



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**MARCELA ROCHA DE SÁ**

**A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NAS PLATAFORMAS DIGITAIS DO  
SENADO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: UM ESTUDO  
SOBRE AS MUDANÇAS NO PERÍODO**

Brasília  
2021

**MARCELA ROCHA DE SÁ**

**A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NAS PLATAFORMAS DIGITAIS  
DO SENADO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: UM  
ESTUDO SOBRE AS MUDANÇAS E DESAFIOS NO PERÍODO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Comunicação e Sociedade.

Linha de pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais

Orientador: Dr. Sivaldo Pereira da Silva

Brasília  
2021

**MARCELA ROCHA DE SÁ**

**A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NAS PLATAFORMAS DIGITAIS DO  
SENADO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: UM ESTUDO  
SOBRE AS MUDANÇAS NO PERÍODO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Comunicação e Sociedade, sob orientação do Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva, aprovada em 22 de Fevereiro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva** (Orientador)  
PPGCOM/UnB

---

**Prof. Dra Christiana Soares de Freitas** (membro 1)  
PPGCOM/UNB

---

**Prof. Dra. Isabele Mitozo** (membro 2)  
PPG/UFMA

## AGRADECIMENTOS

O caminho do mestrado exige mais do que dedicação pessoal e horas de leitura. Exige também uma rede de apoio que acredite no(a) discente, principalmente nos dias em que ele(a) não acredita mais, que ajuda a distrair nos dias de cansaço, que empurra para frente e não deixa desistir. É para essa incrível rede de apoio que registro aqui os meus agradecimentos.

Ao meu pai Abadá, que não está mais conosco e infelizmente não me viu passar na seleção, mas sempre acreditou em mim, na minha capacidade e no meu futuro. Obrigada, pai, por ter investido na minha trajetória profissional, na minha formação pessoal e na minha autoestima, com tantos elogios à sua “princesa”.

À minha mãe Moema, que graças a Deus está comigo, por ter me incentivado a fazer o processo seletivo, por ter me acompanhado na preparação, na aprovação e nos dois anos de pesquisa. Obrigada por sempre ter acreditado em mim, por comemorar cada passo conquistado, por me incentivar a ser uma estudante e uma profissional melhor todos os dias e pelo seu amor diário.

Ao meu marido Leandro, que mesmo trabalhando incansavelmente, sempre que eu pedia tirava um tempo para me ensinar, me dar aulas que não tive na graduação, ler meus textos e revisá-los. Obrigada pelo seu tempo para me ajudar, pelos estímulos a cada “surto”, por me motivar e por todo o carinho.

À minha irmã, ao meu afilhado e ao meu cunhado, obrigada por vocês estarem sempre presentes, por serem as melhores companhias para distrair a mente, por vibrarem por mim e por fazerem minha rotina mais leve.

Às minhas amigas Mariah Sampaio e Maria Carolina Lopes, duas mestres exemplares que muito contribuíram com conhecimento, revisão e incentivo. Muito obrigada por toda ajuda e por tornarem possível tudo isso.

Aos meus amigos, obrigada pela torcida diária e pela amizade incondicional. Agradeço ter tido vocês em mais essa etapa da minha vida.

Ao meu professor e orientador Sivaldo Pereira, obrigada pelas lições e paciência durante todo o mestrado.

Às professoras Isabele Mitozo e Christiana Freitas, duas mulheres incríveis, por terem aceitado o convite para participar da minha banca e contribuído com excelentes observações. Vocês me inspiram!

Aos entrevistados desta dissertação, meu muito obrigada por disponibilizarem tempo com tanta generosidade.

Aos meus colegas da Universidade de Brasília, que infelizmente tive pouco contato por conta da pandemia, obrigada por terem sido tão companheiros e generosos nesse período que foi difícil para todos nós. Um agradecimento especial às colegas Luiza Rossi e Valéria Castanho. À Regina Oliveira, do PPGCOM, obrigada pela disponibilidade quando precisei tirar dúvidas e trocar documentos.

Ao meu chefe Alex Capella, que possibilitou que eu trabalhasse ao mesmo tempo que estudasse.

