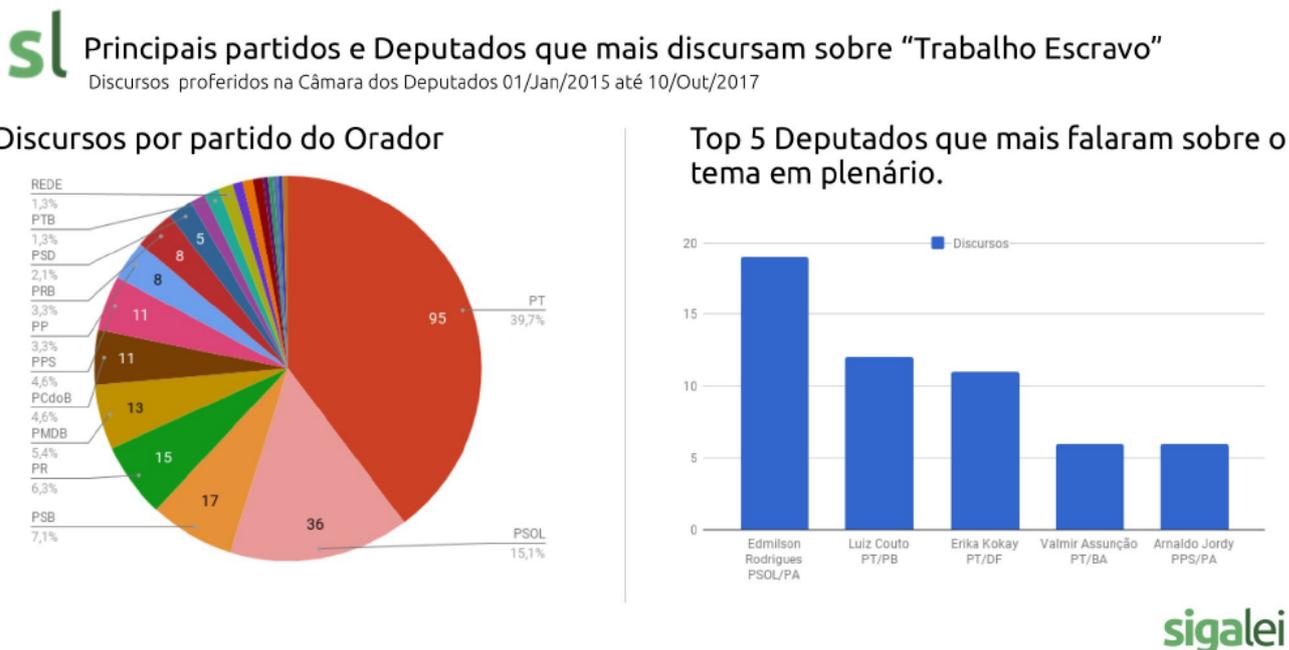
Outra funcionalidade que pode ser útil é o acompanhamento de discursos e pronunciamentos feitos pelos parlamentares. ERVOLINO (2019) destaca que o monitoramento permite aos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais se posicionarem sobre os temas de seu interesse nos momentos em que eles entendem ser mais oportunos. Além disso, o mapeamento permite identificar os principais *stakeholders* sobre o assunto. ERVOLINO (2019) ressalta que parte dos experimentos realizados com a utilização da plataforma foram validados por alguns parlamentares, que confirmaram que o que os dados revelaram correspondia com a sua atuação parlamentar. Contudo, nem sempre havia uma concordância entre a percepção dos destinatários das análises com o que era demonstrado pela ferramenta, de modo que as análises eram alvo de elogios, mas também de críticas.

Figura 24 – Exemplo de utilização dos dados da ferramenta Sigalei para acompanhar ao longo do tempo a presença de determinado tema nos discursos dos parlamentares.



Fonte: ERVOLINO (2019, [n.p])

Figura 25 – Exemplo de utilização dos dados da ferramenta Sigalei para mapear *stakeholders* de determinado tema de interesse.

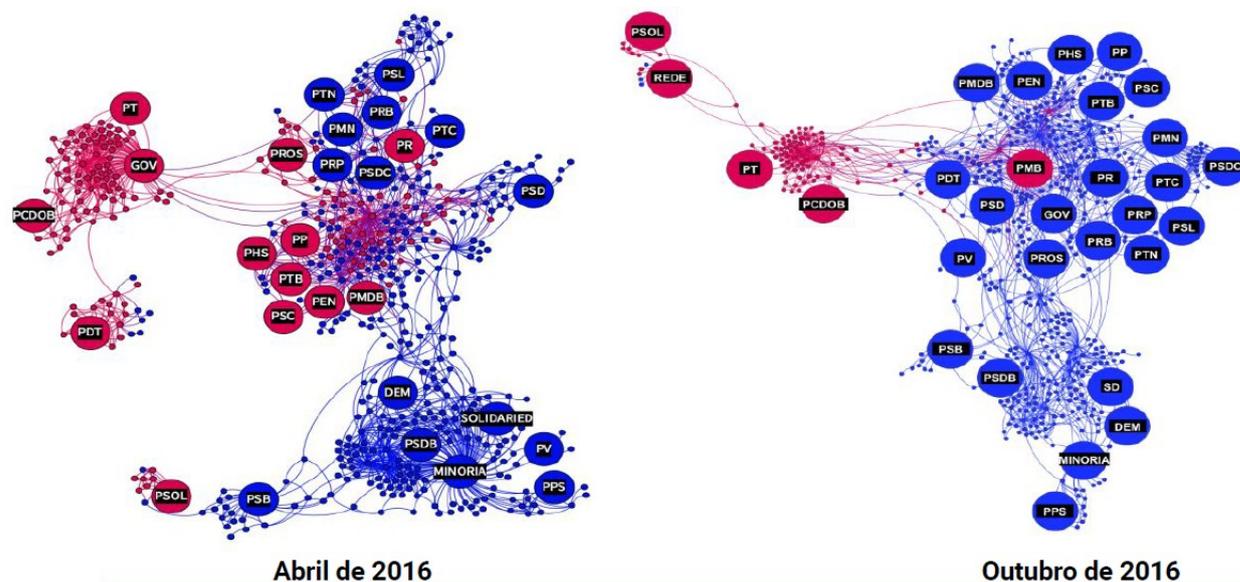


Fonte: ERVOLINO (2019, [n.p])

Uma outra funcionalidade destacada por ERVOLINO (2019) é a configuração de alertas com base na definição de determinados termos, frases e palavras para que o cliente seja avisado quando alguma proposição nova é apresentada. Além da configuração de assuntos de interesse, ERVOLINO (2019) mencionou que alguns clientes configuram a ferramenta para monitorar seus concorrentes, o que permite, por exemplo, ser notificado quando um adversário for convidado para uma audiência pública. Diante desse evento, o cliente pode procurar os parlamentares da comissão e tentar obter uma oportunidade de participação também.

Por fim, convém mencionar o experimento que permitiu a realização de análise de dados para mapeamento de comportamento de voto dos parlamentares em plenário ERVOLINO (2019). Tal tipo de análise de dados permite que o profissional possa verificar em que medida os parlamentares de cada partido votaram de maneira similar.

Figura 26 – Experimento de mapeamento de comportamento de voto em plenário, antes e pós o *impeachment* de 2016.



Fonte: ERVOLINO (2019, [n.p])

O Observatório do Legislativo Brasileiro⁶⁸ é outra instituição que produz estudos, análises e instrumentos de visualização de dados do Congresso Nacional. Sediado na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, possui como objetivo explícito reduzir a assimetria informacional entre os *lobbies*. A ver:

O OLB combina expertise acadêmica e ferramentas de análise de dados para produzir inteligência sobre comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional, com vistas a contribuir para o aprimoramento das atividades de *advocacy* das organizações da sociedade civil e para a promoção da transparência da atividade legislativa. Nosso trabalho busca reduzir a assimetria informacional entre as grandes corporações – que contam com acesso privilegiado ao poder público – e os cidadãos, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais, que desejam participar de forma mais efetiva no debate político no país. Portanto, os instrumentos e serviços disponibilizados pelo OLB visam a aperfeiçoar mecanismos de participação e deliberação da vida democrática brasileira. (OLB, [s.d], *online*)

Outra iniciativa brasileira que podemos destacar é o Parlametria⁶⁹, uma ferramenta *open source* (código aberto). Segundo a Open Knowledge Brasil, o Parlametria “surgiu do esforço de organizações que trabalham com o monitoramento do legislativo para traduzir e dar sentido a essa massa de dados, para que a sociedade civil possa acompanhar e influenciar os debates que acontecem no Congresso Nacional” (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2019, *online*). Ainda de acordo com a organização, com o Parlametria, pretende-se “democratizar o acesso às tecnologias e o poder da inteligência de dados para a ação cidadã.” (*ibidem. loc. cit.*)

⁶⁸ Cf. <https://olb.org.br/institucional/quem-somos/>

⁶⁹ Cf. <https://parlametria.org/home>

O grande volume de proposições em tramitação no parlamento e a falta de dados abertos são fatores apontados como problemas que o Parlametria visa endereçar. A ver:

Mais de 27 mil proposições tramitam, hoje, no Congresso Nacional. Embora os sites da Câmara e do Senado apresentem informações iniciais sobre essas proposições, uma massa de informações é gerada diariamente sobre a tramitação, atuação dos parlamentares, discussões, decisões nas comissões entre outros.

Muitas dessas informações são publicadas, mas pouco acessíveis: são dados organizados em estruturas complexas ou em formatos do tipo PDF. Essas características tornam os dados praticamente inacessíveis para máquinas (eles sequer são indexados pelos rastreadores do Google) ou dificultam e muito o acesso humano à massa de dados robusta. (PARLAMETRIA, 2019a, p.2)

O projeto Parlametria possui diversos subprojetos. A exposição e análise de cada ferramenta foge do escopo do presente trabalho, de modo que recomendamos ao leitor uma visita ao portal da iniciativa, já que se trata de uma ferramenta aberta.⁷⁰ Por outro lado, para ilustrar o tipo de análise que a equipe do Parlametria produz a partir dos dados abertos do Congresso Nacional, bem como sua relevância no contexto da prática do *lobby*, trazemos algumas informações que constam do “Relatório Parlametria nº 01/2021: Proposições legislativas ambientais no Congresso Nacional no biênio 2019/2020” (PARLAMETRIA, 2021). No documento, chega-se à conclusão de que, na atual legislatura, a estratégia de persuasão das organizações da sociedade civil atuantes na temática ambiental deve focar em potenciais aliados que, a princípio, não são óbvios:

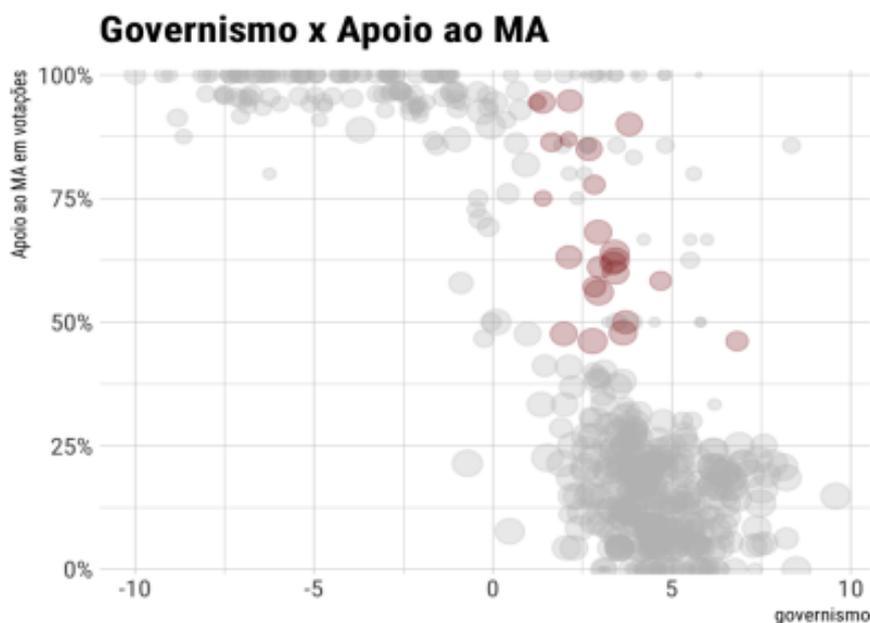
[...] em vez de pregar aos já convertidos da oposição, a tática mais promissora parece ser concentrar-se em persuadir esses deputados e senadores que combinam um apoio moderado às questões ambientais, mas apresentam um índice positivo de alinhamento com o governo; eles podem, com isso, funcionar como a ponte para romper a bolha do ambientalismo de esquerda no Congresso. [...] para ser bem sucedido, o *advocacy* ambiental precisa mirar na grande massa de parlamentares que hoje não têm um posicionamento firme sobre esse assunto, a maior parte deles com forte inclinação governista. Os dados levantados neste relatório indicam que se o diálogo do movimento ambientalista continuar concentrado apenas nos partidos de oposição, suas propostas terão baixa probabilidade de avanço, dado que a esquerda se encontra isolada e em franca minoria no Plenário. (PARLAMETRIA, 2021)

Conforme assinalado por FIGUEIREDO (2021, p. 82) a atividade de *lobby* funciona mais como um mecanismo de oferta de subsídio informacional do que uma estratégia de persuasão capaz de virar posicionamentos de opositores. Dessa maneira, os *lobbies* racionalizam a mobilização de recursos e evitam desperdícios, pois evitam tentar convencer parlamentares com baixa probabilidade de troca de opinião. Daí decorre a vantagem competitiva para os *lobbies* que possuem ferramentas tecnológicas capazes de analisar grandes

⁷⁰ Cf. <https://parlametria.org/home>

volumes de dados para mapear previamente os parlamentares, tal como feito pelo PARLAMETRIA (2021) na ilustração abaixo:

Figura 27 – Mapeamento político a partir da análise de dados do parlamento.



Fonte: PARLAMETRIA (2021, p. 20)

Na figura acima, círculos vermelhos representam parlamentares de perfil neutro ou minimamente governista, com tendência a apoiar proposições defendidas por organizações da sociedade civil com atuação na temática do Meio Ambiente (PARLAMETRIA, 2021, p. 20). Neste caso, seriam esses os parlamentares que deveriam ser alvo do *lobby* estratégico por parte das organizações ambientais.

É interessante destacar que enquanto intermediário na cadeia de dados abertos, o Parlametria assumiu, também, o papel de defesa por mais dados abertos do Congresso Nacional. No relatório “Dados (mais) abertos no Congresso: Barreiras encontradas e propostas para avançar” (PARLAMETRIA, 2019a) as entidades envolvidas no projeto elencaram 19 Barreiras de Dados do Congresso Nacional, que podem estar associadas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou ambas as casas. Dentre elas:

- a) dados de votações nas comissões legislativas não estão em formato aberto;
- b) os textos dos discursos nas comissões legislativas não estão em formato aberto;
- c) as movimentações de cargos e licenças não estão publicadas em formato aberto;
- d) dados sobre frentes parlamentares e sua composição não estão em formato aberto;
- e) votações simbólicas não aparecem nos dados abertos;
- f) informações sobre as fases das medidas provisórias não estão em formato aberto;

- g) faltam dados sobre o histórico de líderes de bancadas e partidos;
- h) não há dados abertos sobre histórico de partidos dos parlamentares;
- i) não há dados estruturados sobre as orientações de voto dos líderes no plenário;
- j) o texto das proposições não estão disponíveis na íntegra em formato aberto;
- k) não há dados estruturados sobre a distribuição de matérias às comissões;
- l) faltam dados estruturados sobre a relatoria das proposições;
- m) não há dados estruturados sobre a tramitação conclusiva nas comissões;
- n) o regime de tramitação das proposições não está disponível em formato aberto;
- o) pedidos de acesso à informação são dificultados devido à ausência de um sistema online para realização das solicitações. (PARLAMETRIA, 2019a)

Todas as barreiras supramencionadas desfavorecem o acesso à informação sobre o funcionamento do Congresso Nacional e dificulta o papel das ferramentas tecnológicas de suporte à atividade de *lobby* que consomem dados abertos. Mais do que isso, violam o disposto nos incisos II e seguintes do §3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Entretanto, dentre os obstáculos mencionados, talvez os mais emblemáticos são a) a ausência do texto de todas as proposições em formato aberto; e b) a ausência do resultado de todas as votações em formato aberto, em especial os votos nas comissões.⁷¹ Conforme sustentado no Capítulo 3, se o recurso não estiver disponibilizado em formato de dados abertos, as máquinas podem não ser de os ler. É bem verdade que atualmente existem ferramentas avançadas de Reconhecimento Óptico de Caracteres (*Optical Character Recognition - OCR*) ou de raspagem de dados não estruturados que podem ser úteis para extrair dados de documentos que não atendem aos princípios dos dados abertos. Porém, conforme preceitua a primeira lei dos dados abertos (EAVES, 2009) se simples ferramentas de busca não são capazes de localizar o dado, na prática, é como se o dado não existisse para a maioria dos cidadãos.

É importante destacar que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado avançaram muito nos últimos anos na disponibilização de proposições e outros recursos em formato aberto. Conforme veremos no Capítulo 5, sem tais avanços na disponibilização de dados abertos, inclusive em Interface de Programação de Aplicações (API), parte das ferramentas tecnológicas

⁷¹ Sobre a disponibilização das votações, a Câmara dos Deputados anunciou que desde março de 2020 os dados começaram a ser publicados em formatos abertos. O relatório do parlametria foi publicado antes disso. De todo modo, a preocupação continua válida para outras casas legislativas, inclusive o Senado, bem como para demonstrar a importância da disponibilização das votações em formato de dados abertos. Isso é válido para todos os legislativos, inclusive entes subnacionais. Pesquisas futuras poderão investigar a qualidade da disponibilização de tais dados e os produtos tecnológicos ou análises que eventualmente forem feitos, haja vista que se trata de um amplo conjunto de dados e muito recente. Cf. <<https://dadosabertos.camara.leg.br/news/noticias/2020-03-03-arquivosVotacoes.html>> acesso em out. 2021.

de suporte à atividade de *lobby* sequer existiriam, ou, no limite, poderiam ser inviabilizadas pelo aumento exponencial do custo de tratamento dos dados.

No presente Capítulo tivemos como objetivo apresentar uma nova perspectiva sobre a transparência dos Parlamentos, transparência essa que no século XXI, deve contemplar a publicação de dados segundo os princípios de dados abertos, para que as máquinas possam potencializar a capacidade de compreensão humana sobre o grande volume de dados e informações que são disponibilizados pelas casas legislativas. Foi possível perceber que a despeito de ser um tema recente, o uso de dados abertos do Congresso Nacional já envolveu o desenvolvimento de protótipos baseados em dados pelo próprio parlamento, notadamente a Câmara dos Deputados, mas tem contribuído também para o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas de suporte à atividade de *lobby*. Considerando que o problema da presente tese é “Em que medida o uso de dados abertos afeta a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional? ”, a pesquisa documental e bibliográfica exposta no presente Capítulo nos coloca na direção para rejeição da hipótese nula, qual seja, a de que o uso de dados abertos *não* interfere na capacidade de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional, sobretudo quando se leva em conta a importância do acesso à informação para a atividade de *lobby*, somada ao papel dos dados abertos para a garantia de uma informação tempestiva e de maior qualidade, ou mesmo extremamente improváveis de serem obtidas se não fosse o papel das máquinas para a análise de grandes volumes de dados.

Concluído este capítulo, passaremos a expor os resultados da pesquisa de campo, com dados empíricos quantitativos e qualitativos sobre a percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais, dos profissionais de *advocacy* e dos empresários que atuam como intermediários dos dados abertos do Congresso Nacional. Diante de tudo que foi exposto sobre o papel dos dados abertos para a atividade de *lobby*, a próxima etapa do trabalho busca aferir empiricamente se os dados abertos, de fato, importam para os lobistas e se o uso dos dados abertos atualmente contribuem para *aumentar* ou *diminuir* a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

CAPÍTULO 4 – PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS E DE *ADVOCACY* SOBRE O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS E DOS DADOS ABERTOS SOBRE A CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA PERANTE O CONGRESSO NACIONAL

Estudos sobre poder e influência são vistos como “zonas de confusão dentro da ciência política” SANTOS *et al.* (2017, p. 11). Os autores anotam que a pesquisa acadêmica têm avançando em direção a explicações mais robustas sobre a real influência dos *lobbies*, especialmente do ponto de vista metodológico, mas esse progresso está longe de encontrar uma solução definitiva, de modo que “estimar influência continua sendo um tema espinhoso” (*op. cit.*, p.12) e ainda não se pode contar com um arcabouço suficientemente bem construído para ter maior clareza acerca do grau de efetividade da influência exercida pelos grupos de interesse (FIGUEIREDO; RICHTER, *apud* SANTOS *et al.*, 2017).

Nesse contexto, SANTOS *et al.* (2017, p. 11) entendem que pesquisas de *survey* possuem grande potencial de agregar conhecimento à área e que vale a pena perguntar aos lobistas sobre as estratégias que eles percebem como as de maior capacidade para influenciar as decisões políticas. Porém, os autores fazem uma ressalva perfeitamente aplicável à presente pesquisa, no sentido de que “evidentemente, esses estudos amparam-se apenas nas percepções dos grupos de interesse, e não em resultados concretos.” (SANTOS *et al.*, 2017, p. 11).

Segundo SANTOS *et al.* (2017, p. 14) pouco se sabe sobre a comunidade de *lobbying* que atua no sistema político brasileiro e, por isso, a primeira dificuldade enfrentada em pesquisas sobre o tema é a inexistência de um levantamento abrangente de organizações e profissionais dedicados à atividade de *lobby*.

Uma outra dificuldade é a de que existem diversos termos no mercado de trabalho para caracterizar ocupações relacionadas ao trabalho de *lobby*. Muitos dos lobistas, buscando se afastar da percepção negativa da sociedade sobre a profissão (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 121) apresentam-se como profissionais de relações institucionais e governamentais; *advocacy*; políticas públicas; *public policy*; diplomacia corporativa; relações públicas; assuntos regulatórios; assuntos corporativos; *public affairs*; consultoria política, análise e assessoria política; advocacia corporativa, incidência política, litigância estratégica, entre outros termos. Dentre as denominações citadas, as mais consolidadas atualmente são “Relações Institucionais e Governamentais - RIG” e “*Advocacy*”. Basicamente, a primeira é mais utilizada para por representantes do setor privado e a segunda, pelo *lobby* praticado por defensores de interesses não econômicos e difusos, tais como os representados por organizações do terceiro setor.

No âmbito da presente pesquisa, a ideia inicial foi direcionar um *survey* para os profissionais que constam do ANUÁRIO ORIGEM (2019), que é a primeira publicação que reúne os profissionais ligados à atividade de RIG no Brasil. A iniciativa, que teve a sua primeira edição no ano de 2019, contou com a co-realização da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais - ABRIG, maior associação de profissionais da área, e também do Instituto de Relações Governamentais - IRELGOV, principal *think tank* que reúne profissionais e empresas que atuam na defesa de interesses, notadamente da iniciativa privada. Entretanto, a ausência dos contatos dos profissionais na publicação se revelou uma barreira intransponível para o envio do questionário ao público alvo. Um pedido de colaboração para a pesquisa foi encaminhado a um dos organizadores, solicitando os contatos de alguns participantes do anuário (que foram selecionados aleatoriamente, para que o questionário pudesse ser enviado). O pedido não foi respondido, o que é perfeitamente compreensível, sobretudo no contexto da recém entrada em vigor da Lei de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, que define o consentimento do titular do dado como princípio fundamental a orientar a autorização de compartilhamento.

Como alternativa para o problema de acesso aos contatos do público-alvo, optamos por solicitar à ABRIG e ao IRELGOV que encaminhassem por meio do *mailing* institucional, um *survey* para que seus associados pudessem responder. Com o objetivo de conferir maior credibilidade à solicitação, um ofício solicitando o apoio das associações foi assinado pelo coordenador do presente trabalho, o professor Dr. Manoel Leonardo Santos. O IRELGOV respondeu positivamente e disponibilizou o *survey* na área exclusiva de seus associados, no *website* da instituição, além de fazer uma campanha interna para que os profissionais acessassem o questionário. Três convites para a participação foram encaminhados em dias diferentes. A ABRIG também respondeu positivamente e encaminhou em três oportunidades diferentes o *survey* para seus associados. Além do envio do questionário para a ABRIG e o IRELGOV, o pesquisador e o coordenador do presente trabalho fizeram contatos com profissionais de seu círculo pessoal com a atuação na área de RIG e *advocacy*, convidando-os para responder o questionário.

SANTOS *et al.* (2017, p. 18) ressaltam que a taxa de respostas em pesquisas sobre *lobby* tende a ser baixa. Os autores fizeram referência ao trabalho de CHARI, HOGAN e MURPHY (2010) sobre regulamentação do *lobbying* em perspectiva comparada, onde foi relatada a taxa de resposta de cerca de 10%. No estudo, os autores disseram: “Estamos francamente decepcionados com a baixa taxa de resposta, mas, se pensarmos bem, isso talvez reflita o quão sensível esta questão pode ser” (*op cit.*, p.117). Da mesma forma em que o

comentário citado foi entendido como perfeitamente aplicável à pesquisa conduzida por SANTOS *et al.* (2017, p. 18) também entendemos que foi o caso da presente tese. Considerando que o IRELGOV possui aproximadamente de 200 associados e a ABRIG cerca de 500, o número de 62 respostas do grupo de profissionais de Relações Institucionais e Governamentais equivale à taxa de resposta em torno de 8,86%.

Em busca da coleta de dados sobre a percepção de organizações do terceiro setor sobre o tema da pesquisa, outro *survey* foi preparado com perguntas equivalentes, onde o termo “Relações Institucionais e Governamentais” foi substituído por “*Advocacy*”. O questionário foi encaminhado para os membros da Rede de *Advocacy* Colaborativo (RAC), coletivo que tem como objetivo potencializar a capacidade de influência da sociedade civil vinculada às causas de Desenvolvimento Socioambiental, Direitos Humanos, Nova Economia, Transparência e Integridade. Nos termos do estatuto da entidade, dentre os objetivos específicos da RAC está oferta de “plataformas de inteligência de dados para apoiar a incidência de seus membros”. Convites foram enviados por e-mail e no grupo do aplicativo de mensagens *Whatsapp* dos membros da rede. Neste caso, como o pesquisador responsável pela presente pesquisa é membro da RAC, o contato com o público alvo foi mais fácil, tendo sido possível o envio de uma mensagem individual e nominal a cada um dos membros do grupo geral de *Whatsapp* da RAC, com um convite para responder ao *survey*. A taxa de resposta deste grupo, que chamaremos na presente pesquisa de agentes ou profissionais de *advocacy*, foi maior do que a do grupo de profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG). No total, foram vinte e cinco respondentes, o que equivale a uma taxa de resposta de 31,25%, haja vista que o número de organizações integrantes da rede na época do envio do *survey* era de cerca de 80 organizações.

Somando-se os dois grupos, quais sejam, de profissionais de RIG e de agentes de *advocacy*, foram obtidas 87 respostas ao *survey*. Diante disso e da pequena taxa de resposta, desde já convém ressaltar que os resultados da pesquisa exigem interpretação cuidadosa e jamais poderão ser generalizados como se fossem uma representação real da percepção de todos os profissionais de RIG e agentes de *advocacy* brasileiros.⁷² A tabela abaixo ilustra os temas ou causas que os respondentes informaram serem mais importantes para a organização em que eles

⁷² No tocante aos profissionais de RIG, trabalhamos com uma população de aproximadamente 700 membros (200 associados do Irelgov + 500 associados da Abrig). Com uma amostra de 62 respondentes, tem-se um erro de 11,89%. Quanto aos profissionais de *advocacy*, considerando uma população de 80 e uma amostra de 25 respondentes, tem-se o erro de 16,35%. Somados os profissionais de RIG com os de *Advocacy*, temos uma população de 780 profissionais (200 Irelgov + 500 Abrig + 80 *advocacy* = 780) e uma amostra de 87 respondentes, com o erro de 9,91%. Tudo isso considerando o nível de confiança de 95%.

trabalham. Percebe-se que no grupo de profissionais de RIG, estiveram presentes mais representantes do setor de serviços e do setor industrial, enquanto no grupo de profissionais de *advocacy* mais representantes de causas relacionadas à defesa de direitos humanos⁷³.

Tabela 1 – Participantes do *survey* por segmento

		Frequência	Percentual
Segmento	Profissionais de RIG		
	Serviços	16	18,4
	Indústria	15	17,2
	Agronegócio	6	6,9
	Tecnologia da Informação (TI)	6	6,9
	Comércio	4	4,6
	Financeiro	2	2,3
	Terceiro Setor	2	2,3
	Profissionais de Advocacy		
	Direitos Humanos	4	4,6
	Transparência e Combate à Corrupção	3	3,4
	Meio Ambiente	3	3,4
	Direitos das Crianças e dos Adolescentes	3	3,4
	Democracia	3	3,4
	Saúde	3	3,4
	Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais	2	2,3
	Antirracismo	1	1,1
	Terra e Território	1	1,1
	Outros (RIG + Advocacy)	13	14,8
	Total	87	100,0

Fonte: o autor

Acreditamos que o resultado encontrado é satisfatório, dada a dificuldade de se obter taxas de respostas mais elevadas no campo de investigação tão sensível que é o do *lobby*. Por outro lado, a temática dos dados abertos é ainda considerada um campo de conhecimento de nicho no Brasil. Além disso, por se tratar de estudo pioneiro, é natural que se tenha limitações um pouco maiores do que as apresentadas em áreas de investigação mais amadurecidas.

Tendo em vista que as percepções e as estratégias de mobilização entre profissionais ligados à defesa de interesses privados e difusos pode variar (BRUYCKER & BEYERS, 2018; GOZETTO, 2018; MORGADO; GOZETTO, 2019; RIBEIRO, *et al.*, 2021; SANTOS *et al.*, 2017) todas as questões foram submetidas a testes para verificação de ocorrência de diferença estatisticamente significativa entre as respostas do grupo de profissionais de RIG e do grupo de profissionais de *advocacy*. Entretanto, convém antecipar que em pouquíssimos casos houve diferença entre as respostas dos profissionais de RIG e *Advocacy*, ou seja, na vasta maioria das respostas não houve diferença estatisticamente significativa entre a percepção dos respondentes dos dois grupos em questão (RIG e *advocacy*).

⁷³ Entendemos que as demais causas elencadas também compreendidas como de direitos humanos. Entretanto, considerando a amplitude e diversidade de direitos e garantias fundamentais, optamos por criar categorias que pudessem nos auxiliar a conhecer um pouco melhor o segmento de atuação do respondente.

A maioria das questões foram de natureza paramétrica (escala de 1 a 10) e os resultados foram interpretados a partir do valor médio referente ao conjunto de respostas. Nestes casos, utilizamos o teste de Levene com o objetivo de aferir se a variância é igual ou não entre os grupos (RIG e Advocacy) e o T-Test para indicar se a diferença entre as médias é estatisticamente significativa.

Para as questões de natureza categórica, utilizamos o teste Chi-quadrado de PEARSON (1900) para verificação de ocorrência de diferença estatisticamente significativa entre as respostas do grupo de profissionais de RIG e do grupo de profissionais de *advocacy*.

Todos os testes foram realizados utilizando-se o software IBM SPSS 20. As bases de dados e o detalhamento dos testes realizados estão disponíveis sob demanda ao autor.

4.1 Da percepção dos profissionais sobre a capacidade de influência perante o Congresso Nacional

Segundo DAVIDSON (2017) os sistemas democráticos tendem a refletir de alguma maneira as relações de poder econômico entre diferentes classes e grupos sociais. Para DINAN e MILLER (2007), grandes corporações são capazes de dominar os processos de tomada de decisão por terem mais recursos à disposição. Na visão dos autores, a influência de grupos poderosos pode subverter a democracia.

Por outro lado, BOUWEN (2002, p. 639) e COEN & KATSAITIS (2013, p. 1105 *et seq.*) anotam que a influência é ativada por meio da oferta de informação aos tomadores de decisão e que o acesso aos agentes públicos e legisladores é conquistado por grupos privados por meio da transmissão de conhecimento especializado. Nesse contexto onde a informação é buscada pelos tomadores de decisão, sobretudo em matérias de alta complexidade, os lobistas que possuem mais recursos tendem a levar vantagem sobre os que possuem menos DAVIDSON (2017, p. 03) e os representantes de interesses difusos da sociedade civil organizada só são convidados a apresentar suas contribuições posteriormente GORNITZKA; SVERDRUP (2015) *apud* DAVIDSON (2017, p. 03).

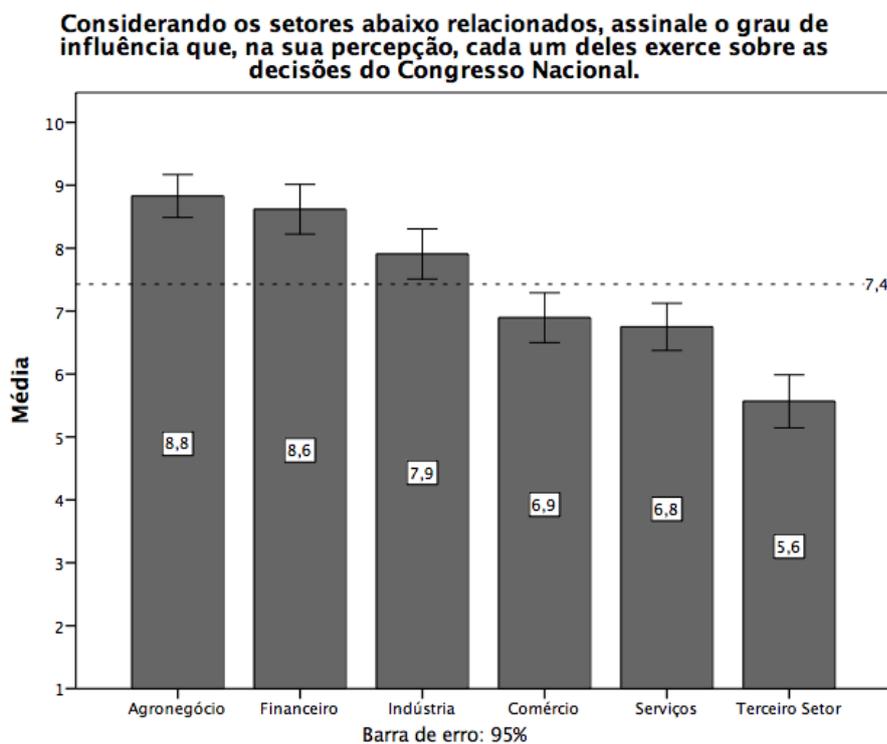
Em referência à literatura pluralista, MANCUSO (2007) explica que é grande a desigualdade de recursos entre os atores sociais e que as decisões políticas recebem o impacto do ator que a) possui recursos; b) está disposto a utilizá-los; e c) é hábil para fazê-lo com eficácia. O autor anota que existem diversos tipos de recursos políticos, dentre os quais é possível citar a posição social, boas conexões e relacionamento com agentes públicos, informação, inteligência, boa reputação, controle sobre a oferta de bens e serviços valorizados,

tempo, popularidade, legitimidade, entre outros. Porém, segundo o autor “sem sombra de dúvida, os recursos financeiros são aqueles cuja importância é destacada com maior frequência” (MANCUSO, 2007, p. 125) pela literatura especializada e que a importância do dinheiro decorre de sua natureza polivalente, capaz de viabilizar, por exemplo, doações para campanhas eleitorais, patrocínio de estudos técnicos, contratação de especialistas, campanhas publicitárias, dentre outras táticas que podem compor uma estratégia de *lobby*. Por outro lado, o dinheiro também pode ser utilizado para articular interesses de forma ilícita e degenerada, como ocorre na prática de crimes como o de corrupção e advocacia administrativa. Na visão dos autores pluralistas, a despeito da desigualdade na distribuição de recursos presente na sociedade, nenhum ator possui todos os recursos relevantes em quantidade máxima e ao mesmo tempo, do mesmo modo em que nenhum ator é totalmente privado de todos os tipos de recursos. Ademais, não há recurso que supere em importância a todos os outros em todos os tipos de decisão. Por isso, segundo essa corrente de pensamento, a capacidade de influenciar decisões políticas concretas encontra-se dispersa, em algum grau, entre todos os atores sociais e a distribuição dos recursos políticos entre os atores sociais é capaz de permitir que eles atuem como freios e contrapesos às ambições uns dos outros (MANCUSO, 2007, p. 81).

RIBEIRO *et al.* (2021, p. 160) explicam que o pluralismo se baseia na ideia do equilíbrio político produzido pela competição entre diferentes grupos e que nesta corrente de pensamento a influência dos grupos seria mutuamente anulada, enquanto os *lobbies* aportam informações ao processo decisório. Porém, os autores destacam que a ideia de equilíbrio político da corrente pluralista é contestada na corrente de pensamento do elitismo, que sustenta que as capacidades de ação política estão desigualmente distribuídas entre os *lobbies* que defendem interesse específicos e os *lobbies* que defendem interesses difusos. Sendo assim, a diversidade na representação de interesses não impede a grande diferença nas capacidades de ação política e, por extensão, de pressão sobre os tomadores de decisão, o que torna os processos decisórios e os resultados políticos enviesados. RIBEIRO *et al.* (2021, p. 161)

Com o objetivo de captar a percepção dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e de *Advocacy* sobre a assimetria de influência entre os *lobbies* na defesa de interesses perante o Congresso Nacional, perguntamos sobre o grau de influência que determinados setores exercem sobre as decisões do Congresso Nacional.

Gráfico 1 – Percepção sobre a capacidade de influência de diverentes setores sobre as decisões Congresso Nacional.



Fonte: o autor

A variação presente no Gráfico 1 demonstra que na percepção dos profissionais de RIG e *Advocacy* existe uma assimetria entre os diferentes *lobbies* que buscam influenciar as decisões do Congresso Nacional. Os setores do Agronegócio, Financeiro e da Indústria figuram na posição de influência acima da média, ao passo que o Terceiro Setor, composto por organizações da sociedade civil que geralmente defendem interesses difusos, são percebidos como os menos capazes de influenciar as decisões do Congresso Nacional.

O resultado vai ao encontro da percepção da opinião pública sobre a influência de diferentes atores sobre o Congresso Nacional. Os setores do agronegócio (76%), bancário (68%), de comércio e serviços (63%) e industrial (57%) são percebidos pelos brasileiros como os mais capazes de influenciar a aprovação de propostas legislativas no Congresso Nacional. Entre os que têm menor influência, são apontados os sindicatos de trabalhadores (43%) e os brasileiros em geral (26%). (BRASIL, 2021j)⁷⁴

⁷⁴ O Instituto DataSenado, em parceria com acadêmicos dos Departamentos de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Pittsburg, realizou pesquisa para avaliar como o cidadão brasileiro percebe as relações entre os grupos de interesse e o Congresso Nacional e como avalia a necessidade de regulamentação das atividades de lobby no país. Dos dias 28 de abril a 4 de maio de 2021, 3.000 brasileiros de 16 anos ou mais foram entrevistados por telefone, em amostra representativa da opinião da população brasileira. A pesquisa pode ser acessada em:

A posição de destaque ocupada pelo setor empresarial também está alinhada com as evidências empíricas encontradas por SANTOS *et al.* (2017, p. 23), que revelam que a profissionalização do *lobbying* no Brasil é muito mais elevada entre as organizações empresariais do que em outros tipos de organização, inclusive porque aquelas possuem maior capacidade de contar com equipes especializadas em políticas públicas, na maioria das vezes com dedicação exclusiva à atividade de defesa de interesses.

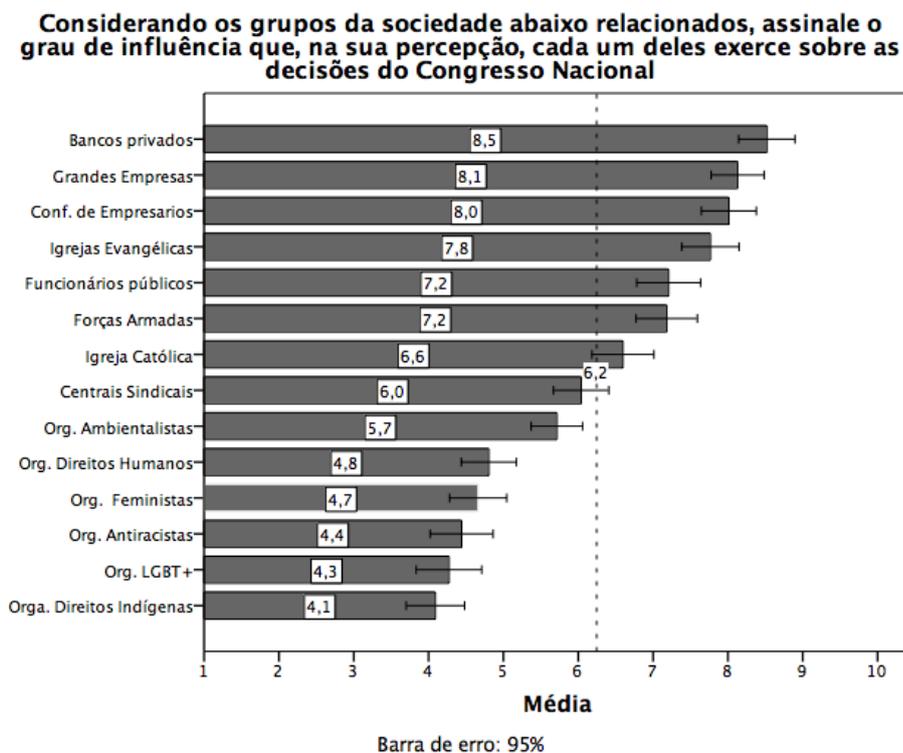
O resultado também faz sentido quando se leva em conta que, de modo reverso, o *lobby* praticado por uma parcela de grupos que representam interesses não-econômicos é considerado “incipiente, ingênuo e amadorístico” (LODI, 1986, p. 09). Por outro lado, BRELÀZ (2007, p. 182) ressalta que a atividade de defesa de interesses requer recursos, que são escassos no terceiro setor, inclusive porque existem indícios de que financiadores receiam patrocinar tais atividades. Sobre o déficit de profissionalização na área, a autora assinala que:

ainda não há um conhecimento disseminado de como se fazer *advocacy* em políticas públicas, como dialogar com o governo, a importância do capital político nesse contexto e, principalmente, como funciona a estrutura burocrática do Estado Brasileiro. Há uma ausência de habilidades técnicas e políticas em grande parte das OSC no Brasil. (BRELÀZ, 2007, p. 182)

Outro ponto que não pode ser desprezado é o próprio perfil dos atuais representantes do Congresso Nacional. Na visão do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) a despeito da renovação de 52% dos membros da Câmara e 85% dos membros do Senado, a atual legislatura é a mais conservadora dos últimos 40 anos e esse cenário impacta a capacidade de influência de uma parcela significativa de entidades do terceiro setor que representam pautas progressistas. (DIAP, 2018, *online*)

Uma outra pergunta foi feita com o objetivo de captar a percepção dos respondentes sobre a influência de diferentes grupos de interesse perante o Congresso Nacional. A despeito da constatação de que os grupos representantes de interesses econômicos (bancos privados, grandes empresas e confederação de empresários) se mantiveram em patamares de influência acima da média dos grupos que representam interesses de entidades ligadas ao terceiro setor, é possível verificar a presença de outros grupos entre os mais influentes que a literatura não aponta como os que são mais profissionalizados ou que despendem vultosos recursos financeiros exclusivamente na atividade de *lobby*.

Grafico 2 – Percepção sobre a influência de grupos de interesses sobre as decisões do Congresso Nacional.



Fonte: o autor

A percepção sobre uma alta influência das Igrejas Evangélicas e do Funcionalismo Público (inclusive as Forças Armadas) é uma evidência que vai ao encontro do afirmado anteriormente a respeito da variedade de recursos, notadamente políticos, que um grupo de interesse têm à sua disposição. Novamente, não podemos deixar de ressaltar que o perfil dos tomadores de decisão interfere na capacidade de influência do defensor de interesses (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 75).

A percepção sobre a alta influência da Igreja Evangélica, por exemplo, pode decorrer do fato de que grande parte dos parlamentares da atual legislatura compõem a chamada bancada evangélica. No Congresso Nacional, na data de seu lançamento no ano de 2019 (início da atual legislatura), a Frente Parlamentar Evangélica contava com 194 Deputados Federais (37,82% do total) e 8 Senadores (9,88% do total)⁷⁵. Por outro lado, a percepção sobre a influência das Igrejas Evangélicas pode ser justificada também partir da legitimidade decorrente da crescente expansão do número de evangélicos no Brasil (ALVES *et al.*, 2017) e ao fato de que o sucesso dos grupos de interesse tende a ser maior quando a opinião pública (no caso, a população evangélica) está em seu favor (SANTOS *et al.*, 2017, p. 41). Essas mesmas considerações

75 Cf. Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54010>> Acesso em out. 2021.

podem explicar o motivo pelo qual as organizações LGBTQIA+ (por vezes adversárias da bancada evangélica) serem percebidas como uma das menos capazes de influenciar uma decisão do Congresso Nacional. Portanto, a percepção sobre a influência também pode estar mais relacionada ao sujeito passivo do que ao sujeito ativo na prática do *lobby*, a depender da arena decisória.

