



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MBA EM GOVERNANÇA LEGISLATIVA**

**Pedro Augusto Batista Furtado**

**Videoconferência em audiências públicas e eventos das comissões da Câmara dos  
Deputados**

**Projeto de Intervenção**

**Brasília  
2017**

**Pedro Augusto Batista Furtado**

**Videoconferência em audiências públicas e eventos das comissões da Câmara dos Deputados**

**Projeto de Intervenção**

Projeto de Intervenção apresentado como requisito parcial para aprovação no MBA em Governança Legislativa, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Mauricio Suhett Spinola, Dr.

**Brasília  
2017**

FURTADO, P. A. B. **Videoconferência em audiências públicas e eventos das comissões da Câmara dos Deputados**. 2017. 43 f. Projeto de Intervenção (MBA em Governança Legislativa). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

## **Resumo Executivo**

As audiências públicas e eventos promovidos pelas comissões da Câmara dos Deputados constituem importante canal de interlocução entre a sociedade e o Poder Legislativo, o que induz a necessidade de constante atenção para as oportunidades de melhoria dos serviços direcionados a essas atividades. De acordo com a pesquisa desenvolvida, a videoconferência mostrou-se um recurso tecnológico com potencial para mitigar problemas gerenciais e incrementar o processo legislativo na Câmara dos Deputados, inserindo-se como meio de interlocução entre a sociedade civil e os parlamentares. Com sua utilização pelas comissões, vislumbra-se a possibilidade de maior participação popular e a redução de custos administrativos. Pretende-se com este projeto delinear uma base científica essencial sobre o tema da participação civil na deliberação parlamentar; em seguida, justificar a intervenção proposta e, por fim, detalhá-la por meio de um plano de gerenciamento.

Palavras-chave: audiências públicas, comissões, Câmara dos Deputados, videoconferência, participação, projeto de intervenção.

## SUMÁRIO

1 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA.....	5
1.1 Representação Democrática e Participação Civil na Câmara dos Deputados .....	5
1.2 Deliberação Parlamentar e Audiências Públicas nas Comissões.....	9
1.3 Correlação com o <i>Business Case</i> .....	12
2 <i>BUSINESS CASE</i> .....	15
2.1 Diagnóstico .....	15
2.2 Justificativa e Benefícios Esperados .....	18
2.2.1 Levantamento – Questionário de Aceitação.....	20
2.2.2 Alinhamento estratégico.....	21
3 PLANO DE GERENCIAMENTO DO PROJETO .....	23
3.1 Escopo.....	23
3.1.1 Objetivo.....	23
3.1.2 Entregas.....	24
3.1.4 Estrutura Analítica do Projeto (EAP).....	24
3.2 Cronograma .....	27
3.3 Custos.....	27
3.4 Qualidade .....	28
3.5 Recursos humanos .....	29
3.6 Comunicações .....	30
3.7 Riscos.....	30
3.8 Aquisições.....	31
3.9 Partes interessadas .....	31
3.10 Continuidade das ações implementadas .....	32
4 ETAPAS INICIADAS .....	34
5 CONCLUSÃO .....	36

6 REFERÊNCIAS .....	38
APÊNDICE A – Questionário destinado aos Presidentes de Comissão .....	40
ANEXO A – Proposta de Ato da Mesa sobre eventos de comissão (excerto sobre a videoconferência) ....	42

## 1 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

A área de aplicação da intervenção delineada neste trabalho evoca um amplo arcabouço teórico, sobretudo no campo da Ciência Política, tendo em vista que as audiências públicas e eventos das comissões inserem-se no modelo deliberativo<sup>1</sup> da Câmara dos Deputados. Logo, o projeto de intervenção envolve temas precípuos como representação democrática, teorias de tomada de decisão, participação social e democracia digital.

Não obstante, a intenção da sustentação teórica neste trabalho não é retomar em profundidade todos esses temas, mas sim delinear uma base científica essencial, com o que se espera lastrear o projeto de intervenção não somente nas observações práticas e operacionais. Dessa forma, a bibliografia será abordada em específico no que tangencie a proposta de melhoria – utilização do recurso de videoconferência pelas comissões da Câmara dos Deputados – com o intuito de que o projeto seja concebido sob uma visão mais ampla. Quer-se, com isso, perscrutar seu potencial de contribuição não só sob a perspectiva do ganho gerencial (economia de recursos públicos, principalmente), como também de eventual incremento, ainda que pontual, no processo legislativo.

Ademais, a pesquisa avança no *business case*, abrangendo consulta a bancos de dados para análises quantitativas, principalmente de custos, e um levantamento preliminar acerca da opinião dos presidentes e vice-presidentes de comissão quanto à aceitação dessa forma de participação social.

### 1.1 Representação Democrática e Participação Civil na Câmara dos Deputados

Um dos debates mais relevantes – e ancestrais – sobre a democracia indireta diz respeito à extensão dos poderes que remanescem a quem empresta o prefixo ao sistema político: o povo.

A chamada democracia eleitoral preconiza que os cidadãos seriam tão somente eleitores periódicos de agentes políticos profissionais: *experts* que exercem o poder delegado de acordo com suas convicções e interesses. Em oposição, há a corrente que conclui que ao povo também

---

<sup>1</sup> Aqui considerado como o conjunto de regras da Constituição Federal, do Regimento Interno, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de outras fontes do processo legislativo, as quais erigem ou regulamentam o sistema de comissões, a tramitação de proposições e as formas de participação social.

cabe – ou deve caber – participar do processo político e influenciar continuamente seus mandatários para a representação de suas vontades. Urbinati (2006, p. 193) destaca que diversos autores, ainda no século XVIII, consideraram que a representação democrática integraria um *complexo* de deliberação e voto, de autorização formal (eleições) e influência informal (pressões sobre os eleitos).

A autora, ao desenvolver o tema, dá especial enfoque à representação concebida pela teoria política, a qual, a seu juízo, supera as abordagens jurídica e institucional; ela seria mais realista ao perceber que outras formas de mandato, como aquele utilizado nas relações privadas (teoria jurídica), não podem abarcar as especificidades da representação política; de mesmo modo, esta não estaria inteiramente contida tão somente nas instituições e suas deliberações (teoria institucional). A teoria política da representação aduz que as eleições servem ao propósito indispensável de legitimar o governo, mas, a partir daí, “a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável” (URBINATI, 2006, p. 202).

Como corolário, haveria a necessidade de manutenção e evolução do que denomina *poder negativo* da sociedade. Esse poder, exercido tanto por canais formais (e.g. plebiscito, referendo, iniciativas populares de lei) quanto informais (redes sociais, greves, manifestações populares etc.), decorre da necessidade de os cidadãos investigarem, julgarem, influenciarem e reprovarem os governantes, com a finalidade de deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos.

Gomes suscita ainda uma terceira via, “ainda mais radical, em que a esfera política é dispensada e as funções de decisão seriam assumidas pela esfera civil, como ocorre no ideário da democracia direta” (GOMES, 2005, p. 217).

Levados em consideração os instrumentos da democracia brasileira, sobretudo pós-1988, nota-se que há diversos mecanismos que enquadram a representação democrática atual num conceito mais amplo, porquanto – ao menos em tese – há diversos canais formais que não somente a eleição para a participação dos cidadãos nos rumos políticos do país (iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo). Daí o conceito da chamada democracia semidireta.

A mera existência desses canais, entretanto, nada garante. Há que se levar em consideração que se não houver uma consciência política de representantes e representados (mas principalmente uma pressão por parte destes últimos), os instrumentos em si apenas “de alguma



maneira refletem a política tradicional, servindo simplesmente como um espaço adicional para a expressão da política mais do que como um reformador radical do pensamento e das estruturas políticas” (GOMES, 2005, p. 221).

Assim, a literatura tem cada vez mais se debruçado sobre o tema da *efetividade* da participação civil nas instituições. Autores como Lavallo (2011) constata o descompasso entre as várias experiências participativas no país e a precariedade de dados sobre os seus efeitos.

Tomando como enfoque a Câmara dos Deputados, desde sua origem, em 1824, no primeiro regimento interno havia a possibilidade de participação das partes interessadas em determinado assunto em debate para defender seus interesses<sup>2</sup>. Portanto, havia um instrumento, ainda que singelo, para um encontro entre as sociedades civil e política no ambiente institucional. A realidade, entretanto, sabe-se que era totalmente infértil para uma participação efetiva, considerando-se o regime político imperial e a natureza das poucas competências relegadas ao Congresso.

Somente em 1973 foi prevista uma intervenção mais eloquente da população: as audiências públicas no âmbito das comissões<sup>3</sup>. Tais audiências foram concebidas para a instrução das matérias legislativas, e acabaram por constituir o gérmen de uma participação civil com voz ativa na Câmara dos Deputados.

Posteriormente, o instituto foi ampliado para a possibilidade de realização de eventos instrutórios, tanto no Palácio do Congresso Nacional quanto em outros pontos do território nacional, como seminários, conferências e mesas-redondas, destinados a debater as matérias em apreciação pelos colegiados. Ademais, as comissões passaram a poder solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, e as parlamentares de inquérito, em especial, a deter o poder para trazer à sua oitiva indiciados ou testemunhas.

---

<sup>2</sup> “O interessado directo nas questões que se debaterem perante as comissões poderá ser admittido a defender os seus direitos por si ou por procurador, por escripto ou verbalmente, obtendo previamente permissão do presidente da respectiva comissão.” [sic].