Por fim, agradeço a Deus por me abençoar e me proteger com força, saúde e capacidade para realizar.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta aspectos de como se deram mudanças nos mecanismos de participação digital oferecidos pelo Senado Federal, no início da pandemia da Covid-19, que ocorreu no ano de 2020, a partir da implementação do Sistema de Deliberação Remoto (SDR), que permitiu o funcionamento das sessões deliberativas de maneira virtual. O objetivo é responder a seguinte pergunta: como a implementação das sessões deliberativas remotas no Senado Federal alteraram a forma do cidadão participar do processo legislativo durante a pandemia? Para operacionalizar, foram analisadas as redes sociais digitais que transmitiram as sessões remotas, como *Facebook* e *YouTube*, além da ferramenta de participação social institucional da Casa, o *e-Cidadania*. Também foram realizadas entrevistas com gestores responsáveis pelas ferramentas digitais. Concluiu-se que o Senado Federal ofereceu estrutura e mecanismos 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 da participação. 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. Desse modo, além de buscar compreender as mudanças na participação digital neste período, a intenção foi 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 dissertation presents aspects of how changes took place in the mechanisms of digital participation offered by the Federal Senate at the beginning of the Covid-19 pandemic, which occurred in 2020, from the implementation of the Remote Deliberation System (SDR), which allowed the functioning of the deliberative sessions in a virtual manner. The objective is to answer the following question: how did the implementation of remote deliberative sessions in the Federal Senate change the way citizens participate in the legislative process during the pandemic? In order to operationalize it, digital social networks that broadcast the remote sessions were analyzed, such as Facebook and YouTube, in addition to the House's institutional social participation tool, e-Cidadania. Interviews were also conducted with managers responsible for the digital tools. It was concluded that the Federal Senate offered 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 affirm the same about the quality of participation. e-Cidadania had some of its tools affected by the changes in the functioning of the Senate remotely and social network sites were used for informational and not for participatory purposes. Thus, in addition to seeking to understand the changes in digital participation in this period, the intention was to contribute in the debate on the paths for participation in the Legislature in a world with or without a pandemic.

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

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Passo 1: usuário deve clicar em ‘Participe’ e informar o e-mail .....	63
<b>Figura 2</b> - Passo 2: após receber o e-mail, o usuário acessa a enquete.....	63
<b>Figura 3</b> - Passo 3: O usuário é redirecionado para uma página, onde pode responder o questionário .....	64
<b>Figura 4</b> - Página da Consulta Pública do e-Cidadania .....	80
<b>Figura 5</b> - Exemplo de Eventos Interativos no e-Cidadania.....	80
<b>Figura 7</b> - Página do Facebook do Senado Federal .....	82
<b>Figura 8</b> - Termos de Uso do Facebook da TV Senado .....	84
<b>Figura 9</b> - Rádio Senado no Facebook .....	85
<b>Figura 10</b> - Página do YouTube do Senado Federal .....	86
<b>Figura 11</b> - Página do YouTube da TV Senado .....	87
<b>Figura 12</b> - Página da Ouvidoria do Senado Federal.....	89
<b>Figura 13</b> - Página da Procuradoria da Mulher .....	90
<b>Figura 14</b> - Serviço de informação ao público .....	91
<b>Figura 15</b> - Print da página do Senado Verifica .....	92
<b>Figura 16</b> - Exemplo de resposta aos usuários no Facebook da TV Senado .....	119
<b>Figura 17</b> - Exemplo de chat aberto durante a sessão remota .....	124
<b>Figura 18</b> - Exemplo de chat fechado durante a sessão deliberativa.....	124
<b>Figura 19</b> - Comentário de usuário sobre os chats estarem fechados durante a sessão	125

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Posts mais visualizados no Facebook do Senado em 2019 .....	114
<b>Tabela 2 –</b> Posts mais visualizados no Facebook do Senado em 2020 .....	115
<b>Tabela 3 -</b> Posts mais visualizados no Facebook da TV Senado 2019.....	119
<b>Tabela 4 -</b> Posts mais visualizados do Facebook da TV Senado em 2020.....	120



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Comparativo das normas das sessões ordinárias pelo regimento interno do Senado Federal e pelo Ato da Mesa que implementou as sessões remotas em 2020.....	73
<b>Quadro 2</b> - Quadro comparativo da tramitação das Medidas Provisórias pelo Regimento Interno e pelo Ato da Mesa que instituiu as sessões remotas em 2020.....	74
<b>Quadro 3</b> - Canais de comunicação do Senado Federal.....	88
<b>Quadro 4</b> - Dados analisados no Facebook da TV Senado e do Senado.....	93
<b>Quadro 5</b> - Dados analisados no YouTube da TV Senado.....	94
<b>Quadro 6</b> - Dados analisados sobre o portal e-Cidadania .....	94