Quanto à percepção da influência dos representantes do funcionalismo público, não há diferença estatisticamente significativa entre os grupos que defendem interesses dos servidores públicos em geral e os interesses específicos dos servidores que compõem as Forças Armadas. De todo modo, tais grupos são percebidos como detentores de uma influência acima da média. Eis uma evidência que vai ao encontro da afirmação de CESÁRIO (2016, p. 125) no sentido de que os grupos de interesses de funcionários públicos possuem alta capacidade de mobilização e de articulação, em especial por estarem em posição estruturalmente privilegiada no aparato estatal, com maior capacidade de coletar e repassar informações, mobilizar outras organizações e canalizar recursos não somente financeiros, mas também de conhecimento em políticas públicas. No mesmo sentido, RIBEIRO *et al.* (2021, p. 170) destacam que os funcionários públicos podem desequilibrar a disputa por influência porque possuem recursos institucionais e posição privilegiada no interior do aparato estatal.

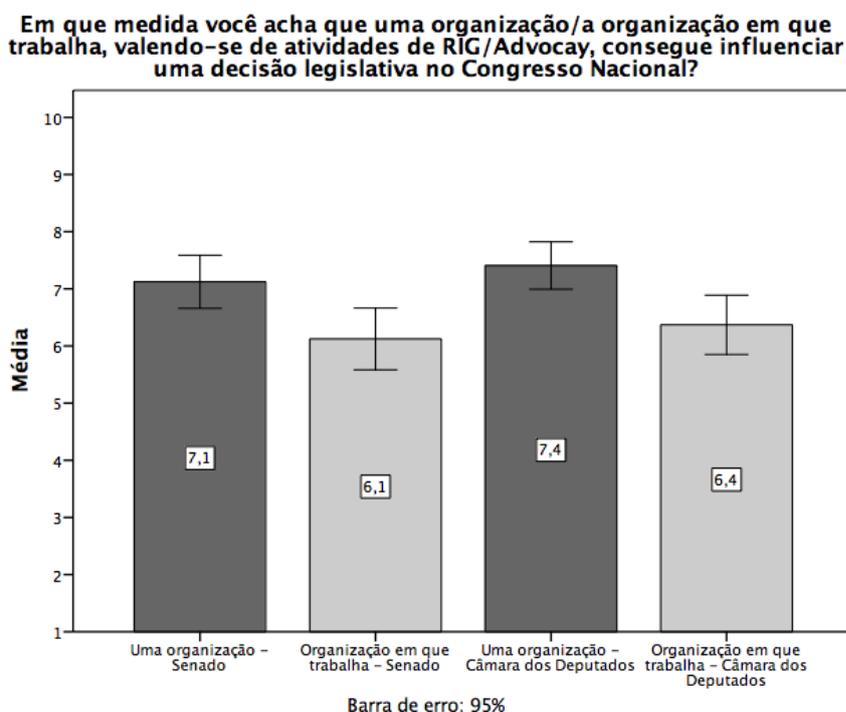
Dentre as organizações da sociedade civil organizada que defendem interesses não-econômicos, as ambientalistas são percebidas como as mais influentes no comparativo com todas as demais (Direitos Humanos, Feministas, Antiracistas, LGBTQIA+, Direitos Indígenas), não havendo diferença estatisticamente significativa sobre a influência destas últimas.

Foi feita uma análise a fim de identificar diferenças estatisticamente significativas entre a percepção dos profissionais de RIG e a percepção dos agentes *Advocacy* sobre a capacidade de influência dos grupos mencionados. Como resultado, verificou-se da diferença entre as médias que os agentes de *advocacy* percebem a Igreja Católica e as Organizações pelos Direitos indígenas um pouco mais influentes do que os profissionais de RIG percebem (0,9 e 0,8 pontos de diferença na escala de influência de 1 a 10, respectivamente). Por outro lado, os profissionais de RIG percebem a influência dos funcionários públicos um pouco maior que os agentes de *advocacy*, havendo a diferença entre as médias na casa de 0,9 pontos na escala de 1 a 10.

Outra questão formulada a fim de apurar a percepção dos repondentes sobre a assimetria de influência na defesa de interesses perante o Congresso Nacional foi a respeito da eficácia do *lobby*. Perguntamos em que medida uma organização, valendo-se de atividades de RIG ou de *Advocacy* consegue influenciar uma decisão legislativa da Câmara dos Deputados e

do Senado Federal. Em seguida, formulamos a mesma pergunta, porém não de forma genérica (uma organização), mas específica sobre em que medida o respondente acredita que a organização na qual ele trabalha consegue influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional.

Apesar de variar um pouco, não há diferença estatisticamente significativa entre a percepção da influência sobre a Câmara dos Deputados e sobre o Senado, ou seja, os resultados não são suficientes para evidenciar se uma casa legislativa é mais fácil de influenciar do que a outra. Por outro lado, a média das respostas revela que os repondentes percebem que as organizações em que eles trabalham são menos influentes do que outras, ou seja, o *lobby* de modo geral é uma atividade eficaz, contudo, existem atores mais influentes que outros. A ver: **Gráfico 3 – Percepção sobre a capacidade de influenciar uma decisão do Congresso Nacional.**



Fonte: o autor

A variação presente nos Gráficos 1, 2 e 3 demonstram que a percepção dos profissionais de RIG e *Advocacy* vão ao encontro da premissa da presente pesquisa, de que existe uma assimetria de influência entre os diferentes *lobbies* que buscam influenciar as decisões do Congresso Nacional e evidenciam que o tipo de organização ou setor representado são variáveis relevantes no que diz respeito a capacidade de influência.

4.2 Da atividade de monitoramento do Congresso Nacional

O monitoramento dos processos, decisões e atos em geral das instituições públicas está entre as principais atividades desempenhadas pelos lobistas. (ALEMANNO, 2017; AZOLIN, 2020; CHAIMOVICH; ERVOLINO, 2021; FARHAT, 2007; SANTOS, *et al*, 2017; SELIGMAN & BANDEIRA, 2018; MANCUSO; GOZETTO, 2018; NOWNES, 2013;)

Segundo SELIGMAN e BANDERIRA (2018, p. 338) a primeira etapa de um processo de engajamento para defesa de interesses é monitorar o que vem sendo feito pelo poder público a respeito dos temas de interesse da organização.

Para RIBEIRO *et al.* (2021, p. 172), grande parte dos esforços dos grupos de interesses estão concentrados em atividade de monitoramento e agendamento, mas maior parte dos estudos sobre *lobby* não exploram essa perspectiva de comportamento estratégico dos *lobbies* e focam nas táticas de pressão.

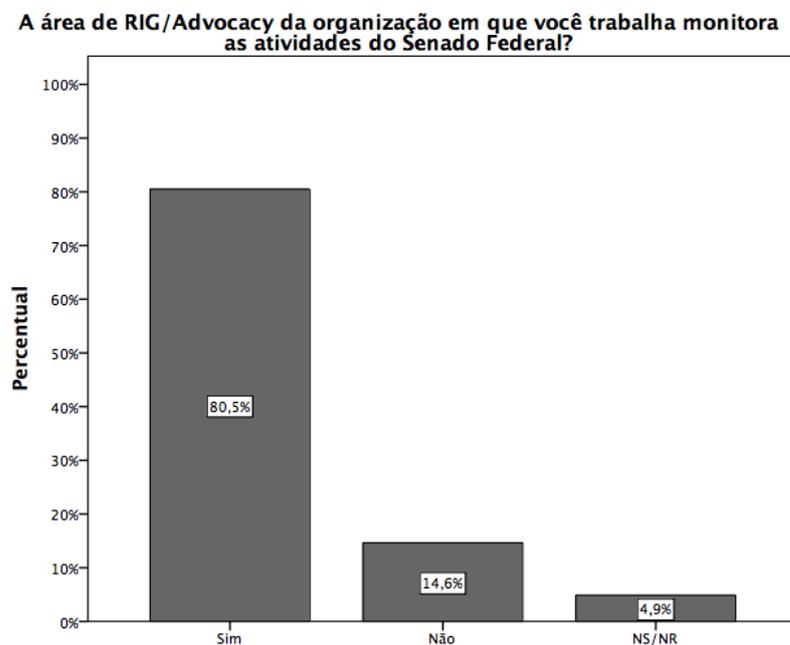
No *survey* aplicado junto aos profissionais de RIG e de *Advocacy*, a grande maioria dos respondentes confirmaram que monitoram as atividades do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Esses dados são importantes para confirmar que o público participante do questionário é relevante para o recorte dado pela pesquisa sobre as atividades do Congresso Nacional.

A amostra coletada sugere que existe uma maior atenção sobre as atividades da Câmara e esse resultado vai ao encontro dos achados de SANTOS *et. al.* (2017, p. 39) que observam que praticamente todas as proposições relevantes para os grupos de interesse nacionais precisam ser aprovadas pela Câmara e pelo Senado. Contudo, parte importante dos lobistas atuam com mais intensidade junto à Câmara dos Deputados. Segundo os autores, isso possivelmente se explica por duas razões. A primeira é que a tramitação de proposições deflagradas pelo Poder Executivo sempre se inicia na Câmara. A segunda diz respeito à composição das casas legislativas. A Câmara é muito mais numerosa que o Senado (são 513 deputados federais e 81 senadores) e lá tramitam um número muito maior de proposições legislativas, que geram também uma quantidade maior de portas de entrada para as demandas dos grupos de interesse.

SELIGMAN e BANDERIRA (2018, p. 341) observam que o trabalho de acompanhamento de um número grande de parlamentares é uma atividade que apresenta complexidade técnica e exige um número grande de profissionais especializados. Os autores anotam que cada instituição pública possui regras, processos e procedimentos regimentais que precisam ser conhecidos com profundidade a fim de evitar surpresas. Um outro fator que agrega complexidade é a tramitação conjunta de matérias em diferentes órgãos públicos, que exige atenção a vários pontos de diferentes processos ao mesmo tempo. Por isso, muitas organizações

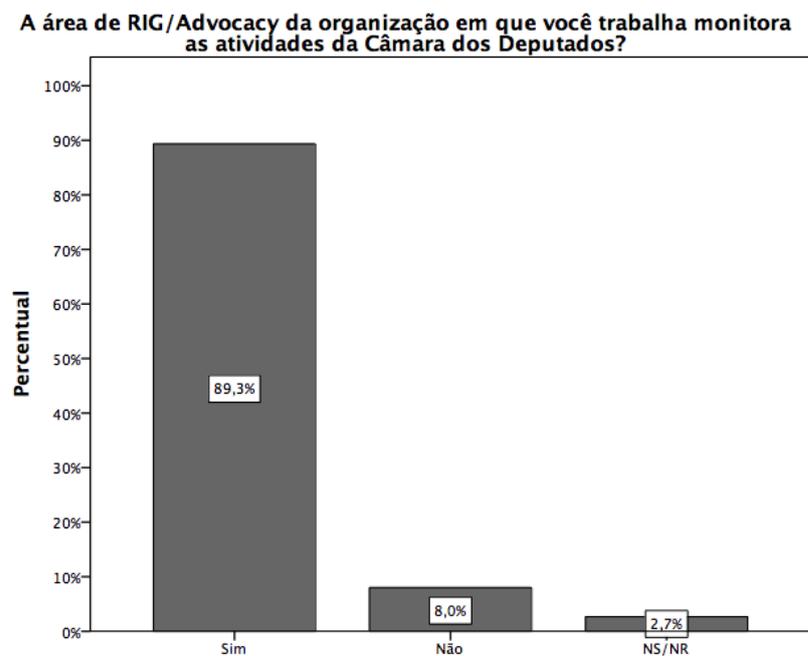
optam por terceirizar o trabalho de monitoramento a empresas especializadas, para que os lobistas possam focar em outras atividades.

Grafico 4 – Monitoramento das atividades do Senado.



Fonte: o autor

Grafico 5 – Monitoramento das atividades da Câmara dos Deputados.



Fonte: o autor

Uma questão fundamental sobre a atividade de monitoramento é a atualidade e tempestividade, ou seja, o *timing*. É da natureza da atividade de *lobbying* a identificação de

riscos oportunidades. O fator tempo é crucial para determinar se será possível aproveitar estas e afastar aqueles. CHALMERS (2011) *apud* DAVIDSON (2007, p. 03) assevera que as organizações bem providas de recursos levam vantagem sobre as outras sem as mesmas capacidades, pois os recursos possibilitam uma varredura de horizontes para antecipar questões de políticas públicas e com isso os lobistas conseguem preparar tempestivamente sua estratégia de *lobby*. Nesse sentido, SANTOS (2014, p. 26) anota que o acompanhamento permanente das atividades políticas custa caro e pode estar além da capacidade das organizações, notadamente as defensoras de interesses difusos. Por outro lado, os *lobbies* bem amparados por recursos conseguem desempenhar atividades de monitoramento para saber exatamente o que seus adversários estão falando e como encontrar pontos-fracos em seus argumentos (DRUTMAN; MAHONEY, 2016).

Com efeito, não basta a um grupo de interesses estar bem informado quanto ao mérito da matéria a ser deliberada, mas também sobre o trâmite legislativo, haja vista que, em regra, a capacidade de influência dos *lobbies* é inversamente proporcional ao estágio da tramitação legislativa.

Na sociedade atual, navegar no oceano de informações disponíveis é um grande desafio. Nesse contexto, o trabalho desempenhado pelos lobistas junto aos tomadores de decisão envolve eliminação de ruídos, checagem de fatos e análise de contexto, muitas vezes dentro de prazos extremamente curtos. Isso gera a situação em que tomadores de decisão acabam por se tornar dependentes dos *lobbies* que conseguem chegar cedo e apresentar informações sobre questões complexas tempestivamente. (DRUTMAN; MAHONEY, 2016)

Nesse cenário, é relevante o conceito de “*just-in-time lobbying*” (DRUTMAN; MAHONEY, 2016), que consiste na capacidade de um ator social praticar o *lobby* de forma tempestiva e oportuna. DRUTMAN e MAHONEY (2016) asseveram que para grupos de interesse com capacidade de contratar vários lobistas, desempenhar o *just-in-time lobbying* é fácil. Assim, tais grupos gozam do privilégio de identificar seus assuntos de interesse rapidamente para apresentar as informações necessárias aos tomadores de decisão. OLIVEIRA (2004, p. 97) ressalta que para os lobistas, informação antecipada (que não se confunde com privilegiada) é como um furo jornalístico, que possibilita a ação dos *lobbies* perante atores estratégicos, para verificação de tendências que podem se tornar decisões que impactam seus interesses.

Em relatório que discute a atividade de *lobby* no século XXI, a OCDE (2021, p. 119) destaca a necessidade de balancear a participação de diferentes representantes nos processos decisórios, destacando como desafios o fato de que muitas partes interessadas nem sempre estão

cientes das oportunidades de participação e o problema de que muitos atores interessados são introduzidos na discussão quando já é muito tarde. Se, por um lado, tais questões demonstram um problema de assimetria relacionado ao acesso à informação, por outro, fica evidente que enquanto o poder público não adotar os mecanismos de transparência para a prática de um *lobby* diverso e plural, os defensores de interesses terão de encontrar seus próprios meios para monitorar a atividade estatal.

Outro ponto importante que diz respeito à essencialidade da atividade de monitoramento é o fato de que processo de elaboração de leis e políticas públicas é cíclico. Não basta o pleito entrar na agenda de decisão. É preciso monitorar sempre os assuntos, proposições e normas de interesse, pois mesmo após a aprovação de um ato ou medida favorável ao *lobby* em questão, é preciso seguir monitorando para garantir a implementação (ALEMANNO, 2017, p. 261) eficiente, eficaz e efetiva da norma ou política pública, que pode ser revista a qualquer tempo. Por outro lado, AZOLIN (2020, p. 406-407) destaca que o monitoramento de proposições legislativas deve ser feito de forma permanente e minuciosa, sobretudo porque o texto pode ser modificado ao longo do processo por emendas e textos substitutivos, que podem inclusive forçar a organização a alterar seu posicionamento com relação à matéria. “Determinada proposição legislativa de interesse da organização, qualificada como positiva para os negócios, poderá, no outro dia, receber uma emenda que traga potencial risco aos negócios” (*ibidem*, p.406), explica a autora.

Por fim, vale destacar que a importância da atividade de monitoramento para as organizações é muito bem destacada na literatura sobre *issues management*. Segundo GOZETTO (2021, *online*) o gerenciamento de riscos consiste em um processo:

que define a base comum para o relacionamento estratégico entre a organização e seus *stakeholders* prioritários. Com ele é possível identificar riscos e oportunidades antes que seus *stakeholders* prioritários o façam. Esse nível de antecipação faz com que a organização seja capaz de agir rapidamente para aproveitar oportunidades ou evitar riscos antes que seus impactos e implicações se tornem relevantes para a operação ou reputação do negócio.

Um sistema eficiente de *Issues Management* propicia a rápida e eficaz construção de um quadro geral e abrangente sobre um tema, possibilitando agir antes que um risco se torne real ou antes que tenham impacto na vida do negócio. (GOZETTO, 2021, *online*)

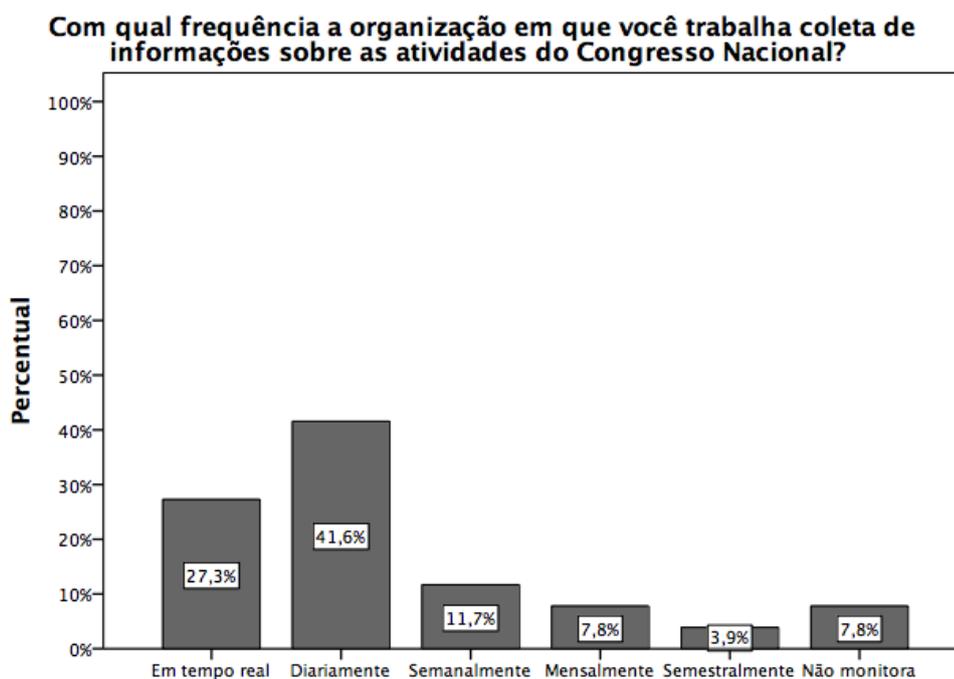
Os resultados do questionário revelam que os respondentes acompanham as atividades do parlamento bem de perto. Do total que monitoram o Congresso Nacional, 27,3% disseram que coletam informações sobre as atividades em tempo real e 41,6% disseram que coletam informações diariamente. Isso significa que 68,3% dos profissionais respondentes possuem a

capacidade de serem notificados sobre uma questão de seu interesse pertinente às atividades do Congresso dentro de 24 horas. Outros 11,7% disseram coletar informações semanalmente.

Levando-se em conta a importância da atividade de monitoramento, as razões para que uma organização opte por coletar informações com menor frequência (ou simplesmente não monitorar) podem decorrer da falta de recursos (notadamente humanos e financeiros) para desempenhar tal função ou simplesmente porque o número de proposições ou temas de interesse não é relevante ou não está sendo debatido naquela instituição.

Nosso questionário foi direcionado para profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e agentes de *Advocacy* de modo geral, que são impactados de maneiras diferentes sobre as atividades e decisões específicas da Câmara dos Deputados e do Senado.

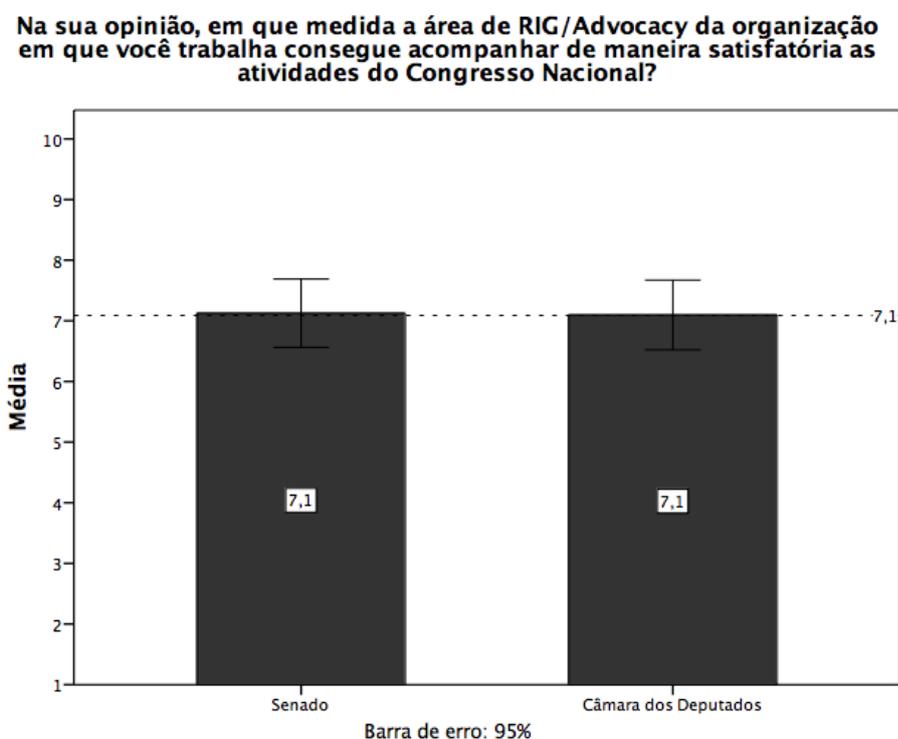
Gráfico 6 – Frequência da atividade de monitoramento do Congresso Nacional.



Fonte: o autor

Segundo OLIVEIRA (2018) somados todos os projetos de leis apresentados no Congresso Nacional desde a redemocratização, chega-se ao número de mais de 62 mil. Por outro lado, apesar do grande volume de projetos apresentados, poucos deles são aprovados. Desde 1990, aproximadamente, somente 9% dos 62 mil projetos de leis apresentados no Congresso Nacional tornaram-se leis. Em meio a tantas proposições legislativas e uma taxa baixa de aprovação, é recomendável que os *lobbies* identifiquem e foquem no que mais importa conforme seus interesses. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 61)

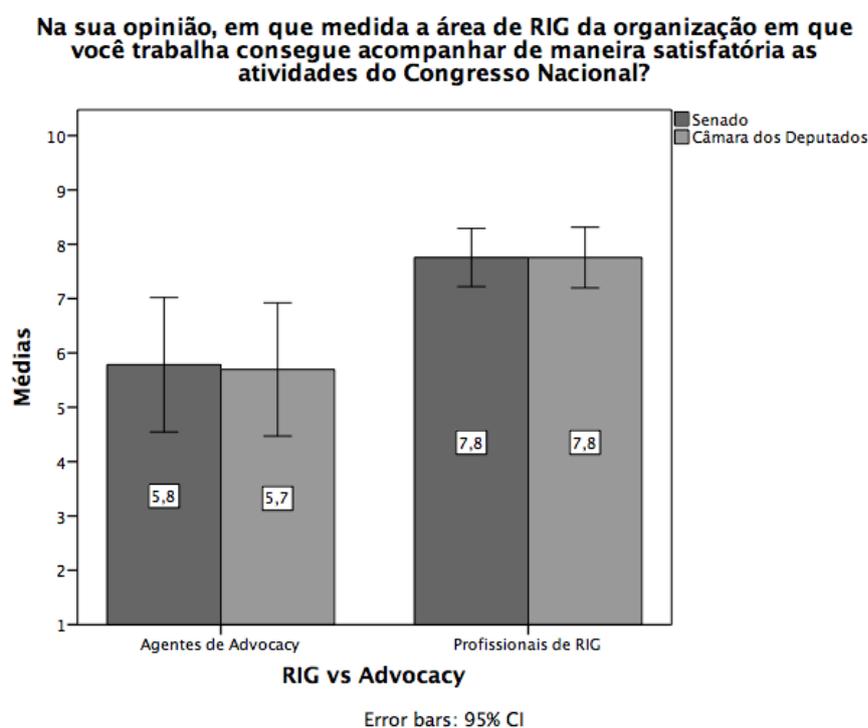
Indagados sobre, em que medida, numa escala de 1 a 10, os respondentes consideram que a organização em que eles trabalham consegue acompanhar de maneira satisfatória as atividades do Congresso Nacional, a média obtida foi de 7,1. Trata-se de um número que pode ser considerado alto quando se leva em conta os recursos necessários para o monitoramento de um volume grande de informações, ou seja, muito embora os respondentes não estejam plenamente satisfeitos, eles parecem dispor dos mecanismos para um monitoramento bem razoável de acordo com seus objetivos. Apesar do número maior de proposições e parlamentares na Câmara dos Deputados, não houve diferença no comparativo com o Senado. Gráfico 7 – Percepção sobre a capacidade de monitoramento satisfatório das atividades Congresso Nacional.



Fonte: o autor

Da análise que teve por objetivo identificar diferenças estatisticamente significativas entre a percepção dos profissionais de RIG e a percepção dos agentes *advocacy* sobre a capacidade de sua organização de acompanhar de maneira satisfatória as atividades do Congresso Nacional, verificou-se a diferença de 2 pontos (escala de 1 a 10) na média das respostas. Isso significa que é possível afirmar com 95% de intervalo de confiança que os agentes de *advocacy* participantes do *survey* percebem suas organizações menos capazes de monitorar o Congresso Nacional do que os profissionais de RIG percebem suas próprias capacidades.

Grafico 8 – Diferença entre a percepção dos profissionais de RIG e de *Advocacy* sobre a capacidade de monitoramento das atividades Congresso Nacional.



Fonte: o autor

Esse resultado pode ser visto como uma evidência de que existe uma assimetria entre a capacidade de monitoramento dos variados atores sociais que buscam influenciar o Congresso Nacional. Por outro lado, considerando que a maioria dos participantes do *survey* pertencentes ao grupo “Agentes de *advocacy*” são membros de organizações da sociedade civil que defendem interesses difusos e que, em geral, profissionais de RIG são pertencem ao setor privado, o resultado pode ser entendido como uma evidência que vai ao encontro do afirmado por SANTOS (2014, p. 26) de que o acompanhamento permanente das atividades políticas custa caro e pode estar além da capacidade das organizações defensoras de interesses difusos.

4.3 Das ferramentas tecnológicas utilizadas

Para NEIL (2019) a fase de mapeamento de proposições é um período sensível da atividade de *lobby*. O autor afirma que a legislatura passada do Congresso Nacional (2015-2018) terminou com mais de 30 mil proposições tramitando e, somente no primeiro mês da atual legislatura (2019-2023), foram apresentadas outras 1,5 mil proposições. Por sua vez, GOZETTO (2018) destaca que cerca de 764 normas de diferentes tipologias são editadas diariamente pelo Poder Executivo Federal. Nesse contexto de inflação legislativa, NEIL (2019)

afirma que no Brasil e também no exterior, várias plataformas tecnológicas inovadoras estão se apresentando como instrumento de auxílio para a atividade de *lobby*. São ferramentas automatizadas de busca de dados, algoritmos que identificam padrões supostamente preditivos, *dashboards* georreferenciados e inteligência artificial que possuem a função de dar sentido à quantidade de dados gerados pelo poder público.

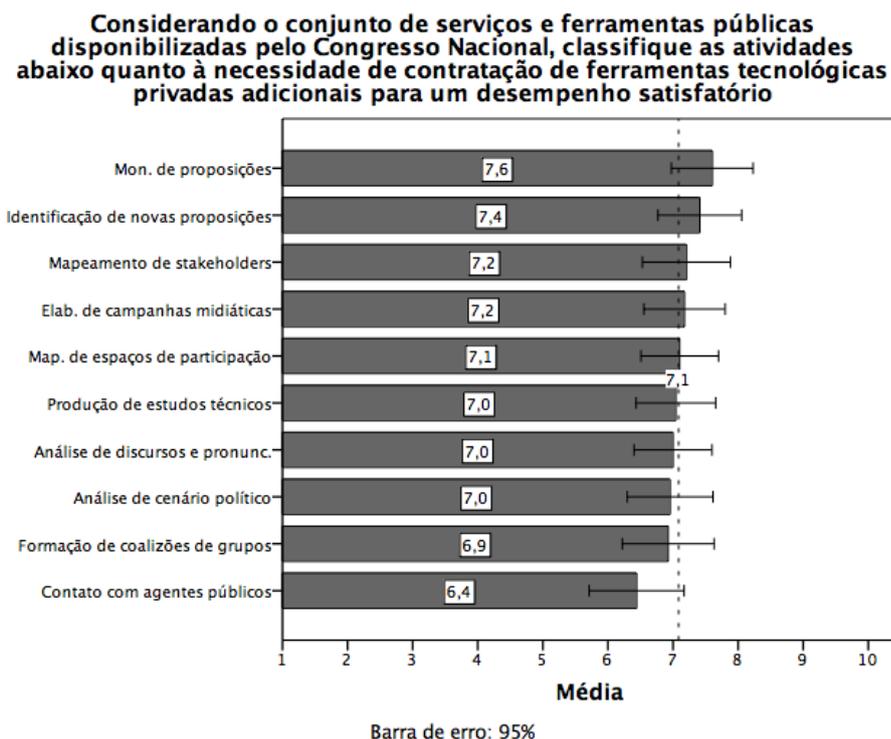
CHAIMOVICH e ERVOLINO (2021, p. 213) destacam que a tecnologia vem ganhando destaque na atividade de monitoramento, que é crucial para os lobistas, haja vista que é necessária para a construção de estratégias. Nesse contexto, os autores destacam que atualmente os profissionais de *lobby* utilizam “robôs” que coletam dados cotidianamente e os organizam em bases mais acessíveis, justamente para serem apresentados de maneira mais palatável ao usuário.

Como visto no Capítulo 3, as ferramentas tecnológicas ofertadas pelo mercado surgiram como instrumento de apoio para à atividade de *lobby* no contexto da complexidade do processo decisório e da inflação legislativa. É possível afirmar que as ferramentas tecnológicas privadas surgiram para endereçar uma demanda dos interessados por informações que não são adequadamente providas pelo poder público.

Na década passada, OLIVEIRA (2004, p. 103) já observava que o monitoramento legislativo no Brasil vinha se mostrando “cada vez mais simples” para os *lobbies*, por decorrência das medidas de transparência adotadas pela Câmara e pelo Senado e uma maior facilidade para obtenção de informações. Na época, a autora anotou que já era possível receber, por acompanhamento eletrônico, informações atualizadas via e-mail sobre a tramitação de projetos de lei (mecanismo conhecido como *push*). A esse respeito, FARHAT (2007) afirmou: “o que no passado, constituía verdadeiro quebra-cabeça é agora extraordinariamente facilitado pelos sistemas automáticos adotados pelo Congresso” (p. 97). Entretanto, a despeito da utilidade das ferramentas públicas disponibilizadas pelo Legislativo, é importante refletir sobre a eficácia delas frente aos objetivos visados pelos interessados na coleta de informações. No que se refere aos *websites* dos parlamentos, FARIA (2012, p. 103) observa que os desenvolvidos pela sociedade civil são mais capazes de suprir lacunas informacionais e facilitar análises críticas sobre o funcionamento dos legislativos e da atuação parlamentar. O autor ressalta que além dos custos organizacionais para prover informações legislativas, o Legislativo por vezes se depara, também, com limitações de natureza política, haja vista que certos tipos de informação detalhadas e cruzadas, capazes de permitir a formação de senso crítico, podem gerar um movimento interno de resistência à publicação.

No intuito de apurar a necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas privadas adicionais para um *lobby* satisfatório, pedimos aos respondentes para avaliar em que medida as ferramentas públicas já oferecidas pelo Congresso Nacional são ou não são suficientes para o desempenho de atividades-chave de uma estratégia de *lobby*.

Grafico 9 – Classificação de atividades quanto à necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas além das já disponibilizadas pelo Congresso Nacional.



Fonte: o autor

Considerando algumas das atividades típicas do trabalho de *lobby* (OLIVEIRA, 2004) (FARHAT, 2007) (PATRI, 2011) (MOREIRA, 2017) (BRASIL, 2018) elencadas, quais sejam, a) monitoramento de proposições; b) identificação de novas proposições; c) mapeamento de *stakeholders*; d) elaboração de campanhas midiáticas; e) mapeamento de espaços de participação; f) produção de estudos técnicos; g) análise de discursos e pronunciamentos; h) análise de cenário político; i) formação de coalizões; e j) contato com agentes públicos, é possível afirmar que para os respondentes, em todos os casos, a contratação de ferramentas tecnológicas privadas adicionais é necessária para um desempenho satisfatório.

Da análise que teve por objetivo identificar diferenças estatisticamente significativas entre as médias referentes à percepção dos profissionais de RIG e dos agentes *Advocacy*, foi possível identificar que no tocante à necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas privadas, os profissionais de RIG vislumbram uma necessidade maior para a identificação de

novas proposições, ao passo que os agentes de *advocacy* entendem uma maior necessidade para a elaboração de campanhas midiáticas.⁷⁶ Em todas as demais alternativas, a diferença não é estatisticamente significativa. Vejamos, então, o caso onde a diferença de percepção entre os profissionais de RIG e *advocacy* foi, de fato, percebida:

Tabela 2 – Diferença entre as médias (RIG e Advocacy) sobre a necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas privadas para um desempenho satisfatório.

Variável RIG_Advocacy		N	Média	Diferença	Desvio padrão	Significância
Identificação de novas proposições apresentadas	Agentes de Advocacy	22	6,41	- 1,41	3,18	0,072 [^]
	Profissionais de RIG	50	7,82		2,38	
Elaboração de campanhas midiáticas	Agentes de Advocacy	22	8,14	1,30	2,1	0,047*
	Profissionais de RIG	49	6,84		2,6	

Fonte: o autor.

Nota: [^] P valor menor que 0,10. * P valor menor que 0,05. Teste T para igualdade de médias. Foi utilizada a significância estatística assumindo-se que as variâncias não são iguais (teste de Levene)

Uma possível explicação para a evidência acima exposta seria a de que as organizações de *advocacy*, de modo geral, costumam utilizar mais táticas de *lobby* indireto (*outsidelobbying*) (RIBEIRO *et al.*, 2021, p.173; GOZETTO, 2018) dentre as quais tem-se a elaboração de campanhas midiáticas. A esse respeito, merecem ser citados os escritos sobre o uso dos “alarmes de incêndio” nos processos de tomada de decisão (ALMEIDA, 2016b) (BACOVIS; SANTOS, 2019) (AMORIM NETO; TAFNER, 2002) que em grande medida são manejados por agentes de *advocacy* e talvez possa servir para a compreensão do achado.

A partir do trabalho de BACOVIS e SANTOS (2019, p. 77) é possível compreender o alarme de incêndio como um instrumento de ação reativa sobre o que se passa no parlamento. Trata-se de um mecanismo de propagação de informações que proporciona ganho

⁷⁶ Nestes casos, utilizando-se o software IBM SPSS 20, realizamos teste de Levene com o objetivo de aferir se a variância é igual ou não entre os grupos (RIG e Advocacy) e o T-Test para indicar se a diferença entre as médias é estatisticamente significativa, ou seja, para apurar se é possível afirmar que existe diferença entre as respostas com um nível de confiança de 95%. Ocorre que no caso da contratação de ferramentas privadas para identificação de novas proposições, só é possível afirmar com 90% de confiança, haja vista que o resultado da significância verificada no teste de Levene não foi maior do que no T-Test.

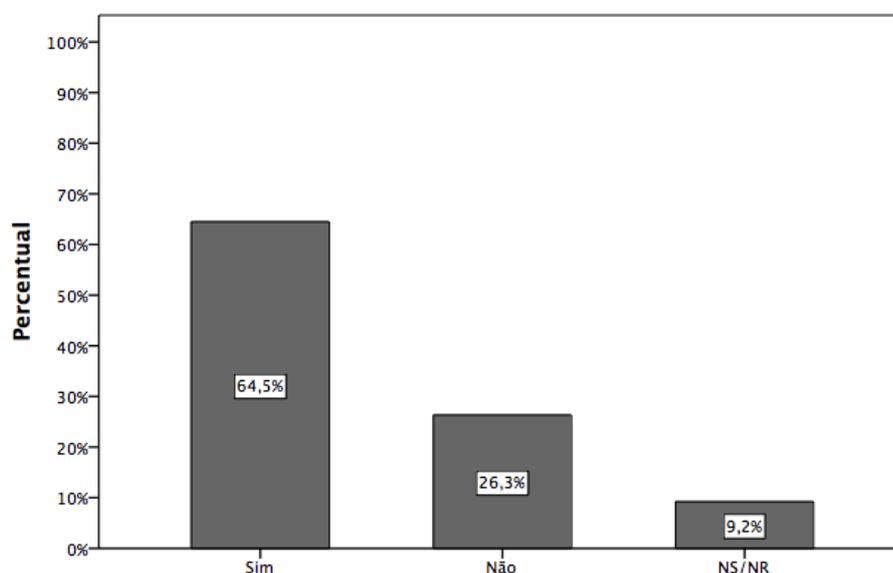
informacional aos parlamentares e adequação da agenda do legislativo aos interesses sociais. No que diz respeito à atuação das organizações da sociedade civil que defendem interesses difusos, é frequente a elaboração de campanhas midiáticas a partir do acionamento de tais alarmes de incêndio para chamar a atenção e pressionar os parlamentares.

No que se refere a uma maior percepção de necessidade de contratação de ferramentas tecnológicas privadas para a identificação de novas proposições pelos profissionais de RIG, uma possível explicação é a maior quantidade de assuntos regulatórios, que estas organizações precisam identificar e monitorar. Outra possível explicação é o provável interesse maior por uma identificação de novas matérias de forma mais célere pelos profissionais de RIG, para uma atuação mais efetiva.

Por mais que a necessidade de utilização de ferramentas tecnológicas privadas adicionais possa ser identificada como importante, isso não significa necessariamente que a organização as utilizará. Para endereçar a demanda por mais informações, existem diversas tecnologias privadas de coleta de informações para acompanhamento do Congresso Nacional, dentre as quais podemos citar radares, *crawlers*, *softwares*, sistemas, aplicativos, programas, inteligência artificial, portais especializados, etc. A maioria dos participantes do *survey* disseram que conhecem ou utilizam essas tecnologias:

Grafico 10 – **Conhecimento e utilização de ferramentas tecnológicas privadas de monitoramento do Congresso Nacional.**

A organização em que você trabalha conhece/utiliza alguma ferramenta tecnológica privada de coleta de informações para acompanhar as atividades do Congresso Nacional, tais como radares, *crawlers*, *softwares*, sistemas, aplicativos, programas, inteligência artificial, portais especializados, etc?



Fonte: o autor

O exposto revela que as ferramentas tecnológicas privadas de monitoramento do Congresso Nacional são relativamente bem conhecidas no campo de RIG e de *Advocacy*.

SELIGMAN e BANDEIRA (2018, p. 341) anotam que para minimizar os custos envolvidos na atividade de monitoramento, que é complexa e pode exigir um grande número de pessoal especializado, algumas organizações utilizam robôs (máquinas sobre as quais falamos no Capítulo 3) para acompanhar atos e eventos do poder público disponibilizados na internet. Os autores observam que as máquinas emitem alertas sobre as tramitações que são monitoradas, mas nem sempre conseguem captar dados e informações no tempo que a atividade de *lobby* requer, haja vista que nem sempre as instituições públicas atualizam seus *websites* em tempo real, o que gera atraso no monitoramento.

Segundo DRUTMAN & MAHONEY (2016), a natureza caótica do processo legislativo e do *lobby* ali praticado reforça a assimetria entre os grupos de interesses. Por outro lado, não se pode ignorar que além do aspecto informacional, a atividade *lobby* possui também como pilar fundamental a criação de relacionamentos sólidos com os tomadores de decisão (MCKINLEY; GROLL, 2015; GOZETTO, 2018). Isso significa que as organizações que dispõem de recursos para assimilar o que ocorre nas instâncias decisória provavelmente terão mais tempo para se dedicar às atividades estratégicas e de relacionamento com autoridades e demais atores-chave de sua estratégia de *lobby*.

Em um estudo empírico que envolveu a aplicação de um questionário sobre uma amostra de 300 lobistas americanos, NOWNES (2013, p. 81) encontrou o dado de que o lobista médio consome 28% do seu tempo em atividades de *lobby* direto contra 40% em atividades de monitoramento. Diante disso, o autor fez o seguinte comentário: “*the typical lobbyist perhaps should be called ‘monitorist’ (which is not a real word) instead of lobbyist*” (p. 81). Para GALVÃO *apud* VENTURA (2019), o uso de soluções tecnológicas pode economizar cerca de 75% do tempo despendido em atividades de monitoramento das equipes de *lobby*, o que permite o direcionamento de esforços para trabalhos de natureza intelectual e de inteligência que, na sua visão, agregam mais valor à atividade de defesa de interesses como um todo.

Diante da relevância do uso de tecnologias privadas para subsidiar a atividade de *lobby*, é relevante identificar eventuais barreiras de apropriação de tais ferramentas. No questionário aplicado, foi perguntado aos participantes quais seriam os motivos pelos quais sua organização não utiliza tais ferramentas, a partir das seguintes opções de múltipla escolha:

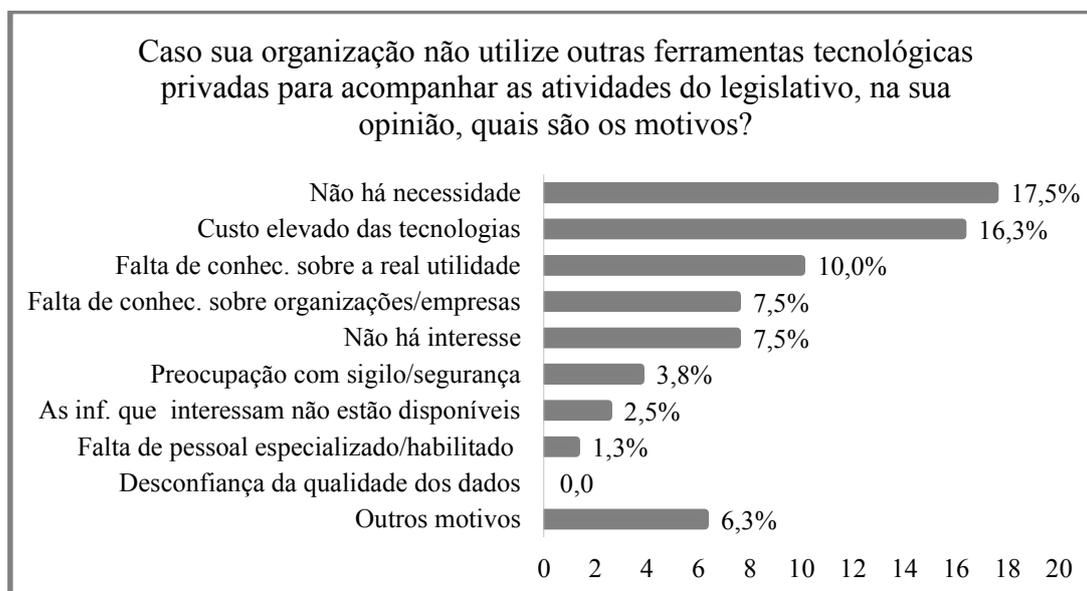
- a) não há necessidade;
- b) custo elevado das tecnologias;

- c) falta de conhecimento sobre a real utilidade das ferramentas;
- d) falta de conhecimento sobre organizações ou empresas que oferecem tais serviços;
- e) não há interesse;
- f) preocupação com sigilo ou segurança;
- g) as informações que mais interessam não estão disponíveis;
- h) falta de pessoal especializado ou habilidade para lidar com as ferramentas;
- i) Desconfiança com relação à qualidade dos dados coletados pelas tecnologias;
- j) Outros motivos.

Para elaboração do resultado exposto a seguir, foi considerado o percentual válido decorrente da reunião das opções de múltipla escolha marcadas pelos respondentes, ou seja, o gráfico abaixo deve ser interpretado por frequência percentual em que aquela opção foi selecionada (não número de respostas). No caso, consideramos apenas aqueles que efetivamente responderam a esta questão específica, ou seja, o resultado não corresponde à percepção de todos os participantes do *survey*, mas sim à percepção daqueles que selecionaram os motivos pelos quais sua organização não conta com ferramentas tecnológicas privadas.

