

COVID-19 E SENADO FEDERAL: A ADAPTAÇÃO DIGITAL DA INSTITUIÇÃO PARA GARANTIR O FUNCIONAMENTO DAS ATIVIDADES LEGISLATIVAS E A PARTICIPAÇÃO DIGITAL DO CIDADÃO

COVID-19 AND THE SENATE: THE INSTITUTION'S DIGITAL ADAPTATION TO ENSURE THE FUNCTIONING OF LEGISLATIVE ACTIVITIES AND THE CITIZEN'S ONLINE PARTICIPATION

Marcela Rocha de Sá ¹

Resumo: Este artigo apresenta uma análise da forma como o Senado Federal se adaptou a partir do início da pandemia causada pela Covid-19 para manter as atividades legislativas e garantir a participação digital do cidadão. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental, coleta de dados e revisão de literatura com objetivo de apresentar as principais mudanças no formato das sessões deliberativas e quais foram os instrumentos de participação utilizados durante a pandemia. Os resultados preliminares mostram que o Senado Federal conseguiu garantir o funcionamento das atividades de plenário, votando projetos de leis de interesse social, e que, em termos de participação, o portal e-Cidadania continuou fazendo o seu papel, porém sentimos falta de maior interação com o cidadão nas redes sociais.

Palavras-Chave: Parlamento Digital. Senado Federal. Covid-19.

Abstract: This article presents an analysis of how the Senate has been adapting itself from the beginning of the coronavirus pandemic in order to maintain legislative activities and to guarantee citizen's digital participation. Documentary research, data collection and literature reviewing had been carried out to present the main changes in the format of the deliberative sessions as well as what were the instruments of participation used during the coronavirus pandemic. Preliminary results show that the Senate has been able to ensure the functioning of plenary activities and the voting on social interest bills, and that the e-Citizenship Portal has been demonstrating to be an efficient tool of public participation, although not the same engagement has occurred in social medias.

Keywords: Digital Parliament. Federal Senate. Covid-19.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Governo e Parlamento Digital da 9ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (9ª COMPOLÍTICA), realizado em formato remoto, de 24 a 28 de maio de 2021.

² Marcela Rocha de Sá é jornalista, mestranda em Comunicação na Faculdade de Comunicação (FAC/UNB). E-mail: mrochasa@gmail.com.

1. Introdução

Em 2020, o novo coronavírus (Covid-19) chegou ao Brasil, na cidade de São Paulo, e rapidamente se espalhou em todo o país, causando mais de 395 mil óbitos. Com a pandemia, decisões foram tomadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pelo governo federal e governos estaduais, a fim de tentar impedir a disseminação do vírus, a progressão da doença e o colapso no sistema de saúde público e privado. Uma das principais e imediatas medidas adotadas foi a do distanciamento social, o que acarretou o fechamento de atividades não essenciais – shoppings, lojas comerciais, restaurantes, entre outros – e o início de trabalho e aulas de forma remota.

No Parlamento não foi diferente. Diante da nova realidade, as instituições precisaram se adaptar para continuar realizando as atividades legislativas de forma não presencial. Foi o que aconteceu com o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, que desenvolveram mecanismos digitais para a realização e transmissão virtual das atividades legislativas como as sessões deliberativas, reuniões de comissões e audiências públicas.

A partir desse contexto, o presente artigo tem o objetivo de apresentar como o Senado Federal se adaptou à realidade da pandemia, a partir da implementação do Sistema de Deliberação Remoto, tendo como foco a participação digital do cidadão nesse contexto.

É um fato que a internet é hoje um importante recurso para a participação política. Como afirma Coleman (1999), a internet é vista como um espaço potencial de articulação da cidadania democrática. Gomes (2018), pesquisador da área, concorda que ela tem grande impacto para a democracia e capacidade de transferir poder aos cidadãos. As plataformas de redes sociais online permitem, hoje, aos cidadãos, antes sem muitas ferramentas de ação direta, que participem, opinem e influenciem os agentes da esfera pública. Pogrebinschi (2016) corrobora ao dizer que a participação digital é toda forma de participação que envolve tecnologias de

informação e comunicação (TICs) e que requer algum tipo de engajamento do cidadão “(muitas vezes combinados com formas de deliberação ou voto direto), e não apenas o acesso a dados abertos ou outras informações”.

Portanto, o uso das plataformas digitais no contexto da pandemia associado às iniciativas digitais implementadas pelo Senado Federal são importantes pontos de estudo no campo da participação política e do Parlamento Digital, foco deste estudo.

