

Participação política online no Senado Federal durante a pandemia da Covid-19

Marcela Sá

Resumo

Este artigo trata sobre as principais mudanças que ocorreram no Senado Federal, no início da pandemia da Covid-19, e, 2020, a partir da implementação do Sistema de Deliberação Remoto (SDR), que permitiu o funcionamento das sessões deliberativas de maneira virtual. O objetivo é entender como se deu a forma do cidadão participar do processo legislativo nesse período. Foram analisadas as redes sociais digitais que transmitem as sessões remotas, como Facebook e YouTube, e a ferramenta de participação social institucional da Casa, o e-Cidadania. Também foram realizadas entrevistas com gestores responsáveis pelas ferramentas. Concluiu-se que o Senado Federal oferece estrutura e mecanismos de participação política online antes e durante a pandemia, mas em 2020 não houve alterações significativas no modo da população participar digitalmente, quando comparado ao ano anterior. Apesar do aumento no fluxo da participação, não é possível afirmar sobre a qualidade dela. O e-Cidadania teve algumas de suas ferramentas afetadas pelas mudanças no funcionamento do Senado e os sites de redes sociais foram usados para fins informativos e não participativos. A intenção do artigo é também contribuir com o debate sobre os caminhos para a participação no Legislativo em um momento com ou sem pandemia.

Palavras-chave: Democracia Digital; Parlamento Digital; Participação Política Online; Senado Federal; Covid-19

Abstract

This article deals with the main changes that occurred in the Federal Senate, at the beginning of the Covid-19 pandemic, and, in 2020, from the implementation of the Remote Deliberation System (SDR), which allowed the functioning of deliberative sessions in a virtual way. The objective is to understand how the citizen took part in the legislative process in this period. The digital social networks that transmit the remote sessions, such as Facebook and YouTube, and the Casa's institutional social participation tool, e-Cidadania, were analyzed. Interviews were also conducted with managers responsible for the tools. It was concluded that the Federal Senate offers structure and mechanisms for online political participation before and during the pandemic, but in 2020 there were no significant changes in the way the population participated digitally, when compared to the previous year. Despite the increase in the flow of participation, it is not possible to say about its quality. The e-Cidadania had some of its tools affected by the changes in the functioning of the Senate and the social networking sites were used for informational and non-participatory purposes. The intention of the article is also to contribute to the debate on the ways to participate in the Legislative in a moment with or without a pandemic.

Keywords: Digital Democracy; Digital Parliament; Online Political Participation; Federal Senate; Covid-19

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, um novo vírus da categoria Coronavírus foi identificado em Wuhan, na China. O primeiro caso de contaminação da doença, aconteceu em dezembro daquele ano. Até chegar ao Brasil, em 26 fevereiro de 2020, o vírus já havia atingido diversos países, entre eles Itália e Espanha. 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.

Com o distanciamento social, empresas, instituições, órgãos públicos e privados precisaram alterar o tradicional modelo de trabalho presencial para o teletrabalho. Com o Parlamento não foi diferente. As instituições precisam se adaptar para continuar realizando as atividades de forma remota. Foi o que aconteceu com o Senado Federal, primeiro parlamento do mundo a desenvolver, de forma inédita, uma tecnologia e implantá-la por meio do Ato da Comissão Diretora 7/2020 para acomodar um plenário virtualmente e garantir a sessão deliberativa de maneira remota. Assim, os senadores brasileiros passaram a debater as pautas, apresentar emendas e destaques, além de registrar presença e os votos por meio digital. Apesar do feito, a implementação do sistema remoto impactou outras atividades legislativas, que precisaram ser suspensas temporariamente.

Neste período, a dinâmica social e a relação do cidadão com os meios digitais ganharam ênfase, pois estes passaram a ser um dos únicos meios do cidadão acompanhar o trabalho do Parlamento. Por isso, a participação online também sofreu alterações. De acordo com dados do Senado Federal, a participação pela plataforma institucional e-Cidadania dobrou nesse período. As redes sociais digitais como YouTube e Facebook foram mantidas no Senado e os cidadãos puderam acompanhar, em tempo real, algumas das sessões deliberativas.

Diante do contexto apresentado e levando em conta os conceitos de 'democracia digital', 'parlamento digital' e 'participação online', o objetivo do artigo é analisar como a implementação das sessões remotas mudaram a forma do cidadão participar digitalmente dos processos legislativos. Espera-se identificar as ferramentas de participação disponíveis antes da Covid-19 e fazer um comparativo com as utilizadas durante a pandemia.

Para isso, foram utilizados instrumentos metodológicos como pesquisa bibliográfica, mapeamento de experiências de participação do Senado Federal, coleta de dados, entrevistas com gestores e análise dos dados coletados. A coleta foi realizada nas páginas do a) Facebook do Senado Federal; b) da TV Senado; c) do YouTube da TV Senado e d) dos relatórios públicos do portal e-Cidadania do Senado Federal. Foram analisadas 375 publicações. O recorte temporal para a coleta e apuração dos dados abrange o ano de 2020, estabelecendo um comparativo com o mesmo período do ano anterior. Em relação ao portal e-Cidadania foi feita a coleta por meio dos relatórios públicos divulgados no próprio sítio eletrônico referentes às três modalidades de participação.