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Visualizações totais no portal e-Cidadania em 2019 e 2020.....	95
<b>Gráfico 2</b> - Quantidade de usuários e de novos visitantes que acessaram o e-Cidadania em 2019 e 2020 .....	96
<b>Gráfico 3</b> - Quantidade de visualizações, usuários e de novos visitantes que acessaram o e-Cidadania em 2017 e 2018 .....	97
<b>Gráfico 4</b> - Quantidade de Ideias Legislativas propostas e de autores que propuseram no portal e-Cidadania em 2019 e 2020 .....	98
<b>Gráfico 5</b> - Quantidade de apoios às Ideias Legislativas e apoiadores no portal e-Cidadania em 2019 e 2020 .....	99
<b>Gráfico 6</b> - Quantidade de proposições que receberam votos da população no portal e-Cidadania em 2019 e 2020 .....	102
<b>Gráfico 7</b> - Quantidade de cidadãos que votaram e de votos nas consultas públicas (enquetes) do portal e-Cidadania em 2019 e 2020.....	103
<b>Gráfico 8</b> - Quantidade de eventos interativos, eventos com comentários e com comentários lidos no portal e-Cidadania em 2019 e 2020 .....	105
<b>Gráfico 9</b> - Quantidade de comentários, participantes e de comentários lidos pelos senadores durante os eventos interativos.....	106
<b>Gráfico 10</b> - Postagens com a transmissão das sessões remotas ao vivo no Facebook do Senado Federal .....	110
<b>Gráfico 11</b> - Comparativo de comentários gerais dos usuários nos posts analisados com os comentários respondidos pela equipe do Senado Federal .....	112
<b>Gráfico 12</b> - Média de visualizações nos posts analisados por semestre nos anos de 2019 e 2020 .....	114
<b>Gráfico 13</b> - Quantidade de posts com vídeos das sessões deliberativas remotas em 2019 e 2020 no Facebook da TV Senado.....	117
<b>Gráfico 14</b> - Quantidade de visualizações dos posts do Facebook da TV Senado em 2019 e 2020 .....	118
<b>Gráfico 15</b> - Quantidade de sessões deliberativas remotas transmitidas ao vivo e de comentários em 2019 e 2020 no Youtube da TV Senado.....	121
<b>Gráfico 16</b> - Quantidade de chats (espaços para comentários) abertos e fechados no YouTube da TV Senado em 2019 e 2020.....	123

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.2 CONTEXTO E PROBLEMA DE PESQUISA .....	13
1.2. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS .....	15
1.3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	16
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	17
<b>2 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA</b> .....	19
2.1. REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA: CONCEITO E DIMENSÕES .....	19
2.2. A REPRESENTAÇÃO ESTÁ EM CRISE? .....	22
2.3. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUAS COMPREENSÕES TEÓRICAS .....	24
2.4. <i>ACCOUNTABILITY</i> , COMUNICAÇÃO E PARLAMENTO .....	28
<b>3 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO UTILIZADAS POR GOVERNOS: UM CAMINHO PARA A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO?</b> .....	31
3.1 DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO <i>ONLINE</i> .....	31
3.2. PARLAMENTO DIGITAL E PARLAMENTO ABERTO: PRINCÍPIOS E CONCEITOS .....	40
3.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA <i>ONLINE</i> EM PARLAMENTOS: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS .....	46
3.4. INTERNET E AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS DO SENADO FEDERAL PRÉ-PANDEMIA .....	53
3.4.1. Website .....	54
3.4.2. Audiências públicas, sessões deliberativas e comissões .....	56
3.4.3. E-Cidadania .....	57
3.4.4. Redes Sociais .....	59
3.4.5. Data Senado .....	62
<b>4. O PARLAMENTO DIGITAL, O SENADO FEDERAL E A COVID-19: A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA REMOTO DURANTE A PANDEMIA</b> .....	65
4.2. A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E O SENADO FEDERAL: UM CONTEXTO HISTÓRICO.....	68
4.3 MUDANÇAS NOS PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS: O REGIMENTO E	