O texto está dividido em quatro partes. O primeiro tópico apresenta uma discussão teórica dos conceitos de Parlamento Digital e Democracia Digital. A segunda parte trata da análise do caso. Para isso, foi realizada, primeiramente, uma pesquisa documental e bibliográfica com o objetivo de compreender as características do momento da pandemia e dos conceitos envolvidos com a temática. Em seguida, foi realizada uma análise comparativa das normas que regulam os sistemas de deliberação, antes presencial, e, com a pandemia, no formato remoto. Neste caso, foram utilizados o texto do Regimento Interno do Senado Federal e o Ato número 7/20, que instituiu o Sistema de Deliberação Remoto. Na terceira etapa, foram analisados todos os instrumentos que possibilitam a participação cidadã no Senado Federal. Também foram coletados os dados dos posts do *YouTube* e *Facebook* onde as sessões foram transmitidas ao vivo. Por fim, apresentam-se as conclusões, que são consideradas iniciais, uma vez que há uma pesquisa em andamento sobre o tema.

2. Democracia Digital e Parlamento Digital

O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação são considerados instrumentos capazes de tornar governos e Legislativos mais transparentes e eficientes, mais abertos, pluralistas e com maior controle social e mais participação do cidadão nas políticas públicas (Gomes, 2011; Freitas, 2015; Marques, 2011). As possibilidades oferecidas pela internet deram luz a um novo formato de comunicação e inauguraram uma nova vertente da democracia: a democracia digital. O termo pode ser entendido, segundo os autores, como um modelo da democracia por consequência do uso da tecnologia, que se tornou uma ferramenta de incentivo, participação e fomento da democracia.

Para este trabalho, será adotada a definição de democracia digital de Gomes (2011):

qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, mídias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade. (p. 27)

Embora muito se pesquise sobre a democracia digital, de acordo com Gomes (2018), a definição desse conceito foi construída por pelo menos 20 anos. Assim como a democracia digital não se constituiu de um dia para o outro, Gomes defende que a popularização da internet e o uso das redes também não aconteceu de uma vez. Em seu livro “A Democracia no Mundo Digital”, o autor apresenta um recorte histórico da ideia de democracia digital, dividindo em três períodos: a) 1970-1995 – As origens da ideia de democracia eletrônica – A teledemocracia; b) “1996-2005 – A consolidação da ideia de democracia digital”; e c) “2006-2015 – O estado da democracia digital”.

O autor explica, ainda, que o termo “democracia digital” é um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos. Ou seja, os estudos se concentram em diferentes temas, como participação política, deliberação on-line; parlamento digital; governo aberto e dados abertos, *accountability*, entre outros.

Neste artigo, serão trabalhados os subtemas da participação política e do parlamento digital. No âmbito da participação, Gomes (2005) considera a internet um recurso valioso para a participação política, pois além de oferecer meios para a expressão das visões políticas e alternativas que podem influenciar os agentes da esfera pública, apresenta, em seus dispositivos, instrumentos para que os cidadãos se tornem politicamente ativos. Coleman (199) argumenta que para a participação ter um significativo impacto sobre os resultados políticos, há uma necessidade de as instituições fornecerem espaço para interação entre os cidadãos e os representantes eleitos.

Sobre esse aspecto, Marques (2008) afirma que é imprescindível que haja motivação para que os cidadãos participem da política através de iniciativas da

internet, e canais adequados de participação. Na concepção do autor, as pessoas só participam de iniciativas assim quando consideram que elas darão a oportunidade de atingir fins desejáveis. É por isso que se apostou na participação política dos cidadãos como caminho para o aprimoramento dos processos de formulação de políticas públicas, de planejamento orçamentário, acreditando que, assim, as demandas da população seriam mais bem atendidas (Freitas, 2016).

Em suma, a participação política digital é considerada um fator importante para a discussão dos cidadãos em assuntos de interesse político apoiada por tecnologias digitais. Diferentes autores (Coleman, 1999; Leston-Bandeira, 2019; Mitozo, 2020, Faria, 2015) têm desenvolvido trabalhos que analisam o potencial das tecnologias na participação política nos Parlamentos. Esse tipo de participação diretamente associado aos parlamentos é o que chamamos de parlamento digital, outro subtema da democracia digital. Leston-Bandeira (2007), pesquisadora do sistema de petições públicas do Reino Unido, defende que os sites de redes sociais têm potencial considerável para estimular a habilidade de instituições legislativas em promover o engajamento dos cidadãos.