O texto está dividido em três partes. O primeiro tópico apresenta uma discussão teórica dos conceitos de Parlamento Aberto e Democracia Digital. A segunda parte mostra as mudanças nos procedimentos legislativos e o comportamento das redes sociais digitais e do portal e-Cidadania no período da pandemia comparado com o ano anterior. Por fim, apresentam-se as conclusões.

2 DEMOCRACIA DIGITAL E PARLAMENTO ABERTO

As possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs) deram luz a um novo conceito: o de democracia digital, um modelo da democracia por consequência do uso da tecnologia, que se tornou uma ferramenta de incentivo, participação e fomento da democracia. Gomes define democracia digital como:

[...] o uso de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, 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 política (GOMES, 2011, p.25).

Gomes explica ainda, que o termo 'democracia digital' é usado 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. A democracia digital se apresenta, portanto, como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia.

Coleman e Blumler (2009) definiram o termo como o uso das tecnologias para energizar a vida política e democrática da nação visando a tomada de decisões descentralizadas, mais transparência e direitos dos indivíduos. Para os autores, a 'e-Democracia' deve ser vista como um complemento ao invés de uma substituição das

estruturas de governança que existem com o objetivo de usar a energia e interesse dos cidadãos em política para apoiar e melhorar as instituições tradicionais de democracia.

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”.

Na obra, o autor explica que é de 2005 a 2015 que se consolida a tendência da nova internet com o uso das redes sociais, com a hiperconexão e pelo que dela decorre. A conexão passa a ser móvel, por meio de máquinas portáteis e de telefones celulares. A hiperconexão, marca da última década, segundo ele, é um estado em que os indivíduos têm sempre à mão um aparelho que geralmente não é desligado nem desconectado da rede.

No mundo dos telefones celulares que nunca desligam nem se desconectam, em uma época em que todos vivemos ao mesmo tempo, e complementarmente, online e offline, em um universo em que as nossas necessidades básicas de informação e orientação se resolvem tocando em telas, clicando e digitando em dispositivos, parece absolutamente plausível a ideia de que os meios para comunicações digitais, as próprias comunicações e os ambientes online criados por estas tenham um considerável impacto sobre a democracia, a política e o governo. Afinal, não há coisa mais evidente para um sujeito do século XXI do que a crescente digitalização da vida (GOMES, 2018, p. 81).

Isso resultaria em outros fenômenos sociais que impactariam na política, no governo e na democracia. Outros pesquisadores da área (MARQUES, 2010; SILVA, 2016; MAIA, 2011; SAMPAIO, 2016; FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015) concordam que os dispositivos digitais passaram a ser utilizados de forma a transferir poder aos cidadãos, permitindo que impactem em políticas públicas; influenciem sobre as eleições, escolha dos líderes e de suas agendas e dirijam os governantes. Diante dessa realidade, pode-se falar do subtema da democracia digital: a participação política online ou e-participação, que trata se refere a projetos como o de petições digitais, orçamentos participativos, consultas públicas, voto eletrônico, entre outros. Entre as razões para o sucesso do tema, estão a referida variedade de atividades importantes para a democracia e para o governo e o aumento da diversificação da área acadêmica, atraindo a atenção de pesquisadores da comunicação, cientistas políticos e teóricos da democracia, da administração pública e da ciência da computação.

Sendo assim, a democracia digital lançou uma outra concepção de política, na qual os cidadãos têm mais capacidade e oportunidade de estabelecer relações variadas, sendo a participação política online termo utilizado para abarcar a participação política do cidadão nas decisões políticas, por meios das ferramentas digitais.

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 crescem a cada ano. A abertura das atividades legislativas somada ao uso da tecnologia e a crescente digitalização dos parlamentos contribuiu para o surgimento do conceito de Parlamento Digital ou e-Parlamento, que se refere aos parlamentos que digitalizaram suas atividades para se tornarem mais abertos aos cidadãos, sejam tornando públicas e/ou transparentes informações acerca de sua estrutura e de suas ações, seja permitindo uma construção colaborativa de propostas (MITOZO, 2018; FARIA, 2015; OPENING PARLIAMENT, 2012).

A literatura demonstra que o Parlamento Digital teve início com os websites, passando progressivamente para outros mecanismos digitais, como as consultas públicas, petições online, orçamentos participativos, entre outros. As primeiras pesquisas nessa área começaram com a contribuição de Coleman (1999), quando escreveu sobre a experiência do Parlamento Britânico utilizando o termo 'modernização' dos legislativos. Na época, de acordo com o autor, já se utilizavam ferramentas online para divulgação de informações e estabelecimento de comunicação entre os órgãos de poder.

Alguns anos depois, a literatura ganhou força na área com as análises de Leston-Bandeira (2007) sobre a utilização de websites pelos parlamentos para promover valores democráticos, mais transparência pública e exercício da interatividade cidadã. Para a autora, parlamentos de todo o mundo têm adotado a internet e outras Tecnologias da Informação e Comunicação para desenvolver iniciativas de interação entre governos e cidadãos e estabelecer melhores democracias.

Surge então mais recentemente, a partir de 2010, um conceito mais completo, que é o de 'Parlamento Aberto'. O Parlamento Aberto é conceituado, portanto, pela Open

Government Partnership – OGP como uma forma de interação entre os cidadãos e o Parlamento que assegura a transparência e o acesso à informação pública, a prestação de contas, a participação do cidadão no trabalho do Legislativo e o controle social pela garantia da ética e da probidade no exercício da atividade parlamentar.