Por exemplo, entre todos motivos, a percepção de que a contratação não é necessária (não há necessidade) corresponde a 17,5 % dos casos. A ver:

Gráfico 11 – **Motivos de não utilização de ferramentas tecnológicas privadas**



Fonte: o autor

É provável que os profissionais que marcaram que a contratação de tecnologias privadas não é necessária acompanham poucos temas ou proposições, muito específicos, no âmbito do legislativo. Pode ser que, por isso, eles entendem que as ferramentas já

disponibilizadas pelo Congresso Nacional são suficientes. Outra possível explicação é que tais atores podem possuir outros tipos de recursos para desempenhar atividade de monitoramento, dentre os quais podemos citar especialmente boas conexões e relacionamentos tanto com agentes públicos quanto com parceiros que atuam no mesmo setor. Com efeito, existem informações que tecnologia alguma será capaz de captar, pois não estará armazenada em bancos de dados. Como se sabe, muitas negociações são conduzidas antes de serem registradas em algum documento ou proposição. De certa forma, o tipo de informação captada dos bancos de dados do parlamento são registros do que já foi previamente decidido nos bastidores. É claro que para os que não tiveram na mesa de negociação, o quanto antes a informação chegar, melhor, mas as atividades de relacionamento com atores chave estratégicos é indispensável de tal forma que o ator bem relacionado pode até mesmo dispensar a importância do uso de tecnologias. É claro, porém, que quanto maior o número de assuntos a serem monitorados, maior será o desafio de se manter bem informado sobre tudo.

Mas para os respondentes que entendem que a contratação de ferramentas tecnológicas privadas é relevante, o principal obstáculo é o custo de tais tecnologias. Trata-se de uma evidência relevante à luz das hipóteses da presente pesquisa, sobre o impacto que o uso de dados abertos pode ter para aumentar ou equalizar a assimetria de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional.

Por um lado, a disponibilização de dados conforme boas práticas e princípios de dados abertos, reduz o custo de tratamento dos dados e transformação deste em informação e conhecimento pelos intermediários da cadeia de dados abertos. Entretanto, conforme bem assinala ANGÉLICO (2016, p. 126) esse tipo de transparência pode aprofundar a assimetria informacional entre os grupos sociais, pois são os mais endinheirados possuem maior capacidade de processar os dados.

Todavia, segundo ERVOLINO (2019), o preço de serviços de monitoramento do legislativo gira em torno de vinte a trinta mil reais mensais no mercado de consultorias especializadas em RIG. O preço médio para serviços de monitoramento menos modernos, segundo PORTO (2017) era 12 mil reais mensais no ano de 2017 e a transformação tecnológica em tal mercado poderia reduzir o custo para cerca de 5 mil reais, custo esse, que segundo ERVOLINO (2019), em 2019 estaria próximo de dois mil reais mensais.

Existem variados modelos de negócio neste mercado de empresas de tecnologia que oferecem serviços de suporte à atividade de *lobby*. Há consultorias que apenas notificam seus clientes sobre novos eventos legislativos e há, também, empresas que entregam informações mais trabalhadas, relatórios e conhecimento especializado. O custo varia conforme a

sofisticação do serviço e as funcionalidades demandadas pelo cliente. É comum, também, a cobrança de um valor de monitoramento diferente a depender do número de casas legislativas de interesse, ou seja, quanto mais parlamentos e bases de dados monitoradas, maior poderá ser o custo, de modo que o valor citado de aproximadamente 2 mil reais (no ano de 2019) não deve ser entendido como o valor suficiente para dispor de todos os mais avançados serviços tecnológicos de monitoramento disponibilizados pelas empresas de tecnologia atualmente. Ademais, deve-se levar em conta que a empresa pode cobrar tanto pelo serviço de monitoramento quanto pela licença de uso de sua plataforma tecnológica, número de usuários, monitoramento de outras instituições, entre outros custos adicionais. No presente trabalho não tivemos como objetivo realizar uma pesquisa de mercado sobre ferramentas tecnológicas de suporte à atividade de *lobby*, entretanto, é importante fazer essas breves considerações para que possamos ilustrar um possível problema de apropriação das tecnologias por diferentes sociais.

O que se percebe a partir do gráfico acima exposto (Gráfico 11) é que a despeito da democratização do acesso a novas tecnologias, sobretudo devido à redução dos custos catalisada pela desmonopolização do capital informacional via dados abertos (BARBALHO, 2014), ainda há muitos atores sociais que não conseguem arcar com os custos de tais ferramentas.

Uma outra evidência interessante que pode ser extraída do Gráfico 11 é a de que este nicho de mercado provavelmente é ainda ocupado por um número pequeno de empresas de tecnologia. É o que se percebe a partir dos resultados que indicam que ainda falta conhecimento por parte dos profissionais de RIG e de *advocacy* a) sobre a real utilidade das ferramentas e b) sobre organizações ou empresas que oferecem tais serviços. Vale ressaltar que a transformação digital via dados abertos no mercado de *lobby* teve início há pouco tempo. Uma breve consulta aos projetos elencados no portal de dados abertos da Câmara dos Deputados revela que as principais iniciativas neste nicho específico tiveram início no ano de 2016, na esteira de uma maior maturidade das políticas de publicação de dados abertos pelo Congresso Nacional.⁷⁷

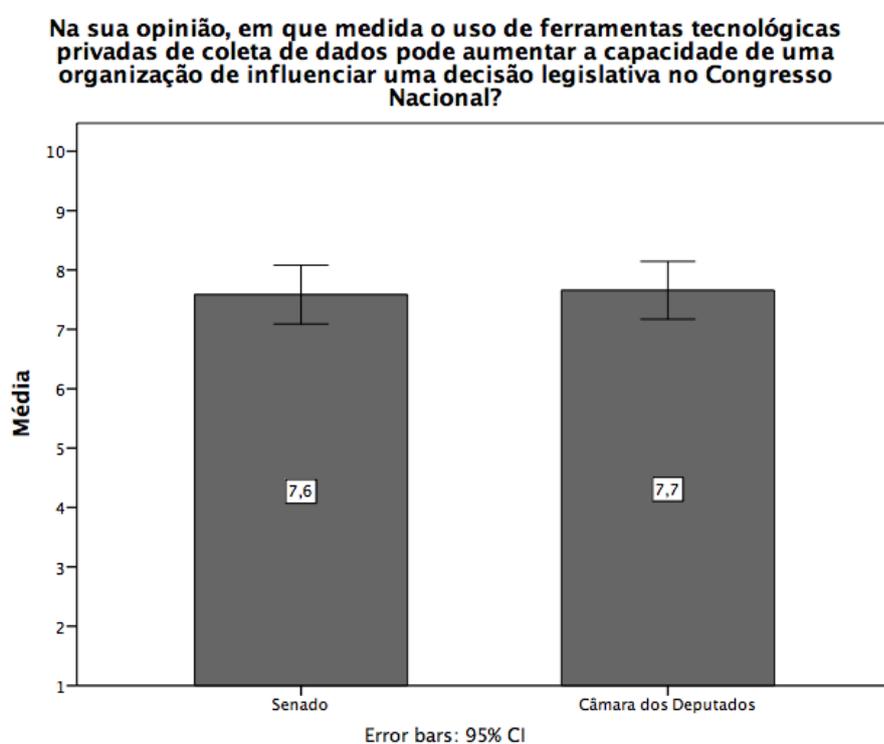
Por fim, uma outra questão que merece ser considerada é a preocupação com o sigilo e a segurança das informações inseridas nas plataformas. A atividade de *lobby* é extremamente sensível e um eventual vazamento de dados, de fato, pode ter um custo, sobretudo reputacional, imensurável para os *lobbies*. O uso das ferramentas tecnológicas envolve a gestão de informações sensíveis, tais como: a) seleção de proposições que são prioritárias para a organização, inclusão de notas e comentários sobre os impactos da proposição; b) seleção dos

⁷⁷ Cf. “Projetos da comunidade” Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/community/blogger.html>>. acesso em out. 2021.

principais parlamentares aliados e não aliados; c) registro de atividades de relacionamento e resultado de encontros com atores-chave, entre outros. Tudo isso são informações confidenciais para os *lobbies*, de modo que marcar seus passos em uma plataforma que não seja segura o suficiente pode ser perigoso.

Feita a análise de algumas questões que provavelmente dificultam um uso em maior escala de ferramentas tecnológicas de suporte à atividade de *lobby*, vejamos qual é a percepção dos profissionais de RIG e *advocacy* sobre o impacto que o uso de tais tecnologias pode ter sobre a capacidade de uma organização influenciar uma decisão do Congresso Nacional.

Gráfico 12 – Percepção sobre o impacto do uso de ferramentas tecnológicas no aumento da capacidade de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional.



Fonte: o autor

Da análise do Gráfico 12, infere-se que os profissionais de RIG e *advocacy* participantes do *survey* acreditam em grande medida que o uso de tecnologias aumenta a capacidade de influência tanto sobre a Câmara dos Deputados, quanto no Senado federal. O resultado vai ao encontro do afirmado por OLIVEIRA (2018) e VEIGA (2018) no sentido que os *lobbies* que utilizam ferramentas tecnológicas são mais competitivos.

Aqui cabe ressaltar que de forma alguma tal resultado deve ser interpretado como se o uso de novas tecnologias bastasse para influenciar uma decisão. No presente trabalho, estamos tratando do papel da tecnologia e dos dados abertos apenas como recursos que podem

eventualmente instrumentalizar positivamente a atividade de *lobby*, que por natureza, não dispensa a interação humana. Com efeito, máquinas não negociam, não despacham com autoridades, nem substituem as riquezas decorrentes da interação humana. E isso provavelmente permanecerá assim. Nesse sentido, tem-se a reflexão de CHAIMOVICH e ERVOLINO (2021):

atividade de Relgov ainda é essencialmente humana e continuará sendo em grande medida. Essa característica tem como pressuposto que as ações demandam negociação e concertação, algo que a máquina não consegue fazer. Entendemos, portanto, que a tecnologia permanecerá como ferramenta cada vez mais imprescindível e certamente auxiliar à atividade de Relgov, com o papel de fornecer insumos fáticos às percepções dos profissionais. Entretanto, a decisão sobre o que fazer com as informações obtidas será, sempre, dos profissionais. (CHAIMOVICH; ERVOLINO, 2021, p. 217)

VEIGA (2018, p.26) ressalta que o mundo da política como um todo é imprevisível e envolve múltiplos interesses, de variados atores, com diversos níveis de influência. Tal ambiente altamente competitivo e em constante movimento é desafiador para os lobistas. Contudo, para o autor, as ferramentas digitais, o uso de inteligência artificial, a análise de *Big Data* e as plataformas digitais estão transformando o mercado e possuem o potencial de aumentar a capacidade dos *lobbies* de alcançarem seus objetivos, inclusive por meio da previsão do comportamento político de tomadores de decisão.

A pesquisa de OLIVEIRA (2018) envolveu a construção de um artefato pensado para o uso de lobistas, que seria capaz de explicar e prever se um determinado Projeto de Lei Ordinária seria aprovado ou não na Câmara dos Deputados. Em suas conclusões, o autor afirmou que:

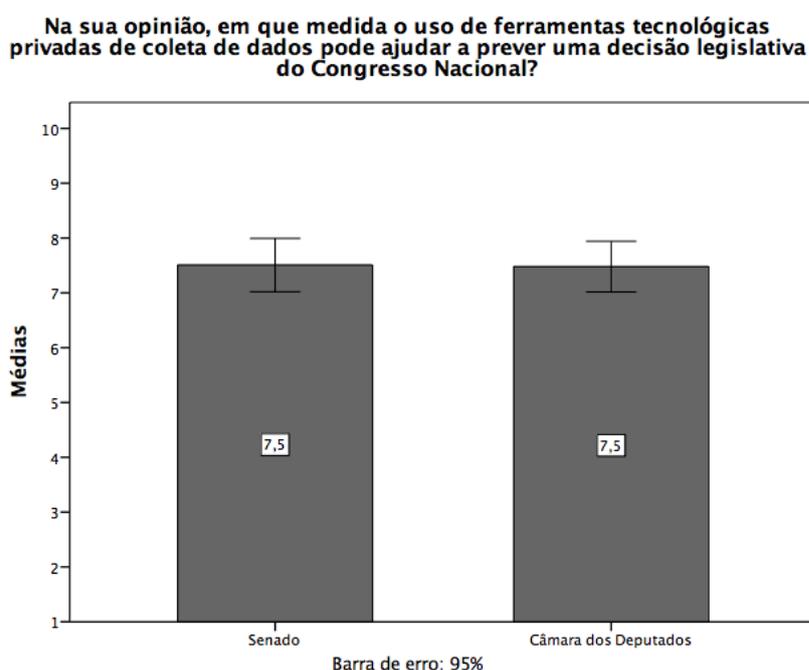
Com as informações e insights gerados pelos nossos artefatos, os mais diversos grupos de pressão podem entender melhor as regras do Processo Legislativo e potencializar a sua participação. Além disso esses Grupos poderão avaliar objetivamente o contexto de um Projeto de Lei Ordinária, e verificar se vale a pena ou não investir tempo e recursos tentando influenciar as decisões dos parlamentares. (OLIVEIRA, 2018, p. 92)

OLIVEIRA (2018, p. 47 *et seq.*) citou alguns trabalhos acadêmicos relacionados ao uso de modelos preditivos para o Congresso Norte Americano que mencionamos a seguir. LIBBY (1897) *apud* OLIVEIRA (2018), ainda no século XIX, defendeu o uso de dados dos votos dos congressistas para compreender o comportamento político do Parlamento, ao invés de analisar somente os poucos discursos registrados, que era a forma mais comum de estudar as atividades legislativas na época. YANO *et. al.*. (2012) *apud* OLIVEIRA (2018) propuseram e validaram uma metodologia para prever se um determinado projeto de lei passaria pela primeira fase do Processo Legislativo Norte Americano (aprovação do projeto pelas Comissões), com uma taxa média de erro de 9,9%. WANG *et. al.*. (2012) *apud* OLIVEIRA

(2018) criaram um artefato capaz de prever os votos dos parlamentares em um determinado projeto de lei no Congresso Americano que alcançou uma performance acima de 90% em seus experimentos. NAY (2016) *apud* OLIVEIRA (2018) testou diversos modelos de Aprendizado de Máquina em 70 mil projetos de lei apresentados entre 2001 e 2015 para prever se um projeto seria aprovado ou não no Congresso Americano. Após uma série de experimentos com 8 modelos distintos alcançou-se uma precisão de mais 90%. Já WANG *et. al.*. (2016) *apud* OLIVEIRA (2018) a partir do uso de diferentes tipos de dados como os votos dos parlamentares, características do perfil do parlamentar, texto e aspectos semânticos do projeto de lei, construiu um modelo preditivo supervisionado com performance acima de 92%. Por fim, EIDELMAN *et. al.*. (2018) *apud* OLIVEIRA (2018) usando o conteúdo de texto e as características de mais de 1 milhão de projetos de lei apresentados nos 50 Estados Americanos, criaram um modelo capaz de explicar e comparar as principais características que são relevantes para os processos legislativos de cada estado. No final, o modelo apresentou poder preditivo de aprovação com uma acurácia média de 86%.

Com o objetivo de colher a opinião dos profissionais de RIG e de *Advocacy* sobre o tema da previsibilidade das decisões do legislativo a partir do uso de novas tecnologias, perguntamos sobre em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode ajudar a prever uma decisão legislativa do Congresso Nacional.

Grafico 13 – Percepção sobre o impacto do uso de ferramentas tecnológicas no aumento da capacidade de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional.



Fonte: o autor

O resultado vai ao encontro do afirmado por (OLIVEIRA, 2018) e sinaliza que na visão dos respondentes, alguma previsão é possível, sim, de ser feita. Isso pode resultar em uma vantagem para os atores que dispõem de tais recursos tecnológicos. Aqui cabe destacar que quando se fala em previsibilidade, nem sempre o objetivo é afirmar em termos percentuais quais são as chances de aprovação ou rejeição de uma proposição. Por mais que existam ferramentas no mercado que se propõem a fazer isso⁷⁸ é possível trabalhar com tendências, nuances e análises menos ambiciosas, que a partir do cruzamento de dados sobre as proposições e os parlamentares, sinalizam qual é o comportamento mais provável do parlamentar. Um exemplo clássico é a análise sobre a fidelidade dos parlamentares perante a orientação da liderança do partido, da bancada ou do Poder Executivo. Mesmo não sendo possível afirmar com certeza, é provável (não certo) que um parlamentar fiel votará segundo a orientação de sua respectiva liderança.

4.4 Do impacto dos dados abertos

No tópico anterior buscamos captar a percepção dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e dos agentes de *advocacy* sobre o uso de tecnologias e seu potencial impacto na capacidade de influência perante o Congresso Nacional. Optamos por utilizar o termo “ferramenta tecnológica” nas questões, partindo da premissa de que o usuário de tais ferramentas, diante da visualização dos dados e das informações de que precisa, pode não dominar os preceitos da ciência de dados e conhecer o conceito de dado aberto, que eventualmente pode ser a matéria prima para a ferramenta tecnológica em questão. Se optássemos por perguntar somente a respeito da percepção dos profissionais sobre o impacto dos dados abertos, correríamos o risco de não obter evidências necessariamente relacionadas ao conceito de dado aberto que interessa para o presente trabalho. Tal preocupação é relevante quando se leva em conta que a difusão dos conceitos da ciência de dados e dados abertos é recente.

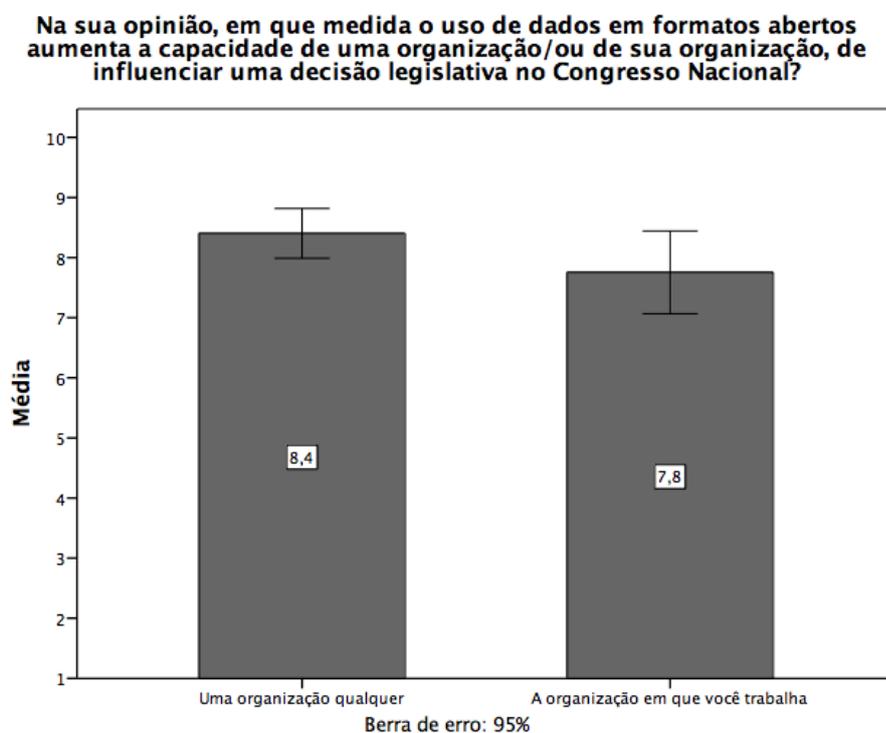
Quando perguntados sobre o nível de conhecimento sobre o conceito de dados abertos, a média encontrada foi de 6,6 numa escala de 1 a 10. Trata-se de uma média que não é alta, mas pode ser entendida como um indicativo de que os respondentes podem não conhecer em grande

⁷⁸ Um exemplo é o “Aprovômetro” do portal JOTA, uma ferramenta de *machine learning* que supostamente seria capaz de inferir a probabilidade de aprovação de projetos em tramitação no Senado ou na Câmara. Cf. <<https://www.jota.info/tudo-sobre/aprovometro>> Acesso em out. 2021.

profundidade o conceito de dados abertos, mas sabem minimamente do que se trata. Aqui vale mencionar que, em geral, os profissionais de relações institucionais e governamentais possuem um alto grau de instrução acadêmica (GALVÃO, 2018b). Por outro lado, o debate sobre os conceitos de transparência e a importância dos dados abertos, bem como o uso de tecnologias da informação e comunicação para fins de *accoutability* é muito presente e difundido especialmente por organizações do terceiro setor que fazem *advocacy* (BARBALHO, 2014, p. 100).

Com o objetivo de apurar a percepção dos respondentes sobre o impacto dos dados abertos na atividade de *lobby*, perguntamos sobre em que medida o uso de dados em formatos abertos aumenta a capacidade de uma organização influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional. A pergunta foi feita duas vezes. A primeira, visava captar a percepção sobre o uso de dados abertos por uma organização qualquer. A segunda visava captar a percepção sobre impacto na organização em que o respondente trabalha.

Grafico 14 – Percepção sobre o impacto do uso de dados abertos sobre a capacidade de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional.



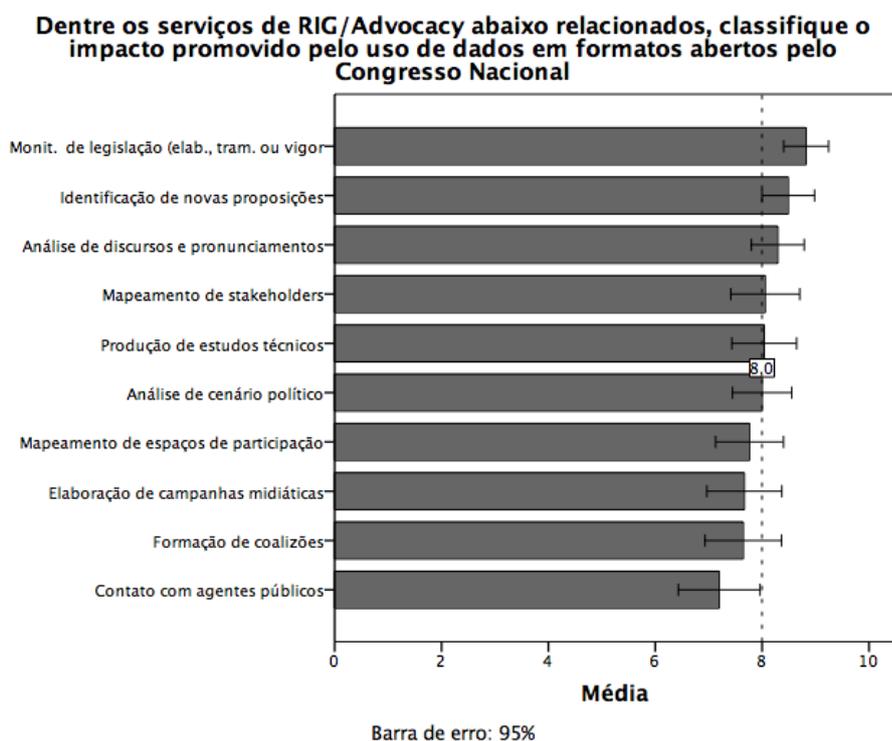
Fonte: o autor

Como se vê, não houve diferença estatisticamente significativa entre as perguntas que trataram do impacto dos dados abertos sobre capacidade de influência de uma organização qualquer e a organização em que o profissional trabalha.

O resultado é uma evidência para rejeição da hipótese nula da presente tese. Na hipótese nula (H_0), partimos da premissa de que existe assimetria na influência entre os *lobbies* e especulamos que o uso de dados abertos não importa, ou seja, não interfere na assimetria. Porém, na percepção dos profissionais de RIG e de *advocacy* o uso de dados abertos afeta, sim, positivamente a capacidade de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

A pergunta feita no tópico anterior sobre o uso de tecnologias privadas adicionais às ferramentas públicas já disponibilizadas pelo Congresso Nacional foi feita novamente, de forma parecida. Porém, desta vez buscamos captar especificamente o impacto dos dados abertos em atividades típicas de uma estratégia de *lobby*. Em outras palavras, buscamos aferir o impacto do insumo que pode ser usado pelas tecnologias, ao invés de perguntar sobre o uso das tecnologias em si.

Grafico 15 – Percepção sobre o impacto do uso de dados abertos em atividades típicas de uma estratégia de *lobby*.



Fonte: o autor

Os resultados revidenciam novamente que dados abertos são relevantes para a atividade de *lobby*. Foi verificada uma percepção de impacto do uso de dados abertos acima da média em atividades de monitoramento da legislação em fase de elaboração, tramitação ou vigor, bem como de identificação de novas proposições.

Aqui cabe destacar, novamente, que um dos principais ganhos que o uso de dados abertos promove é a possibilidade de uma transparência em tempo real, que no contexto da atividade de *lobby* é fundamental. Nesse sentido, elucidativas são as observações de AZOLIN (2020, p. 402) que explica que o monitoramento legislativo funciona como um sistema de alerta para as organizações que fazem *lobby*.

O monitoramento legislativo é o “radar” político da organização. Inesperadamente, uma situação que incomoda a sociedade, ou determinado segmento da sociedade, poderá ingressar na agenda do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo. Assim, o monitoramento legislativo comporta-se como um sistema de alerta. (AZOLIN, 2020, p. 402)

Dando prosseguimento na análise dos resultados, verifica-se que o potencial impacto do uso de dados para atividades de contato com agentes públicos ficou abaixo da média, ou seja, o uso de dados abertos provavelmente é menos transformador na última milha da atividade de *lobby*, que é o contato direto com os tomadores de decisão. Com impacto significativo, mas dentro da margem de erro, temos as atividades de mapeamento de *stakeholders*; elaboração de campanhas midiáticas; mapeamento de espaços de participação; produção de estudos técnicos; análise de discursos e pronunciamentos; análise de cenário político e formação de coalizões.

Da análise que teve por objetivo identificar diferenças estatisticamente significativas entre as médias referentes à percepção dos profissionais de RIG e dos agentes *Advocacy*, foi possível verificar que no tocante ao uso de dados abertos para a produção de estudos técnicos, os agentes de *Advocacy* percebem um impacto maior (1,1 ponto) em comparação com a percepção dos profissionais de RIG. A ver:

Tabela 3 – Diferença entre a percepção dos profissionais de RIG e de *advocacy* sobre o impacto dos dados abertos na elaboração de estudos técnicos.

Variável RIG_ <i>Advocacy</i>		N	Média	Diferença	Desvio padrão	Significância
Produção de estudos técnicos	Agentes de <i>Advocacy</i>	17	9,00	- 1,19	1,22	0,048*
	Profissionais de RIG	42	7,81		2,28	

Fonte: o autor.

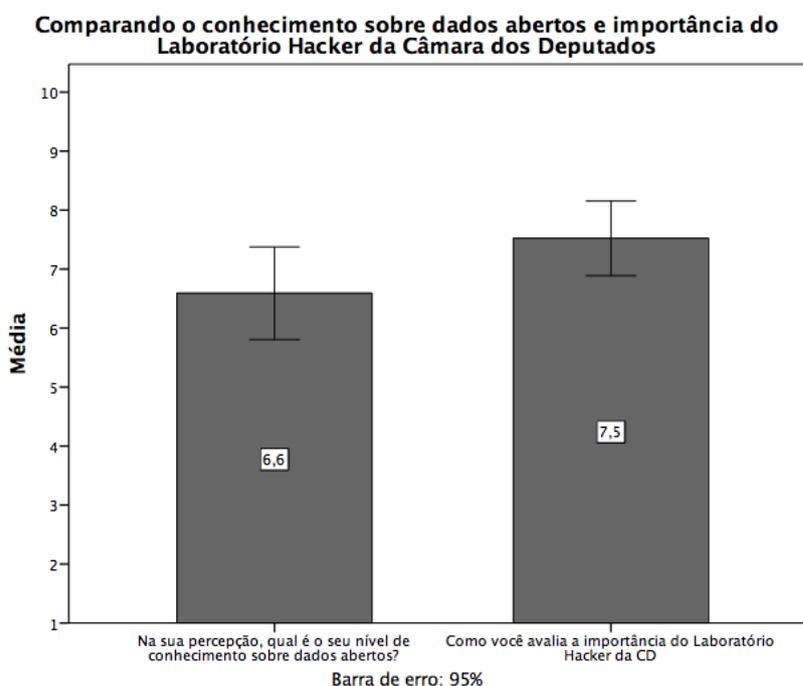
Nota: *P valor menor que 0,05. Teste T para igualdade de médias. Foi utilizada a significância estatística assumindo-se que as variâncias não são iguais (teste de Levene)

Uma provável explicação para a diferença acima apontada pode ser uma maior difusão de estudos e relatórios públicos sobre o uso de dados na comunidade de *advocacy* (BARROS, *et al.*, 2021; PARLAMETRIA, 2019a, 2019b, 2021).

Considerando a importância das atividades mencionadas para um *lobby* bem-sucedido, bem como a essencialidade da atividade de monitoramento, que inclusive pode resultar em vantagem competitiva ao possibilitar a prática do *lobby* oportuno, podemos interpretar os resultados como uma evidência de que o uso de dados em formato abertos interfere na capacidade de influência dos defensores de interesses perante o Congresso Nacional.

No âmbito do questionário, nós também perguntamos sobre a importância do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados para a atividade de Relações Institucionais e Governamentais e de *advocacy*. O resultado foi o seguinte:

Grafico 16 – Percepção sobre a importância do laboratório hacker da Câmara dos Deputados para a atividade de RIG e de *Advocacy*.



Fonte: o autor

O exposto revela que o laboratório de inovação da Câmara dos Deputados possui o potencial de ser visto como um instrumento importante para a atividade de defesa de interesse de diferentes atores sociais. Conforme visto no Capítulo 3.4, a unidade possui um importante papel relacionado à educação para o uso efetivo dos dados abertos, bem como para a criação de ferramentas que usam dados abertos para a compreensão, em tempo real, do processo legislativo, do comportamento dos deputados federais e dos debates que ocorrem no parlamento.

Se funcionassem bem, tais ferramentas poderiam ser recursos úteis para atividade de defesa de interesses da sociedade civil. Segundo CRUVINEL (2016) “A incorporação de

tecnologia nas relações governamentais deve ser entendida como um processo e os *hackathons* são ferramentas que auxiliam nessa tarefa” (p. 32). No mesmo sentido, (SANTOS, 2016, p. 52) observa que além de fomentar a criação de ferramentas digitais, o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados promove a inovação no Legislativo e a aproximação com a sociedade civil, especialmente no que se refere à indicação de caminhos para a divulgação de dados abertos e para a formação de redes de colaboração com outros órgãos públicos, instituições de ensino e organizações da sociedade civil, dentre elas, “entidades com perfil de ‘*advocacy*’ ou ativismo político” (*ibidem.* p. 60).

4.6 Impacto dos dados abertos sobre a capacidade de influência perante o Congresso Nacional: modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários.

Segundo FILHO *et al.* (2011), a análise de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) é um modelo estatístico usualmente empregado na Ciência Política. PALLANT (2007, p. 146) *apud* FILHO *et al.* (2011, p. 48) assevera que a “regressão múltipla não é apenas uma técnica, mas uma família de técnicas que podem ser usadas para explorar a relação entre uma variável dependente contínua e um número de variáveis independentes ou preditoras” (FILHO *et al.*, 2011, p. 48).

Na análise de regressão, é possível estimar o grau de associação entre uma variável dependente e o conjunto de variáveis independentes, que são explicativas. O objetivo é resumir a correlação entre as variáveis independentes em face da dependente em termos da direção (positiva ou negativa) e magnitude (fraca ou forte) dessa associação. Mais especificamente, é possível utilizar as variáveis independentes para prever os valores da variável dependente. Em regressões multivariadas – compostas de mais de uma variável independente –, como no nosso caso, é possível também identificar a contribuição de cada variável independente sobre a capacidade preditiva do modelo como um todo. (FILHO *et al.*, 2011, p. 49).

Como variável dependente, definimos a percepção do profissional sobre a capacidade da organização em que ele trabalha de influenciar uma decisão do Congresso Nacional.⁷⁹ Com o intuito de investigar o impacto do uso dos dados abertos sobre a influência das organizações perante o Congresso Nacional, elencamos três variáveis *proxy*, quais sejam, o nível de conhecimento sobre dados abertos; a frequência da atividade de monitoramento e o tipo de ferramenta tecnológica privada utilizada pelo profissional de RIG ou *advocacy*. Uma variável *proxy* é aquela que se apresenta no lugar da real variável de interesse (dados abertos) e que com esta possui relação. Decide-se pela utilização de uma variável *proxy* quando a real variável de interesse não está disponível ou é demasiadamente difícil de se medir. Entendemos que é esse o caso do uso dos dados abertos no contexto da presente pesquisa, pois o profissional de RIG ou de *advocacy*, em primeiro lugar, poderia não compreender o conceito de dados abertos e seus princípios com profundidade e em segundo lugar, poderia não conhecer se ou como efetivamente ocorre o uso de dados abertos pelas ferramentas tecnológicas que eles eventualmente utilizam.

⁷⁹ Considerando que não houve diferença estatisticamente significativa no comparativo entre percepção sobre a capacidade de influenciar a Câmara dos Deputados ou o Senado, as médias foram unificadas.

Foram adicionadas também aos modelos, variáveis independentes sobre o tipo de organização que os profissionais de RIG ou *advocacy* declararam pertencer. A inclusão de tais variáveis foi importante para conferir consistência aos resultados e para verificar se o fato de o respondente pertencer a determinado tipo de organização interferiria nos resultados das variáveis *proxy*.

Por fim, foi adicionada uma variável de controle, que denominamos “Grupos influentes”. Esta variável reuniu as respostas dos profissionais de RIG ou *advocacy* que declararam pertencer aos grupos que foram percebidos pelos respondentes do *survey* como os mais capazes de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional, quais sejam: agronegócio, setor financeiro e indústria. Conforme explica MIRANDA *et al.* (2013) as variáveis de controle são aquelas que o investigador elimina de maneira proposital em uma pesquisa, a fim de impedir que produzam interferência na análise da relação entre as variáveis independente e dependente. Elas são importantes em investigações complexas, quando se sabe que um resultado não tem somente uma causa, mas está sujeito a sofrer influência de diversos fatores. Não interessando ou não sendo possível ao investigador analisar todos fatores completamente em um determinado experimento, torna-se necessário eliminá-los para que eles não preponderem sobre o fenômeno analisado. No presente caso, o objetivo foi verificar se as respostas dos participantes dos setores considerados mais influentes prejudicavam a significância das variáveis independentes, notadamente as variáveis *proxy* sobre o uso de dados abertos.

Tabela 4 – Modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários sobre o impacto dos dados abertos na capacidade de influência perante o Congresso Nacional.

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	<i>Beta</i>	Sig ⁸⁰ .	<i>Beta</i>	Sig.	<i>Beta</i>	Sig.
<i>(constante)</i>		.000*		.098^		.083^
Dados abertos						
Conhec. sobre dados abertos	.283	.027*	.319	.017*	.293	.031*
Frequência de monitoramento	.418	.002**	.304	.045*	.310	.042*
Ferramenta própria	-.088	.494	-.039	.781	-.039	.781
Ferramenta contratada	.103	.442	.157	.267	.124	.399
Ferramenta fornecida por parceiros	.129	.314	.108	.428	.120	.384
Ferramenta gratuita	.114	.347	.173	.200	.163	.231
Não utiliza ferramenta privada	.071	.593	.063	.654	.081	.566
Tipo de organização						
Associação setorial			.298	.237	.194	.482
Setor público			.342	.168	.254	.338
Consultorias ⁸¹			.237	.374	.186	.494
Empresas			.135	.678	.011	.975
Terceiro setor ⁸²			.213	.470	.201	.495
Outras ⁸³			.138	.511	.105	.623
Variável de controle						
Grupos influentes					.170	.362
N e Ajustes dos modelos	N= 57 R ² = 0.308		N= 57 R ² = 0.371		N= 57 R ² = 0.383	

Variável dependente: Em que medida você acha que a organização em que você trabalha, valendo-se de atividades de RIG/*Advocacy*, consegue influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional?

*95%, **99%, ***99.9% e ^90%

Fonte: o autor.

⁸⁰ Significância estatística.

⁸¹ A variável “consultorias” engloba as respostas dos profissionais que declararam pertencer aos seguintes tipos de organização: Consultoria especializada em RIG, Escritório de Advocacia, Organização de consultoria a Organizações Não Governamentais (ONGs).

⁸² A variável “Terceiro setor” engloba as respostas dos profissionais que declararam pertencer aos seguintes tipos de organização: Organização do Terceiro Setor, Organização Não Governamental (ONG), Rede de ONGs, Organização de apoio à ONGs.

⁸³ A variável “Outras” engloba as respostas dos profissionais que marcaram a opção “outros” na questão que tratava do tipo da organização, além dos que declararam pertencer à Academia ou *Think Tank*.

O resultado revela que existe uma correlação positiva entre o conhecimento sobre dados abertos⁸⁴ e a percepção do respondente sobre a capacidade da organização em que ele trabalha influenciar uma decisão do Congresso Nacional. Considerando o modelo 3, o beta padronizado⁸⁵ é de .293 com significância estatística de .031 a 95 % (significância menor que 0,05). Note, que nos três modelos de parâmetro, nos quais vão sendo adicionadas variáveis do tipo de organização e a variável de controle (grupos influentes), essa correlação se mantém estatisticamente significativa, ou seja, nem o tipo de ferramenta tecnológica utilizada, nem o tipo de organização a que o respondente pertence, tampouco o fato de o profissional pertencer a um grupo mais influente, interferem na correlação positiva entre o conhecimento sobre dados abertos e a percepção do respondente sobre a capacidade da organização em que ele trabalha de influenciar uma decisão do Congresso Nacional.

Isso evidencia que o conhecimento sobre dados abertos é uma espécie de recurso que provavelmente está presente entre os atores que se percebem mais capazes de influenciar uma decisão do Congresso Nacional. Quanto menor foi o valor na escala de 1 a 10 sobre o nível de conhecimento sobre dados abertos, maior a probabilidade de o profissional perceber uma menor capacidade de influência de sua organização perante o Congresso Nacional.

Outro resultado estatisticamente significativo encontrado foi a frequência da atividade de monitoramento⁸⁶ e a percepção do profissional sobre a capacidade da organização em que ele trabalha de influenciar uma decisão do Congresso Nacional. No modelo 3, o beta padronizado é de .310 com significância estatística de .042 a 95 % (significância menor que 0,05). Assim como no caso da variável anterior, nos três modelos de parâmetro em que foram sendo adicionadas variáveis do tipo de organização e a variável de controle (grupos influentes), essa correlação se manteve estatisticamente significativa, ou seja, nem o tipo de ferramenta tecnológica utilizada, nem o tipo de organização a que o respondente pertence, tampouco o fato

⁸⁴ A questão sobre o nível de conhecimento sobre dados abertos foi formulada no *survey* da seguinte maneira: “21. Na sua percepção, qual é o seu nível de conhecimento sobre dados abertos/open data (dados legíveis por máquinas/computadores) ?” Foi colocada uma escala de 1 a 10, indicando-se que 1 representava nenhum conhecimento e 10 alto conhecimento. Também foi disponibilizada a opção “Sem resposta” para o participante que não se sentisse à vontade para responder.

⁸⁵ Utilizamos o beta padronizado para garantir a comparabilidade da magnitude das correlações entre as variáveis independentes. O beta padronizado não permite interpretações diretas, pois como o próprio nome indica, os valores estão padronizados. Nesse sentido, a interpretação dos números deve ser feita em termos de desvio padrão. Por exemplo, se olharmos para a variável conhecimento sobre dados abertos, devemos interpretá-la da seguinte forma: o incremento de um desvio padrão no variável conhecimento de dados abertos, representa, em média, o incremento de 0.293 na variável dependente que é a percepção da influência. Isso nos permite comparar as variáveis e demonstrar que existe uma correlação entre elas, que no caso é positiva e estatisticamente significativa.

⁸⁶ No caso da variável independente “frequência de monitoramento”, criamos uma variável categórica dicotômica (dummy), assumindo valores 0 ou 1 fixados a partir da sua média. Para os respondentes que responderam que monitoram o Congresso Nacional em tempo real ou diariamente, foi fixado o valor 1. Para os que monitoram o Congresso nacional semanalmente, mensalmente, semestralmente ou não monitoram, foi fixado o valor 0.

de o profissional pertencer a um grupo mais influente, interferiram na correlação positiva entre a frequência da atividade de monitoramento e a percepção do respondente sobre a capacidade da organização em que ele trabalha de influenciar uma decisão do Congresso Nacional.

Isso evidencia que os profissionais que monitoram as atividades do Congresso Nacional em tempo real ou diariamente se percebem mais capazes de influenciar uma decisão do Congresso Nacional, ou seja, quanto maior a frequência da atividade de monitoramento, maior a probabilidade de o profissional perceber uma maior capacidade de influência de sua organização perante o Congresso Nacional.

Mesmo sem resultados estatisticamente significativos, cumpre-nos discorrer sobre as demais variáveis independentes que foram incluídas nos modelos acima expostos. Com exceção da variável de controle “Grupos influentes” todas as demais se relacionaram com a variável dependente no sentido esperado. Uma possível explicação para o resultado não esperado referente à variável de controle pode ser a diversidade de temas e proposições legislativa com as quais os grupos mais influentes precisam lidar, de modo que tal complexidade provavelmente repercute na percepção de influência.

A respeito do uso de ferramentas tecnológicas privadas próprias ou desenvolvidas no interior da organização a qual o profissional pertence, verificamos uma correlação negativa com a variável dependente que trata da percepção de influência sobre o Congresso Nacional. Considerando o modelo 3, o beta padronizado é de -0.039 , sem significância estatística (significância de $.781$, maior que $0,05$). No caso dos profissionais que possuem ferramentas tecnológicas próprias, a probabilidade de ele perceber a sua organização mais capaz de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional é menor. Mesmo não sendo possível afirmar com segurança, devido ao resultado não estatisticamente significativo, isso pode ser explicado por duas razões. A primeira, pode decorrer do fato de que o nível de complexidade exigido para a manipulação e uso dos dados abertos é muito alto, sobretudo quando os bancos de dados não seguem fielmente todos os indicadores e princípios de dados abertos, como é o caso do legislativo federal (SILVA, *et al.*, 2020). Isso dificilmente poderá ser contornado por uma organização sozinha, que decida desenvolver sua própria ferramenta, ao menos que tal organização possua amplos recursos, notadamente humanos, para aplicar no desenvolvimento da ferramenta tecnológica e na transformação dos dados em conhecimento útil para a atividade de *lobby*. Por outro lado, organizações que não possuem muitos recursos, podem acabar sendo obrigadas desenvolverem ferramentas próprias, ainda que rudimentares, por não conseguirem arcar com os custos de contratação de uma ferramenta mais maduras que são oferecidas mercado.

Já nos casos dos profissionais que utilizam ferramentas tecnológicas a) contratadas diretamente pela organização; b) fornecida por parceiros; c) gratuitas disponíveis na internet; ou d) que simplesmente não utilizam ferramentas tecnológicas privadas, houve uma correlação positiva com a variável dependente que trata da percepção do profissional sobre a capacidade de influência de sua organização perante o Congresso Nacional. Isso significa que ao selecionar uma das referidas alternativas, a probabilidade de o profissional perceber uma maior capacidade de influência da organização em que ele trabalha também é maior. Conforme já afirmado, em tais casos os resultados não foram estatisticamente significativos e aqui são contraditórios, pois existe uma correlação positiva com a capacidade de influência tanto nos casos em que ferramentas tecnológicas privadas de acompanhamento do Congresso Nacional são utilizadas, quanto nos casos em que tais ferramentas não são utilizadas. Entretanto, é possível perceber que o beta padronizado da variável que trata da não utilização de ferramentas tecnológicas privadas de acompanhamento do Congresso Nacional é o menor de todos (.081), ou seja, no comparativo com as demais variáveis sobre ferramentas tecnológicas, é a que possui menos peso sobre a variável dependente que trata da percepção sobre a capacidade de influência.

Por fim, no que diz respeito às variáveis independentes sobre o tipo de organização, a correlação com a variável dependente sobre a capacidade de influência também foi no sentido esperado, embora os resultados não sejam estatisticamente significativos. Da análise do beta padronizado de cada uma no modelo 3, percebe-se uma correlação mais forte com a percepção de influência, respectivamente, entre os respondentes pertencentes ao setor público (.254); terceiro setor (.201); associação setorial (.194); consultorias (.186); outros segmentos (.105); e, por último, as empresas (.011). Quanto a este último resultado, uma possível explicação seria a de que provavelmente as empresas, sozinhas, não se percebem muito capazes de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional e por isso buscam se articular mediante a formação de coalizões, notadamente por meio da representação em associações setoriais.

Voltando aos resultados estatisticamente significativos, que revelam uma correlação positiva entre o conhecimento sobre dados abertos e a frequência da atividade de monitoramento com a percepção sobre a capacidade da organização de influenciar uma decisão legislativa do Congresso Nacional, é possível interpretar esses achados como evidências para rejeição da hipótese nula da presente pesquisa, qual seja, a de que dados abertos não impactam a assimetria de influência perante o Congresso Nacional. Conforme tratado no Capítulo 3, o uso de dados abertos pelas máquinas permite uma transparência em tempo real do processo decisório. Isso permite um monitoramento mais eficaz e aumenta a competitividade dos

interessados ao permitir a prática do *lobby* de forma oportuna e tempestiva, sobretudo quando se leva em conta que o custo de influenciar um tema tende a crescer com o passar do tempo.