Iniciativas de interação entre governos e cidadãos que têm os objetivos acima crescem exponencialmente a cada ano. No Brasil, vê-se exemplos de boas práticas nessa área como o *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados, e o *e-Cidadania*, do Senado Federal. É importante ressaltar ainda que existem outros instrumentos participativos de parlamentos não ancorados em tecnologia de informação e comunicação, como as audiências e consultas públicas e ouvidorias. Faria (2015) afirma que já foram criados vários canais para manifestação e atuação política do cidadão.

O Parlamento brasileiro possui instrumentos de participação/deliberação que vão desde comentários em notícias dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados e participação em programas televisivos da TV Câmara, até a possibilidade de interferência diretamente no processo legislativo por meio do portal *e-Democracia*, criado em julho de 2009, onde são abertos fóruns e wikis para discussão de propostas legislativas que deverão ser consideradas na elaboração de leis. (p.404)

Além das experiências da Câmara dos Deputados, o parlamento brasileiro apresenta também outros formatos digitais, como o do Senado Federal, o e-*Cidadania*, o Orçamento Participativo de Porto Alegre; ferramentas nas Câmaras estaduais e municipais, entre outros.

Tendo brevemente referenciado as categorias e conceitos relacionados a esta análise, este artigo pretende explorar como o Senado Federal se adequou diante da pandemia, configurando um Parlamento Digital, e de que forma o cidadão conseguiu participar de forma digital das atividades legislativas.

3. Senado Federal e Covid-19

3.1. Contexto da pandemia

Em dezembro de 2019, um novo vírus da categoria Coronavírus foi identificado em Wuhan, na China. O primeiro caso de contaminação da doença, caracterizada por falta de ar, pneumonia, tosse, febre, entre outros sintomas, aconteceu em dezembro daquele ano. Até chegar ao Brasil, em fevereiro de 2020, o vírus já havia atingido diversos países, entre eles Itália e Espanha.

O primeiro caso de coronavírus no Brasil foi confirmado apenas no dia 26 de fevereiro, na cidade de São Paulo. A vítima foi um paciente de 61 anos, morador da capital, que apresentou sintomas respiratórios após chegar de uma viagem à Itália. Seguindo as recomendações da OMS, o Ministério da Saúde passou a realizar, em março de 2020, testagens de Covid em pacientes internados com síndrome respiratória grave. Em 11 de março de 2020, quando o Brasil tinha 52 diagnósticos confirmados, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o caso como pandemia e orientou que os países atingidos adotassem as medidas de higiene e de isolamento, distanciamento social e/ou *lockdown* para evitar aglomerações, o aumento no número do contágio, a superlotação hospitalar e, conseqüentemente, mais mortes.

A primeira morte no Brasil, de um homem de 62 anos, morador de São Paulo, foi registrada no dia 17 de março. A vítima tinha comorbidades como diabetes,

hipertensão e uma doença que acometia a próstata. Os casos de coronavírus, até então, foram crescendo exponencialmente ao redor do mundo, chegando a mais de 147 mi de casos e 3,11 mi de mortos até abril de 2020. No Brasil, até o momento, são 14,3 mi de casos e 391 mil óbitos.

No contexto da doença, o grande problema, além da falta de vacina e medicamentos, é a questão do colapso dos sistemas de saúde que não têm condições de atender a todos os contaminados. “Se não tentarmos controlá-lo, o coronavírus vai sobrecarregar os sistemas de saúde. Mas adotando medidas de contenção, no mínimo daremos tempo para os sistemas manterem o controle da situação”. (RYAN, 2020).

Diante desse cenário, empresas, instituições e órgãos públicos e privados precisaram alterar o tradicional modelo de trabalho presencial para o teletrabalho. A mudança chegou também ao parlamento brasileiro. Frente à pandemia e a nova realidade, o Senado Federal foi o primeiro parlamento a desenvolver uma tecnologia e implantá-la por meio do Ato da Comissão Diretora 7/2020² para acomodar um plenário virtualmente e garantir a sessão deliberativa de maneira remota³. Por meio desta solução, os senadores brasileiros passaram a debater as pautas, apresentar emendas e destaques, além de registrar presença e os votos por meio do aplicativo.

Em maio, o *ParlAmericas*, organização que promove a diplomacia entre os Parlamentos do continente americano, com sede no Canadá, realizou videoconferência⁴ para que o Senado apresentasse o Sistema de Deliberação Remota. Luiz Fernando Bandeira (2020), servidor do Senado Federal e secretário-geral da Mesa afirmou que o manual para uso da tecnologia foi baixado por parlamentos de várias partes do mundo.⁵

Durante a pandemia e com as alterações sofridas, as atividades legislativas sofreram alterações. Foram mantidas as sessões remotas, audiências públicas e

2

³ Disponível em: < <http://www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/index.html>> .