Além do conceito, o documento apresenta os princípios que devem nortear o Parlamento Aberto para a construção de instituições legislativas abertas e responsáveis. O Brasil é um dos 53 países que assinou e que faz parte dessa Declaração, com objetivo de adaptar o Parlamento para ter mais transparência e interação da sociedade. Neste sentido, o Parlamento Brasileiro criou instrumentos digitais, de acordo com as diretrizes do OGP, que possibilitam a transparência de informações e a participação do cidadão no processo legislativo.

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. Na Câmara dos Deputados, o e-Democracia, canal de participação digital, foi criado em 2009, com o objetivo de ampliar a participação social no processo legislativo, aprimorar o relacionamento entre os cidadãos e deputados por meio da interação digital e contribuir com a ampliação da transparência. Por meio dele, o cidadão pode acompanhar e participar ao vivo, enviando perguntas nas audiências públicas; definir a prioridade de votações dos projetos e propor mudanças ou correções nos textos.

Apesar de ser uma importante ferramenta de Governo Aberto e de Parlamento Digital, autores como (FARIA, 2015; FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015) apontam desafios a serem enfrentados, como adaptação de formato, divulgação da plataforma, dificuldade de uso pelos próprios legisladores, entre outros. Para Faria (2015), tornar a ferramenta conhecida pelos cidadãos e pelos parlamentares é um importante desafio, que poderia influenciar positivamente a interação entre esses atores e contribuiria para reforçar a transparência, a participação popular e a representação.

Alguns estudos têm abordado a importância do uso do digital de forma ampla pelos parlamentos, afirmando que nem todo e-Parlamento é um Parlamento Aberto. Para Mitozo (2018) haveria pelo menos quatro fatores importantes para o estabelecimento de ações digitais eficientes em parlamentos, que se não existissem poderiam ser considerados barreiras ao processo, como 1) institucionalização das iniciativas de participação; 2) envolvimento da Presidência da Casa com as ações de participação; 3) integração entre setores da Casa em torno da(s) iniciativa(s); e 4) tipo de relação mantida entre parlamentares e representados, derivada das regras do sistema eleitoral adotado.

Segundo Tyumre (2012), para um Parlamento Digital ser aberto é necessário ainda aumentar a eficácia administrativa, melhorar o acesso e a disseminação de informação e desenvolver crescente interação com os cidadãos. Faria (2015) atesta que, para pensar em um parlamento participativo significa, principalmente, agregar mecanismos de participação e deliberação que confirmem mais legitimidade ao processo de elaboração das leis.

Em linhas gerais, o que os autores demonstram é que para efetivar práticas de Parlamento Aberto em meios digitais é preciso cumprir uma série de condições políticas e sociotécnicas (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015), que incluam o interesse das instituições e dos parlamentares, a inclusão digital e educação política dos cidadãos, além de que disponham de mecanismos para promover a transparência, participação e *accountability*.

2.1 SENADO FEDERAL E A PARTICIPAÇÃO DIGITAL: ANTES E DEPOIS DA PANDEMIA

Com o afastamento social provocado pela chegada do coronavírus no Brasil, o Ato número 7/2020, do Senado Federal, instituiu o Sistema de Deliberação Remota da Casa (SDR), determinou mudanças nas regras de deliberação e votação do Senado Federal, e impactou as possibilidades de participação cidadã.

No Senado as atividades legislativas são realizadas, principalmente, por meio dos órgãos colegiados conhecidos como Plenário e Comissões. No Plenário, acontecem as reuniões, chamadas de sessões deliberativas ou extraordinárias, com todos os senadores para deliberação de matérias. Já as comissões, que podem ser permanentes ou temporárias, tem a competência de apreciar proposições antes que cheguem ao Plenário. Em tempos sem pandemia, esses dois órgãos funcionam com a presença física dos parlamentares. Na pandemia, as atividades passaram a ocorrer de forma remota.

Embora não tenha havido mudanças regimentais, ficaram previstos novos formatos de trabalho. Uma das primeiras mudanças 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. Para Santos (2020), pesquisador que se debruçou sobre o tema, a suspensão das comissões atingiu um dos pilares do processo legislativo, ao mesmo tempo que ampliou o poder das mesas e das lideranças partidárias. Foram três os motivos para que as comissões fossem interrompidas. Um deles é que o ato determinava que só fossem tratadas matérias de urgência e pelo regimento elas não precisam ser apreciadas nas comissões e podem ser submetidas direto ao Plenário.

Como explica o então Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal, Luiz Fernando Bandeira de Mello (2020, p. 6):

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.

Além desse motivo, as comissões foram interditadas por motivos administrativos, sendo um deles o fato da direção do Senado Federal ter optado por não manter mais bunker, que são os núcleos de atividade presencial funcionando, uma vez que cada comissão precisaria ter o seu próprio bunker, com servidores comparecendo. O terceiro motivo se explica porque o Senado não tinha assinaturas suficientes do aplicativo de videoconferência (que são pagas) para atender a todas as reuniões.