Por outro lado, quanto ao sentido do impacto dos dados abertos sobre a assimetria de influência perante o Congresso Nacional, a evidência encontrada a respeito da relação positiva entre o nível de conhecimento sobre dados abertos e a percepção de influência, pode ser interpretada como uma evidência para a confirmação da Hipótese 1 da pesquisa, que especula que a o uso de dados abertos acentua a assimetria entre os *lobbies*. Aqui o principal ponto reside na diferença entre a mera disponibilização e o uso efetivo dos dados abertos. Se, no contexto da pesquisa, percebeu-se que o conhecimento sobre dados abertos e o monitoramento frequente provavelmente estão presentes entre os atores que se percebem mais capazes de influenciar o Congresso Nacional, é também provável que serão justamente estes atores mais influentes que irão se beneficiar do uso dos dados abertos para subsidiar suas atividades de *lobby*.

Os dados abertos são uma espécie de recurso que impacta a capacidade de influência e poderia empoderar os *lobbies* menos influentes. Contudo, no contexto atual, é ainda muito difícil para a grande maioria dos atores sociais brasileiros transformar os dados abertos do Congresso Nacional em informação e conhecimento útil para fins de *lobby*. A respeito da infraestrutura e receita para investir na área de defesa de interesses da organização, como contratação de pessoa e criação de um departamento para lidar com o tema, convém destacar o seguinte comentário presente em um dos campos abertos do *survey*:

Vejo que mesmo com a disponibilização de dados abertos, que sou totalmente a favor e apoiamos, a grande deficiência das organizações do terceiro setor é poder disponibilizar uma pessoa/equipe que trabalhe exclusivamente para ler / analisar dados relacionados a proposições / tramitações. Sendo assim, acabamos trabalhando com dados secundários, análises já feitas por terceiros. Já trabalhei no setor privado como consultora de relações governamentais e as estruturas para conseguir estruturar tendências, estudos, influenciar diretamente na ponta os parlamentares é imensa, algo que o terceiro setor ainda está distante de alcançar. (Respondente ID 20)

Aqui convém assinalar a lição de SILVA (2016) que destaca que a complexidade da máquina estatal exige um elevado grau de especialidade e formação prévia para decodificar o volume de informações e dados e transformá-los em ações. O autor anota que os grupos de *advocacy* possuem um relevante papel de decodificadores da informação governamental para o grande público, mas esse trabalho demanda investimentos adicionais “pois a expansão dos dados digitalizados tende a ser inteligível somente para as organizações que têm o conhecimento técnico capaz de extrair e decodificar a informação estruturada em bancos de dados” (p.42).

Entretanto, na medida em que as qualidades intrínsecas e extrínsecas dos bancos de dados abertos do Congresso Nacional forem sendo aprimoradas, a tendência é que um maior número de atores possa incrementar sua capacidade de influência a partir do uso efetivo dos dados abertos enquanto pressupostos do acesso à informação que é essencial na atividade de *lobby*.

No Capítulo a seguir, que contém dados qualitativos extraídos das entrevistas realizadas junto a empreendedores que são intermediários dos dados abertos do congresso nacional, serão expostas outras evidências que vão ao encontro do exposto acima, especialmente no tocante ao impacto positivo dos dados abertos sobre a capacidade de influência, bem como os desafios relacionados ao reúso dos dados do parlamento brasileiro.

CAPÍTULO 5 – IMPACTO DOS DADOS ABERTOS SOBRE A CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA PERANTE O CONGRESSO NACIONAL: PERCEPÇÃO DOS EMPRESÁRIOS INTERMEDIÁRIOS

No radar de empresas da Associação Brasileira de *Lawtechs* e *Legaltechs* (AB2L), constam apenas três empreendimentos na categoria *RegTechs*, que são ferramentas de inteligência artificial e análise de dados, oferecidas geralmente por *startups*, para monitorar e garantir o cumprimento da atividade regulatória do Estado. Tais iniciativas podem ser vistas como catalizadoras da transparência do poder público, bem como de redução da complexidade do ordenamento jurídico, que vão ao encontro dos preceitos da Legística Formal⁸⁷, sobretudo no que tange à inteligibilidade e acessibilidade dos textos normativos publicados e em fase de elaboração. De acordo com SOARES (2002), a Legística Formal “atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos” (p. 126). Por vezes o rótulo “*RegTech*” é atribuído a ferramentas tecnológicas baseadas em dados abertos, que têm sido utilizadas pelos *lobbies* para a redução da opacidade das atividades do legislador. (MOREIRA, 2019)

Trabalhos como o de SILVA (2018) e CRUVINEL (2016) tiveram dentre os seus objetivos identificar o uso de dados abertos em aplicações digitais por diferentes atores sociais. Da análise das iniciativas mencionadas pelos autores, percebe-se a menção de apenas duas ferramentas tecnológicas⁸⁸ que coletam dados abertos do Congresso Nacional para ofertar soluções para subsidiar o trabalho de *lobby* de seus clientes.

Diante desse cenário restrito e com poucas iniciativas que possuem o Congresso Nacional como fonte crítica de dados para as tecnologias regulatórias, a coleta de dados de natureza qualitativa teve como objeto apurar a percepção de empreendedores quanto ao impacto e os desafios relacionados ao reuso de dados abertos do Congresso Nacional. Nesse sentido, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas, com duração de aproximadamente uma hora. O roteiro utilizado para a realização das entrevistas semiestruturadas consta do Anexo III.

Tal etapa da pesquisa foi fundamental sobretudo para testar a hipótese nula da presente pesquisa, qual seja, a de que a disponibilização de dados abertos não interfere na capacidade de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional. Trabalhos como o de VEIGA (2018) e

⁸⁷ De acordo com SOARES (2002), a Legística Formal “atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos” (p. 126).

⁸⁸ No caso, as ferramentas tecnológicas são as fornecidas pelas empresas Sigalei e Inteligov, que também constam entre as poucas *regtechs* mapeadas pela Associação Brasileira de *Lawtechs* e *Legaltechs*.

GALVÃO (2018), apesar de fazerem referência à disrupção que a tecnologia promoveu no mercado de *lobby*, não são suficientes para compreender de maneira aprofundada o funcionamento das tecnologias e o eventual papel que o reúso de dados em formatos abertos poderia ter neste contexto.

Os dados abertos são apontados pela literatura como matéria prima para a inovação e oferta de soluções tecnológicas relacionadas ao aumento da transparência e do acesso aos governos (CRUVINEL, 2016; MOHUN; ROBERTS, 2020; MOREIRA, 2019; OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA, 2020; SILVA, 2018; SILVA *et al.*, 2020). Entretanto, sobretudo nos contextos em que os dados são disponibilizados em desconformidade com os princípios dos dados abertos, as empresas recorrem a outras tecnologias para coletar os dados, notadamente de raspagem de dados (webscraping), reconhecimento ótico de caracteres (OCR) entre outras. Portanto, antes da realização da presente pesquisa, não sabíamos qual era o papel dos dados abertos para as empresas que oferecem tecnologias de suporte à atividade de *lobby* de seus clientes. Por outro lado, as entrevistas também serviram para apurar a percepção dos potenciais intermediários dos dados sobre os desafios e oportunidades no campo da utilização de dados do Congresso Nacional para fins de *lobby*.

Antes de prosseguir, convém destacar o conceito e o papel dos intermediários dos dados abertos. Segundo SCHALKWYK *et al.*, (2015) um intermediário de dados abertos é um agente que a) incorpora um banco de dados abertos; b) está posicionado entre dois agentes na cadeia de uso dos dados abertos; e c) facilita o uso dos dados abertos por parte de atores que não conseguiriam fazê-lo sem a ajuda do intermediário.

Os entrevistados no presente trabalho são intermediários (empresas privadas) que estão posicionados entre a fonte de dados abertos (Câmara dos Deputados e Senado federal) e os usuários finais dos dados abertos tratados, que são os profissionais de relações institucionais e governamentais e os profissionais de *advocacy*.

5.1 Sobre o uso de dados abertos do Congresso Nacional e produtos oferecidos.

A respeito do consumo de dados abertos do Congresso Nacional, o Entrevistado 1 conta que consome dados da Interface de Programação de Aplicações (API) da Câmara e do Senado. O empreendedor relata que, além dos dados do parlamento, sua empresa também coleta dados de outros órgãos federais que também possuem API de dados abertos. Dois produtos principais são oferecidos pela organização a partir do uso dos dados abertos do Congresso Nacional. O primeiro é uma plataforma na qual são disponibilizados dados sobre os

parlamentares e as proposições legislativas. O segundo são relatórios. “como eu tenho muitos e muitos dados, eu tenho a possibilidade de, sob demanda, sob encomenda, fazer análises específicas” (Entrevistado 1). Os relatórios são compostos de vários dados em gráficos e outras ferramentas de visualização acompanhadas de análises feitas por humanos especialistas em dados.

O Entrevistado 2 relata que o Congresso Nacional é uma fonte crítica de dados e que grande parte de sua aplicação utiliza como fonte principal as bases de dados do Congresso Nacional. Os dados são consumidos da API da Câmara e do Senado para serem submetidos a uma curadoria. Após esse processo, são geradas informações e cruzamentos com outras bases de dados, para disponibilizar aos clientes tanto os dados curados, quanto uma camada de informação decorrente do tratamento destes dados. O Entrevistado 2 relata que o mercado possui diversos tipos de demandas. Alguns clientes estão interessados em saber, por exemplo, quais projetos serão pautados na Câmara dos Deputados e outros estão mais interessados em saber tendências de pautas que podem ser debatidas ou entrar na agenda da Câmara ou do Senado. Para cada tipo de demanda a empresa possui um serviço. É possível que o dado tratado já satisfaça a demanda de determinado cliente, ou, pode ser que uma análise específica para produção de conhecimento seja necessária. O Entrevistado 2 relata que hoje o foco da sua empresa é na camada de dados e informação, que consiste em um módulo de monitoramento legislativo, que acompanha proposições e eventos a elas relacionados. Porém, a empresa também já está começando a entregar tendências de pauta e de agenda do Congresso Nacional, não no sentido de prever o que vai acontecer, mas no sentido de detectar as prioridades do parlamento.

O Entrevistado 3 relata que também consome dados abertos do legislativo federal. Anota que consome dados da API da Câmara e do Senado, mas não apenas. A ferramenta disponibilizada por sua empresa monitora de hora em hora, projetos de lei, parlamentares, comissões, agendas das comissões e a interação entre todos esses objetos, ou seja, como os parlamentares votam, participam de comissões, atuam como autores de projetos, etc. Trata-se de uma plataforma onde todos os dados legislativos de interesse dos clientes são consolidados em um único produto.

O Entrevistado 4 também confirma que consome dados abertos da API da Câmara e da API do Senado e ressalta que sua ferramenta é baseada 100% em dados públicos. A partir do consumo dos dados, a empresa oferece alguns produtos. O primeiro é um módulo de monitoramento legislativo, que permite a gestão dos dados, sendo essa ferramenta de gestão, na visão do Entrevistado 4, o diferencial em relação ao monitoramento já disponibilizado pelas

casas legislativas. Outro produto é um *hub* de *stakeholders* (notadamente parlamentares), que permite ao cliente visualizar dados referentes aos atores do processo legislativo e monitorá-los.

Todos os entrevistados consomem dados abertos do Congresso Nacional para fins de tratamento e disponibilização de produtos baseados em dados para profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e profissionais de *Advocacy*. Em termos de modelo de negócio, todos possuem ferramentas de monitoramento de proposições e dos parlamentares. Contudo, o foco da empresa do Entrevistado 1 parece ser na oferta de análises humanas orientadas por dados (conhecimento), enquanto as demais empresas possuem como produto principal o oferecimento de ferramentas para detectar e acompanhar proposições legislativas, parlamentares e a agenda do Congresso Nacional (informação). Entretanto, independente do foco principal, todas revelam o interesse de também disponibilizar análises (camada de conhecimento) ao invés de apenas informações.

FREITAS (2017, p. 7) explica que os dados são como matéria bruta e possuem um contexto histórico, conceitual e relacional e que quanto maior for a complexidade do processo, maior deve ser o esforço para tornar a informação visível aos seus consumidores. Na visão do autor, uma organização disposta a disponibilizar dados abertos deve conseguir harmonizar princípios de disponibilização de dados abertos com um modelo que viabilize a geração do conhecimento a partir da informação. Diante disso, é possível afirmar que as ferramentas mencionadas pelos entrevistados cumprem o relevante papel de dar sentido aos dados disponibilizados para o ganho de conhecimento do processo legislativo, beneficiando tanto seus usuários, quanto o próprio parlamento. Trata-se de uma evidência para rejeição da hipótese nula da pesquisa, que especula que dados abertos não impactam a capacidade de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

5.2 Sobre em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode aumentar a capacidade de seus clientes de influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional.

O Entrevistado 1 entende que os produtos oferecidos por sua empresa podem aumentar a capacidade de influência de seus clientes de duas maneiras. Primeiramente, o Entrevistado 1 relata que ao invés de fornecer informação, que é mais comum e usual em relatórios, sua empresa fornece conhecimento e que isso aumenta a capacidade de influência de seus clientes. O Entrevistado relata que além de “mostrar as coisas, eu trabalho com nuances [...] através do cruzamento de dados e uso de algoritmos” (Entrevistado 1). E assim prossegue:

Ao invés de mostrar a guerra ou tentar prever quem vai ganhar ou perder, você mostra uma série de batalhas e mostra a intenção das pessoas nessas batalhas. Então, fazendo isso, você aumenta de uma maneira muito exponencial o conhecimento das pessoas que vão fazer o *advocacy* a respeito da situação. (Entrevistado 1)

Em segundo lugar, o Entrevistado 1 relata a importância dos *insights* que sua plataforma permite. Para ilustrar, conta que sua empresa elaborou um relatório para uma grande organização. Uma das análises envolveu dezenas de parlamentares de uma comissão. Entretanto, os deputados e senadores foram analisados não em relação a eles mesmos, ou seja, não apenas quem são, o que fizeram, ou quem representam. Neste caso, buscou-se apurar o histórico da vida destes parlamentares em relação ao assunto de interesse do cliente, analisando-se, inclusive, o que eles postaram em redes sociais nos últimos cinco anos. Ao fazer esse relatório, além do conhecimento que foi adquirido, foi possível gerar um *insight* que revelou um pequeno número de parlamentares que estariam em uma espécie de ‘zona cinzenta’, ou seja, que não possuem posicionamentos notoriamente favoráveis ou contrários à temática. O Entrevistado 1 relata que seus clientes jamais chegariam aos nomes dos parlamentares identificados se não fosse pela busca diferenciada orientada por dados e que esse *insight* permitiu, em seguida, a análise das nuances da chamada zona cinzenta. Na sua visão, esse tipo de conhecimento ativado é um diferencial quando comparado com relação às práticas antigas voltadas exclusivamente para a captação de informações de bastidores. (Entrevistado 1)

Neste ponto cumpre-nos observar que em uma estratégia de *lobby*, o fator decisivo para o sucesso reside justamente no fortalecimento dos aliados e na conversão de *stakeholders* indecisos ou ainda sem posicionamento firme sobre a temática, para o lado dos aliados (GROLL; PRUMMER, 2016). Conforme assinalado por FIGUEIREDO (2021, p. 82) a atividade de *lobby* funciona mais como um mecanismo de oferta de subsídio informacional do que uma estratégia de persuasão capaz de virar posicionamentos de opositores. Dessa maneira, os *lobbies* racionalizam a mobilização de recursos e evitam desperdícios, pois evitam tentar convencer parlamentares com baixa probabilidade de troca de opinião. Daí decorre a vantagem competitiva para os *lobbies* que possuem ferramentas tecnológicas capazes de analisar grandes volumes de dados para mapear previamente a percepção dos *stakeholders*. Nesse sentido, AZOLIN (2020) destaca que no contexto da atividade de monitoramento político para fins de *lobby* “a coleta e a avaliação dos dados para identificar e analisar aliados e não aliados exigem a utilização de inteligência artificial, visto o dinamismo do processo decisório.” (p. 413)

Perguntado sobre se, na sua opinião, o uso dos produtos orientados por dados oferecidos por sua empresa aumenta a capacidade de influência de seus clientes perante o

Congresso Nacional, o Entrevistado 3 também enfatizou os novos *insights* que as máquinas permitem, destacando que os benefícios vão muito além da economia de tempo nas atividades de monitoramento:

Aumenta demais. Isso é uma coisa que eu não tenho dúvida. Inicialmente eu achava que era apenas uma questão de melhor utilização do tempo. Do cliente conseguir usar o tempo melhor, automatizando processos burros, gastando mais tempo com análise, podendo focar melhor os seus esforços. Mas hoje eu acho que é muito maior do que isso, porque eu acho que tanto a inteligência artificial, quanto simplesmente a organização dos dados em *dashboard* e coisas desse tipo, usando *analytes* puro, nem falando em inteligência artificial, você consegue ter *insights* que é humanamente impossível, no sentido de que a gente não tem a capacidade que a máquina tem. (Entrevistado 3)

O Entrevistado 3 citou o exemplo de um cliente que acompanha cerca de 18 mil proposições legislativas com o auxílio da ferramenta tecnológica fornecida por sua empresa. Neste caso, relata que é impossível entender, por exemplo, o assunto principal desse volume de proposições, ou as dez principais, com base na leitura humana do texto de cada uma. Neste caso, o Entrevistado 3 entende que ferramentas de visualização de dados, como *dashboards* de identificação dos principais parlamentares autores de matérias de interesse, de onde estão vindo, as principais ameaças, bem como mostrar nas votações agregadas sobre quais parlamentares votam mais contra ou a favor determinada temática “só isso melhora muito a capacidade de atuação e aí não estou falando nem de inteligência artificial que abre outras fronteiras para deixar isso ainda mais escancarado” (Entrevistado 3).

O Entrevistado 4 destaca o ganho obtido pelos seus clientes com relação à variável de escala, haja vista que sua ferramenta permite o monitoramento e a visualização de várias fontes de dados públicos reunidos em um único lugar. Outro ponto vantajoso são os sistemas de alertas que a tecnologia possui. O Entrevistado 4 diz que a celeridade no envio de informações de interesse dos clientes em determinadas situações pode ser superior à do Congresso Nacional: “às vezes a informação chega mais rápido por meio dos nossos alertas.” (Entrevistado 4). Outro ponto importante, que na visão do Entrevistado 4 confere ganho de competitividade aos seus clientes, é a funcionalidade que permite ao usuário programar um robô para detectar novos temas de interesse: “Você pode automatizar alguns processos para captar questões que você não sabia antes, programar ferramenta para captar algo específico.” (Entrevistado 4).

Esse aspecto do relato do Entrevistado 4 revela duas vantagens que seus clientes possuem frente aos demais atores sociais que usam apenas o sistema de monitoramento de proposições da Câmara dos Deputados e do Senado. O primeiro reside no fato de que a informação pode chegar primeiro para quem usa a ferramenta privada, devido à falta de

sincronia entre as bases e sistemas de dados das casas legislativas. O segundo, e talvez mais relevante, é que atualmente o Congresso Nacional não oferece ferramentas públicas de detecção e alerta sobre novas proposições legislativas, ou seja, só é possível monitorar o que já foi previamente identificado e cadastrado manualmente pelo interessado.

O Entrevistado 2 destaca que sua ferramenta incentiva o engajamento dos seus clientes e garante uma maior previsibilidade do processo legislativo (não no sentido de prever o resultado, mas de compreensão do processo). Outro aspecto positivo é que na visão do Entrevistado 2, a tecnologia baseada em dados públicos torna as atividades operacionais de seus clientes mais baratas e mais produtivas, permitindo ganho de valor. Nas palavras do Entrevistado 2:

Você tem os produtores dos dados, que são o governo, e esse governo precisa entender que quanto mais fácil ele permitir que esse dado, essa matéria prima, esse petróleo, seja produzido e liberado segundo as boas práticas, vai ser melhor para o intermediário, que sou eu, para dar sentido a esses dados e criar um serviço em cima disso. Eu vou gerar valor em cima desses dados. Ao mesmo tempo que você gera valor, você permite que o cliente tenha acesso aquele dado ou informação de forma muito barata e fica menos custoso para ele perceber integração disso com o processo dele, seja de *lobby*, seja de análise de risco, seja estratégico. (Entrevistado 2)

Um outro diferencial mencionado pelo Entrevistado 4 diz respeito à segurança da informação. Fazendo referência ao caso do ataque sofrido pelo Superior Tribunal de Justiça em 2020⁸⁹, o empresário cita que sua plataforma é criptografada, segura e garante a privacidade dos dados, ao passo que os serviços públicos, na sua visão, estão mais sujeitos a vazamentos e ataques.

Considerando que as empresas de todos os entrevistados coletam dados abertos do Congresso Nacional e que os relatos também são todos no sentido de que o uso das tecnologias por eles fornecidas aumenta a capacidade de influência de seus clientes, temos aqui outras evidências para rejeição da hipótese nula da pesquisa, que especula que dados abertos não importam por não impactar a capacidade de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

Uma outra questão que, em tese, pode resultar no ganho de competitividade dos *lobbies* é a questão do uso de modelos preditivos sobre as decisões do Congresso Nacional. Nesse ponto, foi possível identificar certa divergência entre as percepções dos entrevistados.

O Entrevistado 3 acredita que é possível prever determinadas decisões. Relata, que sua empresa está testando um termômetro de predição de resultados de aprovação de projetos da

⁸⁹ Cf Nota oficial do Superior Tribunal de Justiça a respeito do ataque hacker ocorrido no dia 03/11/2020: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454634&ori=1>. Acesso em 07 de junho de 2021.

Câmara dos Deputados e do Senado, e que no ano de 2020 tiveram uma taxa de acerto de 100% em votações relevantes. Atualmente, a acurácia de seu modelo, segundo o Entrevistado 3, é de 98,5%, mas ele conta que a empresa enfrentou um grande desafio para calibrar a matriz de confusão, que mede o quanto a ferramenta é boa nos dois resultados possíveis (aprovação e não aprovação das proposições). “não adianta nada você ser muito bom em acertar quando o projeto vai ser aprovado e ser péssimo para acertar rejeição” (Entrevistado 3), explica. O Entrevistado 3 relatou como exemplo que sua empresa havia acabado de acertar que uma certa proposição seria aprovada pelo Congresso Nacional. “Há dias nós já vínhamos indicando que seria aprovado, com 99,62 % de probabilidade. Então realmente eu acho que é possível prever. ” (Entrevistado 3)

Por outro lado, o Entrevistado 1, além de não acreditar na previsibilidade, questiona a própria utilidade de uma ferramenta de *lobby* ou *advocacy* que diz ser capaz de prever que um projeto de lei será ou não aprovado com um determinado número de votos. Perguntado se o uso dos serviços oferecidos por sua empresa permite aos clientes prever uma decisão do Congresso Nacional, o Entrevistado 1 disse que ainda não e que:

a gente não que buscar isso e eu acho que as tentativas que houveram nesse sentido foram frustradas. Prever o resultado é quem vai vencer a guerra. Todo mundo sabia que a reforma da previdenciária seria aprovada. Não era importante para uma plataforma como a nossa dizer que vai ser aprovada, ou tem 83% de chances de ser aprovada. A questão é: que texto será vencedor? Quais são os grupos de interesse que conseguirão cravar ali dentro as coisas pelas quais estão lutando? Qual o viés? Isso é muito mais importante para balizar a escolha de caminhos. (Entrevistado 1)

Do relato do Entrevistado 1, percebe-se que na sua percepção, é mais relevante para os grupos de interesse entender o conteúdo, ou seja, o texto que será vencedor, não apenas as chances de determinada proposição ser aprovada.

Sobre a probabilidade representada em percentuais para a aprovação de matérias, o Entrevistado 4 diz que é “extremamente cético com isso. Extremamente cético, não acho nem prudente você fazer isso. ” (Entrevistado 4). O Entrevistado 4 relata que, no início da empresa, ele acreditava que era possível fazer tal tipo de previsão e que chegou até a criar um modelo, mas depois entendeu que poderia acabar prejudicando seus clientes e abandonou a ideia. Desde então, passou a considerar que é melhor mostrar, por exemplo, variáveis e frequências para que o profissional de relações governamentais ou *advocacy* possa tomar a decisão a partir de sua experiência profissional. O Entrevistado 4 anota que a modelagem preditiva pode funcionar, mas não para tabelar um percentual de chances de uma matéria ser aprovada. Ele conta que sua empresa evidencia variáveis importantes para o lobista, que geralmente tem pouco tempo e não consegue captar questões ocultas em meio ao grande volume de dados. Por exemplo, no que

diz respeito ao comportamento de um parlamentar, com as APIs de dados abertos, é possível por meio do uso de modelos não paramétricos ou redes neurais ter uma noção sobre as principais temáticas em que o parlamentar atua, quais são as chances de ele seguir naquela direção constantemente, ou detectar uma mudança de rota.

Outro exemplo exposto pelo Entrevistado 4 é com relação à adesão ao governo. A partir do uso dos dados abertos de votações passadas é possível estimar o posicionamento do parlamentar com relação ao Poder Executivo e também detectar *outliers*, que são aqueles, por exemplo, que mesmo compondo os quadros de um partido da oposição às vezes vota alinhado com a base do governo. Outra possibilidade mencionada pelo Entrevistado 4 é o uso de modelos não paramétricos para visualizar a associação de palavras e o quanto umas estão próximas das outras matematicamente. Tal processo pode revelar, por exemplo, que um determinado parlamentar se preocupa com temas de interesse do cliente. Segundo o Entrevistado 4, como o profissional de relações governamentais e de *advocacy* não consegue acompanhar todos os 594 parlamentares (deputados e senadores) é importante captar as principais temáticas da atuação de cada parlamentar. Entretanto, na visão do Entrevistado 4, tudo isso é diferente de cravar o percentual de chances de determinado parlamentar votar contra ou favorável aquela proposição. “Não tem como você prever a política desse jeito, em número fixo. [...] por exemplo, você não sabe quando o [Presidente] Bolsonaro vai abri a boca e mudar toda a regra do jogo. Olha o [Presidente] Trump nos EUA, foi a época mais imprevisível que teve em política. ” (Entrevistado 4).

O Entrevistado 4 assevera que é preciso tomar cuidado, inclusive porque essa questão da previsibilidade quase “quebrou” a principal empresa do ramo de uso de dados para fins de *lobby* do mundo: a FiscalNote. O Entrevistado 4 relata que após ter “errado feio” em uma previsão, que veio a ser veiculada em uma reportagem do jornal *The Washington Post* intitulada “*Can big data predict which bills will pass Congress?*” (GAYNOR, 2018) a empresa FiscalNote decidiu mudar sua abordagem para começar a mostrar frequências e não percentuais de aprovação, ou seja, a empresa decidiu dividir a variável e mostrar as nuances para que os clientes possam eles próprios inferir se o dado está tendo importância ou não.

Na percepção dos Entrevistados, seus produtos tecnológicos oferecidos aos clientes com base no uso dados abertos promovem pelo menos os seguintes ganhos que repercutem na capacidade de influência:

- 1) Geração de *insights* a partir da visualização de dados processados por máquinas referentes ao processo legislativo, parlamentares, atos, proposições, agenda e

outras nuances improváveis de serem captadas pelo olhar humano, notadamente pelo alto volume de dados.

- 2) Maior celeridade no envio de informações sobre o processo legislativo;
- 3) Personalização de alertas para detecção de novas proposições, atos ou eventos de interesse do cliente para um engajamento oportuno;
- 4) Maior compreensão sobre o processo legislativo, seus eventos, etapas e impactos;
- 5) Redução no custo de atividades operacionais e melhoria da gestão;
- 6) Segurança da informação e privacidade;
- 7) Uso de modelos preditivos para subsidiar a tomada de decisão.

Percebe-se que estes dados qualitativos das entrevistas vão ao encontro dos dados quantitativos do *survey* no sentido da rejeição da hipótese nula da pesquisa, que especula que dados abertos não impactam a capacidade de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

5.3 Sobre o processo de coleta dos Dados Abertos do Congresso Nacional

O Entrevistado 2 relata que a coleta de dados é feita de forma automática pelas máquinas de sua empresa. No que diz respeito à frequência na qual os dados são coletados e entregues, o Entrevistado 2 diz que isso depende de alguns fatores referentes à fonte dos dados. Em primeiro lugar, é preciso que haja um processo maduro dentro da casa legislativa, no sentido de garantia da sincronia entre o que está sendo feito com o que consta nos sistemas de gestão da informação, fazendo com que a base de dados seja íntegra. Um segundo aspecto é a disponibilização do dado em um canal que permita sua busca e coleta rápida, como em uma API de dados abertos. Por fim, o terceiro aspecto é referente à necessidade de a casa legislativa pensar a modelagem do dado e a importância do *timing*, enviando notificações aos usuários dos dados sempre que coisas novas ocorrerem.

Para ilustrar essas questões, o Entrevistado 2 explica que no caso da Câmara dos Deputados, existe, por exemplo, a sincronia nos eventos de designação de relator para proposições ou de agenda, como a definição de uma reunião extraordinária. Além disso, a API de dados abertos permite que o dado seja coletado de forma rápida, o que atende ao segundo ponto mencionado, garantindo a entrega do dado no momento em que ele é produzido. Contudo, a Câmara dos Deputados não informa de maneira proativa a respeito das novidades. Isso obriga a empresa a utilizar um *webhook*, que consiste no uso de processos de automação de busca recorrente de novos eventos na API. Além de demandar o investimento nesse tipo de processo

adicional, a ferramenta de automação consome tempo, que repercute na velocidade da entrega do dado novo. O Entrevistado 2 conta que até estaria disposto a pagar por um serviço dessa natureza, que poderia ser disponibilizado pela casa legislativa, haja vista sua relevância para a eficiência de sua ferramenta.

Um outro exemplo mencionado pelo Entrevistado 2 é o caso do sistema da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Ele relata que por lá existe uma sincronia entre as atividades legislativas e o sistema da casa, porém, não existe uma API de dados abertos, o que impede que a empresa seja capaz de ser rápida o suficiente para oferecer a informação “fresca” aos seus clientes.

No que diz respeito à sincronia entre os bancos de dados do parlamento e sua repercussão na atualidade dos dados, o Entrevistado 3 diz que sobre esse aspecto a base do Senado é melhor que a da Câmara, inclusive porque esta última possui duas APIs, uma antiga e uma nova. Relata, que existe um atraso entre o banco de dados abertos e o banco de dados do site, que parece ser outro. “Não tenho certeza, mas pode ser que API de dados abertos leva tempo, coisa de horas ou até dia mesmo, para copiar o dado da outra base. Mas não tenho certeza” (Entrevistado 3).

O Entrevistado 3 relata que há dados mais sensíveis ao tempo, que precisam ser entregues de uma forma mais imediata. Dentre estes, o Entrevistado 3 menciona novos projetos apresentados e novas tramitações, que são entregues por sua ferramenta tecnológica de hora em hora. Já dados sobre os parlamentares, como, por exemplo, quem saiu de licença, se entrou algum suplente, etc, são entregues por sua empresa no final do dia. Portanto, na organização do Entrevistado 3, a entrega dos dados aos clientes ocorre no máximo diariamente e no mínimo de hora em hora.

O Entrevistado 4 diz que a periodicidade da coleta de dados varia, mas diz que a cada cinco minutos coletam dados e alimentam o sistema. Porém, o Entrevistado 4 ressalta que existe o tempo de processamento e conferência dos dados, que consome de dez a quinze minutos. Portanto, entre a coleta, o processamento e a entrega para o cliente, são consumidos de cinco a vinte minutos.

O Entrevistado 3 estima que cerca de 95% dos dados coletados do Congresso Nacional são obtidos pela API de dados abertos, sendo o restante obtido via raspagem de dados (*webscraping*). Já o Entrevistado 1, estima que cerca de 70% (setenta por cento) dos dados são coletados via API de dados abertos e que o restante é coletado por meio de raspagem de dados e outros mecanismos. O Entrevistado 1 anota que sua empresa possui entre seis e oito pessoas trabalhando para coletar os dados e estruturá-los, inclusive não apenas dados de texto, mas

também de voz e imagem. Por sua vez, o Entrevistado 4 estima que na sua empresa, cerca de 50% dos dados são coletados por meio da API de dados abertos e que os outros 50% são obtidos via de raspagem de dados. Isso se deve por uma falta de confiança. Nas palavras do entrevistado: “A gente não confia 100% na API deles. Então acaba que a gente extrai o mesmo dado de várias fontes diferentes do legislativo federal.” (Entrevistado 4). O Entrevistado 4 relata que no caso do Congresso Nacional, existem diversos sistemas internos diferentes e que falta padronização dentro da casa legislativa. Diz, que em alguns casos o sistema de protocolo é um, que passa para outro sistema, o que inclusive faz com que alguns sistemas tenham mais dados que outros. Relata o Entrevistado 4, que não há no portal de dados abertos todas as informações que constam nos variados sistemas, ou seja, não existe uma sincronia plena entre as informações e atividades parlamentares com o que é disponibilizado na API de dados abertos, gerando a necessidade da raspagem dos dados dos portais (via *webscraping*), o que na visão do Entrevistado 4, sobrecarrega os portais da Câmara e do Senado e torna mais trabalhosa e custosa a atividade das empresas, que precisam raspar, limpar e estruturar os dados que não seguem os princípios dos dados abertos..

A partir dos relatos dos entrevistados, é possível inferir que o consumo de dados abertos via API da Câmara e do Senado é relevante para que as ferramentas tecnológicas oferecidas possam promover uma entrega de dados e informações de forma oportuna e eficiente. Quanto mais madura for a política pública de disponibilização de dados abertos pelas casas legislativas, menor será o tempo e o custo gasto para a coleta e entrega de dados e informações. De modo reverso, quanto menor for a qualidade da política e também dos dados, maior será a desconfiança das empresas e a necessidade de processos adicionais de raspagem de dados (*webscraping*) que consomem tempo e recursos das organizações.

Mais uma vez foi possível apontar dados qualitativos das entrevistas que vão ao encontro dos dados quantitativos do *survey* para a rejeição da hipótese nula da pesquisa, que especula que dados abertos não impactam a capacidade de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional. Por outro lado, os relatos sobre as dificuldades de reuso dos dados abertos que consomem tempo e recursos das organizações evidenciam a existência de barreiras para a apropriação dos dados abertos do Congresso Nacional. Isso significa que somente os atores que tiverem recursos (em sentido amplo) para contornar tais dificuldades é que poderão se valer do uso dos dados para aumentar sua capacidade de influência.

5.4 Sobre o cenário hipotético de ausência de Dados Abertos do Congresso Nacional

Perguntados sobre qual seria o impacto para suas empresas e clientes no caso do fim da API de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a maioria dos entrevistados responderam que os efeitos seriam muito negativos.

O Entrevistado 2 disse que sua empresa poderia acabar. Na sua visão, não faria mais sentido existir uma plataforma que se propõe a gerar informações do poder público se não houver dados abertos. Nas palavras do Entrevistado 2:

se acabar a política de dados abertos da Câmara e do Senado, de duas ou uma, dependendo de como acabar, pode significar o fim do nosso negócio, ou aumentar o custo de forma substantiva, enfim, que vai ser repassado para frente o preço, que vai diminuir o mercado, enfim. (Entrevistado 2)

Para ilustrar o cenário de ausência de dados abertos e seus efeitos, o Entrevistado 2 propõe o seguinte exercício: Imaginemos uma escala de 0 a 100, sendo 0 (zero) o menor custo para atividades de coleta de informações, referente ao cenário de uma API com qualidade, que atende todos os padrões e boas práticas de dados abertos. Na outra ponta, o custo 100 (cem) seria referente a um cenário onde é necessário colocar um ser humano para ler um arquivo em formato .PDF, coletar os dados e estruturá-los em uma tabela que serviria de fonte de dados para ser consumida pela ferramenta tecnológica. O Entrevistado 2 estima que hoje seu custo representa uma nota 10 (dez) em 100 (cem) e que, sem uma API de dados abertos, a nota referente ao custo subiria para 95 (noventa e cinco).

No mesmo sentido é o relato do Entrevistado 4: “Seria um impacto agressivo, extremamente agressivo [...] todos meus clientes monitoram o Congresso Nacional. Então seria fatal.” (Entrevistado 4). Na visão do Entrevistado 4, o fim da política de dados abertos iria “implodir” o sistema de relações governamentais brasileiro e a representação de interesses no parlamento, implicando num retrocesso aos anos 1980 e 1990, época em que era necessário comparecer presencialmente todos os dias nas casas legislativas para tirar cópias e fazer fotofilmagem de documentos no protocolo. Neste ponto, convém trazer um trecho do relato do Entrevistado 1:

Não existia informática, essa do PC [*Personal Computer*]. Quando saia um relatório, um parecer de um relator sobre uma matéria, que desde aquela época era uma coisa pública, os caras das comissões, eles liberavam aquele parecer para alguns amigos. Tá certo? Por sorte eu era um desses. Mas sabe o que eu fazia? Eu e mais dois colegas de duas outras empresas? A gente levava o parecer para empresa, cada um tirava umas 100 cópias, voltava ao Congresso Nacional e distribuía para todo mundo, que é o que eu faço hoje, só que com tecnologia. (Entrevistado 1)

O Entrevistado 4 ainda ressalta que o fim da política de dados abertos do Congresso Nacional poderia também gerar uma reação negativa em cadeia para Estados-membro e Municípios. Relata, ainda, que na sua visão as consultorias de relações institucionais e

governamentais seriam as primeiras a sofrer, pois “o custo ia ser absurdo. Não sei se as empresas iam conseguir manter o custo” (Entrevistado 4). Nas palavras do entrevistado:

hoje você pega as consultorias, todas elas tem ali uma ‘APIzinha’ que pega [dados abertos], não se iluda. Ou usam um *software* como o nosso. Então se você quebra isso [API do Congresso], o custo hoje de uma consultoria dessas, a mão de obra já é altíssima, você pega algumas consultorias aqui em Brasília tem 70 funcionários. Tem 25 funcionários. E cada um deles ganhando um salário alto. Não é baixo não. É alto. E aí você pega um custo desses e repassa, aí nem sei. Assim, Relgov [Relações Governamentais] vai ser de novo o relgov para poucos [...] as associações, elas vão ficar extremamente desfalcadas. Antigamente, quando abri a empresa, você tinha essa questão de achar que o relgov era para peixe grande. Em três anos isso mudou violentamente. Você vê a quantidade de vagas que surgiram. Porque o relgov passou a ser uma pratica comum, porque há a facilidade dos dados. Então se você tira isso, você volta a ter só os grandes fazendo. As 1500 empresas com receitas de 100 milhões mês. Essas aí é que vão ter relgov. O resto acho muito difícil de ter. Vai ser uma coisa muito cara. (Entrevistado 4)

O Entrevistado 1 relata que, na sua visão, o impacto decorrente do fim da política de dados abertos seria muito grande, mas ressalta que a sua empresa já trabalha com esse risco. Conta, que já ocorreram problemas com o uso de dados abertos, não na dimensão de um fim de uma API das casas legislativas, mas que impactaram a sua organização. Relata, ainda, que:

Muitas pessoas no começo falaram: ‘cara você vai ficar louco se um dia tirarem esse negócio [dados abertos] já era’. Existem percalços sim, mas esses prejuízos causados por isso podem ser por vários motivos, inclusive por bons motivos. A API da Câmara [dos deputados], por exemplo, mudou duas vezes e na versão nova é uma tentativa de melhorar. Existe o problema, a gente tem que trabalhar uma parte na API nova, uma parte na API antiga, mas isso faz parte do negócio, isso não para ninguém. Isso é algo compreendido pelo mercado também. (Entrevistado 1)

Por outro lado, o Entrevistado 3 relata que a insegurança sobre a continuidade da disponibilização de dados abertos “é um risco computado na precificação do negócio.” (Entrevistado 3). Na percepção do Entrevistado 3, o fim da política de dados abertos do Congresso Nacional representaria um impacto muito pequeno para sua organização, porque a empresa possui robôs alternativos de raspagem de dados (*webscraping*) que coletam 100% dos dados (não abertos) dos portais das casas legislativas. Perguntado se os preços dos serviços oferecidos continuariam os mesmos, o Entrevistado 3, diferentemente dos demais entrevistados, disse que:

Sim, continuaria sendo o mesmo, porque é um investimento que já foi amortizado. E a hora que você cai para as casas subnacionais, aí você não tem nem alternativa. E a gente monitora umas 80 casas. Então o grosso é raspagem. É algo que a gente já tem *in house* forte. Mas, realmente, o tempo gasto, por exemplo, é muito maior para você fazer uma raspagem, do que pegar um dado que vem num formato super mais magrinho, você não tem html para ler, já vem em JSON, ou XML, que já vem pronto. Mas, você tem vários prejuízos usando a API. Principalmente da Câmara [dos Deputados], talvez do Senado nem tanto. Muitas vezes a gente nota um descompasso entre a base que está na API e a base que está em produção no site, por exemplo. Já teve casos de a gente receber de cliente questionamento: ‘ué o andamento que está

aqui não é o que está no site'. E você checa no portal dos dados abertos e tem esse descompasso entre um e outro. (Entrevistado 3)

Na percepção dos Entrevistados 1, 2 e 4, seus produtos tecnológicos oferecidos aos clientes sofreriam grande impacto sobretudo porque o custo de coleta do dado cresceria de tal maneira que poderia inviabilizar o negócio. O dado em formato aberto disponibilizado com qualidade permite a coleta automatizada de um alto volume de dados com uma menor necessidade de intervenção humana, ao passo que o dado não aberto, requer o desenvolvimento de modelos de raspagem de dados supervisionados por humanos. Todos entrevistados relataram que, no mínimo, 50% do volume dos dados do Congresso Nacional coletados por suas empresas são disponibilizados em formato aberto da API da Câmara e do Senado.

Por questões relacionadas à qualidade da base de dados, que exploraremos um pouco mais a seguir, as empresas contam com um “plano B” relativo à coleta de dados que consiste no uso de ferramentas de raspagem de dados (*webscraping*). Contudo, conforme se verifica do conjunto de relatos, essa via alternativa é muito mais onerosa e parece estar mais desenvolvida pela empresa do Entrevistado 3, que disse que sua organização não seria muito impactada com o fim da API de dados abertos. Levando-se em conta apenas nossa amostra, no cenário de ausência de dados, somente uma empresa poderia continuar atuando sem dificuldades, ao passo que outras poderiam até mesmo encerrar suas atividades. Isso evidencia uma assimetria informacional que pode ser acentuada no eventual fim da disponibilização de dados abertos pela Câmara e pelo Senado, pois neste caso, um número menor de *lobbies* poderia contar com todos os benefícios mencionados no tópico anterior, ou, no limite, seriam obrigados a contratar empresas como a do Entrevistado 3, que contam com um modelo mais caro e complexo de coleta de informações.

Aqui existem evidências no sentido de que o uso de dados abertos contribui para *diminuir* a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional. Mesmo sendo ainda muito difícil para a grande maioria dos atores sociais brasileiros transformar os dados abertos do Congresso Nacional em informação e conhecimento útil para fins de *lobby*, o empenho de poucos servidores públicos para a disponibilização dos dados abertos e o trabalho dos empreendedores intermediários já está democratizado o acesso à informação e têm transformado o mercado de *lobby* no Brasil. Organizações da sociedade civil e algumas associações setoriais com equipes pequenas de *lobby* estão podendo contar com serviços de monitoramento da atividade do Congresso Nacional fornecidos por novas empresas de tecnologia, opção que pela falta de dados, há pouco tempo não existia, e tais serviços eram

prestados de forma restrita por algumas consultorias de Brasília. Segundo ERVOLINO (2019) o preço do serviço de monitoramento do Congresso Nacional cobrado pelas consultorias especializadas em RIG gira em torno de vinte a trinta mil reais mensais. PORTO (2017) estima que o custo médio cobrado pelas consultorias tradicionais é de 12 mil reais mensais. Já as novas empresas de tecnologia, segundo ERVOLINO (2019), cobram cerca de dois mil reais mensais por serviços de monitoramento legislativo.

O que se verifica é que, na ausência de dados abertos, os incisos II a VII do §3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação seriam violados junto com os princípios recém aprovados pela Lei nº 14.129, de 2021, dispõe sobre regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública. Com tais violações, ferramentas tecnológicas seriam inviabilizadas, fazendo com que diversos *lobbies* que hoje contam com tais serviços ficassem desamparados diante do aumento exponencial do custo de acesso à informação.

5.5 Sobre a qualidade da política de dados abertos do Congresso Nacional

Conforme asseveram SILVA *et. al.* (2020, p. 157), elementos aparentemente técnicos relativos aos indicadores de qualidade internos e externos dos bancos de dados possuem impactos reais nos processos de apropriação social dos dados abertos, pois geram barreiras que só podem ser superadas por usuários que possuem mais recursos (em sentido amplo).

Não compõe o escopo da presente pesquisa uma avaliação dos bancos de dados abertos do Congresso Nacional. Entretanto, considerando que aspectos relacionados à qualidade podem repercutir na possibilidade de seu efetivo reuso por diferentes atores para fins de *lobby*, buscamos apurar como os entrevistados percebem a qualidade da política de dados abertos do legislativo federal.