<sup>3</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1973). “Art. 61. Cada Comissão Permanente poderá realizar, uma vez por mês, reunião de audiência pública para esclarecer assunto específico e de interesse legislativo, atinente a sua competência.

(...)

Art. 62. Autorizada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidos, as pessoas interessadas e os especialistas com qualificação, procedendo à indicação dos no mes ao Presidente da Câmara para expedição dos convites.”

Seja pela importância dessas atribuições, seja pela natureza reclusa das atividades em Plenário, as comissões têm constituído um canal fluente entre os cidadãos e o Poder Legislativo.

Outras formas de participação tardaram, mas sobrevieram. Spinola (2015) aponta que apenas a partir de 1998 foram implementados instrumentos como o serviço Disque-Câmara (central de relacionamento do tipo *call center*); a Carta Resposta; canal digital Fale Conosco e interações da TV Câmara com o cidadão. Houve ainda a criação de órgãos como a Ouvidoria e a Comissão de Legislação Participativa, em 2001. Já nos anos 2010, tomaram corpo projetos como o e-Democracia, o qual posteriormente passou a integrar as atividades do Laboratório Ráquer (“LabHacker”), que atualmente desenvolve ações de democracia digital<sup>4</sup>.

Dessas últimas iniciativas, conquanto não se analise aqui sua efetividade, destaca-se sua natureza inclusiva, pois visam a conceder visibilidade à expressão da população de modo geral, e não somente de técnicos indicados pelos próprios parlamentares, como é o caso recorrente das audiências públicas e eventos de comissão.

Ainda assim, embora esses instrumentos sejam vanguardistas no Legislativo brasileiro e representem um avanço, não garantem que a opinião pública – mesmo quando numerosa e ruidosa – seja um elemento norteador para a atuação parlamentar. Spinola, em um amplo estudo de caso, conclui que “em geral (...) a responsividade dos deputados está significativamente direcionada às preferências e interesses do mercado e não às preferências e interesses dos cidadãos” (p. 145), bem como de que há um “sentimento de insatisfação generalizada em relação ao funcionamento da democracia brasileira” (p. 152).

Gomes acrescenta que “a esfera política virtual de alguma maneira reflete a política tradicional, servindo simplesmente como um espaço adicional para a expressão da política mais do que como um reformador radical do pensamento e das estruturas políticas” (GOMES, 2005, p. 221).

Há que se considerar, entretanto, que a importância da participação é mais ampla do que seus resultados diretos e imediatos. Segundo a literatura, há diversos benefícios que ela, por si só, pode promover. Lavallo (2011) assevera que a participação encarna dois valores fundamentais da democracia: autodeterminação e inclusão. Além disso, ela implica em efeitos de socialização e

---

<sup>4</sup> Criado pela Resolução da Câmara dos Deputados n. 49/2013, o Laboratório Ráquer é um espaço destinado a “qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de *softwares* preferencialmente livres, parlamentares e servidores públicos, onde poderão utilizar dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania”.

psicológicos sobre os participantes: cultiva o civismo, promove a cidadania, incrementa a autoconfiança ou a autopercepção do senso de eficácia do cidadão; enfim, cria um círculo virtuoso que acabaria por gerar mais participação.

Pode-se aproveitar a conclusão de Gomes:

**“Por mais que a internet ofereça inéditas oportunidades de participação na esfera política, tais oportunidades serão aproveitadas apenas se houver uma cultura e um sistema políticos dispostos (ou forçados) a acolhê-los [...] A abundância de meios e chances não formará, per se, uma cultura da participação política [...] isso não quer dizer, por outro lado, que não se devam explorar ao extremo todas as possibilidades democráticas que a internet comporta.”** (2005, p. 221. Grifos acrescentados).

## 1.2 Deliberação Parlamentar e Audiências Públicas nas Comissões

Desde a criação do Congresso brasileiro, o processo de tomada de decisão parlamentar já envolvia o chamado sistema de comissões, previstas na Constituição do Império de 1824 e no regimento interno das Casas Legislativas<sup>5</sup>.

Num salto histórico sobre os diversos regimes políticos, esses órgãos colegiados tiveram como pináculo a competência inaugurada pela Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, que previu que a deliberação conclusiva sobre grande parte das proposições legislativas, dispensando a interveniência do Plenário. Esse movimento descentralizador permite que, atualmente, a maioria das proposições aprovadas na Câmara dos Deputados sejam objeto de deliberação unicamente nas comissões.

Conforme dados colhidos para 2015 e 2016 o número chegou a 84,2% e 74,9%, respectivamente, de projetos de lei ordinária e projetos de decreto legislativo aprovados conclusivamente nas comissões, conforme se vê da Tabela 1:

---

<sup>5</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1832 já previa que “em regra, nenhuma matéria se tomará em consideração na Camara, sem que primeiro se tenha mandado á huma Commissão, para sobre ella interpor seu Parecer.” [sic].

<sup>6</sup> Art. 58, § 2º, I. Embora a Emenda nº 17/65 à Constituição de 1946 tenha feito a primeira previsão do poder conclusivo, não houve utilização do expediente anteriormente à CF 1988 (CARNEIRO, 2009).

**Tabela 1 – Quantidade de projetos de lei e projetos de decreto legislativo apreciados e aprovados nas comissões (conclusivamente) e no Plenário (2015 e 2016)**

	<b>Tipo</b>	<b>2015</b>	<b>%</b>	<b>2016</b>	<b>%</b>
<b>Apreciadas</b>	<b>Comissões</b>	4076	78,5%	2217	75,3%
	<b>Plenário</b>	1114	21,5%	725	24,7%
<b>Aprovadas</b>	<b>Comissões*</b>	591	84,2%	191	74,9%
	<b>Plenário</b>	111	15,8%	64	25,1%

Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg). Elaboração própria.

\* Aprovados conclusivamente, remetidos à sanção ou remetidos ao Senado Federal.

Além da atribuição primordial de apreciar previamente todas as matérias que aportam na Câmara dos Deputados, com ou sem autossuficiência para aprová-las, cabe ainda às comissões, dentre tantas outras atividades, dar parecer às propostas de emenda à Constituição, investigar fatos nacionalmente relevantes, apreciar denúncia apresentada contra o Presidente ou Vice-Presidente da República.

Com o cenário pós-redemocratização e a guinada do poder congressional, diversos autores identificaram o Brasil, embora sob regime presidencialista, com a lógica de funcionamento de sistemas parlamentaristas, sobretudo diante das premissas do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1998). A relevância do Parlamento na vida do país é imensa, e concentra competências expressivas no processo legislativo; este, cada vez mais focado em políticas públicas e assuntos primários para o país e para o governo.

Nesse contexto, e considerado o quadro político atual, pode-se dizer que a tomada da decisão pelo Poder Legislativo, em específico na Câmara dos Deputados, obedece a um dos sistemas mais complexos da burocracia estatal. Além de envolver a deliberação colegiada – tanto no Plenário quando nas comissões -, há uma multiplicidade de iniciativa de leis, matérias, atores e interesses, e uma estrutura complexa de órgãos e normas que regem o processo legislativo.

Braga e Miranda (2013) analisam esse cenário na Câmara dos Deputados sob o ponto de vista de estudos legislativos neoinstitucionais, os quais focam o funcionamento do Congresso a partir de suas regras de funcionamento. Para eles, as “regras do jogo” são determinantes para os

resultados, e funcionam como uma espécie de governança sobre o processo legislativo; um caminho a ser percorrido que pode alterar os resultados, mesmo se não alteradas as preferências dos participantes.

Segundo os citados autores, tudo o que é feito no Congresso depende de um arcabouço de dados – formais ou informais. O próprio dia a dia na Câmara dos Deputados evidencia: diariamente ocorrem diversas reuniões em gabinetes, audiências, contatos informais. Paralelamente, consultorias, assessorias e órgãos focados na gestão da informação trabalham para disponibilizar dados necessários para as tomadas de decisão. Como resultado, tem-se uma verdadeira “caixa-preta informacional” (BRAGA; MIRANDA, 2013, p. 9).

Nesse processo, as comissões são pontos focais para atração de informações e atores interessados nas políticas sob sua competência. A teoria informacional, mais rica na problematização do processo decisório, aduz que o parlamentar, geralmente seguro quanto aos aspectos que movem sua vontade legislativa, tem apenas uma esfera de incerteza: a relação entre a norma aprovada e os efeitos que irá gerar.

Segundo essa teoria,

[o] Legislativo é moldado de forma a produzir informações nas comissões e distribuí-las aos membros não participantes, o que é conseguido pela reunião de especialistas (*experts*) – capazes de produzir informações a baixo custo – de posições políticas divergentes – quando as divergências servem de estímulo à disseminação de informações para conseguir apoio, impedindo que os especialistas se apropriem de ganhos particulares (BRAGA; MIRANDA, 2013, p. 16).

Com isso em vista, pode-se dizer que as audiências públicas e demais eventos instrutórios inserem-se na governança da deliberação parlamentar.

Por meio deles, resguardadas suas limitações, a sociedade tem a oportunidade de exarar sua opinião técnica, mediante a participação dos especialistas convidados.

Segundo Faria e Valle (2006), “os principais objetivos dessa prática são o esclarecimento técnico sobre determinados pontos de uma proposição legislativa e o conhecimento da opinião da sociedade organizada sobre questão de importância legislativa”.

Mas vai além: em análise da qualificação dos participantes desses eventos, percebe-se que não raro comparecem para exercer pressão – e *lobby* - a partir de um grupo mobilizado (participação de representantes de entidades de classe, associações e sociedade civil organizada de um modo geral).