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 se deu em relação às sessões deliberativas. Pelo regimento, as sessões acontecem de terça a quinta, a partir das 14h, e sextas, às 9h, com duração de 4 horas e 30 minutos. No sistema remoto elas poderiam ocorrer em qualquer dia, desde que comunicado com 24h de antecedência para deliberação de matéria de caráter de urgência, com duração máxima de até seis horas, prorrogáveis a juízo da presidência. Além disso, pelo SDR, cada sessão deve sempre ter pauta única, de preferência que tenham pertinência temática com a situação emergência ou que não possam aguardar a normalização.

A forma de encaminhamento de votação também foi alterada para o funcionamento do formato remoto. 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.

No quadro abaixo, apresentamos as mudanças formais em relação ao regimento interno.

Quadro 1 - Comparativo das normas das sessões ordinárias pelo regimento interno do Senado Federal e pelo Ato da Mesa que implementou as sessões remotas em 2020

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	- Suspensão das comissões permanentes - Discussão diretas no Plenário - Instalação da Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à 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 simbólica) 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

Fonte: Autoria própria.

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. Veja o quadro com as modificações:

Quadro 2 - Quadro comparativo da tramitação das Medidas Provisórias pelo Regimento Interno e pelo Ato da Mesa que instituiu as sessões remotas em 2020

Características	MPs – Regimento	MPs - SDR
Comissão mista	Comissão Mista para receber a matéria é formada em até 48h após a publicação da MP	- Ausência da Comissão Mista de recepção da matéria no Congresso - Relatoria por um senador e um deputado

Parecer, emendas e destaques	Emendas e destaques enviados à Comissão Mista	<ul style="list-style-type: none"> - Parecer enviado até o segundo dia útil seguinte à publicação da MP - Emendas e requerimentos devem ser apresentados à Mesa
Apreciação	60 dias para votação nas duas Casas	<ul style="list-style-type: none"> - Apreciação na Câmara dos Deputados até o 9º dia de vigência da MP, a partir da publicação no DOU - Senado Federal deve apreciar até o 14º dia de vigência da MP, contada a partir da publicação no DOU - Havendo modificações no SF, a Câmara deve apreciar em até dois dias úteis
Validade	120 dias	120 dias

Fonte: Autoria própria.

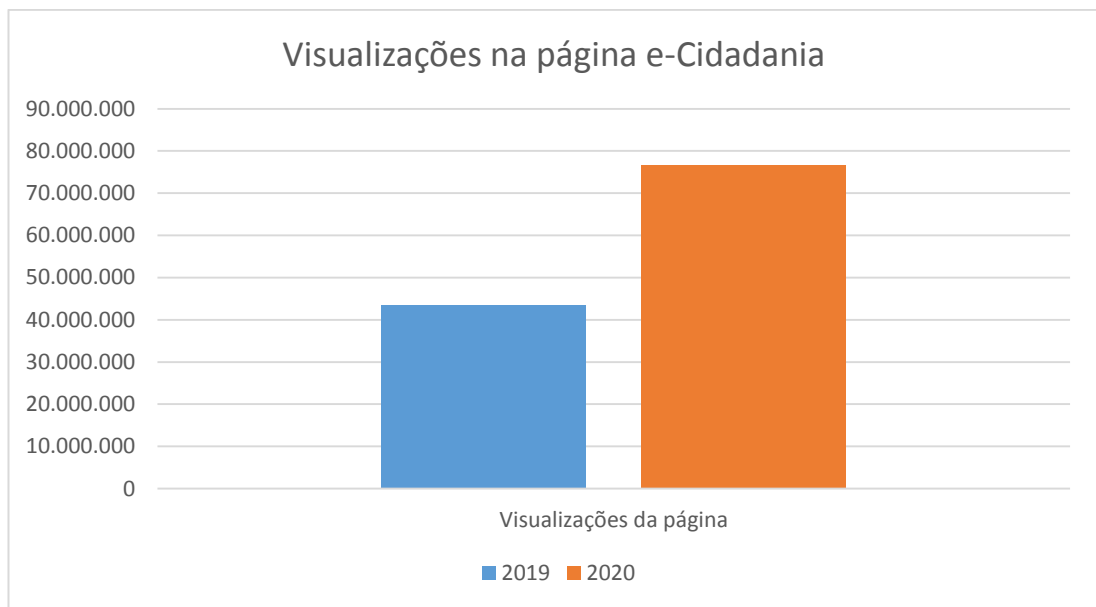
As alterações foram realizadas para manter o pleno funcionamento das atividades legislativas, que mesmo em momento de crise, é considerada indispensável para a democracia brasileira. Todavia, alguns pontos podem ser considerados prejudiciais para o processo. Sem espaços de comissão, a aprovação das matérias se tornou mais célere, porém com pouco espaço de debate e de construção coletiva. Nesse sentido, a própria 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 o “olho no olho” e as discussões durante as decisões. A agilidade para apreciar as medidas provisórias também representa uma mudança significativa.