De modo geral, o Entrevistado 2 percebe a qualidade da política de dados abertos da Câmara e do Senado como boa (na escala entre ruim, regular, bom e ótimo). O Entrevistado 4 destaca como ponto positivo que a disponibilidade de dados abertos do Congresso Nacional é muito alta, e na sua opinião, é a melhor do mundo, a despeito da necessidade de aprimoramentos. No mesmo sentido, o Entrevistado 1 relata que a qualidade é muito boa, tanto que tem permitido a reutilização dos dados abertos em diversos novos empreendimentos como o seu. Na percepção do Entrevistado 1, a qualidade não é a melhor possível, mas os percalços encontrados na utilização dos dados são compensados pelo apoio que as empresas recebem dos servidores públicos que trabalham na Câmara e do Senado. Nas palavras do Entrevistado 1:

A qualidade dos dados apresentados não é a qualidade “*super star*”. Realmente não é. Mas a confiança que nós temos nas pessoas, para fazer esse trabalho, [...] a gente tem

muito, mas muito apoio dessas pessoas que trabalham no Congresso Nacional, seja Câmara ou Senado. Eles têm muito interesse, porque de uma certa forma, todas essas instituições [empresas que trabalham com dados abertos do Congresso Nacional] elas reforçam e dão apoio ao trabalho deles. Então, assim, eles têm uma disposição, uma disponibilidade e uma energia para atender a gente, que isso de certa forma nos acalenta de alguma maneira. Eles vão até onde podem ir. Inclusive algumas vezes [...] eles pediram ajuda a gente, porque a gente tem um corpo muito técnico. Então [sobre os dados abertos] não é [...] uma coisa ouro [...] mas é muito bom, muito bom. E no Brasil, se você for comparar com outras coisas, e o federal comparando com os estados, não dá nem para falar, tanto que está viabilizando muita gente fazer, né. (Entrevistado 1)

O Entrevistado 4 também destaca o papel fundamental dos servidores públicos do parlamento e diz que eles são excelentes. Ressalta, inclusive, que são poucos: “Isso, a gente falando [setor responsável por dados abertos], dá a impressão que eles têm vinte pessoas lá, e não, são 3. Uma equipe muito reduzida.” (Entrevistado 4). Outro ponto que gera preocupação para o Entrevistado 4, além do efetivo reduzido, é que a maioria dos servidores que atualmente prestam um excelente trabalho, com grande resiliência, estão próximos de se aposentar.

A área de tecnologia [...] se tem uma coisa que eu elogio eles é a força de vontade. Porque eles tomam muita porrada. Eu acho que existe o embate entre o interesse parlamentar em mostrar alguns dados versus o interesse público de mostrar aquelas informações. E aí eu falo especificamente do legislativo federal, porque eu convivo lá dentro e vejo esse embate o tempo inteiro. É a área de tecnologia constantemente [...] começou a apanhar muito desde o período do [Ex-Presidente da Câmara dos Deputados] Eduardo Cunha, que tinha lá suas querelas com as áreas da diretoria, mas continuou. Não sei agora com a [gestão] do Arthur Lira e do Pacheco [novos presidentes da Câmara e do Senado] isso vai mudar [...]. O combate de forças do que vai ser mostrado, até onde vai a informação, isso eu vou te falar que eles são muito resilientes. Quando essa safra de servidores mudar, não sei se a gente vai ter a mesma força ali dentro para brigar [...] muitos já estão para se aposentar [...] então não sei se a safra nova vai ter essa força toda. (Entrevistado 4)

O relato do Entrevistado 4 sobre a pressão que os servidores sofrem pela alta liderança da Câmara vai ao encontro do exposto por MACIEL (2020, p. 08) no sentido de que ainda existe no âmbito do poder público a barreira cultural relativa aos traços e valores de uma Administração Pública patrimonialista. Práticas personalistas em determinados departamentos, que podem incluir o uso de cargos e recursos públicos para a satisfação de interesses pessoais dos decisores, prejudicam o avanço de políticas de digitalização. (PAES, 2005 *apud* MACIEL, 2020, p. 08)

A importância do trabalho dos servidores públicos é também destacada de forma positiva pelo Entrevistado 2. Perguntado sobre se existe algum fator que torna mais fácil ou mais difícil o trabalho junto a uma das casas legislativas do Congresso Nacional, o entrevistado afirmou que, sim, existe um fator e ele é um servidor público que trabalha na Câmara dos

Deputados na área de dados abertos. Contudo, na sua visão, o mesmo não ocorre com relação ao Senado.

Existe um canal de comunicação aberto e mais acessível para conversar sobre os dados abertos da Câmara. No Senado tem a API, beleza, legal, ótimo. Mas eu não sei quem é o [nome do servidor público] do Senado, se existe um [servidor público em posição equivalente] no Senado, e nem sei se tenho que ser amigo do rei para falar com o cara do Senado, entendeu? [...] não existe uma transparência ativa do Senado no sentido de informar ‘olha eu sou o setor responsável pelos dados abertos’ [...]. Já na Câmara tem o [nome do servidor público] que é sensacional [...] que é um servidor [que] eu acho [que] merece uma medalha. (Entrevistado 2)

Os destaques positivos feitos pelos entrevistados sobre o trabalho de servidores públicos vão ao encontro do exposto por FARIA (2012) que destaca o ativismo organizacional e o papel do servidor público para o desenvolvimento de projetos de democracia digital. Segundo o autor, o impulso para o uso de tecnologia para abertura institucional dos parlamentos pode partir tanto da iniciativa dos próprios parlamentares, quanto da pressão da sociedade civil e da administração das casas legislativas. Porém, no caso brasileiro, algumas das mais relevantes iniciativas de democracia digital partiram de servidores técnicos sem poder decisório, que só posteriormente passaram a contar com o apoio dos gestores e parlamentares. Tais servidores técnicos “de forma geral, são pessoas idealistas que querem trazer inovação para a instituição parlamentar” (FARIA, 2012, p. 248).

Mesmo considerando muito boa sua relação com os servidores públicos do parlamento, o Entrevistado 3 entende que é importante aprimorar a comunicação entre as casas legislativas e os usuários de dados abertos. O Entrevistado 3 cita que existe alguns canais de interlocução focados na busca de suporte junto às casas legislativas. No caso do Senado, diz que as respostas são muito rápidas e no caso da Câmara, menciona o canal no *Git Hub*⁹⁰ onde dúvidas são apresentadas e respondidas. Esses pontos mencionados pelo Entrevistado 3 possui relação positiva com os indicadores qualitativos externos de discursividade e comunicação dos bancos de dados apontados por SILVA *et al.* (2020). Porém, o Entrevistado 3 entende que falta institucionalizar o diálogo com os usuários dos dados abertos. Como sugestão, propõe que os canais onde estão as APIs, por exemplo, dispusessem de meios de contato claros ou formulários para solicitação de algum tipo de contato de pessoas específicas. O Entrevistado 3 entende ser importante a institucionalização de canais de comunicação inclusive para as interações não serem focadas apenas em questões de suporte “a gente quer ajudar também a criar dados, a gente tem soluções que a gente criou que a gente pode gerar algo *open source* juntos, fazer um trabalho mais coletivo” (Entrevistado 3). Tais demandas vocalizadas pelo Entrevistado 3 podem

⁹⁰ Cf <https://github.com/CamaraDosDeputados>

ser entendidas como pontos que podem ser aprimorados dentro do tema de suporte ao cliente e envolvimento que compõe o modelo de maturidade de dados abertos sugerido pelo ODI (2015, p. 38), que pode incluir uma série de atividades, dentre elas:

- a) Identificar reutilizadores possíveis e de fato de um conjunto de dados;
- b) Identificar na comunidade de reutilizadores os principais setores interessados para priorizar e concentrar as atividades de envolvimento;
- c) Envolver-se com esta comunidade para ajudá-la a entender como um conjunto de dados pode ser utilizado e para destacar novas liberações de dados relevantes.
- d) Criar um plano de comunicações para auxiliar na promoção de atividades do divulgador (notícias, eventos, etc.), bem como as da própria comunidade (como por exemplo, compartilhar histórias de sucesso, conhecimento sobre dados e estudos de cases).
- e) Repercutir experiências da organização para auxiliar na demonstração de valor, na elaboração de casos de negócios, etc.
- f) Promover eventos tais como *hack days* ou desafios para encorajar e incentivar o uso de dados e para gerar estudos de casos para um maior compartilhamento. (ODI, 2018, p. 40)

No que diz respeito especificamente ao indicador qualitativo externo de parametrização – elementos de inteligibilidade mais aprofundados que tragam parâmetros de variáveis e características técnicas sobre os dados – (SILVA *et al.*, 2020, p. 151), o Entrevistado 4 entende que falta um dicionário mais adequado para informar os usuários de dados abertos sobre o que tem dentro das bases. Conta, que o Senado até tinha um dicionário, porém muito raso, na sua opinião. O Entrevistado 4 entende que um dicionário sobre os dados abertos disponibilizados é importante porque o profissional que entende mais de política pode levar algum tempo para compreender o código, e, por outro lado, o cientista da computação entende o código mais não entende de política, ou seja, encontra dificuldades para entender o que o código significa no contexto político e de funcionamento da casa legislativa.

Um outro ponto que impacta na qualidade dos bancos de dados abertos que foi mencionado pelo Entrevistado 3 é sobre a falta de comunicação sobre a atualização dos dados e a falta de diálogo quanto à implementação de mudanças, que na sua visão, é um dos principais pontos que o preocupa.

não tem muita transparência quando um dado será atualizado, principalmente no Senado, e de repente você acorda numa segunda feira com tudo quebrado no Senado e você custa a entender por quê, mesmo se inscrevendo em todas as listas, mandando

e-mail pedindo para ser informado sobre alterações, isso nunca chega (Entrevistado 3).

Em um parlamento que segue as diretrizes de Governo Aberto, ou seja, em um Parlamento Aberto, a colaboração é um recurso para a obtenção de melhores resultados em termos de quantidade, qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos que de fato atendam às demandas dos atores sociais, a partir de relacionamentos interinstitucionais, transformando contribuições de diversos atores em políticas públicas inovadoras (OLIVEIRA, 2020).

No tocante à política de dados abertos do Congresso Nacional, o Entrevistado 3 entende ser importante que as casas legislativas discutam com os usuários a utilidade e o uso dos dados abertos. “O que a sociedade precisa? Às vezes informações não relevantes podem estar sendo disponibilizadas, aperfeiçoadas e o que a sociedade precisa é de outros tipos de dados. ” (Entrevistado 3). Na percepção do Entrevistado 3, a priorização com foco na possibilidade de extração de valor (em sentido amplo) é a grande questão no momento, sendo necessário estabelecer um diálogo para a disponibilização de dados abertos mais úteis.

Nesse sentido, por mais redundante que a princípio possa parecer, cabe afirmar que uma política de dados abertos deve ser aberta, ou seja, não basta que os dados sejam abertos, a política pública que visa a disponibilização e reuso desses dados também precisa ser. Sobre isso, OLIVEIRA (2020, p. 120-121) ressalta que abertura no contexto de Governo Aberto não se trata simplesmente de fazer as coisas de forma mais transparente, com a liberação de um grande número de conjuntos de dados do governo. Na verdade, é preciso também incorporar as ideias, conhecimentos e experiências dos cidadãos e de outros atores não governamentais, evitando-se que decisões e o desenvolvimento de políticas públicas de dados abertos estejam restritas aos atores governamentais.

No tocante à definição de prioridades, o Entrevistado 4 destaca que os servidores do parlamento são excelentes, mas em alguns momentos pecam em um aspecto que é “inventar a roda antes de fazer o básico” (Entrevistado 4). Como exemplo, cita o projeto Ulysses⁹¹, que versa sobre o uso de inteligência artificial para uso de dados legislativos na Câmara dos Deputados. O Entrevistado 4 relata que, na sua opinião, a referida tecnologia atualmente funciona de forma bem limitada, para distribuição interna de matérias aos consultores legislativos da Câmara. Na sua visão, os outros objetivos mais ambiciosos visados pelo projeto

⁹¹ Cf “Câmara lança Ulysses, robô digital que articula dados legislativos” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/548730-camara-lanca-ulysses-robo-digital-que-articula-dados-legislativos/> Acesso em 07 de junho de 2021.

não irão prosperar, porque os dados necessários não estão disponíveis, ou seja, o foco deveria ser na disponibilização de mais dados com qualidade.

Nessa esteira, o Entrevistado 1 relata que, na sua visão, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estão no estado da arte em termos de tecnologia para uso interno, ou seja, para uso dos parlamentares e dos servidores. O problema é que os mesmos dados e tecnologias não estão disponíveis para a sociedade. Segundo o Entrevistado 1:

eles precisam fazer uma parte disso se transformar em dados abertos. Não é uma coisa tão simples assim, tem uma questão política forte, bem pesada. Existe uma coisa natural do ser humano de não abrir mão de informações. Tem muita coisa que deveria estar em dados abertos (Entrevistado 1)

Contudo, no tocante à priorização de esforços, o Entrevistado 2 ressalta que uma das áreas de negócio mais difíceis é a de conhecimento da informação, pois existem diferentes interesses, a depender do público alvo. O dado que pode ser considerado útil para o cidadão comum, pode não ser tão importante para o lobista, por exemplo. Nas palavras do Entrevistado 2:

um dos *business* mais difíceis de fazer é o do conhecimento da informação, porque? Porque ela [a informação] pode ser qualquer coisa. Você tem o dado, você pode cruzar, transformar, colocar vermelho, azul, criar uma visualização, criar um relatório, disponibilizar em vídeo, em áudio. [...] É tão volátil essa questão de dado e informação que pode ser qualquer coisa. Então uma informação que é útil para ti, não é uma informação útil para mim. (Entrevistado 2)

Na visão do Entrevistado 4, antes de criar novas funcionalidades de aplicação, o parlamento poderia disponibilizar melhor os dados, pois falta organização e isso gera um esforço muito grande para o cruzamento de dados disponíveis em diferentes fontes. Além disso, na sua visão: “tem muito dado que poderia ser disponibilizado em API. Eles poderiam colocar por exemplo, tempo de tramitação. Eles podem colocar lá, fácil. Acho que há variáveis que poderiam colocar na API que faltam, faltam mesmo.” (Entrevistado 4).

Da análise dos relatos dos entrevistados sobre a qualidade da política de dados abertos do Congresso Nacional, percebe-se que grande parte dos problemas percebidos estão alinhados com os desafios que devem ser enfrentados pelo gestor dos dados na chamada terceira onda de dados abertos (VERHULST *et. al.*, 2020, p. 26), quais sejam: a) estabelecer parcerias e promover o engajamento com atores externos; b) coordenar e engajar os atores de dentro da organização; c) auditar e avaliar os dados, levando-se em conta questões éticas, de risco e valor dos dados; d) disseminar e comunicar resultados e achados; e, por fim, e) nutrir iniciativas de colaboração e fomentar a sustentabilidade destas. Entretanto, a figura do *Chief Data Stewards* ainda é relativamente nova (VERHULST *et. al.*, 2020, p. 25) e no caso do Congresso Nacional, ainda não foi formalmente institucionalizado o papel de um agente público com competências

e estrutura administrativa necessárias para do desempenho das funções supramencionadas, de modo que parte das atividades acabam sendo desempenhadas sob grandes desafios por parte de servidores públicos que de forma meritória tentam, a partir do seu empenho profissional, contribuir para o avanço da política de dados abertos do Congresso Nacional.

5.6 Sobre dados fechados ou indisponíveis

Quando perguntados sobre que tipo de dado ainda não é disponibilizado segundo os princípios de dados abertos pelo Congresso Nacional, mas que deveria ser, a maioria dos entrevistados mencionaram os dados das comissões das casas legislativas. Segundo o Entrevistado 1, o mais importante de abrir seria as votações, pois “votação é a tônica de tudo” (Entrevistado 1). Relata, que nas comissões, por exemplo, existe um painel de votação, mas o painel raramente é mostrado porque a probabilidade ocorrer uma votação simbólica⁹² é muito maior do que no plenário. O Entrevistado 1 explica que na comissão se vota muitas matérias de forma terminativa, ou seja, com dispensa da apreciação do plenário. Desse modo, não é possível capturar os votos de cada um dos parlamentares, ou seja, não há dados abertos neste caso. Como resultado, não é possível, por exemplo: a) apurar o histórico de manifestações; b) dividir os parlamentares em grupos para apurar se os resultados se alinham com os votos de outros parlamentares, independentemente de partido ou unidade da federação; e c) apurar como os parlamentares se alinham ou não se alinham e relação a temas distintos.

No mesmo sentido, tem-se o relato do Entrevistado 4:

Os dados de votação não nominais das comissões [...] em formato de dados abertos. Essa para mim é A grande mudança que pode ter hoje nos dados abertos.[...] [atualmente] você só tem um site, lá, e olha só, é uma url, [...] que ninguém sabe que tem, é hilário porque nem eles sabiam lá dentro, alguém fez aquilo lá, algum servidor, e mostra as reuniões porque ele capta isso de algum lugar e mostram [as] [...] votações simbólicas. Você consegue pegar quem se abstém. [...] mas, cara, isso é um dado extremamente importante de comportamento parlamentar das comissões e que você não tem, e que poderia ter. E tem um site que ele mostra desconectado [...] na comissão

⁹² No âmbito do processo legislativo, as votações abertas podem seguir o processo simbólico ou nominal. A votação simbólica é utilizada na maioria das propostas. Neste tipo de votação, os votos individuais não são computados eletronicamente, não sendo possível registrar como cada deputado votou nem o resultado de quantos votaram contra ou a favor. Nesse sistema, o presidente responsável pela condução dos trabalhos, ao anunciar a votação de uma matéria, convida os parlamentares a favor a permanecerem como estão e proclama o resultado manifesto dos votos. Em caso de dúvida, o presidente pode consultar os parlamentares quanto ao resultado proclamado, assegurando o direito aos deputados ou senadores de pedirem verificação de votação. Por outro lado, a votação nominal é feita pelo sistema eletrônico de votos, sendo possível saber quantos votaram contra e a favor e como votou cada parlamentar. Ela ocorre em casos previstos no Regimento Interno das casas legislativas, como na votação de matérias que exigem quórum especial, como Propostas de Emenda à Constituição; por decisão do Plenário, mediante requerimento de qualquer deputado para votar uma proposta nominalmente; ou quando houver pedido de verificação de votação simbólica. Cf <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/votacao> Acesso em 07 de junho de 2021.

tal, e aí as vezes não fala do número do projeto, apesar de ter a lista de quem votou sim e votou não [...] requerimento tal, você não consegue saber qual requerimento é aquele, porque não tem um identificador. Você não sabe a que projeto de lei está vinculada aquela votação. Então eu acho que esse exemplo é o melhor. As votações simbólicas deveriam estar registradas [...] eles poderiam colocar até mesmo estruturado em tabela [quem votou sim, quem votou não] [...] ou poderia até simplificar a vida deles, poderia colocas [apenas] quem é que votou contra naquela votação. Pronto. A gente saberia pela lista de frequência. [...] Mas de novo eu volto àquele problema, não sei se você sabe, mas cada comissão tem como se fosse um sistema próprio [...] de processamento dessas informações. Então, enquanto não padroniza isso, lá dentro, como que você vai exigir isso, que esses dados sejam disponibilizados? (Entrevistado 4)

A respeito das deliberações, o Entrevistado 3 anota que além das votações simbólicas “votações nominais nas comissões é um dado que a gente ainda não tem na API oficial.” (Entrevistado 3).⁹³ Outro problema citado é que no Senado, as vezes é difícil encontrar a orientação do líder de governo nas votações, o que dificulta cálculo de governabilidade e adesão de parlamentares ao governo.

Uma reivindicação que na visão do Entrevistado 2 “seria um sonho” caso fosse atendida, seria o de disponibilização do conteúdo de todas as proposições em formato aberto e estruturado. Ele conta que hoje já existe o texto legível por máquina, mas em formato não estruturado. “Você entender o inteiro teor, a justificativa em formato aberto, quais leis, você conectar de forma semântica, quais, de fato, são os artigos que estão sendo mais tentados de ser modificados, isso abre uma percepção, uma análise para onde está indo a política pública [muito grande].” (Entrevistado 2). Na visão do Entrevistado 2, se um texto semântico estivesse sempre disponível, como é a proposta do LEXML (que consiste no uso de *markup language* para disponibilizar o texto estruturado e conforme os preceitos de legística formal) (BRASIL, 2008) isso seria muito bom, pois seria possível apontar para seus clientes em uma determinada lei que impacta o seu negócio, quantos proposições estão tramitando e quais artigos os legisladores estão buscando alterar. O Entrevistado 2 conta o custo para se fazer isso é de 8 ou 9 em uma escala de 10, pois depende-se da análise humana. Mas na sua opinião daria para fazer isso com baixo custo se os dados fossem estruturados.⁹⁴

⁹³ Sobre a disponibilização das votações, a Câmara dos Deputados anunciou que desde março de 2020 os dados começaram a ser publicados em formatos abertos. As entrevistas foram realizadas entre 09 e 14 de fevereiro de 2021, ou seja, antes do anúncio feito pela Câmara. De todo modo, a preocupação dos entrevistados continua válida para outras casas legislativas, bem como para demonstrar a importância da disponibilização das votações em formato de dados abertos. Isso é válido para todos os legislativos, inclusive entes subnacionais. Pesquisas futuras poderão investigar a qualidade da disponibilização de tais dados e os produtos tecnológicos ou análises que eventualmente forem feitos, haja vista que se trata de um amplo conjunto de dados e muito recente. Cf. <<https://dadosabertos.camara.leg.br/news/noticias/2020-03-03-arquivosVotacoes.html>> acesso em out. 2021.

⁹⁴ Vale ressaltar que atualmente já existem milhares proposições disponibilizadas em formato estruturado no portal do projeto LEXML. Cf. <<https://www.lexml.gov.br/>>.

Nessa esteira, o Entrevistado 3, faz menção à Lei Complementar nº 95, de 1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, para dizer que já existe no ordenamento jurídico uma orientação sobre como os textos normativos devem ser produzidos, e que, portanto, “não seria difícil jogar para a máquina isso, inclusive para poupar o trabalho da CCJ, se isso fosse trabalhado em um algoritmo” (Entrevistado 3). Assim como dito pelo Entrevistado 2, o Entrevistado 3 acredita que tal medida também “seria um sonho”, a ver:

Se tivesse estruturado, como tem na legislação ‘isso aqui é justificativa, isso aqui é o texto, isso é o art. 1º, isso é o §1º, inciso I, a alínea a), se você tivesse isso estruturado, isso seria um sonho. [...] Para você identificar o que é relevante, o que não é e trazer mais informações sobre o projeto, isso seria absolutamente fantástico. (Entrevistado 3)

O Entrevistado 4, porém, acrescenta que a mera legibilidade das proposições por máquinas, mesmo em formato não estruturado, ainda é um problema que não foi superado cem por cento. O Entrevistado 4 defende que qualquer proposição, seja ela acessória ou principal deveria ser disponibilizada em formato de texto, facilmente legível por máquina, pois isso facilita o uso de técnicas de processamento de linguagem natural e modelagem preditiva.

Hoje a gente tem os textos que a gente extrai dos PDFs que permitem leitura, a gente extrai, ok, mas é um *parser* que a gente tem que fazer, a gente usa uma ferramenta para fazer isso, mas quando você pega as [proposições] acessórias, a gente teve que criar um algoritmo, usar bibliotecas que pegam aquilo que é imagem e transforma em texto [...] do texto a gente pega e limpa, estrutura, e faz, ou seja, olha a confusão (Entrevistado 4)

O Entrevistado 4 ressalta que a disponibilização de proposições em formatos não abertos diminuiu muito, principalmente na Câmara. Relata que há pouco tempo, cerca de 1% dos dados monitorados do Senado eram disponibilizados em formato não estruturado, em alguns casos em formato de imagem com partes escritas à mão. Quanto a isso, o Entrevistado 3 ressalta que no Senado, as emendas, que são proposições acessórias do ponto de vista regimental, não são tratadas como uma proposição pelo portal do Senado. Desse modo, as emendas não possuem tramitação. São apenas documentos em formato .PDF, que não permite acompanhamento, quer dizer, é um documento estático que funciona como mero anexo à proposição. O Entrevistado 3 ressalta que a emenda “às vezes é a coisa mais importante [e por causa dessa ausência de possibilidade de acompanhamento] você não consegue saber se a emenda foi a voto ou não foi.” (Entrevistado 3). No caso da Câmara, outro problema apontado pelo Entrevistado 3 com relação às emendas é que algumas proposições acessórias “vão ficando para o fim da fila [para serem disponibilizadas em formato aberto] e entram depois [prejudicando o] *timing* [que] é essencial.” (Entrevistado 3)

Aqui cabe registrar uma recente inovação normativa do Senado federal que têm contribuído para a disponibilização das proposições legislativas em formatos abertos e estruturados. A Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 11, de 2018, criou a obrigatoriedade de utilização do LexEdit⁹⁵ para elaboração de requerimentos a serem entregues à Secretaria-Geral da Mesa e às Secretarias das Comissões. O LexEdit é um editor de textos legislativos que possibilita a elaboração automatizada de proposições legislativas, a observação das normas de técnica legislativa e também a geração de um documento final em formato PDF-A⁹⁶, formato esse que permite a disponibilização do texto da norma em formato estruturado.

Vê-se que a obrigatoriedade do uso do LexEdit, uma ferramenta de Legimática (SOARES *et al.*, 2008), permite a recuperação automática dos dados cadastrados na elaboração das proposições e têm servido de instrumento para a disponibilização de mais dados legíveis por máquina.

Por sua vez, o Entrevistado 1 anota que transformar o texto, por exemplo, de emendas, em dados, requer um trabalho muito grande. Porém, atualmente, é uma atividade mais simples de ser feita e por isso sua empresa está trabalhando para captar dados em formatos de áudio:

pegar o texto em si é uma coisa quase banal hoje em dia. Na verdade nós estamos querendo pegar, agora, que é a nova onda, que é pegar a voz. Porque a imagem nem tem muito problema, porque já tem técnicas consagradas [...] imagem não tem idioma [...] Então hoje, estou falando hoje, não sei amanhã, você transformar imagem em dado é mais simples do que você transformar voz. Você imagina você pegar e gravar três horas de comissão [...] você imagina a riqueza. [...] não tem a ver com a proposição, tem a ver com a sessão legislativa, que é tão rica quanto o texto. (Entrevistado 1)

O relato do Entrevistado 1 vai ao encontro do exposto por WINDHAGER *et al.* (2016, p. 92) que ressaltam que quando se fala em dados não-estruturados e ilegíveis por máquinas, tais como alguns documentos de texto, imagens e recursos de multimídia, obviamente são ‘não-estruturados’ apenas a partir da perspectiva de ferramentas de análise e decodificação de

⁹⁵ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/lexedit/>> Acesso em out. 2021. SOARES (2002, p. 142 *et seq.*) tratou de um *software* italiano de suporte a elaboração legislativa com mesma denominação (LexEdit). Contudo, parece que o foco do Lexedit brasileiro é cumprir a função de *Document assembly*, ou seja, uma ferramenta de automação para criar documentos eletrônicos automaticamente à luz das regras regimentais e da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998), sem tanto foco no conteúdo do texto com sugestões de aprimoramento para fins de compreensibilidade e legibilidade, como parecia ser o foco do Lexedit italiano analisado por SOARES (2002).

⁹⁶ O PDF comum é tido como um dos principais formatos problemáticos e fechados, que são antagonistas dos dados abertos. Porém, o PDF-A é uma espécie específica que permite a estruturação dos dados contidos nos documentos. O uso do PDF-A pode ser considerado uma boa prática para a leitura dos documentos pelas máquinas, já o PDF comum, não, notadamente porque é muito frequente a produção de PDFs que são resultantes da digitalização de recursos escaneados e em forma de imagem, que muitas vezes são ilegíveis pelas máquinas, mesmo quando da utilização de ferramentas de reconhecimento ótico de caracteres (OCR). Sobre a relevância do PDF-A para a preservação de documentos legislativos eletrônicos, *Cf.* Palestra de João Lima, servidor do SEI/Prodasen (Secretaria Especial de Informática do Senado Federal - Prodase), no dia 15 de maio de 2013, no Auditório Ulisses Guimarães do Interlegis, em Brasília. <<https://www.youtube.com/watch?v=rCGYgCGR34Y>> acesso out. 2021.

computadores mais antigos. Na medida em que vão surgindo novas tecnologias, tais como de processamento de linguagem natural e métodos de análise de imagens e vídeo, um crescente número de dados, a princípio ilegíveis pelas máquinas, vão sendo transformados em dados estruturados para permitir análises e interpretações. Desse modo, é possível afirmar que problemas relacionados à qualidade dos bancos de dados abertos impactam menos os usuários que possuem ferramentas tecnológicas mais avançadas, que conseguem contornar parte dos problemas relacionados aos indicadores de qualidade dos dados abertos.

5.7 Sobre os principais entraves para a disponibilização de mais dados abertos pelo Congresso Nacional

Na percepção do Entrevistado 1, em primeiro lugar o que falta é vontade política de alguma liderança pública disposta a enfrentar os desafios da agenda de dados abertos. “O maior gargalo que tem lá é o gargalo político disso, vontade política, força política, algo assim” (Entrevistado 1). Outra questão, mencionada pelo entrevistado é a questão da cultura do sigilo. Como exemplo, cita que no início da pandemia em 2020, uma das primeira iniciativas do Poder Executivo federal foi de tentativa imposição de restrições à Lei de Acesso à Informação, medida essa que foi invalidada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020d)⁹⁷. “Existe aquela velha queda de braço entre governo e sociedade, sobre quais dados são sigilosos e não são, *etc*” (Entrevistado 1).

Entre os tipos básicos de resistência burocrática no contexto do acesso à informação está a chamada “duplicidade de registro”, que ocorre quando agentes públicos criam sistemas duplos de anotação das informações de forma proposital, com o objetivo de disponibilizar internamente um tipo de informação mais qualificada e para o público externo apenas parte das informações (SILVA, 2016, p. 48). Sobre isso, o Entrevistado 4 ressalta que existe um embate

⁹⁷ Cf ADI 6347 (DF) EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353. Medida cautelar referendada. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853> acesso em out. 2021.

político interno nas casas legislativas entre os servidores e os parlamentares da mesa diretora. Assim como o Entrevistado 1, relata que a mesa diretora conduziu um projeto de fazer um BI (*business intelligence*) com dados do comportamento de cada parlamentar, inclusive abortando as votações simbólicas, que conforme tratado anteriormente, não estão disponíveis em dados abertos em todas as casas legislativas. Porém, a tecnologia foi prevista para estar disponível apenas para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. O Entrevistado 4 relata que quando houve um projeto parecido com esse citado, de análise de comportamento parlamentar, porém aberto para o público, a iniciativa denominada Babel⁹⁸ (liderada pelo Laboratório Hacker) sofreu forte pressão negativa por parte de alguns parlamentares e acabou enterrada. O relato do Entrevistado 4 vai ao encontro da crítica feita por FREITAS (2017, p. 32) no sentido de que o Centro de Informática da Câmara dos Deputados deveria deixar de ser um simples provedor de serviços exclusivamente internos, para ser um provedor de serviços de infraestrutura e serviços de informações, com uso de tecnologia da Informação e Comunicação, também para o público externo, o que, nas palavras do autor “corresponde a valorizar o atendimento à missão da Câmara dos Deputados em relação ao processo legislativo e a sociedade”(p.32).

Na opinião do Entrevistado 2, o avanço da política de dados abertos depende de fatores conjuntos. Um deles é a vontade política, que não é suficiente sem um corpo técnico qualificado de servidores, inclusive no aspecto de cultura para abertura. Um exemplo mencionado pelos entrevistados 2 e 3, que ilustra uma situação em que pode estar ausente o elemento “vontade política” é sobre o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL)⁹⁹, que conforme afirmado no Capítulo 3.4, é uma ferramenta *open source* disponibilizada pelo Interlegis¹⁰⁰, de forma inteiramente gratuita, inclusive com suporte técnico e treinamento custeado pelo instituto que é vinculado ao Senado Federal. Os entrevistados disseram que não conseguem entender a razão pela qual o SAPL não é amplamente utilizado pelos legislativos municipais. O SAPL é um sistema de acompanhamento do processo legislativo que disponibiliza informações em formatos legíveis por máquinas e estruturados, que se fosse amplamente e adequadamente utilizado, poderia contribuir para o aumento exponencial da transparência do processo legislativo em casas legislativas que não possuem sistemas próprios de tramitação ou capacidades organizacionais muito robustas. O SAPL é uma ferramenta utilizada por algumas

⁹⁸ O projeto Babel tinha como objetivo compilar e estruturar manifestações dos parlamentares para disponibilizar à comunidade em uma Interface de Programação de Aplicações (API) aberta e em formato JSON. O escopo não era restrito aos dados do parlamento, mas também manifestações em plataformas privadas, tais como as redes sociais (twitter, Facebook, etc) e publicações em veículos de imprensa. Cf. LETELIER (2018).

⁹⁹ Cf <https://www.interlegis.leg.br/produtos-servicos/sapl>

¹⁰⁰ Cf <https://www12.senado.leg.br/interlegis>

Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, que poderia ser implementado de forma mais ampla no Brasil caso houvesse interesse por parte dos legislativos subnacionais, notadamente os Municípios.

O elemento “vontade política” é também mencionado como um dos principais entraves para o avanço de políticas de governo aberto por OLIVEIRA (2020) e à inovação por ACEVEDO e DASSEN (2016). Outro desafio também documentado pela literatura de Governo Aberto diz respeito à disputa relativa à natureza da política de dados abertos e quais seriam os dados que deveriam ser abertos OLIVEIRA (2020).

Adicionalmente aos fatores vontade política e corpo técnico qualificado, o Entrevistado 2 vê como necessário um novo arcabouço legal. Porém, uma nova legislação, sozinha, não será suficiente:

A lei não é suficiente, assim como a iniciativa dos servidores não é suficiente, assim como a política não é suficiente. Precisa desses três planetas se alinhem. Você tem que ter servidores bons promovendo essas iniciativas, por exemplo, LXML é uma ótima iniciativa gestada por servidores do Senado. Você tem que ter vontade política, cara, os dados abertos foi um portal criado [...] muito pela permissibilidade da diretoria da Câmara. Teve várias *hackathons*, houve um boom de dados abertos em 2011 e 2012, né? Tem que ter a iniciativa política, [...] um político mais visionário [...] o cara que consegue entender que a política pública vai elevar o nível do jogo político, e esse nível do jogo político vai catapultar ele, não a politicagem. (Entrevistado 2)

Nesse sentido, CRUVINEL (2016, p. 46) afirma que o ganho de transparência decorrente da disponibilização de dados abertos permite uma maior conexão entre a sociedade e o parlamento, potencializando a capacidade de visualização das atividades legislativas, além de abrir oportunidades para que os cidadãos sejam ouvidos no processo legislativo. Nas palavras do autor:

A interatividade dos trabalhos produzidos com dados abertos com os canais de comunicação da Câmara e com os parlamentares parece ser um bom início para alcançar esses objetivos. No entanto não existe nenhum dispositivo legal que garanta essa interação e ela depende da disposição dos atores envolvidos para utilização dos canais existentes. (CRUVINEL, 2016, p. 46)

Segundo SILVA (2016) “a criação de leis e políticas públicas que obriguem as instituições a produzirem dados estruturados e abertos em sua origem é, hoje, um mecanismo fundamental” (p. 47). A respeito da necessidade de novas legislações, o Entrevistado 4 disse que acha “ruim ter mais uma lei que vai regular alguma coisa, mas há casos em que a lei precisa regular alguma coisa, e eu acho que um deles é esse. [...] tem que ter uma regra, porque o Brasil, ele não segue regras. Os órgãos e o brasileiro não seguem regras” (Entrevistado 4). Nesse sentido, sobre a necessidade de uma nova legislação, o Entrevistado 2 cita o exemplo da Lei nº

13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) para ilustrar como a lei pode catalisar, junto com outros fatores, mudanças as instituições:

Do mesmo jeito que agora eu estou mudando toda a minha base de dados para atender à LGPD, porque a lei, ela não perdoa a iniciativa privada.[...] Teria que ter uma lei para fazer tensão na Administração Pública, mas só a tensão não funciona, como a gente pode perceber com a Lei de Acesso à Informação. (Entrevistado 2)

Sobre o problema de eficácia e efetividade da legislação de transparência, o Entrevistado 3 menciona que, por vezes, o único caminho que resta é recorrer ao Poder Judiciário e aos órgãos de controle. Contudo, cita como exemplo de problema deste caminho a Resolução nº 323, de 2020, do Tribunal de Contas da União (TCU) que tentou tirar a responsabilidade da corte de contas de receber denúncias sobre transparência ativa nos termos da 12.527/2011.¹⁰¹ Nesse contexto, o Entrevistado 3 diz que seria bom ter uma lei que estabelecesse critérios para o poder público, contudo, não acredita muito que a futura lei resolverá o problema, a despeito de ser importante:

Discutir a lei eu acho que vai acabar ficando ineficaz. Você vai ter uma lei que vai ser linda, vai ser perfeita, porque eu sei que a sociedade civil vai se engajar [...] vai ter um diálogo, uma construção conjunta, vai aparecer alguém como o [Deputado Alessandro] Molon que fez o Marco [Civil] da Internet, vai articular isso, vamos ter um resultado legal, só que na prática não vai acontecer, como a gente está vendo com LGPD e esses vazamentos que se intensificaram depois da LGPD, mas idealmente seria maravilhoso, a gente ter, por exemplo, essa garantia. Seria como termos de uso mínimos que os órgãos teriam que adotar (Entrevistado 3).

O Entrevistado 3 vê uma eventual nova legislação também como possibilidade de geração de receita para os órgãos públicos, pois sua empresa, por exemplo, estaria disposta a pagar por um acesso melhor aos dados abertos. Diz, que na raspagem de dados existe o problema de nunca poder coletar o dado com a mesma velocidade como é feito usando a API de dados abertos. Ressalta, que sua empresa estaria disposta a pagar por dados abertos de qualidade, inclusive para não causar impacto nenhum no site de cada casa legislativa, que é geralmente usado pelo cidadão. Diz, ainda, que vale a pena pagar pelos dados se for preciso e menciona que “a transparência, quando você tem o dado estruturado e consegue fazer outras análises, ela é diferente. Então realmente você consegue aprofundar a transparência” (Entrevistado 3).

Conforme visto no Capítulo 3.3, a possibilidade de cobrança por dados abertos foi discutida recentemente na proposta legislativa que resultou na publicação da Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021. O veto presidencial sobre o dispositivo que ficou conhecido como “Pedágio do Governo Digital” (STEIBEL,2021) foi mantido pelo Congresso Nacional.

¹⁰¹ Tratamos deste caso no Capítulo 3.3. A referida resolução foi revogada em maio de 2021, após pressão de entidades defensoras do direito de acesso à informação.

Dentre as críticas feitas à proposta, estava a de que a cobrança por dados abertos poderia representar uma barreira intransponível para muitos empreendedores.

Sobre a proposta de uma nova legislação, o Entrevistado 4 entende que o mais importante seria uma lei federal de aplicação geral para a União, os Estados e os Municípios, prevendo um padrão *standard* de dados abertos obrigatório para todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal legislação serviria de orientação para a Administração Pública, garantindo previsibilidade sobre como os dados e os metadados deveriam ser disponibilizados. Entende o Entrevistado 4 que isso é bem plausível de se fazer.

No mesmo sentido, o Entrevistado 3 ressalta que o aspecto de maior relevância de uma nova legislação seria criar um padrão (*standard*) unificando a linguagem e formatação dos dados. “Você tem na Assembleia Legislativa de Minas Gerais os dados abertos, estruturados, só que uma forma completamente diferente da Câmara e do Senado, por exemplo” (Entrevistado 3). Essa solução legislativa mencionada pelos entrevistados contribuiria para um direcionamento do Poder Legislativo ao conceito de Governo como Plataforma “*Government as a Platform*” (O’REILLY, 2010; POPE, 2019) que aqui podemos pensar como Parlamento como Plataforma. No caso, seria o impulso do legislador para definir padrões da elaboração legislativa estruturada e legível por máquinas que iria favorecer a criação de um ecossistema de Interfaces de Programação de Aplicações (APIs) compartilhadas e padrões de interoperabilidade.

A esse respeito, convém mencionar que no âmbito do Executivo federal, existem normas neste sentido de cumprimento obrigatório. Uma das principais é o ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – que define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. O ePING foi instituído pela Portaria nº 92, de 2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2014c) e sua aplicação é recomendada pela Instrução Normativa nº 4 de 2012 que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA (BRASIL, 2012). O depoimento dos entrevistados é no sentido de que seria desejável normas desta natureza aplicáveis ao Poder Legislativo federal, estadual e municipal.

No que diz respeito ao uso da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) em ações de transparência passiva, apenas o Entrevistado 1 relatou que apresenta com frequência requerimentos com base na LAI. Entretanto, o Entrevistado 1 ressalta que o interesse principal

do seu negócio é diferente dos que são focados apenas em tecnologias de monitoramento. Diz, que por mais que trabalhe com coleta dados em tempo real, não possui tanto interesse em acompanhar a tramitação de proposições no detalhe, com notificações sobre o avanço, pois acredita que as ferramentas disponibilizadas pelo Congresso Nacional já são suficientes.

Já o Entrevistado 2, diz que não faz uso da LAI, “se não a gente vira uma consultoria. Quando você coloca humano para coletar dado, acabou, você não é mais uma empresa de tecnologia.” (Entrevistado 2). O Entrevistado 2 relata que, eventualmente, em uma situação de exceção, pode cobrar o cliente pelo serviço adicional de coleta de informações, mas que isso nunca ocorreu e que em situações prévias onde os clientes levantaram essa hipótese, o custo envolvido acabou sendo percebido como muito alto, inviabilizando o serviço.

O Entrevistado 3 diz que nunca fizeram pedido de acesso à informação com base na LAI, mas que estão considerando começar a fazer “porque o grau de transparência tem sido bem impactado [atualmente]” (Entrevistado 3). O Entrevistado 4 relata que sua organização também não faz o uso de requerimentos de acesso à informação com base na LAI. Conta que, certa vez, fez um pedido ao Senado, porém, a entrega foi feita depois de 120 dias, quando já não precisavam mais dos dados haja vista o lapso temporal. Ademais, a entrega foi feita em uma tabela de Excel (.xls), que na visão do entrevistado não era bem construída. No tocante ao prazo legal estabelecido pela LAI para resposta de pedidos de acesso à informação o Entrevistado 4 ressalta que precisa das informações na hora e que no caso da transparência passiva “90 dias é muito tempo e você não sabe o que vai vir. [...] ele pode vir de qualquer jeito possível.” (Entrevistado 4). Na sua opinião, existe um descompasso muito grande entre a LAI e como as informações são processadas atualmente, que é praticamente em tempo real. Por isso, entende que é necessária uma mudança para atualizar a LAI, pois na sua opinião ela já nasceu defasada.

Entretanto, o Entrevistado 4 anota que se não for o caso de se aprovar uma nova legislação de aplicabilidade geral em todos os Poderes e unidades da federação (que seria o ideal para unificar padrões de interoperabilidade) é possível que os próprios órgãos implementem normas internas para suprir os pontos relativos à oferta de dados abertos com qualidade, que hoje não estão previstos pela LAI. O Entrevistado 4 menciona que inclusive que já existem normas sobre dados abertos no âmbito do Poder Executivo federal. Contudo, o Entrevistado 4 entende que o Poder Legislativo peca nesse ponto, pois até o momento possui normas mais focadas na técnica e redação legislativa, visando a legibilidade pelo ser humano, não pela máquina.

Nesse ponto, o Entrevistado 3 entende que seria importante uma nova legislação para unificação do processo e dos formatos “seria uma Lei Complementar nº 95/1998 para descer no nível do dado. ” (Entrevistado 3). Neste ponto cabe mencionar que o LEXML possui esquemas de dados abertos em formato .xml que seguem as regras de articulação definidas pela Lei Complementar nº 95/1998 para disponibilização das normas em formatos estruturados (BRASIL, 2008). Porém, não existe norma que obriga os legislativos brasileiros a aderirem ao Projeto LEXML.

De forma divergente, sobre a necessidade de uma nova legislação, o Entrevistado 1 declarou que “não, não vejo efeito algum. [...] eu acho válido, mas não é o caminho.”. No seu entendimento, a pressão direta e indireta da sociedade, bem como um diálogo com os presidentes das casas legislativas pode gerar mais resultado do que tentar criar uma legislação. O Entrevistado ressalta que o caminho da aprovação de uma nova legislação é demorado, burocrático e quando envolve a pressão e o *lobby* em prol de determinada medida “chega até uma temperatura que você começa a ter um adversário” (Entrevistado 1), gerando a necessidade de negociações para que todos os envolvidos ganhem algo.

5.8 Sobre a importância do laboratório de inovação da Câmara dos Deputados

Em trabalho que tratou do uso de dados abertos como elo entre o parlamento com a sociedade, FREITAS (2017) afirmou que “a cooperação entre grupos de interesse e outros órgãos só tem a fortalecer o legislativo em sua missão” (p. 32). Em referência ao modelo implementado na Câmara dos Deputados, o autor assinala que a colaboração e a parceria com a sociedade para o uso de dados abertos são instrumentos apropriados e que a designação do Laboratório Hacker para exercer o papel de interlocutor de demandas de grupos sociais, bem como a criação da Seção de Integração a Serviços Externos de Interação Social por parte do Centro de Informática da Câmara, que reformulou o acesso aos dados abertos, foram grandes passos (FREITAS, 2017, p. 31).