Partindo-se para os dados quantitativos, vê-se que em número esses eventos também são muito relevantes, superando inclusive as reuniões das quais somente parlamentares participam.

Em um recorte dos anos de 2015 e 2016, tem-se o seguinte:

**Tabela 2 – Quantidade de audiências públicas e outros eventos em comissões (2011 e 2012; 2015 e 2016)**

Tipo	2011	2012	2015	2016
Audiências públicas	516	400	964	430
Outros eventos*	291	261	408	292
<b>Total</b>	<b>807</b>	<b>661</b>	<b>1372</b>	<b>722</b>

Fonte: Sileg. Elaboração própria.

\* Seminários, conferências, mesas-redondas e outros eventos destinados a debater as matérias em apreciação pelos colegiados.

Portanto, podem-se considerar as audiências públicas como um processo crítico da Câmara dos Deputados. Resgatando o conceito neoinstitucionalista apresentado, conclui-se que quaisquer alterações procedimentais nesses eventos podem levar a repercussões relevantes – perceptíveis ou não pelos participantes do processo. Aventando-se a possibilidade de melhorias ou esforços administrativos para incremento desse instituto, ainda que pontual, o pesquisador deverá ter como premissa que as “regras do jogo” – a governança do processo legislativo – podem ser de alguma forma alteradas e, com elas, o resultado final.

Como será observado no Capítulo 2 (*Business Case*), a atenção sobre esse processo levou à identificação de alguns problemas ou pontos de dor, e o empenho em resolvê-los poderá, a depender do aprofundamento e das oportunidades da intervenção, vir a causar efeitos desejáveis não só sob o ponto de vista da economia de recursos públicos ou desembaraços do ponto de vista administrativo, como também incrementar a participação social no processo legislativo.

### **1.3 Correlação com o *Business Case***

O cotejo entre a teoria visitada e as práticas atualmente adotadas pela Câmara dos Deputados permite observar a convergência entre alguns problemas gerenciais da Administração

e questões levantadas pela literatura acerca da participação da sociedade civil nas decisões do Congresso brasileiro.

As audiências públicas e eventos instrutórios realizados pelas comissões da Câmara dos Deputados são, segundo apurado, canais preferenciais de participação civil durante o processo legislativo, e alterações na governança dessa ferramenta podem causar impactos no processo decisório parlamentar.

Viu-se que a interação com a sociedade ocorre de duas maneiras principais: pela participação especializada (colaboração de especialistas nos temas em discussão) e pela participação livre (disponível à população em geral).

A participação livre é atualmente possibilitada a) pelo comparecimento pessoal dos interessados, que não raro constituem manifestações nas dependências da Câmara dos Deputados ou grupos que levam seus interesses até os parlamentares; e b) virtualmente, tanto na forma espontânea (e.g. redes sociais) como estimulada, neste caso por meio de canais institucionais como o portal e-Democracia, que, além de hospedar fóruns de discussão, permite comentários e o envio de perguntas durante os eventos.

A participação especializada ocorre em menor escala, porém tem grande relevância para o debate e deliberação, trazendo tanto aspectos técnicos quanto viabilizando a integração da sociedade civil organizada com o processo legislativo. Há que se considerar, ainda, que em nem toda matéria a opinião popular por si só é elemento suficiente para a tomada de uma decisão, criação de uma norma jurídica ou implementação de uma política pública.

Observa-se, entretanto, que há clara barreira a melhorias nessa modalidade, tendo em vista a curta duração dos eventos e, portanto, limitada participação presencial.

Faria (2015, p. 112) constata:

**A maior limitação das audiências públicas fica por conta da escala de oitivas, isto é, da impossibilidade de se ouvir mais do que um número restrito de pessoas em cada sessão.** Por isso, temas que demandam discussões complexas podem ensejar um conjunto de audiências públicas em processo demorado e custoso, e com prejuízo da representatividade, com poucas oportunidades para a participação de representantes de grupos minoritários. (Grifo acrescentado).

Além do mais, sob o ponto de vista administrativo, percebem-se problemas de ordem prática, como a impossibilidade de participação dos especialistas por incompatibilidade de agenda com a viagem.

Por fim, os altos e crescentes custos para que essas pessoas compareçam à Câmara dos Deputados – muito embora justificados diante do benefício democrático a que corresponde – é um ponto que merece atenção.

Dessa forma, o projeto de intervenção terá três motes principais, melhor destacados nos Capítulos 2 (*Business Case*) e 3 (Plano de Gerenciamento do Projeto), a saber:

- a) a criação de um banco público de colaborações, colhidas remotamente por meio de videoconferência, para que mais especialistas possam colaborar na formação da opinião parlamentar;
- b) a substituição da necessidade de viagens pela participação virtual, por meio de videoconferência, implicando em b.1) economia de recursos públicos, bem como na b.2) viabilização da participação de convidados com incompatibilidade de agenda com a viagem.



## **2 BUSINESS CASE**

### **2.1 Diagnóstico**

A observação em nível operacional de um processo de trabalho ligado à participação social em audiências públicas e outros eventos instrutórios de comissão, aliado ao estudo teórico sobre o tema, permitiram verificar problemas passíveis de serem enfrentados com a utilização de um recurso tecnológico há muito utilizado nas organizações: a videoconferência.

Como já pontuado, há diversas atribuições das comissões da Câmara dos Deputados que exigem a realização de audiências públicas, conferências, seminários, mesas-redondas, oitivas de investigados e testemunhas, dentre outros. Essas atividades envolvem uma necessidade em comum: trazer pessoas às dependências do órgão.<sup>7</sup>

Caso o *colaborador eventual*<sup>8</sup> não resida em Brasília, é provável que haja demanda por passagens aéreas, traslado, hospedagem e alimentação<sup>9</sup>, dentre outros itens de despesa, o que acarreta o dispêndio de recursos públicos e movimenta diversas unidades administrativas da organização.

Nesse processo de trabalho atuam diretamente, conforme o caso, o Departamento de Comissões (secretaria da comissão solicitante, Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo e diretoria do órgão); a Diretoria-Geral e sua Assessoria Técnico-Jurídica; o Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade; e a Coordenação de Transportes, subordinada à Diretoria Administrativa.

Itens com maior recorrência nesses casos, as passagens aéreas, hospedagem e alimentação – nos casos de viagens nacionais – são providos pelo próprio Departamento de Comissões, por delegação do Diretor-Geral da Câmara dos Deputados (Portaria/DG n. 184/2016).

---

<sup>7</sup> Atualmente, é vedada a realização de despesas para a participação de colaboradores eventuais em eventos externos (fora do Palácio do Congresso Nacional), segundo o art. 6º, § 2º, do Ato da Mesa n. 33/2012.

<sup>8</sup>“Colaborador eventual” constitui a denominação interna para os palestrantes, expositores, conferencistas, convocados a prestar depoimentos, seus advogados ou assessores, enfim, quaisquer pessoas sem vínculo com a Câmara dos Deputados que colaborem ou participem de alguma maneira dos eventos desses colegiados (Atos da Mesa n. 31 e 33, de 2012).

<sup>9</sup> Ainda se podem levar em consideração o correspondente financeiro às horas de trabalho de servidores públicos atuantes no processo de trabalho e a concessão extraordinária de benefícios como diárias e adicional de embarque e desembarque, previstos pelo Ato da Mesa n. 31/2012.

Sob o aspecto normativo, o Ato da Mesa n. 33, de 2012, dispõe sobre eventos de comissão e estipula um limite mensal para gastos deles decorrentes, enquanto o Ato da Mesa n. 31, de 2012, dispõe sobre regras gerais para concessão de diárias, adicional de embarque e desembarque e concessão de passagens aéreas.

Observou-se que entre 2013 e 2016, foram convidados a participar de audiências públicas ou eventos de comissão, com ônus adicionais, 2.254 colaboradores eventuais providos do território nacional, como demonstra a Tabela 3.

**Tabela 3 – Quantidade de colaboradores participantes de eventos de comissão com ônus para a Câmara dos Deputados – viagens nacionais (2013 a 2016)**

Órgão	Quantidade de colaboradores
Comissões Permanentes	1.509
<b>Subtotal</b>	<b>1.509</b>
Comissões Especiais	372
Comissões Externas	33
Comissões Parlamentares de Inquérito	340
<b>Subtotal</b>	<b>745</b>
<b>Total</b>	<b>2.254</b>

Fonte: Sistema de Controle de Gastos em Eventos (Sigas). Elaboração própria.

Como se vê abaixo, na Tabela 4, para viabilizar a participação dessas pessoas, foram gastos R\$ 3.195.930 no período enfocado, o que perfaz uma média de R\$ 1.418 por colaborador.

**Tabela 4 – Despesas com a participação de colaboradores em eventos de comissão na Câmara dos Deputados – viagens nacionais (2013 a 2016)**

Órgão	Despesas com viagens nacionais (R\$)
Comissões Permanentes	2.134.406
<b>Subtotal</b>	<b>2.134.406</b>
Comissões Especiais	518.505

Comissões Externas	50.147
Comissões Parlamentares de Inquérito	492.872
<b>Subtotal</b>	<b>1.061.524</b>
<b>Total</b>	<b>3.195.930</b>

Fonte: Sigas. Elaboração própria.