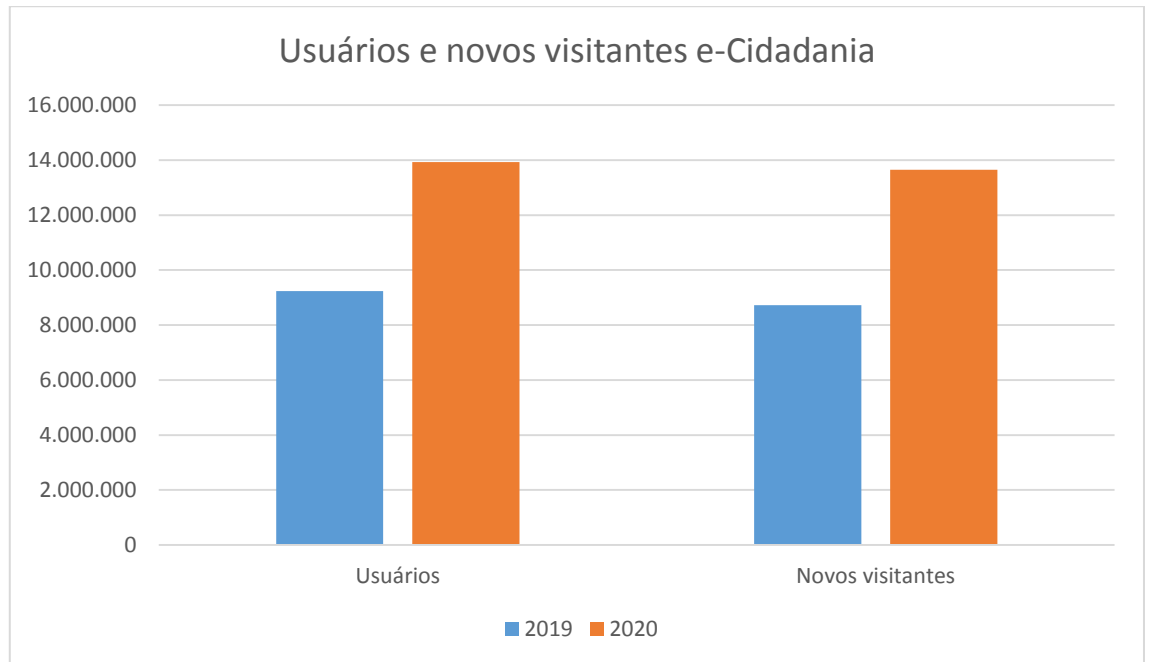
No caso das redes sociais digitais e do portal de participação institucional da Casa, também existiram algumas mudanças importantes, tanto em quantidade quanto em formato. O e-Cidadania, ferramenta de participação digital da Casa, que tem como objetivo, segundo o próprio site, “estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado”, oferece três formas de participação: Ideia Legislativa, Consulta Pública e Eventos Interativos. Os dados mostram que houve um aumento no fluxo de participação do portal, embora algumas ferramentas tenham sofrido alterações.

Gráfico 1 - Visualizações totais no portal e-Cidadania em 2019 e 2020



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

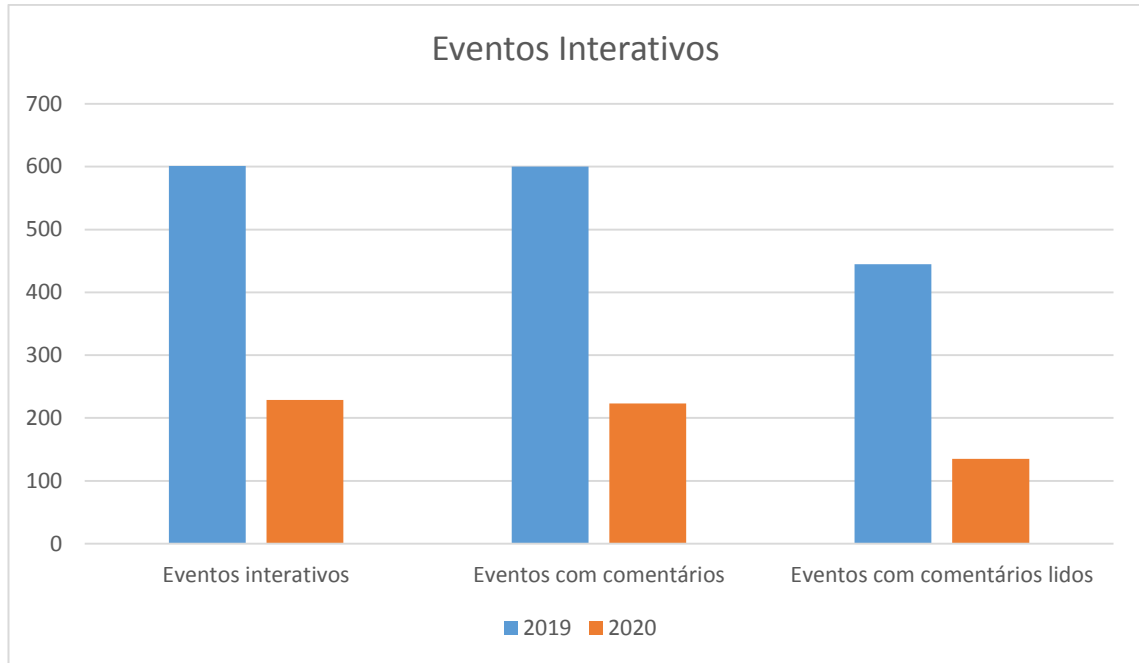
Gráfico 2 - Quantidade de usuários e de novos visitantes que acessaram o e-Cidadania em 2019 e 2020