Como vimos no Capítulo 3.5, a Resolução nº 43/2013 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados criou o Laboratório Hacker e estabeleceu que a unidade deveria contar com espaço físico para acesso e uso livres por qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de *softwares* preferencialmente livres, bem como por parlamentares e servidores públicos, que poderiam utilizar dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania. Tendo em vista o mencionado papel institucional do Laboratório Hacker e os resultados quantitativos do *survey*, onde verificou-se que os profissionais respondentes

consideram o laboratório de inovação importante para atividade de Relações Institucionais, Governamentais e de *Advocacy*, perguntamos os entrevistados que são intermediadores do uso de dados do Congresso Nacional sobre a relevância de tal órgão da Câmara dos Deputados para o desenvolvimento de seus empreendimentos.

O Entrevistado 1 relatou ter feito várias trocas com o LabHacker e que a interação com a unidade foi importante para que os servidores lá lotados conhecessem sua empresa e dessem algumas dicas pontuais sobre suas ferramentas tecnológicas que estavam em desenvolvimento. O Entrevistado 1 também mencionou que nos encontros teve a oportunidade de conhecer os projetos e atividades do laboratório de inovação do parlamento. O Entrevistado 1 relata que o LabHacker lida com um problema muito grande do ponto de vista político, pois estão ligados diretamente à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, e por isso, existe um limite sobre até onde eles podem avançar em seus projetos. Outro fator que o Entrevistado 1 percebe como desafio enfrentado pelo LabHacker é a rotatividade na liderança da unidade, uma característica natural no serviço público, que pode até ser salutar, mas que impacta na visão sobre qual é o papel da unidade e sua missão perante a sociedade.

Os entrevistados 2, 3 e 4 consideram o LabHacker importante, mas entendem que a unidade não contribuiu diretamente para o desenvolvimento de suas empresas. Na visão do Entrevistado 2, existe uma diferença entre os objetivos visados pelo laboratório e os visados pelo seu empreendimento, especialmente quando se leva em conta o público alvo. Diz, que uma coisa é mostrar o avanço das políticas públicas para que seus clientes (lobistas) possam tentar modificar a agenda pública e outra coisa (que na sua percepção é o objetivo do LabHacker) é munir o cidadão comum de informações para fins de fiscalização e participação. “Vejo como muito mais voltado para pessoa física, cidadão. Acho que não excluem pessoas jurídicas, mas acho que o cliente deles somos nós cidadãos. As pessoas impactadas pelas políticas públicas.” (Entrevistado 2). Na visão do Entrevistado 2, o LabHacker nunca vai patrocinar iniciativas para melhoria do acesso e capacidade de análise aos lobistas, pois não existe consenso sobre a questão da assimetria informacional entre os grupos de pressão, da mesma forma que existe o consenso quando o foco é o cidadão. O Entrevistado 2 relata que com certa frequência é perguntado sobre a diferença entre os serviços prestados pela sua empresa e os disponibilizados pelo parlamento, mas que seu produto final é bem diferente. Na sua organização, a informação, a análise e a inteligência é moldada de acordo com os interesses de seus clientes. O objetivo da tecnologia que eles desenvolveram “é permitir que os grupos de pressão entendam para onde está indo a política pública e possam influenciar a política pública.” (Entrevistado 2). Por outro lado, na percepção do Entrevistado 2, o LabHacker possui mais uma função de conferir mais

transparencia sobre a atuação dos deputados federais para que os eleitores possam votar de forma consciente. Como exemplo, menciona que é muito improvável que os lobistas priorizem a coleta de informações, por exemplo, relacionadas aos gastos dos parlamentares em verbas indenizatórias, ao passo que essa informação pode ser de interesse do cidadão e pode estar mais ligada à missão do LabHacker. Nas palavras do Entrevistado 2:

Por exemplo, uma informação útil para o cidadão pode ser quanto o parlamentar gasta da sua cota parlamentar. Cara, para um grupo de pressão, ele não está interessado na sanitização da conta publica individual de um parlamentar. Então na [empresa do entrevistado] é muito improvável que eu coloque no perfil parlamentar quanto que ele está gastando em papel, por exemplo. A não ser que eu ache que o quanto que ele gasta pode mostrar um determinado direcionamento temático político dele. [...] Eu nunca vou colocar que [deputado X] gasta menos que o [deputado Z]. [...] para o cidadão isso é importante. [...] para o lobista isso não é importante. (Entrevistado 2)

Aqui cabe ressaltar, que segundo CUNHA (2020), os primeiros projetos desenvolvidos por ativistas nas maratonas coordenadas pelo LabHacker realmente focavam mais na fiscalização de possíveis malfeitos dos parlamentares e menos no entendimento e acompanhamento da atividade legislativa. Porém, houve uma correção do foco e ainda na primeira gestão a equipe do laboratório percebeu que poderia prestar uma maior contribuição para a sociedade se investissem no desenvolvimento aplicativos e sites que pudessem melhorar a transparência e participação na Câmara.

“Não. Não serviu, não foi por lá, não teve impacto para nós” disse o Entrevistado 3 quando perguntado sobre o impacto do LabHacker para o seu empreendimento. Na visão do Entrevistado 3, o laboratório é importante, mas falta diálogo na indicação dos desafios que serão trabalhados em conjunto com a sociedade. O entrevistado vê como um problema a indicação prévia de desafios, pois isso pode afastar quem não possui interesse na temática pré-fixada.

Não é suficiente dizer que vai criar uma Hackathon com o objetivo de agendas dos parlamentares, por exemplo. Se esse não for o objetivo de quem está fora, não interessa participar. Deixa eu participar da discussão, se da discussão a gente chegar em um acordo que é agenda, mesmo que eu perca no meu voto, beleza, vão bora, porque aí a gente já está integrado. (Entrevistado 3)

A crítica formulada pelo Entrevistado 3 vai ao encontro do desafio referente a “publicação de dados de dados com propósito” visado pela terceira onda de dados abertos VERHULST *et. al.* (2020, p.11) que estabelece que para maximizar o valor dos dados abertos, os profissionais precisam de identificar problemas e oportunidades que carecem dos dados necessários, sem dispensar o envolvimento dos atores que exigem a uma maior disponibilização de dados para reúso.

O Entrevistado 4 também afirmou que o LabHacker não foi diretamente relevante para o desenvolvimento de sua empresa e suas ferramentas tecnológicas. “Não. Infelizmente não foi. Eu tentei entrar em contato várias vezes, não foi bem-sucedido. Mas acho que é do serviço público em geral. Não tive a oportunidade. Eles sabem quem a gente é, mas também não nos procuraram. Não teve essa parceria.” (Entrevistado 4). O Entrevistado 4 entende que o LabHacker atualmente é desconectado do resto da Câmara dos Deputados e que não está alinhado com a realidade regimental do dia a dia. Diz, que a unidade busca repensar várias coisas dentro da Câmara, mas sem um foco claro. “Eu acho que os parlamentares e os servidores acham que estão desperdiçando tempo e por isso já houve diversas tentativas de acabar com o LabHacker.” (Entrevistado 4). Na percepção do empresário, o laboratório deveria pegar problemas específicos dentro da Câmara e, uma vez entendida a necessidade de parcerias entre atores públicos e privados, deveria divulgar amplamente que estão buscando parcerias e que já possuem todo o escopo legal e apoio político necessários, pois caso contrário, tudo pode ser visto como uma perda de tempo. Nas palavras do Entrevistado 4:

Se for para ficar indo lá conversar, nada vai sair do lugar. Ter um espaço [mas] nenhum empresário vai perder seu tempo conversando em algo que você não sabe que estará escrito, chancelado, que vai mudar. Acho que tem que ter o LabHacker, acho que tem que existir sim, mas acho que ele tem que estar mais conectado com a Casa e mais conectado com uma realidade de parceria público privada. (Entrevistado 4)

SANO (2020) mapeou as principais dificuldades enfrentadas pelos laboratórios de inovação. Da análise dos depoimentos, é possível inferir que na visão dos entrevistados, o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados enfrenta grande parte dos desafios, dentre os quais o aspecto político aparenta ser um dos mais evidentes.

Quadro 9 – **Dificuldades enfrentadas pelos laboratórios de inovação.**

Categoria	Dificuldades
Laboratório	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar o que é e como funciona • Falta de credibilidade • Desconhecimento das temáticas abordadas pelo laboratório • Falta de visibilidade das ações • Desconhecimento do processo de cocriação
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe pequena • Equipe sem dedicação exclusiva ao laboratório • Ausência de estrutura própria • Orçamento restrito • Dificuldade na captação de recursos
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência interna a mudanças • Não há tolerância ao erro
Inovação	<ul style="list-style-type: none"> • O marco legal de inovação • Explicar o processo de inovação • Desconhecimento sobre inovação no setor público • Ausência de incentivos à inovação • Escala para promover inovações sistêmicas
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de prioridade em troca de gestão • Explicar o valor do laboratório para os superiores

Fonte: SANO (2020, p. 35)

Antes da realização das entrevistas, esperávamos que o papel do laboratório de inovação da Câmara dos Deputados teria uma importância mais destacada para os empreendedores que atualmente desenvolvem ferramentas tecnológicas de suporte à atividade de *lobby*. De todo modo, convém ressaltar que o LabHacker teve um papel relevante para a abertura dos dados do parlamento. Como visto no Capítulo 3.5, a primeira maratona hacker da Câmara dos Deputados que resultou na criação do Laboratório, teve a transparência do legislativo como tema e catalisou a abertura de dados abertos do parlamento. Nesse sentido, CAMPOS (2021) afirma que “Esse encontro histórico pode ser considerado o precursor das LegisTechs no Brasil, ainda que de forma despretensiosa, e ajudou a Câmara a aprimorar o acesso aos dados abertos.” (CAMPOS, 2021, *online*).

Entretanto, pelo menos atualmente, parece que o LabHacker enfrenta grandes desafios. Na presente tese, muito foi falado sobre os protótipos do laboratório hacker e o papel dos laboratórios de inovação, no intuito de chamar a atenção do leitor para a similaridade dos objetivos visados pelos intermediários de dados abertos do setor privado com o objetivo do LabHacker de “melhorar a transparência e participação na Câmara” (CUNHA, 2020, *online*) através dos dados abertos. Propomos, porém, que o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas e outras iniciativas de democratização do acesso à informação seja feito a partir do paradigma da atividade de *lobby*. Se o objetivo for aumentar a capacidade de influência do cidadão sobre o parlamento a partir da redução de assimetrias, notadamente informacional, então é desejável que as ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo parlamento possam ser comparáveis minimamente em termos de eficiência com as oferecidas pelo mercado. Portanto, na cocriação de soluções tecnológicas úteis para todos os atores sociais exercerem seu *lobby* legítimo, o papel dos lobistas pode ser relevante, pois esse profissional depende do acesso à informação tempestivo e com qualidade. A perspectiva aqui defendida faz mais sentido ainda quando se verifica que Rede de *Advocacy* Colaborativo (RAC), coletivo que tem como objetivo potencializar a capacidade de influência da sociedade civil, possui como objetivo específico em seu estatuto oferecer plataformas de inteligência de dados para apoiar a incidência de seus membros. Da mesma forma, o Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV), uma das principais entidades nacionais que reúne profissionais de *lobby* do setor privado, possui um eixo de empreendedorismo e transformação digital, que possui como objetivo “desenvolver ações que gerem inovação para a área de relações governamentais por meio da análise de dados e criação de soluções digitais” (IRELGOV, 2020, p.11). Entre as ações previstas para o ano de 2021, está a realização de uma *hackathon*, evento que terá como objetivo a criação de um

software que auxilie na gestão de relações governamentais. Interessante notar, também, que no portal de dados abertos da Câmara dos Deputados¹⁰² consta entre os projetos desenvolvidos pela comunidade o Radar Governamental, serviço que usa dados abertos e até 2019 já tinha mais de 500 usuários entre empresas, associações, consultorias e escritórios de advocacia. A fundadora do Radar Governamental, Juliana Celuppi, faz parte da equipe que irá coordenar a maratona hacker do IRELGOV. Todo exposto é mais uma evidência de que dados abertos importam para a atividade de *lobby* e que, uma vez alinhadas as expectativas, o parlamento poderia contribuir para o desenvolvimento de tecnologias úteis tanto para o *lobby* profissional, quanto para o *lobby* cidadão.

5.9 Sobre o impacto da disponibilização de dados abertos sobre a assimetria do *lobby* perante o Congresso Nacional

Por fim, coube-nos perguntar aos entrevistados o que eles pensam sobre o problema da presente pesquisa, qual seja, em que medida o uso de dados abertos afeta a assimetria do *lobby* perante o Congresso Nacional. Na percepção do Entrevistado 3, a disponibilização de dados abertos pelo Congresso Nacional reduz a assimetria entre os *lobbies*, mas talvez no presente momento falte um pouco de educação sobre o uso dos dados, que poderia ser trabalhada pelo poder público em parceria com a sociedade civil:

Eu acho que reduz a assimetria sim. Principalmente da defesa organizada de interesse, não do cidadão solitário que quer entender algum assunto. Hoje é muito fácil para alguém aprender python, javascript, hub, qualquer linguagem de programação online e ter uma consulta a essas APIs pronta em coisa de um dia. Sem investimentos significativos, fazendo isso em qualquer computador, não é algo pesado. Talvez falte um pouco de educação para isso, falte um pouco do caminho para ensinar as pessoas isso. Talvez a gente possa fazer esse movimento de ensinar as pessoas a montarem seus robôs, ou de repente fazer *open source* os robôs, mais [...] não seria o caso de revelar nossa fórmula da coca-cola, mas mostrar, Câmara e Senado, como isso funciona. Montar uma planilha de excel que extraia esses dados automaticamente da API, é algo que dá para fazer. Então eu acho que reduz a assimetria, mas talvez falte educação. (Entrevistado 3)

Percebe-se do depoimento do Entrevistado 3 que, na sua visão, um dos principais entraves para a utilização efetiva dos dados para redução da assimetria é a alfabetização de dados (*dataliteracy*) (MONTES; SLATER, 2021, *online*). Dentro da terceira onda dos dados abertos (VERHULST, 2020; YOUNG, 2021) que mencionamos no Capítulo 3.4, a alfabetização de dados é tida como fundamental, ao lado de diversas outras atividades de colaboração e engajamento para que seja possível extrair valor dos dados abertos. Com efeito,

¹⁰² <https://dadosabertos.camara.leg.br/>

para produção de impactos positivos e sistêmicos a partir do reúso dos dados abertos, é fundamental empoderar as partes interessadas, bem como identificar e fortalecer novos intermediários de dados abertos para produção de valor a partir dos dados.

Aqui cabe destacar que a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) oferece diversos cursos gratuitos na temática de dados abertos. Dentre os cursos, podemos citar “Governo Aberto”¹⁰³, “Análise de dados em Linguagem R”¹⁰⁴, “Governança de Dados”¹⁰⁵ e “Análise de dados como suporte à tomada de decisão”¹⁰⁶. Outra organização que podemos citar que já promoveu cursos de capacitação na área de análise de dados é o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, dentre os quais podemos citar “Análise de Dados em Python”¹⁰⁷, “Como gerar uma rede no Gephi”¹⁰⁸, “Fundamentos, ferramentas e coleta de dados”¹⁰⁹ entre outros¹¹⁰. Na verdade, hoje existem diversos cursos abertos que podem ser facilmente encontrados por qualquer plataforma de buscas convencional.

O Entrevistado 2 disse que acredita que a disponibilização de dados abertos contribui para a redução da assimetria perante o congresso nacional, mas é necessário existir também a iniciativa da própria sociedade civil organizada no sentido de desenvolver ferramentas tecnológicas para subsidiar a defesa de interesses ou o controle social, por meio das quais será possível entender e questionar o que está acontecendo nos processos de tomada de decisão. O Entrevistado 2 acredita que não haverá uma solução oriunda do poder público que funcionaria como uma “bala de prata” para resolver o problema da assimetria de informação. No seu entendimento, é necessário criar um ambiente de confiança e colaboração, no qual o papel do público seria criar uma infraestrutura de dados de qualidade, para que a sociedade civil possa utilizar e criar ferramentas inovadoras para gerar informações não apenas jornalísticas. Quanto mais atores estiverem oferecendo serviços baseados em dados abertos, mais a política pública avançaria. “É a aproximação, é desvendar, tornar aquilo mais próximo. Essa desconstrução do ‘eles e nós’ por meio de troca de informações e serviços, a longo prazo vai gerando essa consciência social. [...] às vezes a gente é muito apressado nas coisas.” (Entrevistado 2).

O Entrevistado 4 relata que quando começou sua empresa, uma das grandes críticas que escutou nos processos de aceleração “era que a gente ia tornar pior a desigualdade de poder,

¹⁰³ Cf. <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/140>

¹⁰⁴ Cf. <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/325>

¹⁰⁵ Cf. <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/270>

¹⁰⁶ Cf. <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/406>

¹⁰⁷ Cf. https://www.youtube.com/watch?v=W_Bz7M91R1Q

¹⁰⁸ Cf. <https://www.youtube.com/watch?v=ILo3U-ev2ro>

¹⁰⁹ Cf. <https://www.youtube.com/watch?v=kJQ3CXs1dTQ>

¹¹⁰ Cf. <https://www.youtube.com/user/LabHackerCD/videos>

porque tem o custo da ferramenta e a gente tratando esses dados, quem poderia pagar seriam só aquelas empresas ricas. Então eu entendo que tem esse lado. ” (Entrevistado 4). Contudo, o Entrevistado 4 ressalta que a ideia de sua empresa é democratizar o custo das ferramentas. Alguns grupos de interesse precisam de mais dados que outros e eles buscam balizar essa questão para incentivar o acesso. “Eu acho que a tecnologia não vem para piorar. Ela vem, para os atores corretos, [...] melhorar a assimetria. Por isso a missão [da empresa do entrevistado] é unir sociedade civil com governo” (Entrevistado 4). O entrevistado ressalta, que entre seus clientes, há grandes corporações, mas também associações sem fins lucrativos.

O Entrevistado 4 entende que empresas inovadoras como a sua, que oferecem ferramentas tecnológicas baseadas em dados, estão provocando uma disrupção no mercado de *lobby*. Na sua visão, as grandes consultorias de relações governamentais estão refletindo sobre os seus modelos de negócio, pois os valores cobrados para atividades de monitoramento eram “altíssimos” e agora “estão despencando”. Por outro lado, segundo o entrevistado, as consultorias trabalham com um número pequeno de clientes, em torno de 20 a 25, e as novas empresas de tecnologia trabalham com um número muito maior, o que possibilita que um número cada vez maior de atores sociais possa contar com dados e informação de qualidade. “eu acho que equalizou bastante, grandes empresas, associações. Eu vejo no Congresso essas associações ‘pau a pau’. E está incomodando [outros atores]. Incomoda muito. E isso porque estão usando dados para monitoramento. ” (Entrevistado 4)

O Entrevistado 4 entende que não é função do poder público lançar, por exemplo, modelos preditivos como os oferecidos por sua organização, para mostrar como um determinado parlamentar vota parecido com outro em determinados temas. Mas acredita que a visualização de informações sobre os parlamentares em uma API de dados abertos, com qualidade, para que os interessados possam criar seus próprios modelos e fazerem suas próprias inferências, isso sim seria importante, pois do jeito que está, atualmente, é preciso ser muito técnico e, desse modo, “cresce a assimetria de quem tem capacidade de fazer isso, aí é óbvio que uma grande corporação terá condições [de] contratar um departamento para processar essas informações e ter acesso ao cruzamento dessas informações da melhor forma possível. ” (Entrevistado 4).

Entretanto, nesse contexto, assim como o Entrevistado 2, o Entrevistado 4 entende que a atuação do setor privado, de empresas como a sua, acaba promovendo o acesso à informação que não existia antes e isso pode ter inclusive repercutido no aumento da demanda por mais profissionais de relações governamentais e de *advocacy*. Nas palavras do Entrevistado 4:

na minha opinião, o lado privado, ele as vezes tende a corrigir algumas assimetrias, que é o caso da nossa empresa, porque você consegue pegar os dados, processá-los e você consegue as vezes equalizar o jogo [...]. Uma pequena associação vai ter a possibilidade de ver esses dados da forma deveria ver, processados, e de uma forma fácil para ela, entendeu? Com os dados cruzados, com informação e inteligência. Então [...] não acho que causa assimetria, mas a forma como está sendo colocada esses dados abertos, da forma como está, pode estar acontecendo por uma questão específica: É difícil para um usuário, para uma organização civil as vezes conseguir pegar e destrinchar. Mas ele estando aberto, está havendo a tentativa dessas pessoas fazerem isso. Então não entenda errado, eu acho que a assimetria acontece [por causa de] como eles estão sendo disponibilizados, esses dados. Dificulta, um pouco. Mas já tem um acesso que antes não tinha. Então você consegue fazer isso. Hoje eu vejo associações, a pessoa lá da associação aprendeu a mexer no código, é uma pessoa da ciência da computação, ele já está fazendo essas extrações, e eles não sabem muito, mas pô, é o suficiente, já estão conseguindo fazer, e já tiram informação. E isso nunca foi possível antes. Olha a quantidade de [profissionais] de relações governamentais que surgiram no mercado em termos de organizações sociais. [...] Eles podem se chamar de profissionais de *advocacy*, podem se chamar de relgov mesmo, relações institucionais, *compliance*, seja lá o que for, mais olha a quantidade de profissionais que surgiram. Será que é porque existe mais acesso a esses dados? Acho que essa hipótese pode ser uma coisa bacana de se validar. Você pega essa quantidade de profissionais, *versus* como eles estão lidando com isso, com esses dados, você vai ver que eles estão tendo mais acesso a dados. Então possibilita que essas organizações possam ter mais acesso à informação. Então na minha opinião [...] a assimetria acontece em alguns dados que podem estar sendo colocados de uma forma muito crua ali dentro e aí você tem uma dificuldade de acesso a isso, por causa do formato. (Entrevistado 4)

Nesse contexto, é interessante destacar que segundo ROCHA (2021) ente 2019 e 2020, 58% dos dados baixados do portal de dados abertos da Câmara dos Deputados foram coletados no formato .JSON (*JavaScript Object Notation*). Isso seria um indicativo de que no cenário atual, a maioria dos acessos à base da dados abertos da Câmara é feita por de cientistas de dados e programadores, pois o formato .json exige um nível mais técnico do usuário. Não se abre diretamente um arquivo .json da mesma forma que se abre os outros formatos tabulares, como .csv (*comma-separated-values*), por exemplo, que é aberto no Microsoft Excel, Google Planilhas, Open Office Calc, etc. No caso do .json, utiliza-se ferramentas mais avançadas de análise de dados, como R, Data Studio, Python, entre outros. Entretanto, apesar de ainda representar a menor parte dos acessos no período, o acesso a outros formatos de dados abertos que, em tese, exigem um nível menos avançado de conhecimento em ciência de dados, tem crescido bastante nos últimos anos, o que pode ser um indicativo da diversificação de usuários. (ROCHA, 2021)

Um outro fator mencionado pelo Entrevistado 4 que pode contribuir para a democratização do uso de dados abertos é a mudança geracional. Na opinião do Entrevistado 4, os jovens usuários de dados oriundos do campo da ciência da computação e estatística, por exemplo, já conseguem conseguir extrair dados, já conseguem programar robôs e assim promover impacto a despeito da dificuldade do cruzamento de dados, que pode ser superada

com um tempo. Nesse contexto, a respeito da mera disponibilização de dados em formatos abertos para a comunidade de desenvolvedores de aplicações, ou seja, sem maiores investimentos institucionais, o Entrevistado 1 disse que tal medida já seria suficiente, haja vista a pluralidade de atores que atualmente já conseguem manipular os dados com facilidade. Nas palavras do Entrevistado 1:

se eles chegassem para mim e falasse: olha o negócio é o seguinte, a partir de hoje, tudo do governo é em API. Se virem! Eu ia sair para a praça comemorando. Tudo bem, eu não preciso de mais do que isso não. Hoje em dia tem um sem número de comunidades aí de tecnologia Brasil afora e [também] fora do Brasil, que trocam essas coisas, no *GitHub*, etc. Joga a API na rua para você ver o que acontece. Aliás nós teríamos mais condições como sociedade de fazer soluções para o governo mais do que eles próprios lá dentro. Mas enfim, eles têm aqueles silos deles, isso é poder, é cultural, mas eu vejo isso com bastante otimismo. (Entrevistado 1)

Por outro lado, o Entrevistado 3 pensa que parlamento poderia ter um ‘cliente’, não apenas dados abertos. Diz, que no caso de utilização de APIs comerciais, é muito comum ter um ‘cliente’, que é um “robozinho quase que pronto para você usar na linguagem de programação que você quiser, por exemplo, um robô em Python, um robô em Javascript, ou em hub [...] é algo que o parlamento poderia ter um papel mais efetivo. (Entrevistado 3).

Na percepção do Entrevistado 1, quanto mais o mundo avança em termos tecnologia de modo geral, mais você pode criar um grupo de privilegiados que tem acesso, que tem recursos e a questão dos dados abertos entra nesse mesmo caminho. Ressalta, que uma coisa é a necessidade de lutar para abrir mais dados, e outra coisa é a garantia de acesso. “Uma coisa é você trabalhar os dados até o ponto dele ser palatável até o ponto de você conseguir consumir. Outra coisa é, não tem como você consumir dados sem um aporte de tecnologia. Não tem como. ” (Entrevistado 1). Segundo o Entrevistado 1, seu propósito desde o início sempre foi trabalhar para o cidadão e que hoje sua organização cumpre esse papel trabalhando também com organizações da sociedade civil. O Entrevistado 1 ressalta que a questão do avanço tecnológico e a desigualdade envolve um paradoxo “Essas distorções, sendo bom ou não acontecem, o que o parlamento podia fazer, e isso inclui nosso papel, é aumentar a conscientização do parlamentar sobre essas questões. ” (Entrevistado 1)

Aqui cabe trazer a lição de GOMES (2018) que anota que a inclusão digital de alguns e a exclusão de outros é vista com preocupação na literatura sobre democracia digital perante o argumento “segundo o qual, em virtude da desigualdade no acesso e no uso, as tecnologias representam mais uma vantagem, acrescentada ao repertório daqueles que já dominam a sociedade. ” (p. 72). Entretanto, o professor ressalta que problemas de desigualdade e de exclusão social devem ser enfrentados lidando com as suas causas verdadeiras e não pela

colocação de obstáculos para que a sociedade se desenvolva, apenas para não dar aos socialmente incluídos ainda mais chances em detrimento dos excluídos, pois, caso contrário, não apenas a exclusão social não diminuirá, como a sociedade também perderá oportunidades de se desenvolver. (GOMES, 2018, p. 73)

6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo de conclusões e considerações finais está estruturado da seguinte forma: o primeiro subcapítulo recupera das hipóteses da pesquisa para serem confirmadas ou refutadas a partir dos achados empíricos apresentados nos capítulos anteriores. O segundo subcapítulo contém outras contribuições da pesquisa, limitações, recomendações e indicações de pesquisas futuras.

6.1 Resultado do teste das hipóteses da pesquisa

A presente pesquisa foi norteadada pela seguinte questão-problema: Em que medida disponibilização e o uso de dados abertos afeta a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional?

Nossa H_0 (Hipótese nula) foi a de que a disponibilização e o uso de dados abertos *não* interfere na capacidade de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional. Nós partimos da premissa de que existia uma assimetria entre os diferentes *lobbies* que incidem sobre o Congresso Nacional (assimetria que foi confirmada pela percepção dos participantes do *survey*) e especulamos que o uso de dados abertos não importa, ou seja, não interfere na assimetria. O “termo” da hipótese que buscamos testar, ou seja, a variável de interesse foi se “o uso de dados abertos” (variável independente) afeta a capacidade de influência dos *lobbies* (variável dependente).

As evidências coletadas empiricamente nos levam a concluir pela rejeição da H_0 (Hipótese nula), ou seja, no escopo do presente trabalho, verificou-se que dados abertos importam, sim, para o aumento da capacidade de influência de quem faz *lobby*.

A importância dos dados abertos pôde ser verificada tanto diretamente quando indiretamente a partir das evidências coletadas do questionário aplicado junto aos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais e de *Advocacy* (dados quantitativos), bem como das entrevistas realizadas junto aos intermediários dos dados abertos do Congresso Nacional que fornecem tecnologias de suporte à atividade de *lobby* (dados qualitativos).

Verificou-se que quando perguntados sobre em que medida o uso de dados em formatos abertos aumenta a capacidade a) de uma organização qualquer; e b) da organização em que o respondente trabalha, de influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional, encontramos a expressiva média de 8,4 e 7,8 respectivamente, em uma escala de 1 a 10 onde 1 significava que o uso de dados abertos não aumenta em nada a capacidade de influência e 10

significava que aumenta muito a capacidade de influência. Não houve diferença estatisticamente significativa no comparativo entre as perguntas (uma organização qualquer vs a organização em que o profissional trabalha), tampouco entre os diferentes grupos de respondentes (profissionais de RIG vs profissionais de *advocacy*).

No que diz respeito ao impacto do uso de dados abertos em atividades típicas de *lobby*, quais sejam, de:

- a) monitoramento de proposições;
- b) identificação de novas proposições;
- c) mapeamento de *stakeholders*;
- d) elaboração de campanhas midiáticas;
- e) mapeamento de espaços de participação;
- f) produção de estudos técnicos;
- g) análise de discursos e pronunciamentos;
- h) análise de cenário político;
- i) formação de coalizões; e
- j) contato com agentes públicos,

Vimos que para os profissionais de RIG e para os profissionais de *Advocacy*, o impacto promovido pelo uso de dados abertos do Congresso Nacional é expressivamente alto, sendo que em uma escala de 1 a 10, onde 1 representava nenhum impacto e 10 um alto impacto, a média encontrada nas respostas sobre o impacto nas atividade acima elencadas foi de 8,0.

Destaque-se que nas atividades de monitoramento e identificação de novas proposições, que são essenciais para a atuação dos lobistas, o impacto promovido pelo uso de dados abertos foi ainda maior que a média. Esta evidência é ainda mais relevante quando se verifica que no caso de cada uma das referidas atividades acima elencadas, os profissionais também entendem que é necessário a contratação de ferramentas privadas adicionais para um desempenho satisfatório, ou seja, para os profissionais de RIG e para os profissionais de *advocacy* que participaram do *survey*, as ferramentas atualmente disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado federal não são suficientes e o uso de dados abertos pode impactar positivamente em grande medida o desempenho das atividades de *lobby* mencionadas.

O impacto do uso de dados abertos sobre a atividade de *lobby* perante o Congresso Nacional também pôde ser evidenciado de forma indireta a partir dos achados empíricos. Em uma escala de 1 a 10, onde 1 significa que não aumenta nada e 10 significa que aumenta muito, a percepção dos profissionais de RIG e dos profissionais de *advocacy* participantes do *survey* é no sentido de que o uso de ferramentas tecnológicas privadas aumenta consideravelmente a

capacidade de influência sobre o Congresso Nacional (média de 7,6 para o Senado e 7,7 para a Câmara dos Deputados) e também a capacidade de se prever o resultado de uma decisão legislativa do Congresso Nacional (média de 7,5). Tais evidências quantitativas vão ao encontro dos dados qualitativos coletados por meio de entrevistas junto aos intermediários dos dados abertos do Congresso Nacional. De acordo com os entrevistados que fornecem tecnologias de suporte à atividade de *lobby* que usam dados abertos, suas ferramentas aumentam a capacidade de influência e de previsibilidade de seus clientes, especialmente porque permitem:

- a) geração de *insights* a partir da visualização de dados processados por máquinas referentes ao processo legislativo, parlamentares, atos, proposições, agenda e outras nuances improváveis de serem captadas pelo olhar humano, notadamente pelo alto volume de dados produzidos em alta velocidade e em diversos formatos;
- b) maior celeridade no envio de informações sobre o processo legislativo;
- c) personalização de alertas sobre a detecção de novas proposições, atos ou eventos de interesse do cliente para um engajamento oportuno;
- d) identificação de proposições com conteúdo semelhante;
- e) maior compreensão sobre o processo legislativo, seus eventos, etapas e impactos;
- f) redução no custo de atividades operacionais de monitoramento e melhoria da gestão;
- g) segurança da informação e privacidade; e
- h) uso de modelos preditivos para subsidiar a tomada de decisão.

As evidências vão ao encontro do que consta na literatura sobre dados abertos exposta no capítulo 3.2, no sentido de que a disponibilização pelo poder público e o uso efetivo pelos atores sociais pode aumentar a participação nos processos de tomada de decisão.

Outra evidência relevante a respeito do impacto dos dados abertos sobre a capacidade de influência dos *lobbies* é a afirmação feita pela maioria dos entrevistados que oferecem ferramentas tecnológicas de suporte à atividade *lobby*, no sentido de que se a política de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado fosse descontinuada, suas empresas fechariam as portas ou deixariam de ser acessíveis para dezenas de atores sociais que hoje contam com seus serviços.

Rejeitada a hipótese nula (H_0) a partir da confirmação, no contexto desta pesquisa, de que disponibilização e o uso de dados abertos interfere na capacidade de influência dos *lobbies* no Congresso Nacional, podendo impactar a assimetria entre os diferentes atores que buscam influenciar o parlamento, cumpre-nos discorrer sobre o resultado do teste das hipóteses alternativas, sobre o sentido da mudança na assimetria. As hipóteses alternativas H_1 e H_2 , que são mutuamente excludentes, foram formuladas da seguinte forma:

H₁ – O uso de dados abertos contribui para *aumentar* a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

H₂ – O uso de dados abertos contribui para *diminuir* a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional

Foram encontradas evidências empíricas para confirmar parcialmente tanto H₁, quanto H₂, não sendo possível descartar totalmente uma em detrimento da outra.

No que diz respeito ao impacto indesejado de acentuação da assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional, decorrente do uso dos dados abertos, verificou-se evidências sobre a dificuldade de apropriação e uso efetivo dados abertos por diferentes atores sociais.

A análise regressiva dos dados quantitativos do *survey* revelou que o conhecimento sobre dados abertos é uma espécie de recurso que provavelmente está presente entre os atores que já se percebem mais capazes de influenciar uma decisão do Congresso Nacional. Quanto menor foi o valor na escala de 1 a 10 sobre o nível de conhecimento sobre dados abertos, maior foi probabilidade de o respondente perceber uma menor capacidade de influência de sua organização perante o Congresso Nacional.

Os dados abertos ou mesmo as tecnologias que os consomem para subsidiar a atividade de *lobby* são recursos que precisam ser conjugados com outros (notadamente humanos e financeiros) para que possam ser fruídos em todo seu potencial. Ou seja, quem tem mais recursos em sentido amplo consegue se beneficiar mais do potencial deste recurso específico que são as ferramentas tecnológicas baseadas em dados abertos.

Portanto, considerando o cenário atual, podemos entender que os dados abertos do Congresso Nacional impactam mais a capacidade de *lobby* dos atores sociais que já possuem mais recursos e provavelmente são mais influentes. Entre os fatores identificados ao longo da pesquisa que contribuem para essa conclusão, é possível citar:

- a) a ausência de dados abertos sobre partes importantes do processo legislativo, que inviabilizam ou aumentam os custos das ferramentas tecnológicas que precisam recorrer a técnicas mais caras de coleta de dados, como por exemplo a raspagem de dados (*webscraping*) ou reconhecimento ótico de caracteres (OCR);
- b) problemas relacionados aos indicadores qualitativos internos e externos dos bancos de dados abertos da Câmara e do Senado, que também resultam em barreiras para a sua apropriação;

- c) insegurança jurídica decorrente da ausência de norma específica garantidora da continuidade das políticas de dados abertos da Câmara e do Senado, que inibe a atuação de novos intermediadores e repercute na precificação das ferramentas dos empreendedores que decidem se arriscar.
- d) pouco conhecimento sobre dados abertos entre os variados atores sociais;
- e) alto custo apontado com principal motivo pelo qual as organizações não contratam ferramentas tecnológicas privadas para acompanhar o Poder Legislativo.

De modo algum isso deve ser interpretado como se fossem os dados abertos a causa da acentuação da assimetria de influência perante o Congresso Nacional. Muito pelo contrário, os dados abertos são uma espécie de recurso que impacta a capacidade de influência, podendo empoderar os *lobbies* menos influentes. O problema é que no contexto atual, mesmo se tratando de um dos melhores e mais acessíveis bancos de dados abertos legislativos do mundo, é ainda muito difícil para a grande maioria dos atores sociais brasileiros transformar os dados abertos do Congresso Nacional em informação e conhecimento útil para fins de *lobby*. Na medida em que as qualidades intrínsecas e extrínsecas dos bancos de dados abertos do Congresso Nacional forem sendo aprimoradas, a tendência é que um maior número de atores possa incrementar sua capacidade de influência a partir do uso efetivo dos dados abertos enquanto pressupostos do acesso à informação.

Aliás, cabe ressaltar que esta transformação já está em curso, de modo que também existem evidências de que disponibilização e o uso de dados abertos contribuem para diminuir a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional (H₂)

Com efeito, o empenho de poucos servidores públicos para a disponibilização dos dados abertos e o trabalho dos empreendedores intermediários dos dados abertos já estão democratizando o acesso à informação e têm transformado o mercado de *lobby* no Brasil. Organizações da sociedade civil e algumas associações setoriais com equipes pequenas de *lobby* atualmente podem contar com serviços de monitoramento e análise de dados sobre a atividade do Congresso Nacional fornecidos por novas empresas de tecnologia, opção que pela falta de dados, há pouco tempo não existia. Há poucos anos, tais serviços eram prestados de forma restrita por algumas consultorias de Brasília especializadas em RIG sob um custo muito maior. É provável que, inclusive, o aumento da oferta de serviços que otimizam o acesso à informação tenha contribuído para o aumento da demanda por profissionais de Relações Governamentais e *Advocacy* verificado nos últimos anos, questão essa que pode ser confirmada em pesquisas futuras.

Entretanto, em que pese a relevante contribuição que os dados abertos do Congresso Nacional já prestou para a desmonopolização do capital informacional, o custo de poucos milhares de reais para atividades básicas de acesso à informação sobre o processo legislativo pode representar um obstáculo intransponível para muitas organizações brasileiras e para o cidadão interessado em influenciar as decisões do Congresso Nacional. Desse modo, é provável que as tecnologias que usam dados abertos para fins de *lobby* estejam acrescentando atualmente mais uma vantagem ao repertório daqueles grupos de interesse que já possuem certa influência. Todavia, aqui cabe salientar que conforme bem observado por GOMES (2018) problemas de desigualdade e de exclusão social devem ser enfrentados lidando com as suas causas verdadeiras e não pela colocação de obstáculos para que a sociedade se desenvolva, apenas para não dar aos socialmente incluídos ainda mais chances em detrimento dos excluídos.

Assim, de modo algum os resultados aqui expostos devem ser interpretados como se a disponibilização de dados abertos já realizada e a apropriação de tais dados por determinados *lobbies* fosse algo ruim para a democracia brasileira. Com efeito, se a política de dados abertos do Congresso Nacional fosse ilegalmente descontinuada, a assimetria dos *lobbies* perante o Congresso Nacional não diminuiria e diversos *lobbies* que hoje se beneficiam de tecnologias baseadas em dados abertos teriam seu custo de acesso à informação essencial para a prática do *lobby* aumentados de forma exorbitante, podendo inviabilizar a eficácia das suas atividades de defesas de interesses. Ademais, somente empresas de tecnologia que já investiram em processos mais onerosos de coleta de dados que não seguem aos princípios de dados abertos é que conseguiriam se manter no mercado. Neste caso, com menos intermediadores dos dados e informações, menos usuários finais poderiam se beneficiar de serviços tecnológicos de suporte à atividade de *lobby*.

Portanto, quanto menor for o compromisso institucional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no aprimoramento de suas políticas de dados abertos, maior será a assimetria entre os diferentes *lobbies* perante o Congresso Nacional.

Atualmente, no recorte específico deste trabalho, existem evidências de que o uso de dados abertos, por ser decorrente de uma política ainda precária, contribui para *aumentar* a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional. Mas na medida que a política de dados abertos for sendo aprimorada, inclusive à luz das boas práticas propugnadas na chamada Terceira Onda dos Dados Abertos (VERHULST, *et al.*, 2020; YOUNG, 2021) é provável que o uso de dados abertos contribuam para *diminuir* a assimetria de influência dos *lobbies* perante o Congresso Nacional.

6.2 Outras contribuições da pesquisa, limitações, recomendações e indicações de pesquisas futuras.

No decorrer do presente trabalho, tivemos a oportunidade de prestar outras contribuições acadêmicas que podem ser somadas à literatura existente.

Em primeiro lugar destacamos a indicação de desafios de eficácia e efetividade Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação), especialmente no que diz respeito aos dispositivos que tratam da transparência ativa e da disponibilização de dados abertos, em especial os incisos II, III e IV do §3º do art. 8º da LAI. Após uma década desde a sua publicação, percebemos a partir da jurisprudência do Tribunal de Contas da União exposta no Capítulo 3.3, que diversos órgãos da Administração Pública ainda não cumprem o disposto na LAI no que diz respeito à disponibilização de dados abertos. Tivemos a oportunidade de demonstrar, também, que iniciativas recentes buscaram: a) limitar a atuação do TCU sobre denúncias que tivessem como objetivo a disponibilização de dados abertos; b) autorizar cobrança acesso aos dados abertos; e c) limitar a aplicação da LAI.

Ao longo do trabalho, foi possível destacar que atualmente o legislador deve dialogar não somente com os humanos, mas também com as máquinas, que potencializam a cognição humana. Importante ressaltar que não apenas a legislação, mas todos os atos inerentes ao seu processo de elaboração precisam ser disponibilizados em formatos adequados para a promoção de tal diálogo. Com efeito, o referencial de transparência atual não se resume à mera disponibilização de materiais em papel ou em qualquer tipo de formato digital. Torna-se necessário, agora, a geração de dados e informações segundo princípios que permitam sua plena reutilização em aplicações digitais, ou seja, segundo os princípios de dados abertos.

A despeito dos desafios, percebe-se uma crescente atenção do legislador federal sobre a importância dos dados abertos para a transparência pública. Exemplos nesse sentido são a previsão de dispositivos sobre dados abertos na Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública. Ressalte-se que a referida lei positivou o conceito de “Governo Como Plataforma”, que compreende a criação de um ecossistema de Interfaces de Programação de Aplicações (APIs) compartilhadas, bem como os serviços e ferramentas que são construídos a partir dos dados abertos, onde o resultado esperado é a garantia de maior segurança, eficiência e *accountability* das instituições públicas. A lei incentiva, também, a criação de laboratórios de inovação, cuja importância à luz da atividade de *lobby* foi demonstrada no Capítulo 3.5.

Vimos outras inovações legislativas, uma delas é a Lei federal nº 14.133/2021, que instituiu a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e previu a criação de um portal nacional de disponibilização de dados abertos sobre as licitações públicas. Outro destaque que pode ser feito é para o avanço da tramitação do Projeto de lei nº 7.804/2014, que visa instituir a lei nacional de dados abertos, bem como a aprovação pela Câmara dos Deputados do Projeto de lei nº 10481/2018, que visa tornar obrigatória a publicação dos Diários Oficiais da União, dos Estados e dos Municípios em formato de dados abertos.

Todavia, no que diz respeito especificamente à disponibilização de dados abertos referentes ao Poder Legislativo, a proposição com maior potencial de impacto positivo seria Projeto de Resolução nº 217/2017, que dispõe sobre a garantia de ampla transparência e participação da sociedade no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Se fosse aprovada, tal proposta poderia mitigar grande parte dos desafios relacionados à disponibilização de dados abertos da Câmara dos Deputados, bem como servir de exemplo para outras casas legislativas.

Ainda no que diz respeito à inovação legislativa, alguns entrevistados mencionaram que seria bem-vinda uma normatização em nível nacional para instituir padrões de interoperabilidade entre os parlamentos. Assim como a Lei Complementar nº 95/1998 dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, a futura norma obrigatória poderia estabelecer novos padrões de elaboração legislativa que tenham as máquinas e não apenas os humanos como usuários finais. O ponto de partida nesse sentido poderia ser o Projeto Lexml do Congresso nacional e a experiência do Poder Executivo Federal com os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – ePING, instituído pela Portaria nº 92, de 2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja aplicação é recomendada pela Instrução Normativa nº 4 de 2012 que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. Pesquisas futuras poderão tratar da elaboração de um modelo aplicável ao Poder Legislativo no âmbito nacional, regional e local. Entretanto, apesar de entenderem com relevantes, os entrevistados que são intermediários dos dados abertos do Congresso Nacional não confiam que o problema do acesso à mais dados abertos de qualidade reside tão somente na falta de aprovação de novas normas. Como exemplo da insuficiência da norma, sozinha, foi citado o desafio de cumprimento, no Brasil atual, das regras básicas já previstas na Lei de Acesso à Informação. Portanto, por mais que novas normas possam ser desejáveis para superação da inércia das lideranças públicas, os resultados almejados não serão alcançados sem outros

esforços, tais como o investimento em estruturas administrativas, pessoal especializado e superação da cultura do sigilo no âmbito da burocracia estatal.