PREVISÃO DO SDR .....	71
<b>5. PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ONLINE DURANTE A COVID-19 NO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>77</b>
5.1 - PLATAFORMA 1: SESSÕES DELIBERATIVAS REMOTAS .....	77
5.2. PLATAFORMA 2: <i>E-CIDADANIA</i> : CANAL INSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO DO SENADO FEDERAL .....	78
5.3. PLATAFORMA 3: REDES SOCIAIS E AS LÓGICAS DE FUNCIONAMENTO.....	81
<b>5.3.1 – Facebook.....</b>	<b>82</b>
<b>5.3.1 – YouTube .....</b>	<b>85</b>
<b>5.3.1 – Outras redes .....</b>	<b>87</b>
5.4. OUTROS INSTRUMENTOS DIGITAIS E SEUS IMPACTOS NA PARTICIPAÇÃO.	88
<b>5.4.1 – Ouvidoria.....</b>	<b>89</b>
<b>5.4.2 – Procuradoria Especial da Mulher.....</b>	<b>90</b>
<b>5.4.3 – Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo.....</b>	<b>91</b>
<b>5.4.4 – Senado Verifica!.....</b>	<b>91</b>
6 ANÁLISE DE RESULTADOS .....	93
6.1. COLETA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS DADOS.....	93
<b>6.1.1 Coleta no <i>e-Cidadania</i>.....</b>	<b>95</b>
<b>6.1.2 Coleta no Facebook do Senado Federal.....</b>	<b>116</b>
<b>6.1.3 Coleta no Facebook da TV Senado .....</b>	<b>121</b>
<b>6.1.4. Coleta no YouTube da TV Senado.....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em particular da Internet, tornou-se um meio para aprimoramento da democracia, transformou as relações entre Estado e sociedade civil e se mostrou um recurso valioso para agentes políticos e para o Parlamento (LESTON-BANDEIRA, 2007; MARQUES, 2008; GOMES, 2011). Em uma era de hiperconexão (GOMES, 2016), em que os cidadãos estão sempre conectados na rede, era de se esperar que os meios de comunicação digital tivessem impacto direto sobre a democracia, a política e o governo.

Há diversas análises (COLEMAN, 1999; LESTON-BANDEIRA, 2007; POGREBINSCHI, 2017; NOVECK, 2018; GOMES, 2008; MARQUES, 2011; FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015; MITOZO, 2020) sobre a contribuição da internet em promover maior aproximação entre representantes e representados para modificar as formas de eleitor e eleito se relacionarem e comunicarem, e para estimular o surgimento de plataformas que viabilizam a participação da sociedade no processo político.

Nesse contexto, foi criado o conceito de Democracia Digital ou e-democracia, definida por Gomes (2011) como o emprego de dispositivos, aplicativos e ferramentas de tecnologias digitais para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos.

Dentro desse estudo, os temas das Teorias da Democracia como participação, deliberação, *accountability*, transparência, dados abertos, entre outros, ganharam, a partir da democracia digital, uma dimensão com foco no digital e nas TICs. Para fins desta dissertação, serão abordados os subtemas da e-participação ou participação política *online* e do Parlamento Digital. O primeiro é definido por Ribeiro e Barbosa (2016) como o uso das TICs para promover a participação do cidadão nas decisões governamentais. Corrobora com a ideia, Pogrebinschi (2017), importante pesquisadora do tema. Para ela, a participação digital é toda forma de participação que envolve tecnologias de informação e comunicação 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” (POGREBINSCHI, 2017, p. 14).

Gomes (2005) considera a internet um recurso valioso para a participação política, de grande impacto para a democracia e com capacidade de transferir poder aos cidadãos. Para o autor, além de oferecer meios para a expressão das visões políticas e alternativas que podem influenciar os agentes da esfera pública, a internet apresenta, em seus dispositivos, instrumentos para que os cidadãos se tornem politicamente ativos. Assim, as plataformas de redes sociais

*online* permitem aos cidadãos, antes sem muitas ferramentas de ação direta, que participem e opinem nas questões políticas. Leston-Bandeira e Bender (2013) também sustentam que os *sites* de redes sociais têm alto potencial para estimular a habilidade de instituições legislativas em promover o engajamento dos cidadãos.