⁴ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=W-Feo7fabik&feature=youtu.be>>

⁵ Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/18/sessoes-remotas-do-senado-tornam-se-exemplo-para-parlamentos-das-americas>>.

comissões destinadas a discutir o orçamento de projetos relacionados à Covid-19. Nos casos das sessões deliberativas, o cidadão pode acompanhar, pois são transmitidas em tempo real pela TV Senado, pelo Youtube e Facebook. Além disso, o cidadão também pode continuar participando de determinados processos legislativos pelo portal e-Cidadania, que oferece três formas de participação: *Ideia Legislativa*, onde ele pode enviar e sugerir propostas de lei; *Consulta Legislativa*, para o cidadão opinar sobre as discussões que estão em pauta; e *Eventos Interativos*, para ele participar de audiências públicas e sabatinas com perguntas e comentários.

3.2. *Mudanças nos procedimentos legislativos: o regimento e previsão do SDR*

A atividade legislativa exercida no Senado Federal é realizada, principalmente, por meio dos órgãos colegiados conhecidos como Plenário e comissões. No Plenário, acontecem as reuniões, chamadas de sessões deliberativas ou extraordinárias, com a presença de todos os senadores para deliberação de matérias. Já as comissões, que podem ser permanentes ou temporárias, têm a competência de apreciar proposições antes que cheguem ao Plenário. Em tempos sem pandemia, esses dois órgãos funcionam com a presença física dos parlamentares.

Com o afastamento social provocado pela chegada do coronavírus no Brasil, o Ato número 7/2020, do Senado Federal, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota da Casa (SDR), determinou também mudanças nas regras de deliberação e votação do Senado Federal. Embora não tenha havido mudanças regimentais, ficaram previstos novos formatos de trabalho.

Uma das primeiras mudanças ocorreu atingiu as comissões permanentes, que ficaram suspensas durante todo o primeiro ano da pandemia. Ficaram mantidas apenas a comissão de fiscalização de Covid-19 e outras temporárias. Um dos motivos para que as comissões fossem canceladas é pelo fato do ato ter determinado que só fossem tratadas matérias de urgência. Logo, pelo regimento, elas não precisam ser apreciadas nas comissões e podem ser submetidas direto ao Plenário. Como explica o Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal, Luiz Fernando Bandeira de Mello:

Do ponto de vista regimental, esse tipo de matéria geralmente entra automaticamente em rito de urgência, suprimindo sua passagem pelas

comissões e sendo apreciada diretamente em Plenário. Em outras palavras: se a matéria é urgente, ela está afeta ao Plenário e não passa pelas comissões. Se ela não é urgente ou não está relacionada com a emergência, ela não deve ser deliberada remotamente e, como consequência lógica, nenhuma matéria afeta às comissões seria usada no SDR. (Mello, 2020, p.6)

Além das comissões, também foram suspensas as sessões solenes, frentes parlamentares e grupos de trabalho. Todavia, neste mesmo período, ficaram mantidas as audiências públicas em formato digital, sendo transmitidas online, em tempo real, na TV Senado, nas redes sociais oficiais da Casa e no portal e-Cidadania, plataforma de participação cidadã do órgão.

Outra mudança trazida pelo ato nº 7 é em relação ao horário das sessões deliberativas e a forma de encaminhamento de votação. Pelo texto do SDR, cada parlamentar pode fazer pronunciamento de até 5 minutos, sobre o tema pautado e os líderes podem orientar suas bancadas por 1 minuto. Pelo regimento, cada líder teria 5 minutos. As votações, que pelo Regimento podem ser ostensivas (aberta e simbólica) ou secreta, passam a ser, pelo ato nº 7, aberta e nominal. No entanto, na prática, ocorreram votações simbólicas após consenso do Colégio de Líderes.

Na tabela abaixo (1) apresentamos as mudanças formais em relação ao regimento interno.