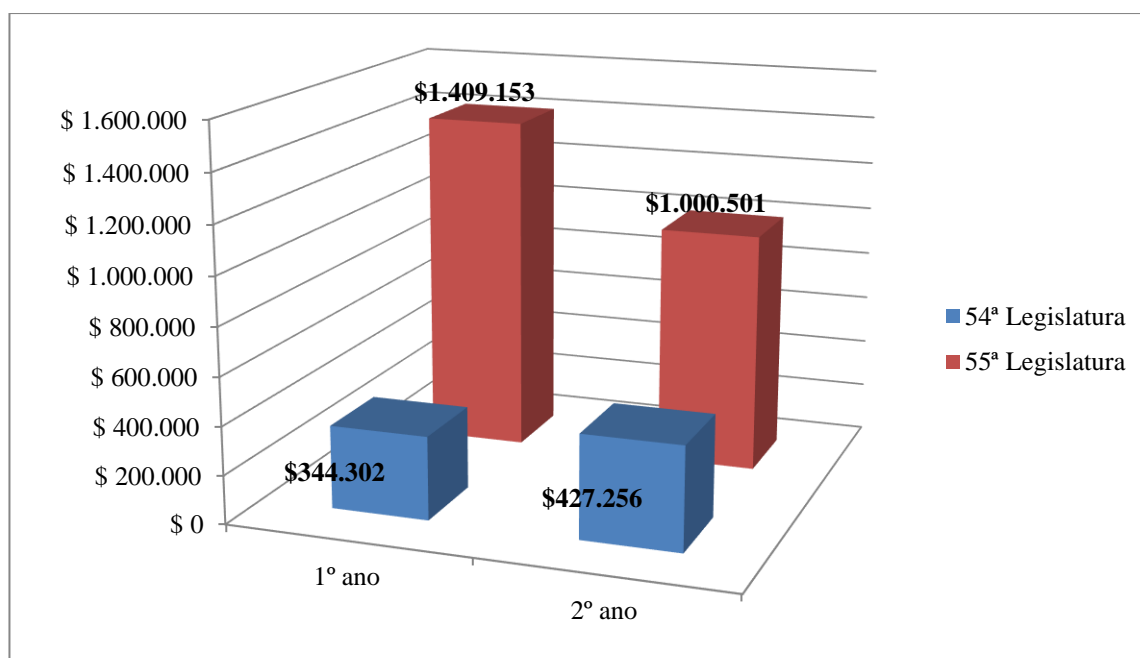
Pode-se afirmar, de modo geral, que o recurso em questão é essencial para a consecução dos fins do Parlamento, sobretudo para o avanço da participação popular nas suas atividades legislativa e fiscalizatória. A esse gasto público corresponde um benefício direto à sociedade e ao processo legislativo.

Entretanto, tanto pela importância da atividade quanto pelas cifras envolvidas, é possível e desejável que regularmente se empreendam estudos para averiguar a necessidade ou oportunidade de aperfeiçoamento, inclusive – e com maior relevo – diante da possibilidade de incremento dos benefícios percebidos para o processo legislativo e para a sociedade.

Sob o ponto de vista gerencial, há que se perscrutar, por exemplo, oportunidades de otimização de um ou mais dos diversos processos de trabalho envolvidos; de revisão dos contratos mantidos pela Câmara dos Deputados para o provimento de produtos e serviços; de implementação de novos recursos tecnológicos, dentre outros.

Ainda quanto aos custos, destaca-se o montante crescente dos mencionados recursos públicos que têm sido direcionados a essa atividade, conforme ilustrado pelo Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Despesas com a participação de colaboradores em eventos de comissão na Câmara dos Deputados, viagens nacionais (2011-2012; 2015-2016)**



Fonte: Sigas. Valores de 2011 e 2012 corrigidos até 2015 e 2016, respectivamente, pelo IPC-A/IBGE<sup>10</sup>.

Nota-se que nas duas últimas legislaturas houve um aumento expressivo de gastos quando comparados anos-calendários de natureza semelhante, do ponto de vista da atividade legislativa.

Sob outro aspecto, um dos entraves enfrentados pelas secretarias das comissões, responsáveis pela organização dos eventos em questão, é a eventual impossibilidade de comparecimento de colaboradores, devido à incompatibilidade da viagem a Brasília com suas agendas.

O tema, como colocado, ainda perpassa por questões mais profundas, como o nível de participação social durante o processo legislativo e os canais possibilitados por novas tecnologias, em especial a internet.

## 2.2 Justificativa e Benefícios Esperados

Delineado o panorama, optou-se pelo recorte de três problemas a serem enfrentados no âmbito da realização de eventos nas comissões.

Sob a ótica econômica, focam-se os recursos públicos envolvidos na aquisição de bens, prestação de serviços e concessão de benefícios aos participantes convidados. Além de ter-se

<sup>10</sup> Valores originais, sem correção: R\$ 259.521 (2011) e R\$ 327.356 (2012).

percebido o crescimento médio de 321% (Gráfico 1), o fato de se gastarem R\$1.418 em média para a participação de cada colaborador – apenas quando provindos do território nacional<sup>11</sup> – merece atenção quanto a eventuais pontos de ineficiência. Têm-se ainda que o fator financeiro pode ser um limitante no caso dos convidados internacionais.

Por outro aspecto, como citado, as comissões lidam com problema comum na atividade de organização de eventos: a impossibilidade de comparecimento de convidados por incompatibilidade de agenda. Mesmo quando inicialmente confirmada a participação, não raro o parlamentar decide reagendar o evento, ou são alteradas as datas passagens aéreas, incorrendo-se em novos ônus para o erário.

Finalmente, uma terceira abordagem advém do cenário de incentivo à inclusão digital, transparência pública e participação social, em que exsurge o anseio de se incrementarem esses aspectos nas atividades das comissões, em escala de quantidade e qualidade. Ademais, como já pontuado, a prática e a literatura apontam que os eventos de comissão encontram uma limitação natural, que é a do período de sua duração.

Diante dessa situação, vislumbrou-se que a videoconferência, um recurso há muito utilizado pelas organizações (principalmente fora da esfera pública), poderia tanto mitigar problemas quanto criar oportunidades de melhoria no processo legislativo, em específico na participação social em audiências públicas e eventos de comissão.

Conquanto o recurso não tenha sido adotado de forma institucionalizada, algumas comissões, por iniciativa própria, utilizaram a videoconferência com o objetivo principal de garantir ou facilitar a participação de colaboradores.

Portanto, a intervenção justifica-se pela adequação dessa solução – videoconferência – tanto para desenvolver a participação social em audiências públicas e eventos de comissão, quanto para a economia de recursos públicos, embora qualquer desses aspectos isoladamente possa constituir justificativa autônoma.

Há outras ações que podem levar à economia de recursos; porém, um efeito esperado da videoconferência é que determinada quantidade de colaboradores deixe de comparecer pessoalmente e passem a participar de maneira virtual. Neste ponto, naturalmente há o risco de se

---

<sup>11</sup> O somatório de despesas com viagens internacionais, geridas pela Diretoria-Geral, encontrava-se indisponível no momento da pesquisa.

verificar um aumento tal na quantidade de colaboradores, diante do incentivo da facilidade de participação pela videoconferência, que não haja redução dos custos elencados.

Para além, vislumbra-se ainda a possibilidade de incremento das ferramentas de interface digital disponibilizadas pela Câmara dos Deputados, notadamente por meio do Portal e-Democracia<sup>12</sup>. Caso a haja adesão à participação remota, poderá haver ensejo à realização de fóruns multimídias em que tanto especialistas como a sociedade civil em geral possam deixar sua contribuição ao processo legislativo, formando um banco público de colaborações. O conteúdo gerado poderia ser condensado e disponibilizado aos parlamentares e eventualmente reproduzidos em audiências públicas ou eventos das comissões, reais ou criados virtualmente com essa finalidade.

Assim, resumidamente, esperam-se como benefícios da intervenção o incremento da participação social no processo legislativo, a redução de custos e a criação de alternativa para viabilizar a presença de colaboradores com incompatibilidade de agenda.

### **2.2.1 Levantamento – Questionário de Aceitação**

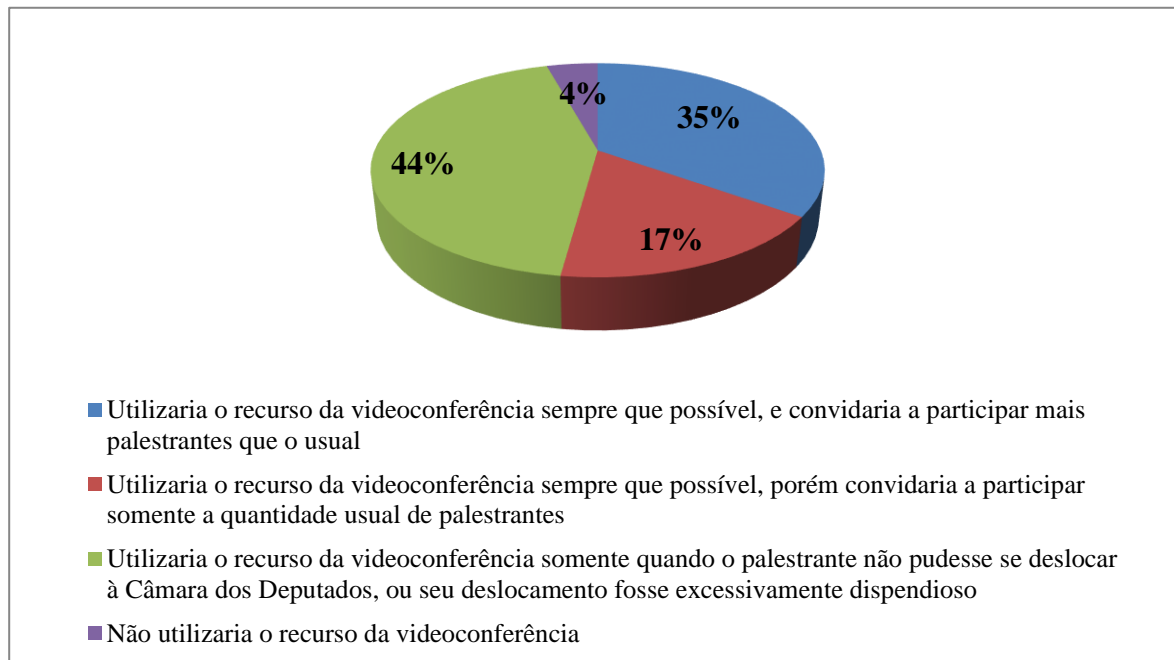
Para verificar de modo inicial a viabilidade do projeto, foi elaborado um questionário, destinado aos presidentes e vice-presidentes de comissão, com o escopo de se avaliar disposição dos principais atores do processo legislativo em utilizar o recurso em questão.