Já o Parlamento Digital, outro subtema abordado nesta dissertação, trata dos parlamentos que utilizam a tecnologia para inserir os cidadãos no processo de tomada de decisão pública. Coleman (2009) é um dos expoentes nessa área, tendo analisado experiências de consulta parlamentar *online* no Reino Unido. Para o autor, a internet tem o potencial de aumentar o engajamento de pessoas que opinam sobre os assuntos, além de gerar e conectar redes de interesse em comum.

Iniciativas que contemplam, na prática, os conceitos de Parlamento Digital e de e-participação acontecem, por exemplo, a pelo menos uma década, nas casas legislativas federais do Brasil, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. As instituições passaram a adotar, em 2009 e 2012, plataformas institucionais que permitem a participação *online* do cidadão nas questões legislativas. Por meio dos portais institucionais *e-Cidadania*, do Senado Federal e *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados, o cidadão pode acompanhar e participar das atividades legislativas, bem como propor projetos de lei e votar em consultas públicas. Além disso, os cidadãos também têm acesso às plataformas de redes sociais *online*, como Facebook, Twitter e YouTube, onde também podem acompanhar e, em alguma medida, participar do processo legislativo.

Com a chegada da pandemia do novo coronavírus no Brasil, em janeiro de 2020, causada pelo vírus SARS-CoV-2<sup>1</sup>, 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 os processos políticos decisórios, considerando a interrupção das atividades presenciais por conta do distanciamento social – medida adotada para separar um cidadão ou vários do convívio com outras pessoas para evitar a proliferação do vírus. De acordo com dados do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), o aumento no tráfego de internet aumentou de 30% a 50% e o pico diário de tráfego passou de 11 Tb<sup>2</sup>.

Nos Parlamentos, o Senado Federal implementou de forma inédita no mundo um sistema de deliberação remota que se tornou exemplo para o restante do Brasil e do

---

<sup>1</sup> SARS-CoV-2 é o nome dado ao vírus da família do coronavírus que causa a doença Covid-19.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://nic.br/noticia/na-midia/trafego-da-internet-no-brasil-aumenta-com-impacto-da-covid-19-e-ix-br-passa-de-11-tbps/>. Acesso em 20 de maio de 2020.

mundo.<sup>3</sup>A participação *online* também sofreu alterações. De acordo com dados do Senado Federal, a participação pela plataforma institucional *e-Cidadania* dobrou nesse período<sup>4</sup>. Por outro lado, determinadas atividades legislativas foram suspensas temporariamente.<sup>5</sup>

Neste contexto e diante da evidência de que a internet se tornou um dos principais meios para o cidadão acompanhar e participar das atividades legislativas, o presente estudo busca compreender como ocorreu a implementação do sistema remoto, a fim de analisar como e quais foram as mudanças institucionais e ferramentais que geraram impactos nas formas de participação online.

Nas páginas seguintes deste capítulo, serão apresentados, com maior detalhamento, o contexto que originou esta pesquisa e o problema central a ser abordado. Logo após, segue-se com os objetivos gerais e específicos e o percurso metodológico. Por fim, será apresentada a estrutura da dissertação, detalhando o conteúdo dos próximos capítulos.

## 1.2 CONTEXTO E PROBLEMA DE PESQUISA

Em dezembro de 2019, um novo vírus da categoria Coronavírus foi identificado em Wuhan, na China. O primeiro caso de contaminação da doença, então 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. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o caso como pandemia e orientou que os países atingidos adotassem as medidas de higiene, isolamento, distanciamento social e/ou *lockdown*<sup>6</sup> para evitar aglomerações, o aumento no número do contágio e, conseqüentemente, mais mortes.

Os casos de coronavírus, até então, foram crescendo exponencialmente ao redor do mundo, chegando a mais de 246 milhões de casos e mais de 4 milhões de mortos<sup>7</sup> até outubro de 2021. No contexto da doença, o grande problema inicial, além da falta de vacinas e

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.nic.br/noticia/releases/relatorios-do-nic-br-analisam-influencia-da-covid-19-na-internet-no-brasil/>. Acesso em 15 ago. 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/06/participacao-popular-por-meio-do-portal-e-cidadania-aumentou-na-pandemia>. Acesso em 20 set. 2020.

<sup>5</sup> As comissões e sessões solenes foram suspensas no início do distanciamento social.