Características	Sessões Ordinárias – Regimento	Sessões Remotas – Ato da Mesa
Tipos de atividades legislativas	Sessões ordinárias, extraordinárias, especiais e de debates temáticos	Sessão deliberativa remota
	Comissões permanentes e temporárias de forma presencial	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensão das comissões permanentes - Discussão diretas no Plenário - Instalação da Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentaria das medidas referentes a emergência pública causada pelo coronavírus

Divulgação da sessão	Art. 186. A reportagem fotográfica no recinto, a irradiação sonora, a filmagem e a transmissão em televisão das sessões dependem de autorização do Presidente do Senado.	Permitir o acompanhamento da sessão pelas equipes dos gabinetes parlamentares e pelos órgãos de assessoramento legislativo e de comunicação social, especialmente a TV Senado e a Rádio Senado.
Abertura da sessão	Segunda à quinta, às 14h, e sextas, às 9h	Dia e horário previamente comunicados com antecedência de 24h para deliberação de matéria de caráter urgente, que não possam aguardar a normalização da situação.
Duração da sessão	Duração máxima de quatro horas e trinta minutos, salvo prorrogação	Duração máxima de até seis horas, prorrogáveis a juízo da Presidência, em função da urgência
Início	Leitura do expediente	Diretamente na Ordem do Dia, com discussão do tema pautado
Encaminhamento de votação	5 minutos para cada senador	Somente sobre o tema pautado, por até 5 minutos
Encaminhamento de votação	Uma só vez, por cinco minutos;	Facultado aos líderes orientarem suas bancadas por 1 minuto
Votação	Ostensiva (nominal e simbólico) ou secreta (eletrônico, por meio de cédulas ou esfera)	Nominal e aberta
Discussão	Normas previstas no art. 336 do Regimento Interno do SF	Normas previstas no art. 336 do Regimento Interno do SF
Matérias	Diversos na mesma sessão	Pauta única

Apresentação de emenda e requerimento	Perante a comissão, a mesa, em plenário	Deverão ser recebidas pela Mesa previamente, até o início da sessão.
Apresentação de requerimento		Deverão ser recebidas pela Mesa previamente, até o início da sessão.

Além das mudanças ditas acima, com a deliberação remota houve também alteração na tramitação das medidas provisórias (MPs), pelo ato nº 1 assinado pelas Mesas da Câmara e do Senado. O ato passou a permitir a instrução das MPs perante o plenário das Casas, dispensando, excepcionalmente, a formação e emissão de parecer em Comissão Mista, além de reduzir para 16 dias o prazo para votação das matérias. A regra vale apenas para as MPs editadas durante a vigência do estado de emergência da pandemia e que ainda não tenham parecer aprovado em comissão mista.

3.3. Plataformas e instrumentos de participação política online

3.3.1 – Sistema de Deliberação Remota

O Sistema de Deliberação Remota, implementado no Senado Federal para garantir a manutenção das atividades legislativas, tem uma tecnologia que viabiliza a discussão e votação de matérias, para ser usada exclusivamente em situações específicas, como a da pandemia da Covid-19 ou outras que impeçam a reunião física dos parlamentares.

O sistema é utilizado de duas formas: uma voltada para as sessões plenárias e outra para as votações. Entre as principais regras de uso estão a utilização da ferramenta apenas para deliberação de matérias que tenham pertinência com o tema

pandemia e uso restrito às sessões plenárias. Dessa forma, as comissões permanentes deixam de funcionar.

As reuniões acontecem por meio do *Software Zoom Meetings*, que permite a participação simultânea de até 300 usuários, a entrada de participantes por meio de chamadas telefônicas e viabiliza sessões com duração superior a quarenta minutos.

O sistema de votação, que pode ser oral ou eletrônico, foi desenvolvido por uma extensão desse sistema. No formato oral, cada parlamentar pronuncia o voto ao vivo e no formato eletrônico, eles votam por meio de um segundo sistema desenvolvido, onde os parlamentares se identificam por meio de códigos de usuário e senha. Para garantir a segurança, a computação dos votos é feita com envio e confirmação de código por mensagem SMS e por fotografia. Enquanto as sessões acontecem, os parlamentares que tiverem dúvidas podem usar também o grupo de *WhatsApp*, criado para garantir a rapidez na comunicação durante a operacionalização do sistema. Para melhor utilização da plataforma, o Senado Federal preparou um Manual de Orientações para implantação e operação do Sistema de Deliberação Remoto, com orientações e detalhamento de uso para os parlamentares e equipes.

As sessões remotas são transmitidas ao vivo pelos canais oficiais do Senado: TV Senado, *YouTube* e *Facebook* e registradas em áudio, vídeo e texto. Os horários das sessões, bem como os projetos a serem debatidos ficam disponibilizados no website da Casa e são adicionados no portal e-Cidadania para receber participação popular. O áudio de todas as sessões é transmitido pela Rádio Senado e depois fica disponível no site, enquanto os vídeos da TV Senado ficam arquivados no site e no *YouTube*.