A íntegra do questionário, respondido por 23 parlamentares, encontra-se no Apêndice A, e os resultados são apresentados a seguir.

---

<sup>12</sup> Criado pela Resolução da Câmara dos Deputados n. 49, de 2013, o Laboratório Ráquer mantém o Portal e-Democracia que “é uma iniciativa da Câmara dos Deputados que visa aproximar a sociedade e os seus representantes através da interação digital”.

**Gráfico 2 – Respostas ao questionário apresentado aos parlamentares acerca da disposição em utilizar o recurso da videoconferência**



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, vê-se que houve receptividade à intervenção por parte dos deputados, uma vez que 96% utilizariam o recurso. Registra-se que os parlamentares responderam ao questionário de maneira presencial aos secretários-executivos de comissões permanentes e temporárias que colaboraram com a pesquisa.

### 2.2.2 Alinhamento estratégico

Diante de todo o exposto, considera-se que a intervenção proposta correlaciona-se com o atual Ciclo de Gestão Estratégica da Câmara dos Deputados (2012-2023)<sup>13</sup>, em especial com as diretrizes “Sintonia”, “Interação”, “Qualidade das Leis” e “Gestão”.

Em específico, a pesquisa destinar-se-á a averiguar a potencialidade de impacto da solução levantada em aspectos consonantes com as linhas de atuação das diretrizes citadas: a) “promoção do debate dos grandes temas nacionais”; b) “aperfeiçoamento dos meios para que os cidadãos possam interagir com a Câmara dos Deputados, bem como participar no processo

<sup>13</sup> Aprovado pelo Ato da Mesa n. 59, de 2013.

legislativo, melhorando-o”; c) “melhoria da eficiência administrativa e da utilização dos recursos”.



## **3 PLANO DE GERENCIAMENTO DO PROJETO**

### **3.1 Escopo**

#### **3.1.1 Objetivo**

O objetivo do projeto de intervenção, em específico, é implementar o recurso tecnológico da videoconferência nos plenários da Câmara dos Deputados, para utilização por suas comissões técnicas em suas audiências públicas e outros eventos.

Desdobrando-o, intenciona-se o alcance das seguintes metas para o primeiro ano de implementação do recurso de videoconferência:

- I) Aumento do número de colaboradores em audiências públicas e eventos de comissão em 10%;
- II) Participação por videoconferência de 20% do total de colaboradores;
- III) Utilização da ferramenta “banco de colaborações” por 5% da quantidade total de colaboradores.

Com as três metas conjugadas, além do potencial incremento da pluralidade do processo legislativo e da resolução do conflito de agenda já citado, estima-se uma economia de recursos públicos da ordem de R\$ 175.832 no primeiro ano.

Esse número que leva em consideração a média de colaboradores nacionais participantes de eventos às custas da Câmara dos Deputados, conforme Tabela 3 (563 por ano), e o custo médio por colaborador nesse período, conforme Tabela 4 (R\$ 1418). Aumentando-se o número de participantes em 10% e, desse total, evitando-se os gastos médios em 20% dos casos (conforme metas I e II), chega-se ao número apresentado.

Em caso de alcance apenas da meta I, poderá haver aumento de custo, mantidos constantes todas as demais variáveis, embora se repute que tal aumento seja, em princípio, justificado pelo retorno na qualidade do processo legislativo pela maior participação.

Em caso de alcance apenas da meta II, a economia prevista é de R\$ 160.234 no primeiro ano de implementação do recurso de videoconferência.

Por fim, destaca-se que não integram o escopo da intervenção proposta o levantamento de requisitos ou entregas relacionadas ao uso da videoconferência por outros órgãos da Câmara dos Deputados.

### **3.1.2 Entregas**

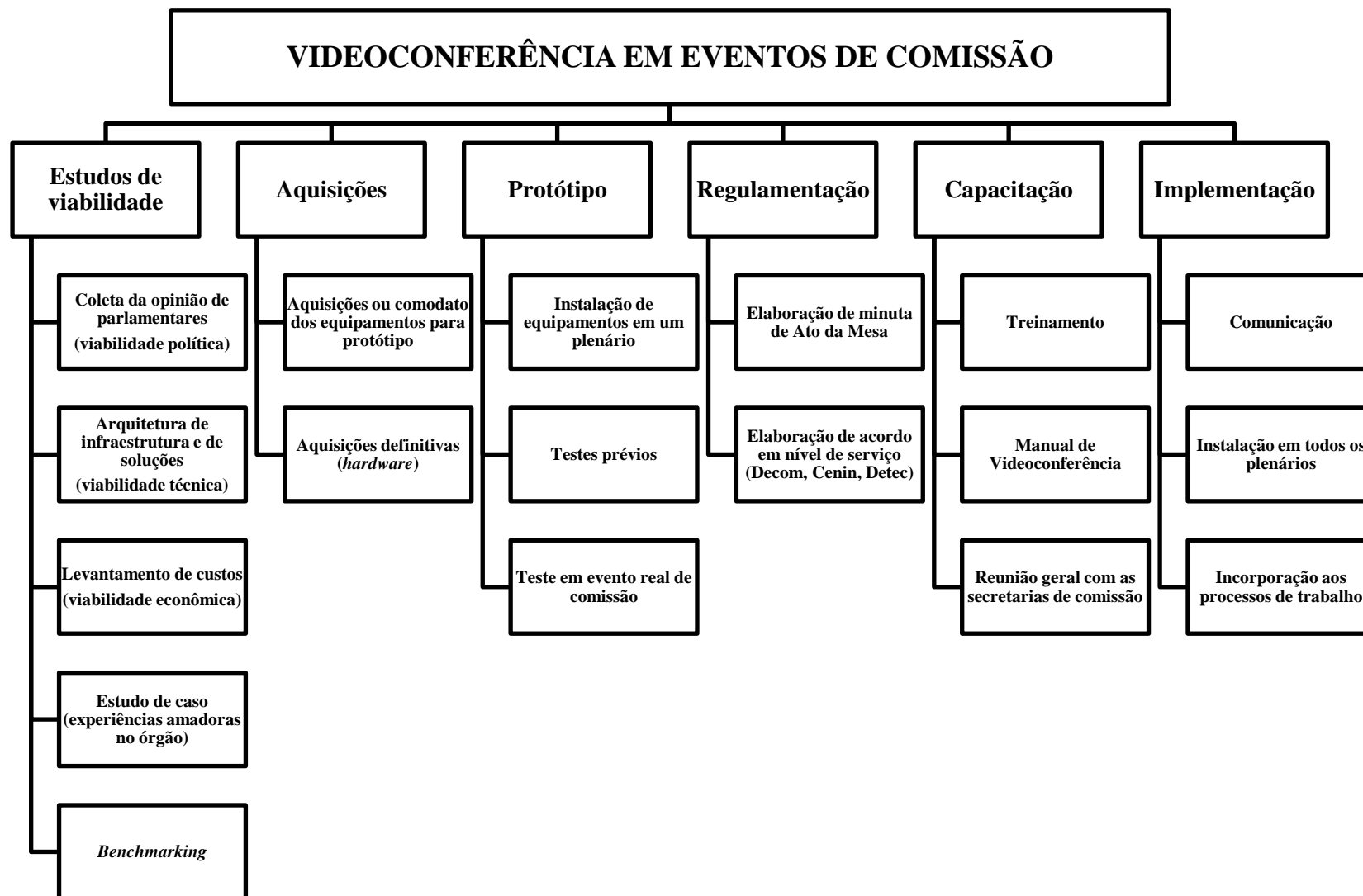
Melhor descritas na Estrutura Analítica do Projeto (Seção 3.1.4), as entregas da intervenção proposta são as seguintes:

- Estudos de viabilidade (política, técnica e econômica) da intervenção;
- *Benchmarking*;
- Estudo de caso: experiências anteriores com videoconferência na Câmara dos Deputados;
- Aquisições preliminares ou comodato de equipamentos para protótipo;
- Testes com protótipo;
- Aquisição dos equipamentos definitivos;
- Minuta de ato(s) normativo(s);
- Acordo em nível de serviço (Decom, Detec e Cenin);
- Manual de procedimentos para videoconferência;
- Treinamento de servidores;
- Reunião geral no Departamento de Comissões;
- Implementação técnica definitiva;
- Incorporação formal aos processos de trabalho;
- Comunicação final às partes interessadas.