<sup>6</sup> Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/oms-declara-pandemia-do-novo-coronavirus.shtml#:~:text=A%20OMS%20%28Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%29%20decidiu%2C%20nesta,est%C3%A1%20fora%20de%20controle%20nem%20que%20mundo%20>>. Acesso em 15 abr. 2020.

<sup>7</sup> Disponível em: < <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&mid=%2Fm%2F02j71&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>> . Acesso em 29 out. 2021.

medicamentos, foi a questão do colapso dos sistemas de saúde, que não tinham condições de atender a todos os contaminados.

Diante deste cenário, empresas, instituições, 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 do mundo a desenvolver uma tecnologia em 7 dias corridos e implantá-la por meio do Ato da Comissão Diretora 7/2020<sup>8</sup> para acomodar um plenário virtualmente e garantir a sessão deliberativa de maneira remota<sup>9</sup>. Por meio da solução, com o Sistema de Deliberação Remota (SDR), os senadores brasileiros passaram a debater as pautas, apresentar emendas e destaques, além de registrar presença e 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 uma videoconferência<sup>10</sup> para que o Senado apresentasse o SDR. A tecnologia foi compartilhada com mais de 3 mil parlamentos nacionais e subnacionais do mundo inteiro, em quatro línguas. Com isso, o Senado publicou um manual para uso da tecnologia, com o objetivo de auxiliar outros parlamentos do mundo na adoção de um sistema de votação virtual. O material foi baixado mais de 3.500 vezes por parlamentos de cinco continentes.

É importante ressaltar que antes da pandemia aconteciam também outras atividades legislativas, além das sessões de votação, como audiências públicas, reuniões de comissão, de Frentes Parlamentares e sessões solenes. Algumas eram transmitidas virtualmente pelas plataformas digitais disponibilizadas pelo Senado, como Youtube e Facebook e pela plataforma institucional de participação, o *e-Cidadania*<sup>11</sup>. Desse modo, todo cidadão com acesso digital tinha a oportunidade de acompanhar essas atividades tanto presencialmente, nas galerias e nas áreas dedicadas aos visitantes, como virtualmente, por meio das plataformas mencionadas.

Durante a pandemia, as atividades legislativas sofreram alterações. Foram mantidas as sessões remotas, audiências públicas e comissões destinadas a discutir o orçamento de projetos relacionados à Covid-19. Nos casos das sessões deliberativas, o cidadão continuou com a oportunidade de acompanhar, pois foram transmitidas em tempo real pela TV Senado, pela Rádio Senado, pelo Youtube e Facebook. Além disso, o cidadão também pode continuar

---

<sup>8</sup> Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>>. Acesso em 15 abr. 2020.

<sup>9</sup> Disponível em: < <http://www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/index.html>>. Acesso em 12 ago. 2021.

<sup>10</sup> Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=W-Feo7fabik&feature=youtu.be>>. Acesso em 20 set. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso em 20 mar. 2020.



participando de determinados processos legislativos pelo portal *e-Cidadania*, que oferece três formas de participação: **Ideia Legislativa**, onde ele(a) pode enviar e sugerir propostas de lei; **Consulta Legislativa**, para o cidadão opinar sobre as discussões que estão em pauta; e **Eventos Interativos**, para participar de audiências públicas e sabatinas com perguntas e comentários.

Diante do contexto apresentado e considerando as mudanças que a Covid-19 trouxe para as atividades legislativas, pretende-se explorar aqui, levando em conta os conceitos de ‘democracia digital’, ‘parlamento digital’ e ‘participação *online*’, como a implementação das sessões remotas mudaram a forma do cidadão participar digitalmente dos processos legislativos.

Espera-se, no fim, cooperar com o debate sobre participação *online* no Parlamento Brasileiro, especialmente em tempos de pandemia, bem como contribuir para os estudos da área de conhecimento sobre os instrumentos que garantem ao cidadão o direito de acompanhar e participar efetivamente das decisões políticas. Além disso, gerar mais insumos teórico-práticos para o debate acerca da participação no processo legislativo em um mundo pós-pandemia.

## 1.2. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como, a partir da implementação das sessões deliberativas remotas, a forma do cidadão participar do processo legislativo no Senado Federal foi alterada. A partir do mapeamento das ferramentas digitais disponibilizadas pela instituição para participação do cidadão e dos elementos teóricos e empíricos, será realizada uma análise comparativa entre o 1º ano da pandemia, 2020, com o ano anterior para apontar quais e como se deram as mudanças na forma e na qualidade da participação cidadã por meio dos canais digitais oferecidos pelo Senado Federal.