3.3.2 – e-Cidadania: plataforma institucional de participação cidadã

Criado em 2012, pelo Senado Federal, por meio do Ato da Mesa 3/2011, o e-Cidadania é uma ferramenta de participação digital da Casa, que tem como objetivo, segundo o próprio site, “estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado”.



Para acessar é necessário entrar no *website* do Senado Federal, por meio da página principal ou pelo endereço direto. Para utilizar o portal, é necessário ter um cadastro com e-mail válido, nome completo e senha de acesso. O e-mail informado é o principal canal de comunicação com o usuário, pois é por meio dele que o Senado envia atualizações relacionadas às solicitações do cidadão. O portal oferece três formas de participação: Ideia Legislativa, Consulta Pública e Eventos Interativos.



Figura 1 - Tela principal do portal e-Cidadania
Fonte: PORTAL E-CIDADANIA, BRASIL, 2020

No espaço Ideia Legislativa, o cidadão cadastrado pode criar leis ou sugerir alterações em leis vigentes clicando em “Enviar Ideias”. Os textos sugeridos ficam disponíveis no site por 4 meses para receber o “apoio” dos usuários. Para isso, é necessário entrar no portal, escolher a Ideia Legislativa que pretende apoiar e clicar em “Apoiar”. Quando recebem 20 mil apoios são encaminhados para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e formalizados como sugestões legislativas para receber parecer. Na CDH são debatidas pelos senadores e ao final recebem um parecer. Aquelas que não recebem os 20 mil apoios ao fim do período de 4 meses são encerradas, mas ficam disponíveis para consulta no portal. O cidadão pode acompanhar a tramitação da Ideia Legislativa no próprio portal, onde há um link para a página do Portal de Atividade Legislativa.



Todas as ideias propostas passam por moderação para avaliar se respeitam os Termos de Uso da página. Quando não, são arquivadas. Entre os motivos para que sejam vedadas estão o tratamento de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal e o uso de declaração de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista ou com ofensas à honra, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição. Até março de 2021, havia 27 ideias transformadas em Projeto de Lei ou PEC.

Em relação ao espaço da Consulta Pública, o objetivo é que os cidadãos possam enviar opiniões para todos os projetos de lei e demais proposições que tramitam no Senado até a fase da deliberação final – sanção, promulgação, envio à Câmara dos Deputados ou arquivamento. Uma vez que a proposição foi apresentada na Casa, ela será inserida no portal para que o cidadão opine. Os resultados das consultas são públicos e abertos para toda a sociedade, mas, periodicamente, os gabinetes dos parlamentares recebem comunicados com as informações. Por ser um espaço de sugestões, os senadores e relatores dos projetos não precisam seguir, obrigatoriamente, o resultado das votações. Como consta no site da ferramenta, a consulta pública tem o objetivo de sinalizar a opinião do público, de modo a contribuir com a formação final de opinião de cada parlamentar. Até março de 2021, 9.999 proposições receberam votos; 10.590.740 pessoas votaram e 24.638.152 registraram votos.



Figura 2 – Consulta Pública no portal e-Cidadania
Fonte: PORTAL E-CIDADANIA, BRASIL, 2020

A sessão chamada Eventos Interativos permite que os cidadãos participem de sabinas e audiências públicas, em tempo real, com perguntas e comentários. Para cada evento, é criada uma página específica para transmissão ao vivo, com espaço para comentários, apresentações, notícias e documentos referentes ao assunto. Para participar, o cidadão deve acessar a página, escrever o comentário e clicar em “Comentar”. Além disso, é possível ligar, de forma gratuita, para o Alô Senado, pelo 0800 612211 e falar a pergunta para o atendente. Todos os comentários são repassados para a Secretaria da comissão respectiva ou para o órgão responsável pelo evento e passam por avaliação. Aqueles que não respeitam os termos de uso são arquivados.