### **3.1.4 Estrutura Analítica do Projeto (EAP)**

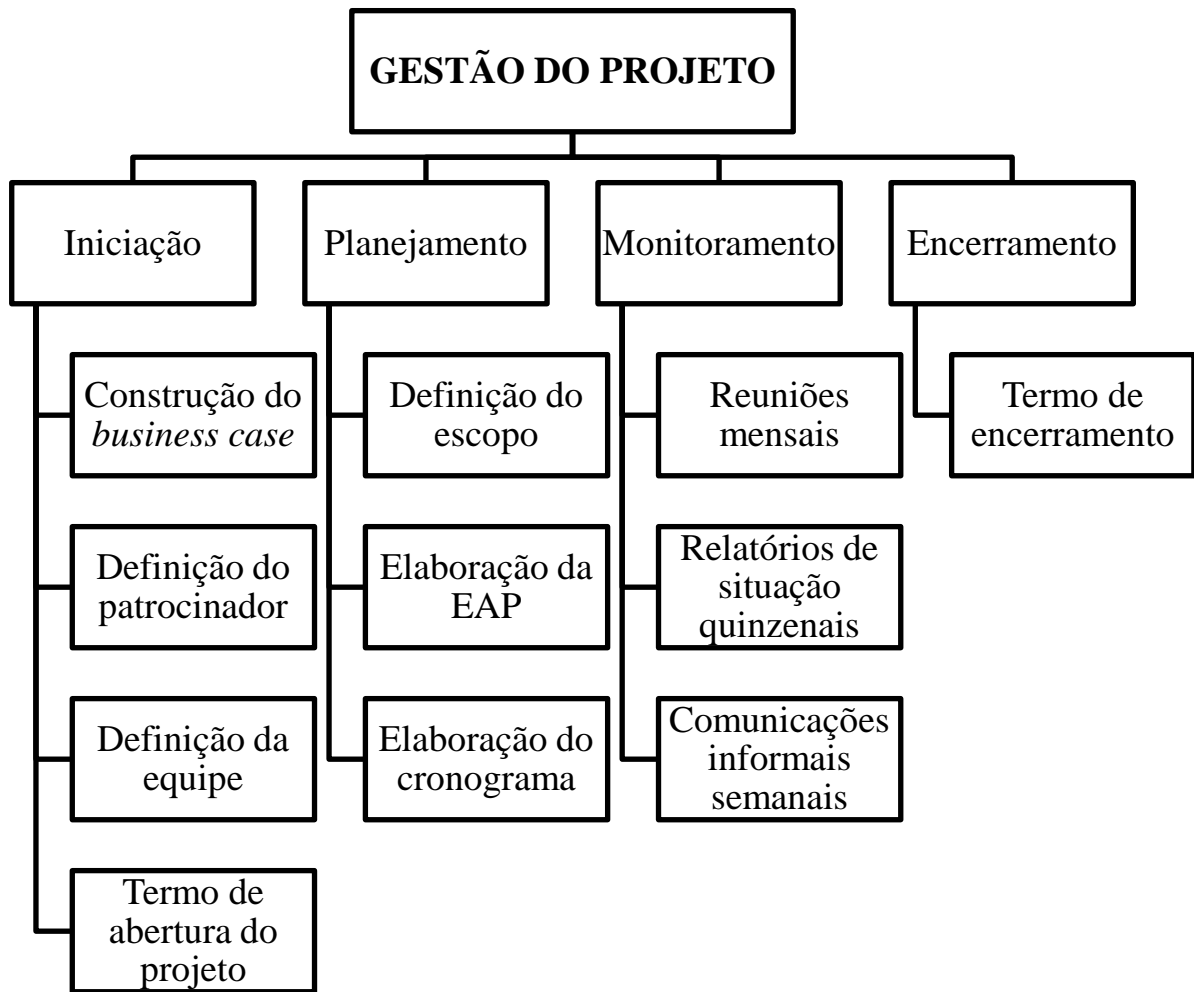
Para melhor visualização, as estruturas foram divididas em duas partes: EAP da intervenção propriamente dita e EAP da gestão do projeto.

Figura 1. Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Parte 1



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2. Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Parte 2



Fonte: Elaboração própria.

### 3.2 Cronograma

**Tabela 5 – Cronograma do projeto.**

Entregas	Entrega predecessora	Duração
1 Estudos de viabilidade	-	1 mês
2 Benchmarking	-	1 mês
3 Estudo de caso	-	1 semana
4 Aquisições preliminares	1, 2, 3	3 meses
5 Protótipo	1, 2, 3, 4	1 mês
6 Minuta de ato(s) normativo(s)	1, 2, 3, 4, 5	1 mês
7 Aquisições definitivas	1, 2, 3, 4, 5	10 meses
8 Implementação técnica definitiva	1, 2, 3, 4, 5, 7	1 mês
9 Acordo de serviço	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	1 semana
10 Manual de videoconferência	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1 semana
11 Reunião geral	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1 semana
12 Treinamento	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11	1 mês
13 Incorporação aos processos de trabalho	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	1 mês
14 Comunicação final às partes interessadas	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13	1 semana
<b>Duração total do projeto</b>		<b>18 meses e 2 semanas</b>

Fonte: Elaboração própria.

### 3.3 Custos

Em um levantamento preliminar do Departamento Técnico da Câmara dos Deputados, os equipamentos necessários para o funcionamento do recurso de videoconferência nos plenários consistem em placas de vídeo<sup>14</sup>, as quais têm custo unitário aproximado de R\$ 2.615. Considerando o total de 16 plenários e o Auditório Nereu Ramos, além de uma unidade reserva, o custo dos 18 equipamentos desejados perfaz o total de R\$ 47.070.

Em uma análise prévia, viu-se que há, disponíveis no mercado, soluções de *software* gratuitas como o Google Hangouts ou Skype, as quais poderiam atender à demanda das comissões, tendo em vista que a conferência ocorrerá com um ou poucos usuários (o usuário da Câmara dos Deputados seria único, em sinal enviado ao ambiente em que todos os parlamentares estariam reunidos durante a audiência pública ou evento). Prevê-se, portanto, que não haverá custos adicionais com programas computacionais.

Conforme explicitado na Seção 3.5 (Recursos Humanos), considerando-se a atuação parcial de 6 servidores no projeto (gerente do projeto, média de 8 horas semanais; demais

<sup>14</sup> Outros equipamentos necessários já se encontram instalados para utilização do recurso “WebCâmara”, instituído pelo Ato da Mesa n. 184/2017.

integrantes, 4 horas semanais); R\$162,50<sup>15</sup> como o valor médio de uma hora de trabalho de um servidor efetivo da Câmara dos Deputados; e a duração total do projeto de 18 meses e 2 semanas (74 semanas) chega-se ao valor de R\$ 336.700 como estimativa de custo de capital humano empregado no projeto.

Dessa forma, o custo total do projeto é estimado em R\$ 383.770.

### 3.4 Qualidade

Os requisitos mais importantes do projeto relacionam-se com a entrega principal, que é o recurso de videoconferência em si. A qualidade de som e imagem obtida, bem como de conexão à internet da Câmara dos Deputados e dos conferencistas, são imprescindíveis para o sucesso da intervenção. Quaisquer problemas técnicos constituem um grande risco para a aceitação do uso da tecnologia.

Neste sentido, o *benchmarking* é uma ferramenta útil. Sabe-se que o recurso multimídia de videoconferência é utilizado em diversos órgãos públicos, notadamente pelo Poder Judiciário, tendo como marco inicial a Lei n. 11.419, de 2006, a qual, a propósito, decorreu de sugestão legislativa apresentada à Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados pela Associação dos Juízes Federais do Brasil.

Posteriormente, a Lei n. 11.900, de 2009, alterou o Código de Processo Penal e previu a possibilidade de utilização dessa tecnologia em audiências criminais. Em mesmo sentido, o novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 2015) consolidou no ordenamento jurídico o uso da ferramenta ao dispor que “admite-se a prática de atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real” (art. 236, § 3º). O Conselho Nacional de Justiça criou recentemente o Sistema Nacional de Videoconferência, o qual deverá ser detidamente estudado no projeto.

Assim, é necessário que aprofunde o conhecimento de aplicações já realizadas no âmbito no setor público (tendo em vista a coincidências de regime jurídico), tanto na experiência do Poder Judiciário, acima referida, quanto do próprio Poder Legislativo por meio do Programa Interlegis, criado pelo Senado Federal<sup>16</sup>, e do Portal e-Democracia, gerido pelo Laboratório

---

<sup>15</sup> Valor fornecido como padrão pelo Cefor para elaboração deste trabalho.

<sup>16</sup> Com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) até 2015.

*Hacker* da Câmara dos Deputados. A utilização da videoconferência em organizações privadas também deve ser incluída no estudo.

Ainda na questão técnica, foram previstas outras entregas que atendem aos seus requisitos de qualidade, como estudos de viabilidade técnica, o estudo de caso de experiências prévias e os testes em protótipo. O manual de videoconferência, por seu turno, terá importante papel na definição de práticas como testes de conexão preparatórios para o evento.

Além disso, outras duas entregas relevantes detêm requisitos de qualidade específicos: a normatização e o treinamento.

A questão normativa (na qual se incluem a minuta de ato normativo e o acordo em nível de serviço) deve ser tratada de forma clara, definindo atribuições e responsabilidades. É por meio do ato normativo em âmbito organizacional (e.g. Ato da Mesa, Resolução) que será possível dar autorização legal para todas as atividades que forem desenvolvidas no processo legislativo por meio da videoconferência. Neste sentido, além de minuta de diploma legal, previu-se a elaboração de um acordo em nível de serviço com o Departamento Técnico e o Centro de Informática.