No decorrer do trabalho foi possível confirmar que o aumento da transparência pode aumentar a participação nos processos de tomada de decisão. Foi demonstrado empiricamente que o acréscimo de transparência ativado a partir do uso de dados abertos permite uma maior compreensão das atividades do parlamento e provavelmente uma maior participação. Nesse contexto, a documentação de iniciativas tanto do poder público como do setor privado que utilizam dados abertos para garantir uma maior inteligibilidade da atividade parlamentar foi útil para evidenciar que o Congresso Nacional pode avançar principalmente na disponibilização de mais dados abertos com qualidade, mas também na cocriação ferramentas tecnológicas capazes de serem apropriadas pelos lobistas profissionais, mas também pelo *lobby* do cidadão.

Se, por um lado, possa ainda existir dúvidas sobre quais são os atores sociais que usam os dados abertos do parlamento e para quais finalidades, o presente trabalho demonstrou que os lobistas estão entre os usuários, de modo que as políticas de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado federal devem considerar os profissionais de relações institucionais e governamentais e de *advocacy* como *stakeholders* relevantes, inclusive na elaboração de seus planos de dados abertos, na validação de novas iniciativas e na criação de ferramentas tecnológicas inovadoras. Com efeito, parece-nos que ficou claro que os dados abertos do Congresso Nacional são utilizados pelos profissionais de RIG e de *advocacy* com o objetivo de influenciar as decisões do parlamento.

Ao desmistificar a atividade de *lobby* no Capítulo 2, inclusive afirmando sua legalidade à luz do ordenamento jurídico brasileiro, foi possível demonstrar o quão complexa é a atividade, bem como demonstrar o papel do acesso à informação tanto para ativar a colaboração ente o público e o privado quanto para a prevenção da prática de crimes que não devem ser confundidos com o *lobby*. Por outro lado, demonstramos, também, que existe uma assimetria entre os *lobbies* e o exposto no presente trabalho revela que quanto menos informação, menos diverso e democrático será o processo legislativo.

Ao revelarmos os dados abertos e as ferramentas tecnológicas como recursos que hoje são legitimamente apropriados pelos lobistas, pudemos demonstrar, também, que no século XXI a equidade no direito constitucional de petição dependerá em grande medida da capacidade do poder público de promover inovações no campo do acesso à informação e da tomada de decisão orientada por dados abertos. É dizer, atualmente o *lobby* profissionalizado e os dados abertos são para poucos, mas o empenho dos líderes do poder público, do setor privado e do

terceiro setor pode reverter esse cenário e já existem evidências de avanços nesse sentido a partir do trabalho dos intermediários que reportamos no Capítulo 5.

No tocante às limitações da pesquisa, temos como principal ponto a ser destacado a impossibilidade de generalização dos resultados. Conforme exposto no Capítulo 4, a participação no questionário foi baixa e foram realizadas poucas entrevistas no Capítulo 5. Fazemos o presente registro numa demonstração de humildade acadêmica, que não deve ser confundida com a falta de confiança nos resultados reportados. A presente pesquisa teve como foco temas e públicos muito específicos, ou seja, tanto os assuntos investigados quanto o público-alvo para a realização da pesquisa de campo compõem um universo ainda pouco explorado na atualidade. Esperamos que a partir deste primeiro passo novas pesquisas sobre os temas aqui tratados possam ser desenvolvidas sobre o papel dos dados abertos para a atividade de *lobby*.

Nesse sentido, um tema que pode ser objeto de investigações futuras é sobre o papel que a regulamentação do *lobby* pode ter para a disponibilização de mais dados abertos no Brasil. Atualmente, a atividade de *lobby* e o trabalho dos lobistas não é regulamentada de forma específica no Brasil. Diante de todo o exposto na presente tese sobre o uso de ferramentas tecnológicas baseadas em dados no contexto da prática do *lobby*, parece-nos que uma proposta de regulamentação do *lobby* que tenha como objetivo o aumento da transparência não pode deixar de conter disposições sobre a disponibilização de mais dados abertos segundo boas práticas.

7 REFERÊNCIAS

AB2L - Associação Brasileira de Lawtechs e Legaltechs. **Parecer Veto – Cobrança Dados Abertos (PL 317/2021 – art. 29 §3º)**. 2021. Disponível em: <<https://ab2l.org.br/parecer-veto-cobranca-dados-abertos-pl-317-2021-art-29-%C2%A73o/>> Acesso em out. 2021.

ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. **Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública**. Nota técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), divulgada em setembro de 2016. Disponível em <https://publications.iadb.org/handle/11319/7874?locale-attribute=pt&>. Acesso em 20 jun. 2021.

ALEMANNINO, Alberto. **Lobbying for change: Find your voice to create a better society**. Londres: Icon books, 2017.

ALMEIDA, Guilherme Alberto Almeida de. **Democracia 3.0 – Desafios na utilização de tecnologias da informação para uma gestão pública eficiente e participativa**. 2016. Ensaio / projeto de pesquisa desenvolvido ao longo do curso de Mestrado em Administração Pública na School of International and Public Affairs (Escola de Assuntos Públicos e Internacionais) da Universidade de Colúmbia, Nova Iorque, Estados Unidos. 2016a.

ALMEIDA, H. D. N. D. Representantes, representados e as redes sociais privadas. Propondo um modelo analítico para pensar a emersão de agendas no interior das páginas de parlamentares brasileiros no Facebook e Twiter. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS)*, 40. 2016b, Caxambú. **Anais [...]**, São Paulo: ANPOCS, 2016b.

ALVES, Marcus Vinicius Chevitarese. **Da necessidade e viabilidade da adoção do Padrão Dados Abertos Ligados pelo Congresso Nacional: um estudo no contexto do orçamento público**. Monografia (Especialização). Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, 2013. Disponível em: < <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9B2FXG>>. Acesso em out. 2021.

ALVES, José Eustáquio; CAVENAGHI, Suzana; BARROS, Luiz Felipe; CARVALHO, Angelina A. Distribuição espacial da transição religiosa no Brasil. **Tempo social.**, São Paulo, v.29, n.2, p.215-242, Maio 2017. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ts/a/8wQjZZ5sDp8g63KZ4sLQDdM/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 15 de Maio de 2021.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.1, p. 5-38, 2002.

ANDREWS, P. **Regulation for the 21st century**. Apresentação/Palestra. 2020. Disponível em: <<https://docs.google.com/presentation/d/1wdchIf6MHslAk-sq7FetMJUufiIGmcjDb4RtgeT78xI>> Acesso em out. 2021.

ANGÉLICO, Fabiano. Transparência, Accountability e Tecnologia. In. MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Democracia Digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

ARAÚJO, Lucas de Ramos; SOUZA, Jair Francisco de. Aumentando a Transparência do Governo por Meio da Transformação de Dados Governamentais Abertos em Dados Ligados. Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, v. 10, n. 1, artigo 7, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/reinfo/article/view/880/pdf>>. Acesso em: 13 jul 2021.

ARON, Renard. **Lobby digital: como o cidadão conectado influencia as decisões de governos e empresas**. Rio de Janeiro: Aberje editorial, 2020.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **Legislação, Desenvolvimento e Inovação: Caminhos Metodológicos para a Elaboração de Marcos Legais Propulsores do Desenvolvimento com Inovação**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2017.

ATOJI, Marina I. Integrantes do Fórum de Acesso denunciam à CGU descumprimento da Política Nacional de Dados Abertos. 22 de maio de 2020. **Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas**. Disponível em: < <https://informacaopublica.org.br/?p=4239>>. Acesso em out. 2021.

ATOJI, Marina I. Retrocessos na transparência pública federal no governo Bolsonaro. 22 de junho de 2020. **Blog Transparência Brasil**. Disponível em: <<https://blog.transparencia.org.br/retrocessos-na-transparencia-publica-federal-no-governo-bolsonaro>>. Acesso em out. 2021.

ATTARD, J.; ORLANDI, F.; SCERRI, S.; AUER, S. A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015.

ÁVILA, Thiago. **Uma proposta de modelo de processo para publicação de Dados Abertos Conectados Governamentais**. 2015. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-

Graduação em Modelagem Computacional do Conhecimento do Instituto de Computação da Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

BACOVIS, Maria Cristina M. de F.; SANTOS, Fabiano. Alarme de incêndio como estratégia legislativa: o caso da comissão de direitos humanos e minorias da câmara de deputados do brasil. In. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i30.521>>. Acesso em 30 jun. 2021.

BANDEIRA, Judson Melo; ALCÂNTARA, Williams; SOBRINHO, Armando; ÁVILA, Thiago; PINTO, Ig Ibert Bitterncourt; ISOTANI, Seiji. **Dados abertos conectados**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283569633_Dados_Abertos_Conectados>. Acesso em out. 2021.

BARBALHO, Fernando Almeida. **Emergência de um campo de ação estratégica: o caso de política pública sobre dados abertos**. 2014. Tese (doutorado) Programa de Pós-Graduação em Administração. Faculdade de economia, administração e contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BARRACLOUGH, Tom; FRASER, Hamish; BARNES, Curtis. **Legislation as Code For New Zealand: Opportunities, Risks, And Recommendations**. The Law Foundation: Nova Zelândia, 2021.

BARROS, Gláucia; PORTO, Saulo; OLIVEIRA, Vitor. *Advocacy* com base em dados já é realidade. 14 abril 2021. **Congresso em foco**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/blogs-e-opinioao/forum/advocacy-com-base-em-dados-ja-e-realidade/>>. Acesso em out. 2021.

BATISTA, A. H.; SILVA, N. B.; MIRANDA, C. M. C. Infraestrutura nacional de dados abertos. **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília, DF. Disponível em:<https://www.dropbox.com/sh/wlsekpt65g37n9n/AADR85ImosgWbcA_siuAYqmVa/INFRAESTRUTURA%20NACIONAL%20DE%20DADOS%20ABERTOS.pdf?dl=0> Acesso em 22 jun. 2021.

BECHO, Marcos C. *Lobby*: um conceito para além da prática. Entrevista com Manoel Santos. **UFMG**. 2017. Disponível em: <<https://ufmg.medium.com/lobby-um-conceito-para-al%C3%A9m-da-pr%C3%A1tica-3389478b65cd>>. Acesso em out. 2021.

BINDERKRANTZ, Anne. Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. **Political studies**, v. 53, n. 4, p. 694-715, 2005.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito de Petição: garantia constitucional**. São Paulo: Método, 2004.

BERNERS-LEE, T. **Linked data**. 2006. Disponível em: <<http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>>. Acesso em out. 2021.

BOUWEN, P. Corporate *lobbying* in the European Union: The logic of access. **Journal of European Public Policy**, 9(3), 365–390, 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento "C")**. 1987. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9b_Sistematizacao.pdf>. Acesso em out 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Projeto Lexml. **LexML Brasil Parte 3 – LexML XML Schema**. 2008. Disponível em: <<https://projeto.lexml.gov.br/documentacao/Parte-3-XML-Schema.pdf>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Grupos de interesse (lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil**. (Série Pensando o Direito, n. 8). Brasília: UniCeub, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil**. 2011b. Disponível em : <<https://dados.gov.br/wp/wp-content/uploads/2021/08/Cartilha-T%C3%A9cnica-para-Publica%C3%A7%C3%A3o-de-Dados-Abertos-no-Brasil-v1.pdf>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012**. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. 2012.

Disponível em: <<https://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda>> Acesso em out. 2021.

BRASIL. Projeto Lexml Brasil. **Integração do SAPL com o Portal LexML**. 30 ago. 2013a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4eqHpPGMbQo>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Câmara vai criar laboratório hacker para estimular projetos de cidadania. Brasília, 11 dez. 2013b. **Câmara dos Deputados**. 2013. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/henrique-eduardo-alves-2013-2014/noticias/camara-vai-criar-laboratorio-hacker-para-estimular-desenvolvimento-de-projetos-de-cidadania>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. **Resolução nº 43, de 2013**. Estabelece as estruturas temporárias da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer e dá outras providências. 2013c. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020131218S02250000.PDF#page=3>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados. **Documentação do projeto retórica**. 2013d. Disponível em: <<https://github.com/labhackercd/Retorica>> Acesso em out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parlamento começa a mudar com Laboratório Hacker, diz Henrique Alves. Brasília, 19 fev. 2014a. **Câmara dos Deputados**. 2014. <<https://www.camara.leg.br/noticias/427063-parlamento-comeca-a-mudar-com-laboratorio-hacker-diz-henrique-alves/>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2569/2014 – Plenário**. Relatoria: Benjamin Zymler. Sumário: relatório de levantamento. Publicação de dados abertos na administração pública federal. Soluções de coleta, armazenamento e processamento de grandes volumes de dados (big data). Transparência. Modernização da gestão pública. 2014b. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1327586%22>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria SLTI/MPOG nº 92, de 24 de dezembro de 2014. Institui a arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), que define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços

de Governo Eletrônico. 2014c. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_SLTIMPO_G_n_92_de_24122014.html>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Laboratório Hacker. Câmara dos Deputados. **Retórica Parlamentar**. 17 set. 2015. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PZmKjGjIGaY>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. 2016a.

BRASIL. **3º Plano de Ação Nacional do Brasil para Governo Aberto**. 2016. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/04/Brazil_Plano-de-Acao-3_2016-2018.pdf>. 2016b. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Projeto LEXML Brasil. **Histórico do projeto LexML no Brasil, desde sua criação**. 2016c. Disponível em: <<https://projeto.lexml.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Resolução (PRC) nº 217/2017**, autor Deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG). Dispõe sobre a garantia de ampla transparência e participação da sociedade no processo legislativo da Câmara dos Deputados. 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2125925> Acesso em out. 2021>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Comitê gestor da infraestrutura nacional de dados Abertos. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017. 2017b. Disponível em: <<https://wiki.dados.gov.br/GetFile.aspx?File=%2fComiteGestor%2fResolu%C3%A7%C3%B5es%2fresolucao-cginda-3-13-10-2017.pdf>>. Acesso em nov 2021.

BRASIL. **Portaria nº 296, de 30 de outubro de 2018**. Institui normas e diretrizes para acesso, por meio eletrônico, às informações oficiais publicadas no Diário Oficial da União. 2018a.

BRASIL. Imprensa Nacional. Resposta ao recurso de segunda instância em pedido de acesso à informação. **Solicitação e-SIC nº: 00077001641201825**, 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2604/2018 – Plenário**. Relatoria: Ana Arraes. Sumário: Auditoria operacional coordenada pela seccor. Avaliação dos controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e à corrupção de 287 instituições federais em face dos respectivos poderes econômico e de regulação. Mapa de exposição com o status de cada unidade. Elevada exposição ao risco de fraude e corrupção. Fragilidades nos sistemas de

integridade. Alto índice de instituições ainda em níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos. Ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e accountability. Ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais. Publicação do mapa de exposição. Determinações. Recomendações. Ciência. 2018c. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2332133%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. / Tribunal de Contas da União; Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. – Brasília : TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres). 2018d. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fisc-transparencia-relatorio-sistemico-sobre-transparencia-publica.htm>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. 2018e. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4-plan-acao-nacional-atualizado2020.pdf>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Subemenda Substitutiva de Plenário ao Projeto de lei nº 1.202/2007. 2018f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=node01aaqnv3pwfkt6tkkha9crr0kh14614481.node0?idProposicao=353631&subst=0>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Classificação Brasileira de Ocupações. **CBO 1423-45. Profissional de relações institucionais e governamentais**. 2018f. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorCodigo.jsf>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2655/2019 – Plenário**. Relatoria: Ana Arraes. Sumário: Sumário: monitoramento de deliberação do tribunal. diligência. baixo índice de cumprimento das medidas exaradas. reiteração das determinações não cumpridas. ciência das recomendações não implementadas. 2019. Disponível em : <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2381629%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Coord). **Guia de Parlamento Aberto**. 2020a. Disponível em: <<https://www.parlamentoaberto.leg.br/biblioteca/guia-do-parlamento-aberto-versao-2020>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Numeração Única: 7009113201 54013400 **Apelação Criminal 0070091 -13.2015.4.01.3400/DF**. 2020b. Processo

na Origem: 700911320154013400 Relator: Desembargador Federal Néviton Guedes Brasília - DF, 28 de abril de 2020. Publicado em 06.05.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 798/2020 – Plenário**. Relatoria: Aroldo Cedraz. 2020c. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2403635%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6347 (DF) EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada. 2020d. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Plano 2020/2021 de Dados Abertos. 2020e. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/dados-abertos/pdf/plano-2020-2021-de-dados-abertos-do-senado-federal>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 934/2021 – Plenário**. Relatoria: Bruno Dantas. Sumário: Representação. Pregão eletrônico. Sistema de registro de preços. Aquisição de mobiliário. Inconsistências em relação ao planejamento e à condução da licitação. Indícios de restrição injustificada à competitividade e de sobrepreço. Adoção de medida cautelar para suspender os atos decorrentes da ata de registro de preços e de novas adesões à referida ata. Oitivas. Diligência. Procedência parcial. Confirmação da cautelar. Previsão de exigências indevidas ou não justificadas. Detalhamento excessivo dos itens licitados.

Adjudicação por preço global de lotes em vez de itens. Anulação da licitação. Audiência dos gestores. 2021a. Disponível em : <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2471142%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1053/2021 – Plenário**. Relatoria: Jorge Oliveira. Sumário: Proposta de alteração da Resolução TCU 259/2014, com vistas a preservar a atuação do TCU para fiscalizar a transparência na administração pública. Transcurso do prazo fixado para apresentação de emendas e sugestões. Aprovação. 2021b. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2473415%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1784/2021 – Plenário**. Relatoria: Vital do Rêgo. Sumário: Sumário: auditoria de acompanhamento. mecanismos de governança para acompanhar a estratégia de governança digital. desburocratização. existência de alinhamento entre estratégia de governança digital (egd) e estratégia de transformação digital brasileira (e-digital). monitoramento e avaliação da transformação digital estruturados. falhas na gestão de riscos. recomendação. 2021c. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2475514%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1951/2021 – Plenário**. Relatoria: Marcos Bemquerer. Sumário: Relatório de acompanhamento. Definição de metodologia de fiscalização contínua para coleta e aplicação de técnicas de análise de dados acerca das atividades desenvolvidas pelas unidades do sistema s. ciência às entidades. Apensamento destes autos a outro processo. 2021d. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2489845%22>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. **Mensagem de veto do Presidente da República nº 110, de 29 de março de 2021**. 2021e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-110.htm>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. **Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. 2021f. Disponível em < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. 2021g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. **Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021h.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Autógrafo da mesa nº 1 de 14 de outubro de 2021**. 2021i. Acrescenta artigo à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para estabelecer normas gerais de padronização a serem adotadas na publicação dos Diários Oficiais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2089735&file_name=Tramitacao-PL+10481/2018>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Data Senado. Senado Federal. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby**. 2021j. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/percepcoes-sobre-a-regulamentacao-do-lobby>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Conheça o Parla, o debate parlamentar como você nunca viu**. 2021k. <<https://parla.camara.leg.br/sobre/?initialDate=2021-01&endDate=2021-11>>. Acesso em: Out. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **normas.leg.br: as normas federais na linha do tempo**. 2021L. Disponível em <<https://normas.leg.br/>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Painel de monitoramento de dados abertos**. 2021m. Disponível em: < <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>>. Acesso em out. 2021.

BRASIL. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos deputados. **O que é lobby?** [s.d.]. Disponível <https://evc.camara.leg.br/cartilhas/cartilha_lobby/>. Acesso em out 2021.

BRELÀZ, Gabriela de. **Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos**. 2007. 222 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, Fundação Getulio Vargas, Belo Horizonte, 2007.

BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy e lobby* das Organizações da Sociedade Civil. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, jul./dez. 2015.

BRUYCKER, Iskander de; BEYERS, Jan. Lobbying strategies and success: Inside and outside *lobbying* in European Union legislative politics. **European Political Science Review**, 2018. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/328514895_Lobbying_strategies_and_success_Ins ide_and_outside_lobbying_in_European_Union_legislative_politics>. Acesso em: out. 2021.

CÂMARA, Lucas. Sobre lobistas esquecidos: uma perspectiva que não foi suficientemente debatida. **JOTA**, 03 nov. 2016. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/as-claras/claras-sobre-lobistasesquecidos-03112016>>. Acesso em: out. 2021.

CÂMARA Revelada: Conheça sete novos serviços para participação e transparência na política. 17 Set. 2015. **Blog Brasil Acadêmico**. Disponível em: <<http://blog.brasilacademico.com/2015/09/camara-revelada-conheca-sete-novos.html>>.

Acesso em out 2021.

CAMPAGNUCCI, Fernanda. Por um governo aberto que pense também que tipo de tecnologia queremos. 2016. Disponível em: <<http://umdadoamais.com/por-um-governo-aberto-que-pense-tambem-que-tipo-de-tecnologia-queremos/>>. Acesso em out. 2021.

CAMPOS, Frederico. LegisTechs, GovTechs e JusTechs. Startups se aproximam dos três poderes para criar aplicativos de olho no cidadão. 2021. Disponível em: <<https://medium.com/labhacker/legistechs-govtechs-e-justechs-7c42b2341696>>. Acesso em out. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1992.

CASTRO, Daniela. **Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil**. São Paulo: SG-Amarante Editorial, 2016.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 24, n. 59, p. 109-127, Set. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ndKHycHvXpq6GGQBxvwwRjh/?lang=pt&format=pdf>>.

Acesso em out. 2021.

CHALMERS, A. W. Interests, information and influence: Comparing the influence of interests groups in the European Union. **Journal of European Integration**, 33(4), 471–486, 2011.

CHAIMOVICH, Mariana; ERVOLINO, Ivan. “Tecnologia e relações governamentais: o futuro do profissional de *lobby* no Brasil.”. In. DA SILVA, Alexandre Pacheco, FABIANI, Emerson Ribeiro; FEFERBAUM, Marina (Orgs.). **Transformações nas organizações e na prática jurídica**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. **Regulating lobbying: a global comparison**. Manchester and New York: Manchester University Press, 2010.

CIVIC ACTIONS. **Agile Government Handbook: An overview of the history, best practices, current state, and future direction of agile in the government context**. 2021. Online. Disponível em: <<https://handbook.agilegovleaders.org/#agile-in-government>>. Acesso em out. 2021.

COEN, D.; KATSAITIS, A. Chameleon pluralism in the EU: An empirical study of the European Commission interest group density and diversity across policy domains. **Journal of European Public Policy**, 20, 8.1104–8.1119, 2013. Disponível em : <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2013.781785?needAccess=true>>. Acesso em out. 2021.

CRUVINEL, Gustavo Warzocha Fernandes. **Dados governamentais abertos: um diagnóstico da demanda na Câmara dos Deputados**. 2016. Dissertação (mestrado) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28579>>. Acesso em out. 2021.

CUNHA, Diego. A Jornada do LABHacker — 1ª Geração (2014–2016). **Hackers do Lab - Medium**. 21 out. 2020a. Disponível em: <<https://medium.com/labhacker/a-jornada-do-labhacker-1%C2%AA-gera%C3%A7%C3%A3o-2014-2016-f100b4f1ce92>>. Acesso em out. 2021.

CUNHA, Diego. A Jornada do LABHacker — 2ª Geração (2017 -2018). **Hackers do Lab – Medium**. 23 nov. 2020b. Disponível em: <<https://medium.com/labhacker/a-jornada-do-lab-hacker-2%C2%AA-gera%C3%A7%C3%A3o-2017-2018-27f8ea020cac>>. Acesso em out. 2021.

CUNHA, Diego. Quem fala o quê? — A história de 3 experimentos para analisar o discurso de parlamentares. **Hackers do Lab – Medium**. 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://medium.com/labhacker/quem-fala-o-qu%C3%AA-a-est%C3%B3ria-de-3-experimentos-para-analisar-o-discurso-de-parlamentares-860dbef9e588>>. Acesso em out. 2021.

DAVIDSON, Scott. Public affairs practice and *lobbying* inequality: Reform and regulation of the influence game. **Journal of Public Affairs**. 2017;17:e 1665. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/pa.1665>> Acesso em: Out. 2021.

DE SOUSA, Tim. **Rules as Code**. 11 Nov. 2019. Disponível em: <<https://github.com/Rules-as-Code-League/RaC-Handbook/wiki/1-Introduction>>. Acesso em out. 2021.

DIAP. Novo Congresso Nacional veio pior que a encomenda. 15 out. 2018. **Departamento Intersindical de Assessorial Parlamentar**. Disponível em

<<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88896-novo-congresso-veio-pior-que-a-encomenda>>. Acesso em: Out. 2021.

DINAN, Willian. ; MILLER, David. Public Relations and the subversion of democracy. In: **Thinker, Faker, Spinner, Spy: Corporate Pr And The Assault On Democracy**. 2007, Londres: Pluto Press.

DRUTMAN, Lee; MAHONEY, Christine. **Post-Map-Ask: Towards a More Democratic, Modern Lobbying Process**. New America, 2016. Disponível em: <<https://www.newamerica.org/political-reform/policy-papers/post-map-ask/>>. Acesso em out. 2021.

DUNCAN, Justin. Data First Lawmaking Enables True Transparency, Not Just Access to Information. 12 janeiro 2021. **HData**. Disponível em: <https://www.hdata.us/blog/2021/1/12/data-first-lawmaking-enables-true-transparency-not-just-access-to-information?utm_source=pocket_mylist>. Acesso em nov. 2021.

EAVES, David. **The Three Laws of Open Government Data**. 2009. Disponível em: <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-governmentdata/>>. Acesso em: Out. 2021.

ERVOLINO, Ivan. Política e inovação: o papel da tecnologia na análise de dados legislativos. In: **Seminários em Ciência Política**. Centro de Estudos Legislativos. Universidade Federal de Minas Gerais. 30 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DMX60ruo7sI>>. Acesso em: Out. 2021.

EVANS, A. M.; CAMPOS, A. Open Government Initiatives: Challenges of citizen participation. **Journal of Policy Analysis and Management**, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 172-203, 2013.

FARHAT, Said. **Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **Democracy in 2030: a future close to present**. Genebra: Inter-Parliamentary Union, 2016. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/idd/resources.htm>>. Acesso em out. 2021.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de; REHBEIN, Malena. A política de parlamento aberto: uma análise crítica da câmara federal brasileira. In: **CONSAD**. 2015. Disponível em: <https://www.parlamentoaberto.leg.br/biblioteca/A%20politica%20do%20parlamento%20aberto%20na%20camara%20federal%20brasileira.pdf/at_download/file>. Acesso em out. 2021.

FERNANDES, Matheus Souza. **Tenho Dito: uma aplicação para análise de discursos parlamentares utilizando técnicas de processamento de linguagem natural**. 2017. 88 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia de Software)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FIGUEIREDO, Luiz Paulo Vaz de. Ideologias importam – O acesso para o *lobby* em audiências públicas na 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados. In. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, V. 14 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.51206/e-legis.v14i34.632>>. Acesso em 30 jun. 2021.

FILHO, Dalson Figueiredo; NUNES, Felipe; ROCHA, Enivaldo Carvalho; SANTOS, Manoel Leonardo; BATISTA, Mariana; JÚNIOR, José. O que Fazer e o que Não Fazer com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, 2011.

FREITAS, Eduardo A Mello. **Criação de uma de via de mão dupla para o conhecimento do processo legislativo da Câmara dos Deputados**. 2017. Relatório de Intervenção (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Disciplina – Gestão da Informação e do Conhecimento no Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017

GALVÃO, Eduardo. (Org.). **Relações Governamentais e Inovação**. Clube dos autores. 2018.

GALVÃO, Eduardo. Relações Governamentais: as competências que o mercado exige. 18 out. 2018b. **Congresso em foco**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/infraestrutura/relacoes-governamentais-as-competencias-que-o-mercado-exige/>>. Acesso em out. 2021.

GAYNOR, Michael J. Can big data predict which bills will pass Congress?. 1º de fevereiro 2018. **The Washington Post**. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/lifestyle/magazine/can-big-data-predict-which-bills-will-pass-congress/2018/01/31/ffe6c162-f7c3-11e7-b34a-b85626af34ef_story.html>. Acesso em out. 2021.

GEIGER, C. P.; VON LUCKE, J. Open Government And (Linked) (Open) (Government) (Data). **Journal of Edemocracy And Open Government**, V. 4, N. 2, P. 265-278, 19 dez. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.29379/jedem.v4i2.143>>. Acesso em 22 jun. 2021.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: História, problemas e temas**. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: Estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Ponz, 2020.

GOVERNMENT OF NEW ZEALAND. **Better Rules for Government Discovery Report**. March, 2018. Disponível em: <<https://www.digital.govt.nz/dmsdocument/95-better-rules-for-government-discovery-report/html>>. Acesso em out. 2021.

GORNITZKA, Å.; SVERDRUP, U. Societal inclusion in expert venues: Participation of interest groups and business in the European Commission expert groups. **Politics and Governance**, 3(1), 151–165, 2015. Disponível em: <<https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/130>>. Acesso em out. 2021.

GOZETTO, Andréa. Relações governamentais como fator de competitividade. **Cadernos Adenauer**, v. 19, n. 2, p. 35-49, 2018. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7aa228c9-add4-b619-8d1c-2c95c8d3755e&groupId=265553>. Acesso em out. 2021.

GOZETTO, Andréa. Quer saber como implementar um Issues Management System em sua organização para gerenciar melhor os riscos e oportunidades? Temos um guia com o passo a passo para você. 28 de maio de 2021. **Blog Sigalei**. Disponível em: <https://www.sigalei.com.br/blog/como-construir-um-issues-management-system?utm_campaign=Newsletter%20Sigalei%202021&utm_medium=email&_hsmi=130162118&_hsenc=p2ANqtz--IR7iacsIEPGpgoZrn_Kht9OVGcN2xqeIHYJU_V68wSuEdh_S6hLsCymVKzwndE03oHCaPWemXtRir5K_cwv6J8PsiL_uS2PCskJ6aOPAzuxvIK28&utm_content=130162118&utm_source=hs_email>. Acesso em out. 2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MACHADO, Leandro. **Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy**. Online [s.d]. Disponível em: <<https://www.cause.net.br/ainda-e-necessario-esclarecer-conceitos-lobby-x-advocacy/#:~:text=De%20maneira%20abrangente%2C%20lobby%20%C3%A9,com%20os%20tomadores%20de%20decis%C3%A3o>>. Acesso em out. 2021.

GRAZIANO, Luigi. O *Lobby* e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.

GREENWOOD, Daniel. **Computational legal Science**. Youtube, 21 jan. 2014. Vídeo (5:52 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=G2_1I9aUwgs>. Acesso em: out. 2021.

GROLL, Thomas; PRUMMER, Anja. **Whom to lobby? targeting in political networks**. Working Paper Series, School of Economics and Finance, Queen Mary University of London, 2016.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: Inventário semântico e teste de estresse do conceito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 48, n. 191, p. 81-97, jul./ set. 2011.

GURSTEIN, Michael. Open Data: Empowering the empowered or effective data use for everyone?. Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone? **First Monday**, Volume 16, Number 2 - 7 February 2011 <<https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/3316/2764>>. Acesso em: out. 2021.

HANEGRAAFF, Marcel; BEYERS, Jan; BRUYCKER, Iskander De. Balancing inside and outside *lobbying*: The political strategies of *lobbyists* at global diplomatic conferences. **European Journal of Political Research**, v. 55, n. 3, p. 568-88, 2016.

IRELGOV. Diálogos - Revista digital do Instituto de Relações Governamentais ano 7 - Edição 3, novembro de 2020. <https://www.irelgov.com.br/wp-content/uploads/2020/12/DIALOGOS_IRELGOV_Ano7_ed.3_novembro_2020.html>. Acesso em: out. 2021.

INTERLEGIS. **Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL**. [s.d]. Disponível em: <<https://www.interlegis.leg.br/produtos-servicos/sapl>>. Acesso em: out. 2021.

JOBIM, Nelson A.; SOUZA, Luciano Inácio de. A regulamentação do *lobby*: análise comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. (Orgs.). **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Record, 2018.

KIM, James G.; HAUSENBLAS, Michael. **Cinco estrelas dos dados abertos**. 2012. Disponível em: <<https://5stardata.info/pt-BR/>>. Acesso em out. 2021.

KLEIN, R. H. **Mecanismos de ampliação da transparência em portais de dados abertos governamentais brasileiros à luz da Accountability Theory**. 272 f. Tese (Doutorado em Administração e negócios) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2017.

KOLLMAN, K. **Outside lobbying: public opinion and interest group strategies**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

LETELIER, Andrés. **Memoria Pasantía de Investigación entre GobLab UAI y LabHacker**. Disponível em: <<https://novagob.org/documentos/memoria-pasantia-goblab-uai-labhacker>>. acesso em out. 2021.

LETTIERI, Nicola. Computational Social Science, the Evolution of Policy Design and Rule Making in Smart Societies. **Future Internet**. 2016, 8, 19. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/fi8020019>>. Acesso em: out. 2021.

LEVINTHAL, Dave. American League of Lobbyists Changes Name. **The Center For Public Integrity**. 18. Nov. 2013. Disponível em: <<https://publicintegrity.org/politics/american-league-of-lobbyists-changes-name/>>. Acesso em: ou. 2021.

LIMA, João Alberto. **Modelo genérico de relacionamentos na organização da informação legislativa e jurídica**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Departamento de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/3398>>. Acesso em: out. 2021.

LIMA, João Alberto. Apuração do texto original da Lei Geral de Orçamento (Lei nº 4.320/1964) a partir das bases de Legislação Federal. **Revista de informação legislativa** : v. 48, n. 192 out./dez.. 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242931>> Acesso em out. 2021.

LIMA, João Alberto; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/geneseconstituicao/>>. Acesso em out. 2021.

LIMA, João Alberto ; ARAÚJO, Lauro César. (Ed.). **Legimática: extração automatizada de informação legislativa e jurídica**. Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/escoladegoverno/ed-superior-1/pesquisa/2016/area-08/legimatica-extracao-automatizada-de-informacao-legislativa-e-juridica>> Acesso em out. 2021.

LODI, João Bosco. **Lobby: Os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.

MA, Megan. The Legislative Recipe: Syntax for Machine-Readable Legislation. In. Idea Flow - Episode 1. Vídeo (59:43min). 26 fev. 2021. Publicado por **law.MIT.edu**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=sESV1ULrIp8>>. Acesso em 20 jun. 2021.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, e5240, dezembro, 2020.

MANCUSO, Wagner Pralon. O *lobby* da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de acesso a informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>. aCESSO EM OUT. 2021.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Lobby e políticas públicas**. 2018. Vídeo. (1:21:16 min). Publicado pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dbMYBpRAwIU&t=1756s>>. Acesso em: out. 2021.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, Ano 8, n. 14, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>>. Acesso em: out. 2021.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MCKINLEY, Maggie. *Lobbying and the Petition Clause*. **Stanford Law Review**. Volume 68. Maio. 2016. Disponível em: <<https://www.stanfordlawreview.org/print/article/lobbying-and-the-petition-clause/>>. Acesso em: out. 2021.

MCKINLEY, Maggie; GROLL, Thomas. The Relationship Market: How Modern *Lobbying* Gets Done. **Edmond J. Safra Center for Ethics – Harvard University**. 13 jan. 2015. Disponível em: <<https://ethics.harvard.edu/blog/relationship-market-how-modern-lobbying-gets-done>>. Acesso em: out. 2021.

MERCATALI, Pietro. Dodici anni di Legimática. Da una parola a una disciplina. **Iter Legis**, n. 6, p. 97-114, 2004. Disponível em: <<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/mercatali2004.pdf>>. Acesso em: out. 2021.

MIRANDA, Marcelo; SILVEIRA, Alfredo; RICHARTSON, Fernando. Metodologia científica – Variáveis. 24 jul 2014. **Gestão e evolução**. Disponível em: <<http://gestaoevolucão.blogspot.com/2013/07/metodologia-cientifica-variaveis.html>>. Acesso em ou. 2021.

MIT. MIT Computational Law Report. 2021. About. Disponível em: <<https://law.mit.edu/about>>. Acesso em: out. 2021.

MOHUN, James; ROBERTS, Alex. **Cracking the code: Rulemaking for humans and machines**. OECD Working Papers on Public Governance, No. 42, Paris: OECD Publishing, 2020.

MONTES, Mariel Garcia; SLATER, Dirk. **Issues in Open Data - Data literacy**. Online. 2021. Disponível em: <<https://www.stateofopendata.od4d.net/chapters/issues/data-literacy.html>>. Acesso em out. 2021.

MORASSUTTI, Bruno; RAMOS, Maria Vitória. Como o governo federal piorou – e muito – o sistema de acesso à informação: O novo sistema é um retrocesso em diversas funcionalidades e contém falhas técnicas inaceitáveis. 02 dezembro 2020. **JOTA**. <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acesso-informacao-governo-federal-02122020>>. Acesso em out. 2021.

MOREIRA, Felipe Lélis. **Governo Aberto, Lobby e qualidade legislativa**. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017.

MOREIRA, Felipe Lélis. Regtechs: REGTECHS: ferramentas de compliance e da Legística para otimização da atividade regulatória do estado. In. SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (org.). **Estudos em legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. 288 p.

MOREIRA, Felipe Lélis. **Lobby: análise de fronteiras conceituais para sua desmistificação e democratização no Brasil**. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs, Belo Horizonte, ano 14, n. 28, p. 149-180, jul./dez. 2020.

MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Guia para estruturação de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas**. São Paulo: Imaflora, 2019. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/guia-para-a-construcao-de-estrategias-de-advocacy-como-influenciar-politicas-publicas>>. Acesso em out. 2021.

NEIL, Michel. O profissional de RIG e a síndrome do incompreendido. In. **Diálogos**. Irelgov. 2019. <https://www.irelgov.com.br/wp-content/uploads/2019/04/DIALOGOS_IRELGOV-ano6-ed.1-abril-2019.html> Acesso em out. 2021.

NOVECK, Beth Simone. **Defining Open Government**. Disponível em: <<https:// Cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>>. Acesso em out. 2021.

NOWNES, A. J. **Total Lobbying: What Lobbyists Want (and how they try to get it)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NOWMES, A. J. *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*. Second Edition. New York: Routledge, 2013.

NPR. *A Lobbyist by Any Other Name?*, 2006. NPR. Disponível em: <<https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>>. Acesso em: out. 2021.

ODI, Open Data Institute. **Guia do Modelo de Maturidade de Dados Abertos**. 2015. Disponível em: <http://ceweb.br/media/docs/publicacoes/13/Guia_Modelo_de_Maturidade_de_Dados_Abertos.pdf>. Acesso em: out. 2021.

OLB. Observatório do Legislativo Brasileiro. Quem somos. Disponível em: <<https://olb.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: out. 2021.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Aplicativo permite que cidadãos acompanhem projetos de lei no Congresso Nacional**. 30 abril. 2015. <<https://ok.org.br/noticia/aplicativo-permite-que-cidadaos-acompanhem-projetos-de-lei-no-congresso-nacional/>>. Acesso em: out. 2021.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Parlametria**. 2019. <<https://ok.org.br/projetos/parlametria/>>. Acesso em: out. 2021.

OECD. **Lobbyists, government and public trust: increasing transparency through legislation**. Paris: OECD Publishing, v. 1., 2009.

OECD. **Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access**. Paris, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>>. Acesso em: out. 2021.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 168, out./dez., 2005.

OLIVEIRA, Daniel José Silva. **Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2020.

OLIVEIRA, Danilo Amaral. **Compreendendo e prevendo o processo legislativo via ciência de dados**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências – Ciências de Computação e Matemática) – Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação, Universidade de São Paulo, São Carlos. São Paulo, 2018.

OPENINGPARLIAMENT.ORG. **Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar.** 2012. Disponível em: <https://openingparliament.org/static/pdfs/portuguese.pdf> Acesso em out. 2021.

O'REILLY, Tim. Chapter 2. Government as a Platform. In. LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (orgs) **Open Government**. O'Reilly Media, Inc, 2010.. Disponível em: <https://www.oreilly.com/library/view/open-government/9781449381936/ch02.html> Acesso em out. 2021.

OYAMA, Érico. Projeto cria pedágio de dados abertos ao prever cobrança por acesso corporativo. Brasília. 17. Mar. 2021. **JOTA**. Disponível em: <https://www.jota.info/jotinhas/dados-abertos-pedagio-governo-digital-17032021>. Acesso em out. 2021.

POPE, Richard. **Playbook: Government as a Platform**. 2019. Disponível em: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/293091_hvd_ash_gvmnt_as_platform_v2.pdf Acesso em out 2021.

PORTO, Saulo. **Demo Day Dado Capital SF18**. 21 de jan. de 2017. Vídeo. (4:43 min). Publicado no Youtube por Moretto Studio Art. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SjoEWMF34Xs>. Acesso em out. 2021.

POSSAMAI, Ana Julia. **Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

POSSAMAI, Ana Julia; SOUZA Vitoria Gonzatti de. **Transparência e Dados Abertos Governamentais: possibilidades e desafios a partir da lei de acesso à informação. Administração Pública e Gestão Social**, vol. 12, núm. 2, 2020, Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414012>. Acesso em 22 jun. 2021.

PARLAMETRIA. **Participação de Sócios de Empresas no Financiamento de Campanhas em 2018**. 2019a. Disponível em: <https://parlametria.org/relatorios/2019/11/setores-economicos-na-campanha-2018>. Acesso em: out. 2021.

PARLAMETRIA. **Dados (mais) abertos no Congresso: barreiras encontradas e propostas para avançar**. 2019b. Disponível em: <https://parlametria.org/assets/reports/Gargalos%20de%20Transpar%C3%Aancia%20de%20Dados%20no%20Congresso.pdf>. Acesso em: out. 2021.

PARLAMETRIA. **Relatório Parlametria nº 01/2021: Proposições legislativas ambientais no Congresso Nacional no biênio 2019/2020**. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1X4XErshh7FqNbB6N2iI3TIQ2OZg_kX23/view>. Acesso em 12 out. 2021.

PATRI, Eduardo Carlos da. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, Ano 8, n. 14, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>>. Acesso em: out. 2021.

PEARSON, Karl. On the criterion that a given system of deviations from the probable in the case of a correlated system of variables is such that it can be reasonably supposed to have arisen from random sampling. **The London, Edinburgh, and Dublin Philosophical Magazine and Journal of Science**, 50:302, 157-175. 1900. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14786440009463897>>. Acesso em: out. 2021.

RIBEIRO, Lucas Henrique; BORGES, Bárbara Salatiel; BOARIN, Paula; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. A Influência dos Grupos de Interesse na Política: apontamentos a partir da literatura. **Agenda Política**. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, Volume 9, Número 1, p. 158-185, janeiro-abril, 2021.

ROCHA, Fabricio. Participação no evento **LabTalks 34 - Dados Abertos no Legislativo**. Vídeo. (1:08:13 min). Publicado pelo Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados em 27 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q6oVlm4CSpg>>. Acesso em: out. 2021.

ROSA, Ana Beatriz Rezende; PRESTES, Fabiana Miranda. O que não nos contaram sobre a Emenda Constitucional 109 de 2021? 06. Out. 2021. **JOTA**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-nao-nos-contaram-sobre-a-emenda-constitucional-109-de-2021-06102021>>. Acesso em out. 2021.

RUEDIGER, M. A.; MAZOTTE, N. (Ed.). **Índice de dados abertos para cidades**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

RUMBUL, Rebecca; KEUTGEN, Julia. **Connected Parliaments: harnessing digital dividends to increase transparency and citizen engagement**. Westminster Foundation for Democracy, 2020, p. 10. Disponível em: <<https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/03/WFD-Connected-Parliaments.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2021.

RUSHFORD, Greg. **How Washington Actually Works For Dummies**. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 2012. Kindle Edition.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais.** Brasília, ENAP, 2020. <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/5112>>

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012).** Texto para discussão nº 1975. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: Convergências e divergências.** Brasília: Ipea. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26459>. Acesso em out. 2021.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência.** (Texto para discussão nº 2334). Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS, Pierre Triboli dos. **Laboratórios de inovação cidadã e cultura hacker: um estudo sobre o laboratório hacker da câmara dos deputados. 2016.** Monografia (Especialização em Comunicação Política no Legislativo). Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

SCHWARTZ, F. P. **Análise do discurso parlamentar por meio da técnica do processamento de linguagem natural: abordagem estatística e aprendizagem de máquina.** 2018. Relatório de Pesquisa de Estágio Pós-Doutoral, Departamento de Engenharia Elétrica, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 82p, 2018.

SCHALKWYK, François van; CAÑARES, Michael; CHATTAPADHYAY, Sumandro; ANDRASON, Alexander. **Open Data Intermediaries in Developing Countries.** Step Up Consulting Services. 2015. Disponível em : <<http://hdl.handle.net/10625/56288>>. Acesso em out. 2021.

SELIGMAN, Milton; BANDEIRA, Mateus Affonso. Manual de melhores práticas em Relações Institucionais. In. SELIGMAN, Milton; MELO, Fernando (Org.). **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Record, 2018.

SHERIDAN, Jhon. Putting APIs first: legislation.gov.uk. 30 de março de 2012. GOV.UK. Disponível em <<https://gds.blog.gov.uk/2012/03/30/putting-apis-first-legislation-gov-uk/>>. Acesso em nov. 2021.