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

A área de Eventos Interativos, onde os cidadãos podem acompanhar em tempo real as atividades parlamentares interativas e com participação social, como audiências públicas e sabatinas, foi a mais impactada durante a pandemia. Isso porque, como as atividades legislativas foram interrompidas, não havia eventos para serem divulgados, além das sessões remotas, que, por não aceitarem participação popular, não foram divulgadas. Outra mudança impactante no período é em relação a ferramenta Ideias Legislativas, que permite que o cidadão envie, apoie e sugira alterações nas leis existentes ou a criação de novas leis. Aquelas que recebem o mínimo de 20 mil apoios, em um período de quatro meses, são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e podem virar projetos de lei. No entanto, no período da pandemia, essa Comissão deixou de funcionar e demais sugestões feitas pelos usuários ficaram paralisadas e deixaram de ser analisadas. Apesar disso, o número de Ideias Legislativas propostas pelos cidadãos foi maior em 2020, quando comparada ao ano anterior, o que demonstra que os usuários pareciam dispostos a propor e participar politicamente do Senado Federal naquele ano.

Gráfico 3 - Quantidade de eventos interativos, eventos com comentários e com comentários lidos no portal e-Cidadania em 2019 e 2020

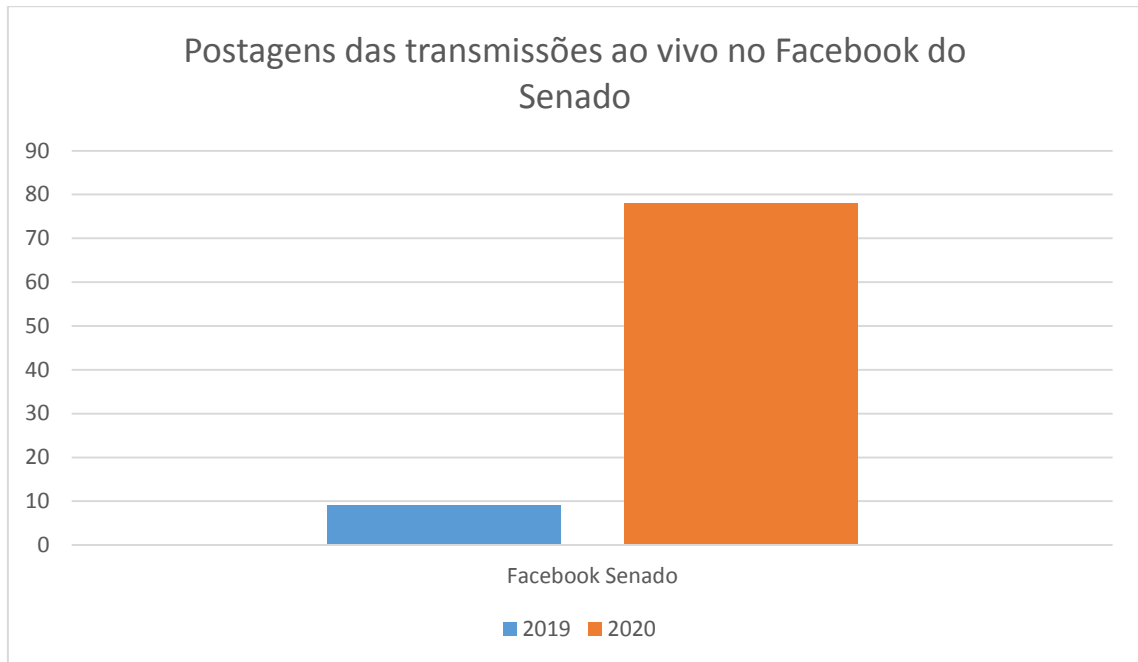


Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

No que diz respeito as redes sociais digitais institucionais, o Senado Federal também utiliza o Facebook, YouTube, Twitter, Instagram e Flickr. Para este artigo, foram analisadas somente aquelas onde as sessões deliberativas foram transmitidas ao vivo: o YouTube e o Facebook.

Para a análise, foram coletados um total de 87 *posts* na página do Facebook do Senado Federal, cujo conteúdo foi a transmissão ao vivo das sessões deliberativas remotas. Os períodos coletados compreendem 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2020. Foram verificados apenas os *posts* referentes às sessões deliberativas ordinárias, que constitui o calendário oficial e anual das atividades legislativas, não considerando, dessa forma, as extraordinárias. Em 2019 foram publicados 9 *posts* com vídeos ao vivo das sessões deliberativas, e em 2020, foram 78. Abaixo, apresenta-se o gráfico que demonstra o crescimento de um ano para o outro.