Por fim, as entregas relacionadas ao treinamento exigem especial atenção, tendo em vista que os servidores do Departamento de Comissões devem ser capacitados tanto a utilizar o recurso como a disseminar as boas práticas para o seu uso, inclusive aos parlamentares. São requisitos necessários, neste específico, a participação da área técnica envolvida no projeto, simulações e a formação de disseminadores de boas práticas. Neste plano de gerenciamento já se encontram previstas, com relação à capacitação, a elaboração de um manual de procedimentos para videoconferência; encontros para treinamento técnico e reunião geral no Departamento de Comissões.

### **3.5 Recursos humanos**

Durante o projeto, além do gerente, estima-se a necessidade de participação de dois servidores do Departamento de Comissões, um servidor do Departamento Técnico e um servidor do Centro de Informática.

Quanto ao gerente do projeto, dentre toda a literatura sobre o assunto, privilegia-se o Referencial Brasileiro de Competências em Gerenciamento de Projetos. Além de elencar como importantes o nível de conhecimento técnico e a experiência do gerente de projetos, esse

Referencial (SANTOS; CARVALHO, 2006, p. 103) define como características de personalidade desejáveis os seguintes aspectos: capacidade de comunicação; iniciativa; sensibilidade e autocontrole; capacidade de resolução de conflitos; pensamento holístico; lealdade e solidariedade e liderança.

Dos servidores da área técnica espera-se qualificação para acompanhar e coordenar as atividades relacionadas aos equipamentos e utilização da tecnologia de um modo geral.

Os integrantes que representam o Departamento de Comissões, principal *stakeholder*, deverão ter experiência em eventos de comissão, bem como estarem dispostos a ser disseminadores de informações sobre as boas práticas que envolvem o uso da videoconferência.

### 3.6 Comunicações

Na EAP do gerenciamento do projeto (Figura 2, Subseção 3.1.4), encontra-se na fase de monitoramento o resumo do plano de comunicação, que consiste em reuniões mensais da equipe principal do projeto; relatórios de situação quinzenais, destinados a atualizar a equipe e cientificar o progresso a algumas partes interessadas e ao patrocinador, e, por fim, comunicações informais frequentes (preferencialmente semanais) para manter a coesão e motivação da equipe, bem como para a interlocução interna e acompanhamento das principais entregas.

A documentação do projeto deverá ser feita preferencialmente em processo formal no sistema de gestão documental da Câmara dos Deputados, enquanto outras informações ficarão sob a guarda do gerente, que operará os *softwares* de gerenciamento de projetos.

### 3.7 Riscos

Encontram-se relacionados na tabela abaixo os principais riscos do projeto e as ações – já previstas ou sob demanda – para abordá-los.

**Tabela 6 – Riscos do projeto.**

Risco	Criticidade	Ação
Não utilização da videoconferência pelos presidentes e demais membros de comissão	Alta	Pesquisa prévia de viabilidade política da implementação do recurso; Priorização dos requisitos de qualidade técnica; Testes em protótipo;



		Inclusão, no plano de comunicação, de ações de publicidade da robustez e qualidade do serviço.
Problemas técnicos na Câmara dos Deputados / Falta de manutenção técnica	Alta	Priorização dos requisitos de qualidade técnica; Testes em protótipo; Previsão legal de suporte prioritário em eventos legislativos; Ação do patrocinador do projeto junto aos dirigentes das áreas técnicas.
Problemas técnicos com o colaborador/conferencista	Alta	Testes prévios de conexão; Orientações técnicas específicas constantes do Manual de Videoconferência.
Erro humano na utilização da videoconferência	Moderada	Aceitação do risco, que também é presente, em certa medida, para os recursos técnicos utilizados presencialmente pelo colaborador.
Impossibilidade das aquisições necessárias	Moderada	Pesquisa e tratamento de dados estatísticos, sobretudo de cunho financeiro (custo-benefício); Ação do patrocinador do projeto junto à Alta Administração.

Fonte: Elaboração própria.

### 3.8 Aquisições

As aquisições pretendidas circunscrevem-se aos equipamentos utilizados para a videoconferência, excetuados aqueles de que a Câmara dos Deputados já disponha, como é o caso das câmeras de resolução adequada e compatível, as quais se encontram instaladas nos plenários e no Auditório Nereu Ramos.

Segundo análise preliminar do Departamento Técnico, os equipamentos necessários para o funcionamento do recurso de videoconferência nos plenários consistem em placas de vídeo, conforme descrito na Seção 3.3 (Custos). Como mencionado, não haveria, em primeira análise, necessidade de contratação de *softwares* ou soluções específicas para videoconferência.

### 3.9 Partes interessadas

As partes interessadas são os cidadãos, palestrantes, conferencistas e demais participantes de audiências públicas e eventos (colaboradores eventuais); parlamentares membros de comissão;

o Departamento de Comissões (Decom), em especial as secretarias das comissões; o Departamento Técnico (Detec), e o Centro de Informática (Cenin).

Os colaboradores e os parlamentares serão os conferencistas e, portanto, usuários diretos do serviço proposto.

O Decom terá papel fulcral no desenvolvimento tanto do projeto quanto do processo de trabalho resultante, notadamente pelas secretarias das comissões, as quais são responsáveis pela organização dos eventos.

O Detec e o Cenin serão impactados à medida em que terão de prover e manter a estrutura física necessária para a utilização do recurso de videoconferência, aquisição e manutenção de equipamentos e a coordenação de eventuais treinamentos.

O maior interessado no sucesso do projeto é o Departamento de Comissões, enquanto as áreas técnicas (Detec e Cenin) sofrerão pequeno aumento de carga de trabalho e responsabilidade sem benefício imediatamente correspondente.

A gestão desses interesses deve ser feita de forma a demonstrar aos órgãos parceiros que toda a organização deve concorrer para a melhoria dos serviços prestados à sociedade e ao processo legislativo, atribuição primordial da Câmara dos Deputados.

Ademais, deverá ser salientada a ideia de que iniciativas inovadoras e bem planejadas são necessárias para a organização manter-se na vanguarda do serviço público, visando integrações tecnológicas que beneficiem de algum modo o *core business* da Câmara dos Deputados.

### **3.10 Continuidade das ações implementadas**

Como colocado na Estrutura Analítica do Projeto que ora se sugere, para a continuidade das ações implementadas será necessária a incorporação das rotinas relacionadas ao uso da videoconferência aos processos de trabalho das partes interessadas, sobretudo das secretarias das comissões e das áreas técnicas da Câmara dos Deputados.

Neste sentido, foram previstas as entregas de “Elaboração de minuta de Ato da Mesa” e “Elaboração de acordo em nível de serviço”, em que incluídas as normas e divisão de responsabilidades e competências decorrentes do recurso tecnológico.

Quanto aos recursos humanos envolvidos nessa continuidade, previram-se as entregas “Treinamento”, “Manual de Videoconferência”, “Reunião geral com as secretarias de comissão” e “Incorporação aos processos de trabalho”.

## 4 ETAPAS INICIADAS

Em dezembro de 2016, houve a possibilidade de aquisição de equipamentos que poderiam ser utilizados para a videoconferência (placas de vídeo, dentre outros acessórios) e, em razão dessas circunstâncias, iniciou-se a execução anteriormente ao desenvolvimento completo do plano do projeto.

Ressalta-se que a razão originária para a aquisição de tais equipamentos fora o aperfeiçoamento da transmissão ao vivo, pela internet, das reuniões das comissões, por meio da atividade denominada “WebCâmara”<sup>17</sup>.

Vislumbrou-se nesse fato uma oportunidade para conjugar a desejada rapidez na aquisição dos bens imprescindíveis ao desenvolvimento da atividade e a intenção de não se gerarem ônus adicionais.

A partir desse momento, um grupo de servidores demonstrou à direção do Departamento de Comissões (patrocinador) que um plano de ação simples poderia não fazer frente à ampla gama de fatores a serem analisados para a implementação de nova tecnologia em um ambiente tão sensível da Câmara dos Deputados. Por outro lado, como fator facilitador, tinha-se o engajamento e capacidade técnica da assessoria de Tecnologia da Informação no Decom. Decidiu-se, dessa forma, pela formalização do projeto.

O procedimento para aquisição dos equipamentos encontrou obstáculos institucionais que foram superados, além do empenho de diversos servidores envolvidos, pelo panorama que ofereceram os dados colhidos para o desenvolvimento do *business case* deste trabalho e do próprio projeto, demonstrando a importância da fase de iniciação e planejamento, bem como a sua devida formalização. Munido de tais dados, o Departamento de Comissões conseguiu apoio imprescindível junto à Diretoria-Geral e, em última instância, à Primeira-Secretaria.

Até outubro de 2017, haviam sido realizados três audiências públicas e outros eventos de comissão com o recurso da videoconferência, mediante a utilização de equipamentos provisórios, tomados em empréstimo informal. Simultaneamente aos testes e ensaios, foi elaborada minuta de Ato da Mesa pela Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo do Decom, após ampla consulta às unidades envolvidas, para a substituição do Ato da Mesa n. 33, de 2012.