SILVA, S.; SANTOS, ÉBIDA; RABELO, L.; LUCIANO, M. Avaliando a política de Dados abertos no Legislativo brasileiro. **Compólitica.** 2020. v. 10, n. 1, p. 137-160, 29 maio

2020. Disponível em: <<http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/351>>.

Acesso em: out. 2021.

SILVA, Patrícia Nascimento. **Dados Governamentais Abertos: Métricas e indicadores de reuso**. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação, Belo Horizonte, 2018.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência Digital em Instituições Democráticas: Horizontes, limites e barreiras. In. MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Democracia Digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

SLOOT, Bart van der; SCHENDEL, Sascha Van. Ten Questions for Future Regulation of Big Data: A Comparative and Empirical Legal Study. **Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law**. 2016. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-7-2-2016/4438>>. Acesso em: out. 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Produção e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2002.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº 50, jan. – jul., 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes ; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: A Tecnologia da Informação Aplicada à Qualidade da Produção Legislativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 53, p. 45- 78, jul/dez. 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes. Simplificação e elaboração da legislação tributária infralegal: notas sobre o acesso ao direito vigente e a gestão da elaboração legislativa pelo Executivo. **Cadernos de finanças públicas**. Brasília, n. 12, p. 219-254, dez. 2012.

SOARES, Fabiana de Menezes; MOREIRA, Felipe Lélis. Por que imunizar o lobby? Pandemia, vacinas e assimetria. 30 de junho 2021. **JOTA**. <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-imunizar-o-lobby-pandemia-vacinas-e-assimetria-30062021>>. Acesso em out. 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes; MACIEL, Caroline Stéphanie Francis Dos Santos. Acesso à informação e avaliação de impacto regulatório: Como essas políticas podem se retroalimentar. 15 setembro 2020. **JOTA**. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acesso-a-informacao-e-avaliacao-de-impacto-regulatorio-15092020>>. Acesso em out. 2021.

STEIBEL, Fabro. **Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Período 2016–17**. 2018. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Brazil_Mid-Term_Report_2016-2018_POR.pdf>. Acesso em out. 2021.

STEIBEL, Fabro. Dados abertos e o pedágio do governo digital. 25 mar. 2021. **MIT Sloan Review**. Disponível em: <<https://www.mitsloanreview.com.br/post/dados-abertos-e-o-pedagio-do-governo-digital>>. Acesso em out. 2021.

STRATTON, Alexandra. Lobbyists Have a New Secret Weapon. **Bloomberg**. Nova Iorque, NY. 10 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-10/lobbyists-have-a-new-secret-weapon>> Acesso em: out. 2021.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Cobrança por uso de dados públicos: organizações solicitam veto a trecho de PL. 3 de março de 2021. **Blog Transparência Brasil**. Disponível em: <<https://blog.transparencia.org.br/cobranca-por-uso-de-dados-publicos-organizacoes-solicitam-veto-a-trecho-de-pl/>>. Acesso em out. 2021.

UCHÔA-FERNANDES, José Adjailson. **Webativismo e as Jornadas de Junho: "primavera" de um acontecimento discursivo**. 2019. Tese (Doutorado em Estudos Lingüísticos e Literários em Inglês) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <doi:10.11606/T.8.2019.tde-16122019-183947>. Acesso em: out. 2021.

VEIGA, Lucas. **Going Digital: How Technology has Transformed Government Relations**. 2018. Research paper (Master of Political Management) - Faculty of Graduate and Postdoctoral Affairs, Carleton University, Ottawa, 2018.

VENTURA, Fábio. Os desafios da estruturação da área de Relações Governamentais. 01 jul. 2019. **Blog Sigalei**. Disponível em <<https://www.sigalei.com.br/blog/os-desafios-da-estruturacao-da-area-de-relacoes-governamentais>>. Acesso em: out. 2021.

VERHULST, Stefaan G.; YOUNG, Andrew; ZAHURANEC, Andrew J.; AARONSON, Susan Ariel; CALDERON, Ania; GEE, Matt. **The Emergence of a Third Wave of Open Data How To Accelerate the Re-Use of Data for Public Interest Purposes While Ensuring Data Rights and Community Flourishing**. Open Data Policy Lab, Govlab. 2020. Disponível em: <<https://opendatapolicylab.org/images/odpl/third-wave-of-opendata.pdf>>. Acesso em out. 2021.

WADDINGTON, Matthew. Machine-consumable legislation: A legislative drafter's perspective – human v artificial intelligence. **The Loophole—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**. June. 2019.

WADDINGTON, Matthew. Rules as Code. **Law in Context**, Vol. 37, Issue 1, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.26826/law-in-context.v37i1.134>>. Acesso em: out. 2021.

WATSON, Joanna. **Kit de ferramentas de Advocacy**. Segunda edição. Tearfund, 2015.

WINDHAGER, Florian; MAYR, Eva; GÜNTHER, Schreder; SMUC Michael. Linked Information Visualization for Linked Open Government Data: A Visual Synthetics Approach to Governmental Data and Knowledge Collections. In. **eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDEM)** 8(2): 87-116, 2016, ISSN 2075-9517, Disponível em: <<https://jedem.org/index.php/jedem/article/view/436>>. Acesso em 22 jun. 2021.

W3C. **Manual de dados abertos**. 2011. Disponível em: <https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf> Acesso em: out. 2021.

W3C. **Boas Práticas para Dados na Web - Recomendação do W3C de 31 de janeiro de 2017**. Tradução Autorizada em Português do Brasil Publicada em 29 de Outubro de 2019. 2019. Disponível em: <<https://www.w3c.br/traducoes/DWBP-pt-br/>> Acesso em out. 2021.

YOUNG, Andrew, ZAHURANEC, Andrew J., VERHULST, Stefaan G; GAZARYAN, Kateryna. **The Third Wave of Open Data Toolkit Operational Guidance on Capturing the Institutional and Societal Value of Data Re-Use**. GOVLAB: Nova York, 2021. Disponível em: <<http://files.thegovlab.org/The-Third-Wave-of-Open-Data-Toolkit.pdf>>. Acesso em out. 2021.

ZALESKI, Andrew. Tim Hwang's FiscalNote is revolutionizing Washington lobbying with big data. **MIT Technology Review**. Washington, DC. 13 Ago. 2018. Disponível em: <<https://www.technologyreview.com/s/611817/tim-hwangs-fiscalnote-is-revolutionizing-washington-lobbying-with-big-data>>. Acesso em: out. 2021.

ANEXO I – Ata de reunião realizada na sede da Imprensa Nacional sobre a disponibilização do DOU em forma de dados abertos



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CASA CIVIL

IMPrensa NACIONAL

ATA DE REUNIÃO

Aos nove dias do mês de outubro do ano de dois mil e dezoito, às dez horas e trinta minutos, na sala de reuniões da Diretoria-Geral da Imprensa Nacional - IN, 2º andar, reuniram-se: Pedro Antonio Bertone Ataíde – Diretor-Geral, que presidiu a reunião; Débora Nogueira Beserra, Chefe de Gabinete; Symball Rufino de Oliveira – Coordenador de Tecnologia da Informação; Alexandre Miranda Machado – Coordenador-Geral de Publicação e Divulgação; Marlei Vitorino da Silva – Coordenadora de Relacionamento Externo; e Helder Kleist - Coordenador de Editoração, Divulgação Eletrônica dos Jornais Oficiais. **Pauta: Acordo de Cooperação com o Tribunal de Contas da União; acompanhamento da mudança do layout do Diário Oficial da União em PDF.** a) A reunião teve início com as palavras de Débora acerca de solicitação de Acordo de Cooperação técnica pelo Tribunal de Contas da União para intercâmbio regular de dados e informações publicados no Diário Oficial da União; com intuito, segundo sua avaliação, de efetuar cruzamento de dados para controle. Lembrou que servidores daquele Tribunal já haviam comparecido ao Órgão e que recentemente retornaram no sentido de pressionar para o atendimento da demanda. b) Alexandre, diante da demanda, propôs ao Comitê a discussão acerca de se tomar decisões que gerassem impacto estratégico como, fornecer ao Tribunal de Contas da União os dados solicitados em HTML. Citando o Decreto nº 8.789, de vinte e nove de junho de dois mil e dezesseis, citado no Ofício, informou que o compartilhamento dos dados em HTML, em horários determinados é obrigatório. Manifestou, ainda, ser favorável em fornecer tal tipo de informação a órgãos de controle. c) Symball chama atenção para o fato de que o Decreto, se devidamente interpretado, não se aplica à Imprensa Nacional porque o que se tem no Órgão são arquivos e não uma base de dados; o que não impede de fornecer o conjunto de informações requisitado. Teoricamente, lembra, não haveria a necessidade de encaminhar à Imprensa tal pedido uma vez que os dados de dois mil e dois até outubro do corrente ano já estão disponíveis no Portal. Considera que o real motivo da cobrança é o interesse do Tribunal em obter as publicações, no formato HTML, produzidos no dia, isto é, dados atualizados diariamente e entregues no mesmo dia da geração, incluindo as edições extras. Em seu entendimento, não há base legal que obrigue a abrir imediatamente a base de dados. Salientou que há órgãos que disponibilizam suas respectivas bases de dados a cada seis meses, dependendo do tipo de informação. Concordou que os órgãos de controle devam receber essas informações o mais rápido possível e lembrou que o Comitê tem o poder de estabelecer regras e prazos para a disponibilização da base de dados para tais órgãos, mediante solicitação por ofício. d) Alexandre sugeriu, dessa forma, que uma vez que o Decreto cita o atendimento ao interesse da Administração (portanto, a gratuidade do fornecimento), se estabelecer o limite de fornecer esses dados somente a órgãos de controle. Explicou que tal prestação de serviços proporcionaria um ganho institucional, embora não haja impacto financeiro com as assinaturas. e) Assim, Débora propôs o registro dessa limitação em regulamento formal. f) Helder questionou como estava sendo disponibilizada a base de dados da Imprensa no Portal. g) Symball informou que todo o quinto dia útil do mês fornece as publicações em HTML referente ao mês anterior. h) Pedro, em resumo, coloca que se deva padronizar e formalizar as informações passíveis de disponibilização. i) Symball explica a possibilidade de se estabelecer uma sistemática para o fornecimento das publicações do dia para esses

órgãos. Reforçou a sugestão da elaboração de uma Resolução que estabelecesse acesso aos arquivos HTML somente para o público assinante e para os órgãos de controle; a que o Presidente demandou, portanto, sua operacionalização. Symball acrescentou também que disponibilizará aos arquivos em XML, com trinta dias disponíveis para seu *download*, no Portal, no mesmo espaço destinado aos arquivos em PDF; porém com a restrição de seu compartilhamento a outros órgãos. **j)** O Diretor define, portanto, que se formalize a resposta ao Ofício do Tribunal de Contas da União informando da disponibilidade do Comitê, após decisões tomadas em reunião extraordinária, em atender tecnicamente a demanda, reforçando o sigilo da informação. Ato sequente, será editada uma Resolução do COGIN, que estabelecerá as regras para obtenção da base de dados da Imprensa Nacional. Além disso, acrescentar ao ofício proposta de instituir grupos de trabalho entre a Instituição e o Tribunal, formado por servidores da área de Tecnologia da Informação, com o objetivo de avaliar como se dará a disponibilização daqueles dados. Dito isso, Pedro direcionou a reunião para a discussão para saber qual o andamento da questão sobre a integração SEI/INCom. **m)** Symball informou que o Ministério do Planejamento está com dificuldades técnicas na adaptação do sistema, especialmente quando a inserção do ícone para publicação no SEI. **n)** Pedro, então, entrou em contato telefônico com o Inácio da Presidência da República e questionou o servidor qual seria o problema técnico; ao que se verificou tratar-se de problema no cadastro da unidade de acesso para publicação no SEI (no caso, o Presidente foi cadastrado para a unidade da Assessoria de Controle Interno da Imprensa Nacional em vez da unidade da Diretoria-Geral. Informou então a Inácio que o equívoco seria devidamente corrigido e retornado para o setor da Presidência. Pedro repassou a todos do Comitê a informação de que, para o dia primeiro de novembro de dois mil e dezoito, o Ministério do Planejamento faria a adaptação conforme o novo formato do Diário Oficial da União. **o)** Após os encaminhamentos do Presidente, Symball acrescenta que estão ocorrendo reuniões semanais para finalização dos ajustes do Diário ao novo formato estabelecido e que o sistema INCom também já está adaptado para essa nova configuração. Logo, para o final do mês corrente, a divulgação do novo formato poderá ser posta. Encaminhamentos: Aprovação de minuta de Resolução para as regras de disponibilização da base de dados da Imprensa Nacional em vinte e nove de outubro de dois mil e dezoito. Reunião informal para acompanhar elaboração de minuta com data prevista para dezoito de outubro de dois mil e dezoito. Nada mais havendo a tratar, foi lavrada por mim, Simone Waleska Miosso Rodrigues Malaquias, a presente ata, e assinada pelo presidente.

PEDRO BERTONE

Diretor-Geral

ANEXO II – Resposta ao recurso de 2ª instância de pedido de acesso à informação direcionado à Imprensa Nacional

Solicitação e-SIC nº: 00077001641201825

Servico de Informacoes ao Cidadao <sic@in.gov.br>

Sex, 14/12/2018 13:22

Para:

XXXXXXXXXX

Cc:

ogu.instrucao@cgu.gov.br <ogu.instrucao@cgu.gov.br>

Senhor Solicitante,

Em resposta ao recurso de 2ª Instância, segue:

A Imprensa Nacional, por meio da Portaria nº 231, de 27 de julho de 2018, instituiu o Comitê Gestor das Informações Oficiais, que tem como objetivo a proposição, definição e monitoramento de políticas e iniciativas relacionadas à disponibilização de informações oficiais, bem como tem como uma de suas atribuições analisar e validar propostas de políticas e diretrizes para o tratamento e disponibilização das informações oficiais.

Deste modo, em resposta ao recurso em 2ª instância, ratificamos que a Portaria nº 296, de 30/10/2018, não altera em nada as atuais regras de acesso às publicações do DOU. O normativo vem, essencialmente, regulamentar o contido no § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.215, de 29/11/2018, que dispõe que “é gratuito o acesso ao Diário Oficial da União disponibilizado no sítio eletrônico da Imprensa Nacional”, e, com isso, garantir o acesso universal, livre e gratuito às informações oficiais publicadas no DOU.

A edição do normativo resultou de decisão tomada no âmbito do Comitê Gestor das Informações Oficiais, cuja discussão e deliberação consta registrada em ata. Por essa razão, a Portaria nº 296/2018 não vem precedida de notas técnicas ou jurídicas na forma preconizada no Decreto nº 9.191/2017, e a documentação que embasou sua elaboração foi disponibilizada na resposta anterior.

Quanto às motivações para a edição do normativo, cabe esclarecer que as atividades de editoração e publicação do DOU vêm passando por profunda evolução tecnológica, resultando em importantes benefícios ao público consumidor da informação oficial. Os atos publicados passaram a ser disponibilizados em vários formatos, inclusive em dados abertos, possibilitando diversificação dos mecanismos de busca e uso inteligente das informações.

Em resposta a essa transformação digital, a Imprensa Nacional começa a ser consultada por instituições públicas acerca da possibilidade de fornecimento da base de dados do DOU por meio de serviços ainda inexistentes, desprovidos de rotinas e regulamentos. Sem regras de negócio, a prestação de novos serviços fica sujeita a decisões monocráticas e, por vezes, subjetivas do gestor da informação oficial, inclusive no aspecto de gratuidade ou cobrança.

Ademais, sob o ponto de vista da tecnologia, o tráfego de grandes volumes de dados, geralmente potencializado por robôs, nos horários de maior demanda por acessos prejudicaria o usuário comum nas consultas simples do dia a dia, o que justifica a imposição de certo controle de acesso mediante cobrança por serviços específicos.

Por essas razões, conforme entendimento do Comitê Gestor da Informação Oficial, a edição de um normativo seria medida oportuna para regulamentar, desde já, quais novos serviços estariam sujeitos à cobrança a partir da sua disponibilização ao público, além de assegurar o acesso livre e gratuito de qualquer cidadão ao DOU, para leitura página a página, em regulamentação ao previsto no Decreto nº 9.215/2017.

*Portanto, o que se pretende cobrar, caso venha a ter cobrança, seria apenas e tão somente **novos serviços digitais**, tais como clipings personalizados, informações com uso de tecnologia Big Data e outros, que demandariam atividades adicionais desta IN para atender necessidades de usuários específicos. As informações em Dados Abertos continuarão sendo disponibilizadas de forma gratuita, em consonância com o Decreto nº 8.777/2016 que dispõe sobre a Política de Dados Abertos do Governo Federal.*

Finalizando, uma vez que o texto da Portaria nº 296, de 30/10/2018 trouxe dúvidas interpretativas, a Imprensa Nacional está avaliando a possibilidade de nova portaria que deixe mais claro a designação de serviços gratuitos e os eventualmente pagos, mas enfatizamos que a referida Portaria não representou nenhuma mudança nas regras de acesso e gratuidade até então existentes.

O que se pretende é a disponibilização pública, oficial e gratuita das informações oficiais do DOU, ressalvada a cobrança por serviços adicionais, acessíveis inclusive por meios pagos no mercado privado, que poderiam ser desenvolvidos e ofertados, também pela IN, com custo e qualidade superior aos clientes. Trata-se de avançar nas modalidades de serviços pagos já existentes, como a assinatura do DOU eletrônico, por exemplo, adaptando o serviços às novas possibilidades que as ferramentas digitais implantadas ou em implantação proporcionarão.

Diretor-Geral da Imprensa Nacional

Atenciosamente,
Vandir Chalegra Cassiano
Ouvidor
Imprensa Nacional
Casa Civil da Presidência da República
(61) 3441-9558

ANEXO III – Roteiro utilizado na entrevista com os empresários intermediários de dados abertos do Congresso Nacional.

1. Sua organização utiliza os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para coleta automatizada de dados abertos?
2. Quais são os produtos ofertados por sua organização que utilizam dados abertos? Qual é o principal produto.
3. Na sua opinião, em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode aumentar a capacidade de seus clientes influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional?
4. Na sua opinião, em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode ajudar seus clientes a prever o resultado de uma decisão legislativa do Congresso Nacional?
5. Como é o processo de coleta de dados abertos? Com qual frequência a coleta ocorre?
6. Em termos percentuais, é possível dizer que o produto é composto por 100% de dados abertos estruturados coletados por máquina ou a ferramenta é alimentada, também, por dados coletados por outras formas, como manualmente, scraping, etc.
7. Sua organização já utilizou a Lei de Acesso à informação para requisitar banco de dados e alimentar a ferramenta? Quais? Com qual frequência? Houve negativa?
8. Se, hoje, o Congresso Nacional parasse de fornecer ou atualizar seus dados API de dados abertos, qual seria o impacto para sua organização e para seus clientes? Qual a vantagem da API?
9. Sua organização confia na qualidade, atualidade e irrefutabilidade dos dados coletados?
10. Vocês já pediram informalmente algum banco de dados (que não seja via LAI, que seus clientes queriam, mas não tem), que ainda não foi fornecido pelo Congresso Nacional?
11. Na sua opinião, a disponibilização de mais dados abertos pelo poder legislativo depende do quê?
12. Quais são os principais desafios enfrentados por sua organização no relacionamento com o Congresso Nacional? Diferenciar Senado e Câmara.
13. O lab hacker foi importante para sua organização?
14. Na sua opinião, alguma alteração legislativa ou regimental, poderia ser útil para solução dos desafios enfrentados por sua organização e oferta de mais dados abertos? Conhece alguma proposta nesse sentido?
15. Você acredita que o uso de dados pode reduzir a assimetria? De forma geral, qual é o porte ou nível de maturidade dos seus clientes em atividades de *lobby*?

ANEXO IV – Reprodução do questionário aplicado junto aos profissionais de RIG e Advocacy.

16/10/2021 17:15

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

0%

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

UFMGUNIVERSIDADE FEDERAL
DE MINAS GERAIS

Essa pesquisa tem por finalidade avaliar em que medida o uso de tecnologias e dados abertos pode afetar a influência de atores sociais junto ao Congresso Nacional. Trata-se de um *survey*, desenvolvido com o objetivo de subsidiar tese de doutorado, no âmbito dos Programas de Pós-Graduação em Direito e Ciência Política da UFMG. Por se tratar de pesquisa acadêmica, para participar, é necessário concordar com o termo de consentimento livre e esclarecido a seguir.

Agradeço desde já sua participação.

Felipe Lélis Moreira

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, Felipe Lélis Moreira, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, na companhia dos meus orientadores Professora Dra. Fabiana de Menezes Soares (Direito-UFMG) e Professor Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Ciência Política – UFMG), lhe convidamos a participar da presente pesquisa que tem por objetivo avaliar em que medida o uso de tecnologias e dados abertos pode afetar a influência de atores sociais perante o Congresso Nacional.

Sua contribuição para a pesquisa se dará por meio de resposta ao presente questionário on-line, com tempo estimado de seis a oito minutos.

O questionário será hospedado pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG e os riscos de participar desta pesquisa são mínimos, podendo haver eventual desconforto ou constrangimento diante de alguma pergunta. Para afastar esse risco, orientamos que você responda apenas as questões que se sinta confortável, podendo, inclusive, deixar de responder a uma pergunta ou desistir de sua participação, sem qualquer prejuízo ou consequência.

16/10/2021 17:15

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

Dentre os benefícios da pesquisa, podemos citar a possibilidade de se traçar um panorama sobre o nível de conhecimento e utilização de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a percepção dos profissionais de relações governamentais sobre o impacto de ferramentas tecnológicas públicas e privadas sobre a capacidade de se prever, acompanhar e influenciar decisões legislativas do Congresso Nacional.

Esclarecemos e garantimos que a sua identificação será mantida em sigilo. Seu nome ou de sua organização jamais serão revelados e os resultados obtidos por meio da pesquisa serão utilizados apenas para os objetivos acadêmicos e científicos expostos acima.

Em caso de dúvida ou para entender melhor a pesquisa, você pode entrar em contato com os pesquisadores em qualquer momento que julgar necessário. Será um prazer atendê-lo(a). Os contatos são os seguintes: Felipe Moreira - fleismoreira@gmail.com (mailto:fleismoreira@gmail.com) (doutorando) e Manoel Santos - mlwds@hotmail.com (mailto:mlwds@hotmail.com) (Orientador).

Caso concorde com o termo, clique em próximo. Se não estiver de acordo, encerre o questionário, e agradecemos sua atenção.

IMPORTANTE: esse questionário é melhor visualizado com o celular na horizontal.



Existe(m) 33 questão(ões) neste questionário.

O questionário é anônimo.

O registro de suas respostas não contém nenhuma informação de identificação sobre você, a não ser que uma pergunta específica da pesquisa explicitamente solicitou.

Se você usou um código de identificação para acessar esta pesquisa, por favor, tenha a certeza de que esse código não será armazenado junto com suas respostas. Ele é armazenado em uma base de dados separada e será atualizado apenas para indicar se você completou (ou não) a pesquisa e não há nenhuma maneira de relacionar os códigos de identificação com suas respostas.

Próximo

0%

1. Informações Iniciais

*1. Escolha na lista abaixo qual opção melhor descreve sua organização/instituição.

📌 Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, selecione...



*2. Há cerca de quantos anos a organização em que você trabalha atua na área de Advocacy?

📌 Apenas números podem ser usados nesse campo.

*3. Com aproximadamente quantos funcionários/colaboradores a organização em que você trabalha conta **no quadro permanente**?

📌 Apenas números podem ser usados nesse campo.

*4. E com aproximadamente quantos funcionários/colaboradores **especificamente na equipe de Advocacy**?

📌 Apenas números podem ser usados nesse campo.

16/10/2021 17:15

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

*5. Qual(ais) a(s) causa(s)/tema(s) que sua organização atua?

📌 Caso sua organização tenha uma atuação em múltiplas causas, é possível marcar mais de uma.

Ao marcar um causa, favor ser mais específico no campo ao lado. Essa especificação de um ou mais causas deve ser feita por ordem de relevância.

📌 Comentar apenas quando você selecionar uma resposta.

Água e Saneamento

Ciência

Cultura

Democracia

Direitos das Crianças e dos Adolescentes

Direitos dos Animais

Direitos Humanos

Educação

Emprego e Renda

Gênero

Governo Aberto

16/10/2021 17:15

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

 Juventudes Habitação LGBT+ Maternidades e Infâncias Meio Ambiente Mídia e Comunicação Mobilidade Mudanças Climáticas Política de Drogas População em Situação de Rua Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais Raça Saúde Segurança Pública

16/10/2021 17:15

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

Terra e Território

Transparência e Combate à Corrupção

Outro. Qual?

*6. Dentre a(s) causa(es)/tema(s) indicada(s), qual é o **mais importante** para a organização em que você trabalha?

📌 Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, selecione...



Próximo

20%

2. Agora vamos falar sobre influência.

7. Em que medida você acha que uma organização, valendo-se de atividades de Advocacy, consegue **influenciar uma decisão** legislativa no Congresso Nacional? Responda diferenciando Senado e Câmara.

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Câmara	<input type="radio"/>										
Senado	<input type="radio"/>										

8. Em que medida você acha que **a organização em que você trabalha**, valendo-se de atividades de Advocacy, consegue influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional? Responda diferenciando Senado e Câmara.

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Senado	<input type="radio"/>										
Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:16

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

9. Considerando os setores abaixo relacionados, assinale o grau de influência que, na sua percepção, cada um deles exerce sobre as decisões do Congresso Nacional.

☛ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Indústria	<input type="radio"/>										
Comércio	<input type="radio"/>										
Serviços	<input type="radio"/>										
Agronegócio	<input type="radio"/>										
Financeiro	<input type="radio"/>										
Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil)	<input type="radio"/>										

10. Considerando agora os grupos da sociedade abaixo relacionados, assinale o grau de influência que, na sua percepção, cada um deles exerce sobre as decisões do Congresso Nacional.

☛ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Igrejas evangélicas	<input type="radio"/>										
Igreja Católica	<input type="radio"/>										
Forças Armadas (militares)	<input type="radio"/>										
Bancos privados	<input type="radio"/>										
Funcionários públicos	<input type="radio"/>										
Centrais Sindicais (Ex.: CUT, UGT, Força Sindical, CTB, NCST, etc)	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:16

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Confederações de Empresários (ex. CNI, CNC, CNA, etc.)	<input type="radio"/>										
Organizações Ambientalistas	<input type="radio"/>										
Organizações Feministas	<input type="radio"/>										
Organizações Antirracistas	<input type="radio"/>										
Organizações LGBT+	<input type="radio"/>										
Organizações pelos Direitos Indígenas	<input type="radio"/>										
Organizações pelos Direitos Humanos	<input type="radio"/>										
Grandes Empresas	<input type="radio"/>										
Empresas públicas ou sociedades de economia mista	<input type="radio"/>										

Próximo

16/10/2021 17:16

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Senado	<input type="radio"/>										
Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

15. Considerando o conjunto de serviços e ferramentas públicas disponibilizadas pelo Congresso Nacional, classifique as atividades abaixo quanto à necessidade de contratação de **ferramentas tecnológicas privadas** adicionais para um desempenho satisfatório

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 a Contratação é desnecessária e 10 Absolutamente necessária.

Se preferir não responder, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Análise de cenário político	<input type="radio"/>										
Identificação de novas proposições apresentadas	<input type="radio"/>										
Monitoramento de proposições em fase de elaboração, tramitação ou em vigor	<input type="radio"/>										
Análise de discurso e pronunciamentos	<input type="radio"/>										
Mapeamento de stakeholders (atores-chave)	<input type="radio"/>										
Mapeamento de espaços de participação	<input type="radio"/>										
Produção de estudos técnicos	<input type="radio"/>										
Elaboração de campanhas midiáticas	<input type="radio"/>										
Contato corpo-a-corpo com agentes públicos	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:16

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Formação de coalizões de grupos	<input type="radio"/>										

15a. Você gostaria de acrescentar outra atividade pertinente à área de Advocacy em que contratação ferramenta tecnológica privada é muito necessária? Se puder justificar, melhor.

16. A organização em que você trabalha conhece/utiliza alguma ferramenta tecnológica privada de coleta de informações para acompanhar as atividades do Congresso Nacional, tais como radares, crawlers, softwares, sistemas, aplicativos, programas, inteligência artificial, portais especializados, etc?

❗ Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, selecione...



17. Caso a organização em que você trabalha utilize informações obtidas com o apoio de tecnologias privadas, a ferramenta tecnológica é:

❗ Se achar conveniente, por gentileza especifique a ferramenta ou tecnologia ao lado.

❗ Comentar apenas quando você selecionar uma resposta.

Própria/Desenvolvida internamente

Contratada diretamente por minha organização

Fornecida por parceiro

16/10/2021 17:16

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

 Disponível na internet para download gratuito Minha organização não usa nenhuma ferramenta tecnológica privada Prefiro não responder

18. Caso sua organização não utilize **outras** ferramentas tecnológicas privadas para acompanhar as atividades do legislativo, na sua opinião, quais são os motivos?

🗳️ Pode marcar mais de uma alternativa, e caso queira, adicionar comentários na caixa de texto ao lado

💡 Comentar apenas quando você selecionar uma resposta.

 Não há necessidade Não há interesse Falta de conhecimento sobre organizações/empresas que oferecem tais serviços As informações que mais interessam não estão disponíveis ao público Custo elevado das tecnologias Falta de pessoal especializado/habilidade para lidar com as ferramentas Desconfiança da qualidade dos dados coletados por tecnologias Preocupação com sigilo/segurança Falta de conhecimento sobre a real utilidade das ferramentas

16/10/2021 17:16

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

Outros motivos

19. Na sua opinião, em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode ajudar a **prever** uma decisão legislativa do Congresso Nacional? Responda separadamente para Senado e Câmara.

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não ajuda nada e 10 Ajuda muito.

Se preferir não responder, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
No Senado	<input type="radio"/>										
Na Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

20. Na sua opinião, em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode **aumentar a capacidade de uma organização de influenciar** uma decisão legislativa no Congresso Nacional? Responda separadamente para Senado e Câmara.

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não aumenta nada a capacidade de influenciar nada e 10 Aumenta muito a capacidade de influenciar.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
No Senado	<input type="radio"/>										
Na Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

Próximo

60%

4. Sobre dados abertos (open data).

21. Na sua percepção, qual é o seu nível de **conhecimento sobre dados abertos/open data** (dados legíveis por máquinas/computadores)?

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhum conhecimento e 10 Alto conhecimento.

Caso não se sinta a vontade para responder, marque a opção Sem Resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Dados abertos/Open data	<input type="radio"/>										

22. Como você avalia a importância do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados para a atividade de Advocacy?

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma importância e 10 Muita importância.

Se não conhece o Laboratório Hacker, deixe sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Laboratório Hacker	<input type="radio"/>										

23. Na sua opinião, em que medida o uso de dados em formatos abertos **umenta a capacidade de uma organização de influenciar uma decisão legislativa** no Congresso Nacional?

16/10/2021 17:17

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

📍 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não aumenta nada e 10 Aumenta muito.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Dados em formato aberto	<input type="radio"/>										

24. Dentre as atividades de Advocacy abaixo relacionadas, classifique, numa escala da 1 a 10, de acordo com o impacto promovido pelo uso de dados em formatos abertos pelo Congresso Nacional

📍 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhum impacto e 10 Alto impacto.

Caso prefira não responder alguma/s da/s alternativa/s, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Análise de cenário político	<input type="radio"/>										
Identificação de novas proposições apresentadas	<input type="radio"/>										
Monitoramento de legislações em fase de elaboração, tramitação ou em vigor	<input type="radio"/>										
Análise de discursos e pronunciamentos	<input type="radio"/>										
Mapeamento de stakeholders (atores-chave)	<input type="radio"/>										
Mapeamento de espaços de participação	<input type="radio"/>										
Produção de estudos técnicos	<input type="radio"/>										
Elaboração de campanhas midiáticas	<input type="radio"/>										
Contato corpo-a-corpo com agentes públicos	<input type="radio"/>										
Formação de coalizões	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:17

Pesquisa Influência, Dados Abertos e Advocacy

24a. Na sua opinião, existem outros serviços relacionados à área de Advocacy, não listados acima, nos quais o impacto de dados abertos é relevante? Se puder justificar, melhor

📌 Responda apenas se for do seu conhecimento.

Se preferir não responder, deixar em branco.

25. Agora falando da organização em que você trabalha, em que medida o uso de dados em formatos abertos **aumenta a capacidade da sua organização de influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional?**

📌 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não aumenta nada e 10 Aumenta muito.

Caso prefira não responder, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Dados em formato aberto	<input type="radio"/>										

Próximo

0%

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG



Essa pesquisa tem por finalidade avaliar em que medida o uso de tecnologias e dados abertos pode afetar a influência de atores sociais junto o Congresso Nacional. Trata-se de um survey, desenvolvido com o objetivo de subsidiar tese de doutorado, no âmbito dos Programas de Pós-Graduação em Direito e Ciência Política da UFMG. Por se tratar de pesquisa acadêmica, para participar, é necessário concordar com o termo de consentimento livre e esclarecido a seguir.

Agradeço desde já sua participação.

Felipe Lélis MoreiraDoutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, Felipe Lélis Moreira, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG), na companhia dos meus orientadores Professora Dra. Fabiana de Menezes Soares (Direito-UFMG) e Professor Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Ciência Política – UFMG), lhe convidamos a participar da presente pesquisa que tem por objetivo avaliar em que medida o uso de tecnologias e dados abertos pode afetar a influência de atores sociais perante o Congresso Nacional.

Sua contribuição para a pesquisa se dará por meio de resposta ao presente questionário on-line, com tempo estimado de seis a oito minutos.

O questionário será hospedado pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG e os riscos de participar desta pesquisa são mínimos, podendo haver eventual desconforto ou constrangimento diante de alguma pergunta. Para afastar esse risco, orientamos que você responda apenas as questões que se sinta confortável, podendo, inclusive, deixar de responder a uma pergunta ou desistir de sua participação, sem qualquer prejuízo ou consequência.

16/10/2021 17:12

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

Dentre os benefícios da pesquisa, podemos citar a possibilidade de se traçar um panorama sobre o nível de conhecimento e utilização de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a percepção dos profissionais de relações governamentais sobre o impacto de ferramentas tecnológicas públicas e privadas sobre a capacidade de se prever, acompanhar e influenciar decisões legislativas do Congresso Nacional.

Esclarecemos e garantimos que a sua identificação será mantida em sigilo. Seu nome ou de sua organização jamais serão revelados e os resultados obtidos por meio da pesquisa serão utilizados apenas para os objetivos acadêmicos e científicos expostos acima.

Em caso de dúvida ou para entender melhor a pesquisa, você pode entrar em contato com os pesquisadores em qualquer momento que julgar necessário. Será um prazer atendê-lo(a). Os contatos são os seguintes: Felipe Moreira - flelismoreira@gmail.com (mailto:flelismoreira@gmail.com) (doutorando) e Manoel Santos - mlwds@hotmail.com (mailto:mlwds@hotmail.com) (Orientador).

Caso concorde com o termo, clique em próximo. Se não estiver de acordo, encerre o questionário, e agradecemos sua atenção.

IMPORTANTE: esse questionário é melhor visualizado com o celular na horizontal.



Existe(m) 33 questão(ões) neste questionário.

O questionário é anônimo.

O registro de suas respostas não contém nenhuma informação de identificação sobre você, a não ser que uma pergunta específica da pesquisa explicitamente solicitou.

Se você usou um código de identificação para acessar esta pesquisa, por favor, tenha a certeza de que esse código não será armazenado junto com suas respostas. Ele é armazenado em uma base de dados separada e será atualizado apenas para indicar se você completou (ou não) a pesquisa e não há nenhuma maneira de relacionar os códigos de identificação com suas respostas.

Próximo

0%

1. Informações Iniciais

*1. Escolha na lista abaixo qual opção melhor descreve sua empresa/organização/instituição.

❗ Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, selecione...



*2. Há cerca de quantos anos a organização em que você trabalha atua na área de Relações Institucionais e Governamentais (RIG)?

❗ Apenas números podem ser usados nesse campo.

*3. Com aproximadamente quantos funcionários/colaboradores a organização em que você trabalha conta **no quadro permanente**?

❗ Apenas números podem ser usados nesse campo.

*4. E com aproximadamente quantos funcionários/colaboradores **especificamente na equipe de RIG**?

❗ Apenas números podem ser usados nesse campo.

16/10/2021 17:13

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

ⓘ Apenas números podem ser usados neste campo.

***5. Qual(ais) o(s) setor(es) econômico(s) que sua empresa/organização atua?**

📌 Se sua organização tem atuação multisetorial, é possível marcar mais de um setor.

Ao marcar um setor, favor ser mais específico no campo ao lado. Essa especificação de um ou mais subsetores deve ser feita por ordem de relevância. Do mais importante para os menos importantes. (Ex. se você marcou indústria, pode especificar como indústria automobilística e setor de autopeças).

📌 Comentar apenas quando você selecionar uma resposta.

Indústria

Comércio

Serviços

Agronegócio

Financeiro

Terceiro setor

Tecnologia da Informação (TI)

Outros (especificar)

Prefiro não responder

16/10/2021 17:13

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

*6. Dentre o(s) setor(es) econômico(s) indicado(s), qual é o **mais importante** para a organização em que você trabalha?

📌 Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, selecione...



Próximo

20%

2. Agora vamos falar sobre influência.

7. Em que medida você acha que uma organização, valendo-se de atividades de RIG, consegue **influenciar uma decisão** legislativa no Congresso Nacional? Responda diferenciando Senado e Câmara.

📌 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Senado	<input type="radio"/>										
Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

8. Em que medida você acha que **a organização em que você trabalha**, valendo-se de atividades de RIG, consegue influenciar uma decisão legislativa no Congresso Nacional? Responda diferenciando Senado e Câmara.

📌 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Senado	<input type="radio"/>										
Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

9. Considerando os setores abaixo relacionados, assinale o grau de influência que, na sua percepção, cada um deles exerce sobre as decisões do Congresso Nacional.

☛ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Indústria	<input type="radio"/>										
Comércio	<input type="radio"/>										
Serviços	<input type="radio"/>										
Agronegócio	<input type="radio"/>										
Financeiro	<input type="radio"/>										
Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil)	<input type="radio"/>										

10. Considerando agora os grupos da sociedade abaixo relacionados, assinale o grau de influência que, na sua percepção, cada um deles exerce sobre as decisões do Congresso Nacional.

☛ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma influência e 10 Muita influência.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Igrejas evangélicas	<input type="radio"/>										
Igreja Católica	<input type="radio"/>										
Forças Armadas (militares)	<input type="radio"/>										
Bancos privados	<input type="radio"/>										
Funcionários públicos	<input type="radio"/>										
Centrais Sindicais (Ex.: CUT, UGT, Força Sindical, CTB, NCST, etc)	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Confederações de Empresários (ex. CNI, CNC, CNA, etc.)	<input type="radio"/>										
Organizações Ambientalistas	<input type="radio"/>										
Organizações Feministas	<input type="radio"/>										
Organizações Antirracistas	<input type="radio"/>										
Organizações LGBT+	<input type="radio"/>										
Organizações pelos Direitos Indígenas	<input type="radio"/>										
Organizações pelos Direitos Humanos	<input type="radio"/>										
Grandes Empresas	<input type="radio"/>										
Empresas públicas ou sociedades de economia mista	<input type="radio"/>										

Próximo

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Senado	<input type="radio"/>										
Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

15. Considerando o conjunto de serviços e ferramentas públicas disponibilizadas pelo Congresso Nacional, classifique as atividades abaixo quanto à necessidade de contratação de **ferramentas tecnológicas privadas** adicionais para um desempenho satisfatório

☑ Numa escala de 1 a 10, onde 1 a Contratação é desnecessária e 10 Absolutamente necessária.

Se preferir não responder, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Análise de cenário político	<input type="radio"/>										
Identificação de novas proposições apresentadas	<input type="radio"/>										
Monitoramento de proposições em fase de elaboração, tramitação ou em vigor	<input type="radio"/>										
Análise de discurso e pronunciamentos	<input type="radio"/>										
Mapeamento de stakeholders (atores-chave)	<input type="radio"/>										
Mapeamento de espaços de participação	<input type="radio"/>										
Produção de estudos técnicos	<input type="radio"/>										
Elaboração de campanhas midiáticas	<input type="radio"/>										
Contato corpo-a-corpo com agentes públicos	<input type="radio"/>										

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Formação de coalizões de grupos	<input type="radio"/>										

15a. Você gostaria de acrescentar outra atividade pertinente à área de RIG em que contratação ferramenta tecnológica privada é muito necessária? Se puder justificar, melhor

16. A organização em que você trabalha conhece/utiliza alguma ferramenta tecnológica privada de coleta de informações para acompanhar as atividades do Congresso Nacional, tais como radares, crawlers, softwares, sistemas, aplicativos, programas, inteligência artificial, portais especializados, etc?

❗ Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, selecione...



17. Caso a organização em que você trabalha utilize informações obtidas com o apoio de tecnologias privadas, a ferramenta tecnológica é:

❗ Se achar conveniente, por gentileza especifique a ferramenta ou tecnologia ao lado.

❗ Comentar apenas quando você selecionar uma resposta.

Própria/Desenvolvida internamente

Contratada diretamente por minha organização

Fornecida por parceiro

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

 Disponível na internet para download gratuito Minha organização não usa nenhuma ferramenta tecnológica privada Prefiro não responder

18. Caso sua organização não utilize **outras** ferramentas tecnológicas privadas para acompanhar as atividades do legislativo, na sua opinião, quais são os motivos?

🗨️ Pode marcar mais de uma alternativa, e caso queira, adicionar comentários na caixa de texto ao lado

🗨️ Comentar apenas quando você selecionar uma resposta.

 Não há necessidade Não há interesse Falta de conhecimento sobre organizações/empresas que oferecem tais serviços As informações que mais interessam não estão disponíveis ao público Custo elevado das tecnologias Falta de pessoal especializado/habilidade para lidar com as ferramentas Desconfiança da qualidade dos dados coletados por tecnologias Preocupação com sigilo/segurança Falta de conhecimento sobre a real utilidade das ferramentas

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

Outros motivos

19. Na sua opinião, em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode ajudar a **prever** uma decisão legislativa do Congresso Nacional? Responda separadamente para Senado e Câmara.

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não ajuda nada e 10 Ajuda muito.

Se preferir não responder, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
No Senado	<input type="radio"/>										
Na Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

20. Na sua opinião, em que medida o uso de ferramentas tecnológicas privadas de coleta de dados pode **aumentar a capacidade de uma organização de influenciar** uma decisão legislativa no Congresso Nacional? Responda separadamente para Senado e Câmara.

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não aumenta nada a capacidade de influenciar nada e 10 Aumenta muito a capacidade de influenciar.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
No Senado	<input type="radio"/>										
Na Câmara dos Deputados	<input type="radio"/>										

Próximo

60%

4. Sobre dados abertos (open data).

21. Na sua percepção, qual é o seu nível de **conhecimento sobre dados abertos/open data** (dados legíveis por máquinas/computadores)?

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhum conhecimento e 10 Alto conhecimento.

Caso não se sinta a vontade para responder, marque a opção Sem Resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Dados abertos/Open data	<input type="radio"/>										

22. Como você avalia a importância do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados para a atividade de RIG?

🗳️ Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhuma importância e 10 Muita importância.

Se não conhece o Laboratório Hacker, deixe sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Laboratório Hacker	<input type="radio"/>										

23. Na sua opinião, em que medida o uso de dados em formatos abertos **umenta a capacidade de uma organização de influenciar uma decisão legislativa** no Congresso Nacional?

16/10/2021 17:14

Pesquisa Influência, Dados Abertos e RIG

📍 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não aumenta nada e 10 Aumenta muito.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Dados em formato aberto	<input type="radio"/>										

24. Dentre os serviços de RIG abaixo relacionados, classifique, numa escala da 1 a 10, de acordo com o impacto promovido pelo uso de dados em formatos abertos pelo Congresso Nacional

📍 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Nenhum impacto e 10 Alto impacto.

Caso prefira não responder alguma/s da/s alternativa/s, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sem resposta
Análise de cenário político	<input type="radio"/>										
Identificação de novas proposições apresentadas	<input type="radio"/>										
Monitoramento de legislações em fase de elaboração, tramitação ou em vigor	<input type="radio"/>										
Análise de discursos e pronunciamentos	<input type="radio"/>										
Mapeamento de stakeholders (atores-chave)	<input type="radio"/>										
Mapeamento de espaços de participação	<input type="radio"/>										
Produção de estudos técnicos	<input type="radio"/>										
Elaboração de campanhas midiáticas	<input type="radio"/>										
Contato corpo-a-corpo com agentes públicos	<input type="radio"/>										
Formação de coalizões	<input type="radio"/>										

24a. Na sua opinião, existem outros serviços relacionados à área de RIG, não listados acima, nos quais o impacto de dados abertos é relevante? Se puder justificar, melhor

📌 Responda apenas se for do seu conhecimento.

Se preferir não responder, deixar em branco.

25. Agora falando da organização em que você trabalha, em que medida o uso de dados em formatos abertos **umenta a capacidade da sua organização de influenciar uma decisão legislativa** no Congresso Nacional?

📌 Numa escala de 1 a 10, onde 1 é Não aumenta nada e 10 Aumenta muito.

Caso prefira não responder, marque sem resposta.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Se m res po sta
Dados em formato aberto	<input type="radio"/>										

Próximo