EVENTO INTERATIVO
PARTICIPE DOS DEBATES COM PERGUNTAS E COMENTÁRIOS

Mesa-redonda
TV Senado Live debate: O mundo pode ajudar a acelerar a vacinação contra a covid-19 no Brasil?
26/03/2021 | 09:00 | TV Senado
Participe 2

Audiência Pública
Os processos de autorização emergencial e definitiva, e a produção de vacinas contra a Covid-19
29/03/2021 | 09:00 | CTCOVID19
Participe 0

Figura 3 – Exemplo de Evento Interativo do Portal e-Cidadania
Fonte: PORTAL E-CIDADANIA, BRASIL, 2020

Durante o ano de 2020, primeiro ano da pandemia, de acordo com dados divulgados pelo relatório do e-Cidadania, a parte referente aos eventos interativos registrou 228 eventos, 222 eventos com comentários dos cidadãos e 134 eventos com comentários lidos ao vivo. O tipo de evento que mais teve participação e acesso foi audiência pública, seguido de sabatina. Em todos os eventos interativos, foram recebidos 7.400 comentários, tendo sido lidos 674. Participaram, ao todo, 2.734 participantes nas atividades.

Na parte dedicada às consultas públicas foram registradas 3.162 atividades com 2.805.769 votantes e 3.707.238 votos. Já em relação às Ideias Legislativas, o relatório aponta que foram cadastradas por 9.532 autores um total de 15.316 novas ideias. Elas receberam 1.351.135 apoios de 941.744 apoiadores. Em 2020, foram convertidas em projetos de lei, 27 ideias legislativas.

Os relatórios disponibilizados apresentam ainda as 50 consultas públicas e 50 ideias legislativas mais votadas no período de calamidade pública. Entre elas, estão a consulta que trata do Projeto de Lei que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e a Ideia Legislativa que prorroga o auxílio emergencial enquanto durasse a pandemia no Brasil. Estas receberam, respectivamente, 778.023 votos e 73.345 apoios.

Observa-se também que apesar de ser a plataforma institucional de participação da Casa, as sessões não foram transmitidas no portal.

3.3.3 - Redes sociais durante a covid-19

O Senado Federal também está conectado com a população por meio das redes sociais digitais institucionais. São elas: o *Facebook*, o *Twitter*, o *Instagram*, o *YouTube* e o *Flickr*. Por meio delas, o cidadão tem acesso a notícias e materiais sobre as atividades legislativas que acontecem na Casa e a oportunidade de interagir por meio de comentários.

Para iniciar a discussão, é necessário apresentar o conceito de redes sociais. O espanhol Manuel Castells (2016) é muito importante nesse debate e define redes como “nós” e sociedade em rede como grupos ou coletivos que vivem ligados e interconectados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Para ele, a tecnologia da informação facilitou o processo de fortalecimento das redes. Afirma o autor:

redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho. (Castells, 2016:554).

Na obra “Sociedade em rede”, o autor esclarece a dinâmica econômica e social da nova era da informação. Segundo Castells, a convergência da evolução social e das tecnologias da informação criaram uma base material para o desempenho de atividades em toda a estrutura social. Essa base construída em rede define os processos predominantes, dando forma à própria estrutura social. No entendimento do autor, o ambiente online digital tornou-se realmente um espaço aberto para diferentes formas de contribuição, entre elas, o ativismo sociopolítico. Para ele, as redes sociais digitais são ferramentas decisivas para mobilizar, organizar, deliberar, coordenar e decidir. Na esfera pública, as redes têm se apresentado como um canal estratégico, sendo uma ponte para a participação social digital e contato entre o Poder Público e a população.

O acesso às redes sociais do Senado se dá de diferentes formas: pelo website do órgão, no canto inferior esquerdo; pela aba Institucional, no Fale Conosco, e de forma direta, nas próprias redes sociais, utilizando o nome do órgão. Além das contas oficiais do Senado Federal, existem contas nas redes sociais dos órgãos internos como Interlegis, Presidência, Senado Educação, Biblioteca, Procuradoria da Mulher e Rádio e TV Senado. As redes sociais utilizadas pelo órgão são Facebook, Twitter, YouTube e Instagram.

Desde que começou a pandemia causada pela Covid-19, as sessões deliberativas remotas são transmitidas, em tempo real, no Facebook e Youtube da TV Senado e, algumas, no Facebook do Senado Federal. Além das sessões, as reuniões de comissão e audiências também são transmitidas ao vivo.

No Facebook, pelo que foi observado, os eventos são transmitidos tanto na página oficial da TV Senado quanto na do Senado. Em todas as transmissões, o espaço destinado para comentários fica aberto aos cidadãos. No entanto, em sua maioria, não são respondidos pela equipe responsável pela página. Em 2020, foram transmitidas na página da TV Senado cerca de 100 sessões deliberativas e na do Senado, 70. Pela análise prévia, menos de 5 posts tiveram respostas oficiais das páginas aos cidadãos.