No texto inicial, previu-se a possibilidade de realização de audiências públicas e eventos por meio de videoconferência (Anexo A), bem como a utilização do recurso para a formação de

---

<sup>17</sup> À época regulado pelo Ato da Mesa n. 55/2009, substituído pelo Ato da Mesa n. 184/2017.

um banco de colaborações que poderá, a critério da comissão, integrar o acervo instrutório da matéria juntamente com as participações presenciais nos eventos.

## 5 CONCLUSÃO

A intervenção proposta neste trabalho, conforme apresentada, teve como origem a observação prática de um dos processos organizacionais relacionados às audiências públicas e eventos das comissões da Câmara dos Deputados.

A pesquisa em bases de dados da organização permitiu constatar que, embora o número desses eventos tenha sofrido pouca variação nos últimos anos, houve, no período analisado, um crescimento exponencial dos valores despendidos para viabilizar a participação presencial da sociedade civil<sup>18</sup>.

Paralelamente, considerada a natureza desses eventos, observou-se que uma tecnologia há muito utilizada por organizações privadas e públicas – a videoconferência – teria o potencial de mitigar esse aumento de custos, notadamente aqueles decorrentes da presença física dos colaboradores.

Sabe-se que a redução de gastos, por si só, não constitui panaceia para a eficiência administrativa; no pior cenário, pode-se inclusive impactar negativamente a qualidade de políticas públicas ou funções sensíveis e caras à República, como o processo legislativo. Entretanto, o desenvolvimento do projeto demonstrou que a videoconferência – se respeitados os requisitos de qualidade levantados – teria pouco ou nenhum reflexo negativo no aspecto qualitativo. Pelo contrário, viu-se que sua adoção poderia impactar positivamente no nível de participação social. Mitigaria, ainda, outro problema enfrentado pelas comissões: a incompatibilidade da agenda de palestrantes e demais convidados para deslocamento ao Palácio do Congresso Nacional.

Desse modo, identificada uma possível solução, buscou-se um referencial teórico para que o projeto fosse concebido sobre outras bases que não somente a gerencial ou operacional, explorando-se possibilidades de aprimoramento do processo legislativo pela participação democrática, à vista do papel fulcral das audiências públicas e eventos de comissão nesse aspecto.

Na literatura visitada, exploraram-se teorias sobre representação e participação democrática, desde a discussão longeva sobre sua necessidade ou legitimidade, até sua

---

<sup>18</sup> Passagens aéreas, alimentação e hospedagem destinadas a colaboradores eventuais (palestrantes, conferencistas, depoentes etc.) provindos do território nacional. Os dados agregados relativos às viagens internacionais encontravam-se indisponíveis durante o período da presente pesquisa.

efetividade num ambiente institucional com instrumentos de participação recentes, como é o caso do Brasil. Ademais, identificaram-se benefícios gerados pela participação social intrinsecamente considerada, os quais não necessariamente decorrem de resultados do processo em que ela se insere.

Acerca do processo decisório no Poder Legislativo, integrado umbilicalmente pelo sistema de comissões, os estudos neoinstitucionalistas tratados na sustentação teórica permitem concluir que alterações na governança – mudanças nas “regras do jogo” – podem ter um impacto significativo nos resultados da deliberação parlamentar, ainda que não alteradas as preferências dos participantes.

À vista desses estudos, vislumbrou-se que a criação de um banco público de colaborações, colhidas remotamente, poderiam levar a que mais especialistas participem na formação da opinião parlamentar, extravasando-se os limites temporais dos eventos instrutórios em questão.

Em seguida, na construção do *business case*, justificou-se a intervenção pela correlação entre seus objetivos e benefícios, bem como seu alinhamento às diretrizes estratégicas declaradas pela Câmara dos Deputados. Ainda no bojo da pesquisa, um levantamento preliminar acerca da opinião de deputados presidentes e vice-presidentes de comissão demonstrou a receptividade ao recurso.

No plano de gerenciamento do projeto, as entregas previstas foram dispostas em uma estrutura analítica, bem como foram alinhados outros pontos relevantes como custos, cronogramas e os riscos associados.

Por fim, foram destacadas as etapas da intervenção já iniciadas na organização, tendo em vista a formalização de projeto a partir da iniciativa de servidores do Departamento de Comissões e de órgãos técnicos, bem como das bases construídas neste trabalho.

Por todo o exposto, conclui-se que a videoconferência tem potencial para mitigar problemas enfrentados pela Administração da Câmara dos Deputados, bem como para incrementar, ainda que pontualmente, a participação civil no modelo deliberativo do órgão, franqueando a oportunidade para que futuras pesquisas possam se aprofundar na correlação entre esses temas e o recurso tecnológico proposto.

## 6 REFERÊNCIAS

BRAGA, R. de J.; MIRANDA, R. C. da R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 12, dez. 2013. Disponível em <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167>>. Acesso em 20 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, out. 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição (1924). Constituição política do Imperio do Brazil. Rio de Janeiro, RJ, mar. 1824.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.900, de 8 de janeiro de 2009. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para prever a possibilidade de realização de interrogatório e outros atos processuais por sistema de videoconferência, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 20 jul. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal e-Democracia**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1832). Rio de Janeiro, RJ, 1832.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1972). Resolução nº 30, de 1972. Brasília, DF, 1972.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989). Resolução nº 17, de 1989. Brasília, DF, 1989.

CARNEIRO, A. C. de S. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no congresso nacional**. 2009. 105 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema Nacional de Videoconferência**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/sistema-nacional-de-videoconferencia>>. Acesso em 20 jul. 2017.

COUTO, A. A. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006**. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.



FARIA, C. F. S.; VALLE, J. C. D. F. **Legislativo do Brasil**: Câmara dos Deputados. Brasília: Codep, Cedi, 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/LegislativoBrasil.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **O parlamento aberto na era da Internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** 4. reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

GOMES, W. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, São Leopoldo, RS, v. 7, n. 3, set/dez. 2005, p. 214-222. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>>. Acesso em 20 jul. 2017.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

SANTOS, J. A.; CARVALHO, H. G. **Referencial Brasileiro de Competências em Gerenciamento de Projetos**. Curitiba, Brasil: Associação Brasileira de Gerenciamento de Projetos, 2006.

SENADO FEDERAL. **Interlegis**. Disponível em: <<http://www.interlegis.leg.br/>>. Acesso em 20 jul. 2017.

SPÍNOLA, M. S. **Participação sociodigital e desenvolvimento na Câmara dos Deputados**. 2015. 200 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Tradução Mauro Soares. São Paulo: Lua Nova, 2006. p. 191-228.

## APÊNDICE A – Questionário destinado aos Presidentes de Comissão

Questionário:

Videoconferência em audiências públicas e eventos das comissões

Senhor(a) Deputado(a),

Este questionário destina-se a pesquisar sua opinião sobre a utilização de recurso tecnológico nas comissões, visando a avaliar-se posteriormente a possibilidade de sua implementação na Câmara dos Deputados.

Solicitamos que se imagine na situação abaixo descrita para responder às duas perguntas que se seguem.

Muito obrigado pela atenção.

\*\*\*

Supondo que haja a implementação de recurso de videoconferência nas audiências públicas e eventos das comissões da Câmara dos Deputados, destinada à participação à distância de palestrantes, expositores e demais colaboradores;

Supondo ainda que a infraestrutura e o software utilizados sejam confiáveis, com som de boa qualidade, e imagem transmitida nos painéis eletrônicos dos plenários das comissões, permitindo interação entre os membros da comissão e o palestrante;

1) Considerado esse cenário:

Utilizaria o recurso da videoconferência sempre que possível, e convidaria a participar mais palestrantes que o usual;

Utilizaria o recurso da videoconferência sempre que possível, porém convidaria a participar somente a quantidade usual de palestrantes;

Utilizaria o recurso da videoconferência somente quando o palestrante não pudesse se deslocar à Câmara dos Deputados, ou seu deslocamento fosse excessivamente dispendioso;

Não utilizaria o recurso da videoconferência.

- 2) Por gentileza, deixe suas sugestões ou comentários sobre a possibilidade de videoconferência nas audiências públicas e eventos das comissões:

## **ANEXO A – Proposta de Ato da Mesa sobre eventos de comissão (excerto sobre a videoconferência)**

“[...]

### **CAPÍTULO VI DA VIDEOCONFERÊNCIA EM EVENTOS**

Art. 30. As Comissões ficam autorizadas a utilizar em seus eventos o recurso de videoconferência, mediante autorização do Presidente da Comissão.

Art. 31. As intervenções realizadas por meio de videoconferência submeter-se-ão às normais regimentais e demais regras aplicáveis ao evento em geral, inclusive quanto ao uso da palavra e transmissão, gravação e disponibilização do conteúdo, cabendo ao Presidente da Comissão resolver os casos omissos.

Art. 32. O recurso da videoconferência poderá ser utilizado, mediante autorização do Presidente e ciência dos membros da Comissão, para a gravação da participação de colaboradores indicados na forma legal, cujos registros deverão ser disponibilizados no Portal da Câmara dos Deputados e integrarão, para todos os efeitos, o acervo do evento realizado.

Art. 33. O Departamento Técnico e o Centro de Informática ficarão responsáveis por prover e manter a infraestrutura necessária à utilização do recurso de videoconferência nos eventos das Comissões.

Art. 34. Caso autorizado o uso do espaço onde esteja disponível o recurso de videoconferência, outros órgãos da Câmara dos Deputados poderão, se desejarem, utilizar esse recurso, ficando responsáveis pela operacionalização, guarda e integridade dos programas e equipamentos, observadas as demais normas referentes à gravação e transmissão do conteúdo.

[...]”