Gráfico 4 - Postagens com a transmissão das sessões remotas ao vivo no Facebook do Senado Federal

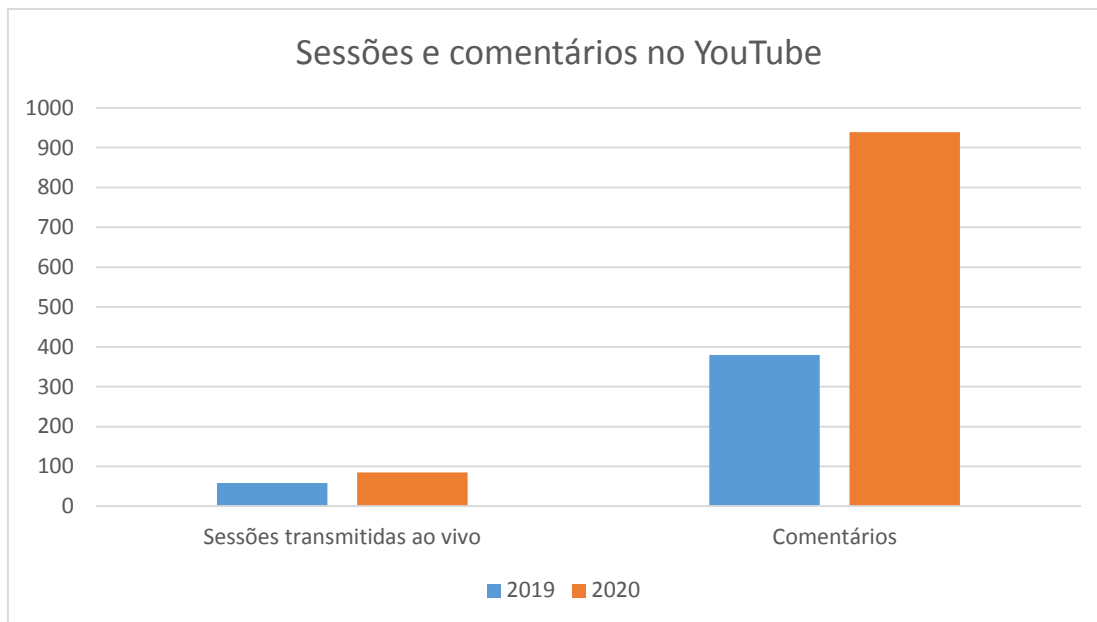


Fonte: Autoria própria

Foi identificado, então, que a quantidade de *posts* com vídeos das sessões transmitidas aumentou em 76% de 2019 para 2020 na página do *Facebook* do Senado Federal. Em relação à média de visualização nos posts, outra forma de medir o engajamento no Facebook, os dados mostraram uma queda em 2020, nos dois semestres, em relação ao mesmo período da pandemia. Ou seja, apesar do número de posts ter sido consideravelmente maior em 2020 e do Senado ter funcionado de modo remoto, o número de visualizações foi inferior a 2019.

No YouTube da TV Senado foram coletados no mesmo período das análises anteriores, 143 vídeos das sessões remotas. No total, foram contabilizados também 1.319 comentários nos anos de 2019 e 2020 e 1.818.024 visualizações nos vídeos baixados. Houve, de acordo com a coleta de dados, um aumento importante no número de sessões transmitidas de 2019 para 2020. Em termos percentuais, o número de vídeos aumentou em 46,55%. Da mesma forma, o número de comentários gerais registrados também aumentou no ano de 2020 em 147,10%. O gráfico demonstra esse crescimento:

Gráfico 3 - Quantidade de sessões deliberativas remotas transmitidas ao vivo e de comentários em 2019 e 2020 no Youtube da TV Senado



Fonte: Autoria própria

Para compreender esse aumento, foi perguntado para uma das entrevistadas, as possíveis explicações. Ela respondeu que, assim como no caso do *Facebook*, esse aumento decorreu a partir da pandemia, da instauração do Sistema de Deliberação Remota e da diminuição das atividades legislativas.

Como as sessões passaram a ser apenas remotas, a transmissão pela internet e pelo *YouTube* se tornou ainda mais imprescindível. O momento fez com que intensificássemos as transmissões das sessões. Além disso, as pessoas passaram a ficar mais ligadas nas redes sociais nesse período. Hoje, o *Youtube* é o nosso carro chefe (ENTREVISTADA, 2021).

Na coleta de dados foi percebida uma expressiva mudança nos *chats* do *YouTube*. Durante as transmissões dos vídeos ao vivo, o cidadão pode comentar no espaço denominado *chat* ou no espaço dos comentários¹. No caso dos *chats*, eles podem ficar abertos² para comentários ou fechados. Em 2019, foram registradas 29 sessões com o *chat* aberto, enquanto em 2020, esse número diminuiu para 9, mesmo com o aumento das transmissões. A entrevistada 3 não soube explicar o motivo do fechamento da área dos *chats*

¹ Os comentários são espaços para os usuários comentarem após a transmissão em tempo real.

² Chats abertos e fechados para comentários: os chats são espaços disponíveis no YouTube para que os usuários comentarem em tempo real durante uma transmissão de vídeo. Quando está aberto, significa que o usuário pode comentar livremente, quantas vezes quiser e sobre o que quiser. Quando está fechado, significa que o moderador do vídeo (empresa, instituição ou pessoa) fechou o espaço, impedindo que o usuário comente e interaja em tempo real.

no ano de 2020, pois nesse período houve muitas trocas no cargo de gestão da *TV Senado*, não tendo sido ela a responsável por essa mudança.

Com base nos dados obtidos e nas entrevistas, pode-se dizer que as redes sociais do Senado não foram utilizadas para fins de participação política online e que o principal impacto nas redes sociais digitais foi na produção de conteúdo, que ficou restrito às transmissões online das comissões temporárias e das sessões remotas. Como os entrevistados explicaram, antes da pandemia havia mais variedade de conteúdo para ser divulgado e durante a pandemia, as pautas diminuíram.