No YouTube, foram transmitidas 88 sessões, sendo seis com chat aberto para comentários. No início do ano de 2020, de acordo com os dados coletados, os chats ficavam abertos para receber comentários, mas, em meados de maio, começaram a ser fechados. Assim como no Facebook, os comentários não receberam respostas oficiais da equipe que gere a rede social.

4. Conclusão

Os achados deste artigo mostram que o Senado Federal conseguiu se adaptar de forma ágil e eficiente para manter o funcionamento das principais atividades legislativas da Casa, mesmo em um momento de crise. Ainda que as reuniões de comissão, como demonstrado, não tenham acontecido como no período presencial, a Casa se preparou para as sessões remotas, semipresenciais e audiências públicas,

que são importantes instrumentos da democracia brasileira. Além disso, as plataformas digitais de redes sociais e institucionais, como o e-Cidadania, foram bem utilizadas para promover o acompanhamento das atividades por parte do cidadão e a participação digital.

Apesar disso, é preciso levar em consideração alguns fatores importantes desse período. Em relação à implementação do Sistema de Deliberação Remota, sem espaços de comissão, a aprovação das matérias se tornou mais célere, porém com pouco espaço de debate e de construção coletiva. Nesse sentido, a ausência do espaço físico, limitou também a relação direta com o cidadão na construção de proposições. O espaço dos gabinetes, comissões, corredores e plenário aproxima o cidadão e contribui para a sua participação nas atividades legislativas, portanto, o sistema remoto pode ter afetado essa questão. Além disso, o trabalho interno também é impactado, pois parlamentares e assessores passaram a ter uma comunicação intermediada por aplicativos digitais, perdendo a oportunidade de realizar as discussões importantes em tempo real durante as decisões.

Sobre o funcionamento da plataforma e-Cidadania, percebe-se que funcionou muito bem durante o primeiro ano da pandemia, mas acredita-se na importância de ter sido criado um meio para que as sessões remotas também fossem transmitidas por este canal, de forma a institucionalizar e formalizar a participação digital nesses eventos.

Por fim, em relação às redes sociais, é possível confirmar que elas são e devem continuar sendo utilizadas pelos governos para ampliar o acesso do cidadão ao Parlamento. Porém, é necessário, especialmente na questão dos comentários, que seja levado em conta a efetivação desse espaço. Ou seja, não basta que os cidadãos possam comentar em tempo real ou mesmo após as sessões ou eventos ao vivo, mas sim que o Parlamento esteja aberto a responder os cidadãos e prover as informações necessárias.

Em suma, consideramos que a pandemia da Covid-19 forçou movimentos rápidos de todos os órgãos públicos e privados para tentar diminuir a propagação do vírus e que o Senado Federal, nesse sentido, se destacou pela velocidade, ineditismo e eficiência na implementação do formato remoto. No âmbito da participação digital,



entendemos que apesar dos esforços, ainda há uma necessidade de reforçar os sistemas disponíveis de modo a garantir, mais que espaços para participação, mas, principalmente, um retorno efetivo por parte do Parlamento. Reforçamos ainda, que os dados apresentados são preliminares, pois fazem parte de uma etapa de pesquisa de dissertação ainda em andamento.

Referências

- BERNARDES, Cristiane; LESTON-BANDEIRA, Cristina. **Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 91-107, setembro, 2016.
- COLEMAN, S.; TAYLOR, J; VAN DE DONK, W. (Eds.). **Parliament in the Age of the Internet**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay G. **The Internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy**. Cambridge University Press, 2009.
- FARIA, Cristiano Ferri Soares. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?**. Edições Câmara, 2012.
- FARIA, Cristiano Ferri Soares de; REHBEIN, Malena. **A política de parlamento aberto: uma análise crítica da câmara federal brasileira**, 2015.
- FREITAS, Christiana Soares de. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, p. 111-136, 2016.
- GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos. v. 3, set. 2005.
- GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Fronteiras-estudos midiáticos, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.
- GOMES, Wilson. **Transformações da Política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- LESTON-BANDEIRA, C. **The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework**. Parliamentary Affairs, 60(4), 2007.
- MANUEL CASTELLS. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet e participação política no caso do estado brasileiro**.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**, 2008.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. Caderno CRH, v. 23, n. 60, p. 591-604, 2010.



MITOZO, Isabele B. **E-participação nos parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica.** 2018. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. 267p.

_____. **Sistemas Deliberativos Remotos: Como os parlamentos se adaptaram ao distanciamento social e que lições podemos tirar desse processo.** Congresso Internacional do INCT.DD – 2020

SENADO FEDERAL. **Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação remota.** Brasília, 2020.