3 CONCLUSÃO

O Senado Federal ficou reconhecido mundialmente após se tornar o primeiro Parlamento do mundo a manter o funcionamento das atividades legislativas pelo Sistema de Deliberação Remota (SDR). O órgão já proporcionava também, antes da pandemia, mecanismos de participação política online, sendo o principal deles o e-Cidadania. Este artigo mostra que algumas mudanças ocorridas no período impactaram a participação política online, como a priorização de votações e discussões que tinham pertinência com temas da pandemia e a suspensão das reuniões de comissões permanentes.

Com essas alterações, diversas propostas de origem popular que constavam no portal e-Cidadania sobre temas adversos à pandemia e demais sugestões feitas pelos usuários deixaram de ser analisadas pela ausência de funcionamento da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Além disso, o número de eventos interativos que permitiam participação popular diminuiu. Apesar disso, o número de Ideias Legislativas propostas pelos cidadãos foi maior em 2020, quando comparada ao ano anterior, o que demonstra que os usuários pareciam dispostos a propor e participar politicamente do Senado Federal naquele ano. Ou seja, o portal apresentou, no geral, um aumento no número de acessos e de participações após dois anos em queda, mas algumas das ferramentas de participação foram afetadas.

O artigo também mostrou que desde o início da pandemia de Covid-19 os usuários acessaram e utilizaram mais os mecanismos disponíveis, como os sites de redes sociais e parte das ferramentas internas do e-Cidadania. No Facebook e no YouTube, as sessões de votações e debates públicos passaram a ser transmitidas com mais frequência do que no ano anterior, já que essas eram as únicas atividades em funcionamento na Casa. Esses canais foram utilizados apenas como meios de divulgação de informação das atividades da Casa, mas não tiveram a intenção de promover participação política, desconsiderando o potencial

dos recursos participativos existentes. Assim, não é possível dizer que as mídias sociais digitais do Senado Federal implementaram mecanismos de participação digital na pandemia. Conforme afirma Silva (2018), voltar o olhar apenas para espaço institucionalizado e deixar de lado as redes sociais (onde o sujeito atual está) pode trazer prejuízos aos estudos da comunicação e da política. De acordo com Bernardes (2020), parece ser um consenso entre pesquisadores e gestores que o uso de tais ferramentas com intenções informativas é essencial para o funcionamento dos parlamentos contemporâneos, porém, não é suficiente para que as redes se convertam em instrumentos eficazes de engajamento, pois outras dimensões precisam ser levadas em conta e colocadas em prática.

Embora não tenha sido objeto da pesquisa, a análise permite afirmar que há um problema na questão do feedback do portal e das próprias redes sociais digitais em relação à participação dos usuários. Em geral, os cidadãos não recebem um retorno referente à participação realizada no site e criticam o sistema. A sensação de ser escutado e acolhido faz com o que o cidadão retorne para participar e estimule outras pessoas a fazerem o mesmo, qualificando o processo legislativo. Como afirma Marques (2008), os cidadãos só participam de iniciativas de participação digital quando consideram que elas, de fato, darão a oportunidade de atingir fins desejáveis. O desafio é compreender que não basta disponibilizar ferramentas, mas sim que deveria fazer parte da missão institucional traduzir a participação do cidadão em qualificação para o parlamento, implementando as interações dos cidadãos aos processos legislativos e oferecendo um feedback das suas demandas.

O mero aumento no fluxo das interações que ocorreram nas plataformas do Senado Federal não representa e não representou mais participação online ou mais qualidade na participação já existente. Apesar da existência dos recursos disponíveis e do período da pandemia, em comparação ao ano anterior, ter gerado mais acessos e interações, não houve a preocupação em absorver as contribuições dos cidadãos.

É possível dizer que o Senado Federal oferece uma estrutura para acolher os cidadãos, composta pela plataforma e-Cidadania e pelos sites de redes sociais, mas esbarra em limitações como falta de equipe técnica para atuar no melhor desenvolvimento das ferramentas, exclusão digital ainda existente no país, pouca divulgação, ausência de uma educação política e da cultura da participação e baixo ou nenhum interesse por parte dos parlamentares em utilizar as ferramentas. Pode-se dizer que o Parlamento está digitalizado, mas a digitalização em si mesma é insuficiente para promover uma efetiva participação online. A participação política só funciona quando gera um impacto no processo decisório e existem muitos gargalos para que isso ocorra de fato.

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.

BERNADES, Cristiane. **Engajamento público e o uso institucional do Facebook nas assembleias legislativas da Região Sudeste**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, 2021.

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.

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.

FREITAS, Christiana Soares de; LIMA, Fernanda Fiuza; LIMA, Fernanda Queiroz. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-Democracia no Brasil. **Organizações & Sociedade**, 2015.

GOMES, Wilson. *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. Edições Sesc, 2018.

LESTON-BANDEIRA, C. *The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies*

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. *Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online*. E-Compós. 2007.

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.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, p. 111-136, 2016.

SENADO FEDERAL. *Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação*

SOARES, CRISTIANO FERRI; REHBEIN, FARIA MALENA. **A política de parlamento aberto**: uma análise crítica da câmara federal brasileira, 2015.

TYUMRE, Mandisi Goodwin. **E-Parliament to e-democracy**: creating a model for effective management of public content. 2012. Tese de Doutorado. Stellenbosch: Stellenbosch University.