Considerando as ferramentas institucionais digitais disponíveis pelo Senado Federal para o cidadão participar do processo legislativo e orientada pelo fortalecimento da democracia digital, apresenta-se o problema de pesquisa: Como as sessões remotas implementadas durante a pandemia da Covid-19 mudaram a forma do cidadão participar digitalmente do processo legislativo no Senado Federal?

Desdobrando-se o objetivo geral em questões específicas, espera-se:

- a) Identificar as ferramentas de participação disponíveis antes da Covid-19 e fazer um comparativo com as utilizadas durante a pandemia;
- b) Analisar, comparativamente, os dados referentes à participação nos períodos mencionados;

- c) Verificar se e como as contribuições dos cidadãos nas plataformas digitais foram acatadas pelo Parlamento;
- d) Compreender, após entrevistas, como ocorreu o trabalho das equipes durante a pandemia, em relação ao ano anterior

### 1.3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para examinar o impacto e as mudanças trazidas nas formas de participação *online* em meio à pandemia, foi realizada uma pesquisa que associa os métodos qualitativo e exploratório, com a utilização de dados quantitativos. Para Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é considerada um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. Portanto, uma de suas modalidades é a pesquisa exploratória. Nessa pesquisa, considerada interpretativa, segundo ele, o investigador está geralmente envolvido em uma experiência sustentada e intensiva com os participantes. Na concepção do autor, entre os principais procedimentos qualitativos, estão a coleta de dados e a interpretação pessoal dos achados.

A presente pesquisa foi realizada a partir de instrumentos metodológicos tais como pesquisa bibliográfica, mapeamento de experiências de participação do Senado Federal, coleta de dados, entrevistas com gestores e análise dos dados coletados.

A primeira etapa foi a coleta de dados 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. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores que compõem as equipes de cada plataforma digital mencionada.

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. A escolha justifica-se por ser o período em que aconteceram as sessões deliberativas remotas no Senado Federal, objeto que permeia este estudo. É importante ressaltar que nesse período, de 21 a 25 de setembro de 2020, ocorreram ainda sessões semipresenciais para votação de autoridades. Elas também foram coletadas para esta dissertação. Somente não foram coletadas as sessões extraordinárias.

No primeiro momento foi realizada a coleta de dados relativos aos períodos mencionados. Foram baixados de forma manual, sem uso de ferramentas, e colocados em planilhas eletrônicas os *posts* das sessões públicas remotas que foram publicados nas páginas do *Facebook* do Senado, da *TV Senado* e do *YouTube* da *TV Senado*, nos anos de 2019 e 2020. Nas planilhas foram feitas tabelas e quadros com informações específicas sobre cada *post*, como

data, número de comentários, número de comentários respondidos pela equipe que gere a página, número de compartilhamento e de curtidas. Utilizamos, portanto, como *corpus* um total de 375 publicações nas plataformas de redes sociais *online*.

Em relação ao portal *e-Cidadania* fizemos a coleta por meio dos relatórios públicos divulgados no próprio sítio eletrônico. Analisamos os dados referentes às três modalidades de participação: a) ideias legislativas; b) consultas públicas e c) eventos interativos. Nos eventos interativos, que permite que o cidadão comente e pergunte em tempo real em audiências públicas e sabatinas, foram analisados quantos eventos aconteceram em cada período e quantos comentários e perguntas foram enviados em cada evento.

Sobre as consultas públicas, espaço onde os cidadãos podem opinar sobre proposições legislativas antes de chegarem à tramitação final, foram analisados o total de projetos de lei disponibilizados em cada período e a quantidade de contribuição que receberam. Em relação à Ideia Legislativa, ferramenta que permite que os cidadãos alterem ou criem projetos de leis, foram analisadas quantas foram criadas nos períodos, quantas se transformaram em Projeto de Lei ou PEC e quantas contribuições receberam. Além disso, também foi solicitado ao Senado o número de acessos no *e-Cidadania* em ambos os períodos.

Em seguida, realizamos entrevistas semiestruturadas com três servidores responsáveis pela gestão das plataformas digitais pesquisadas (*e-Cidadania*, *Facebook* e *YouTube*). Elas foram realizadas por meio do aplicativo *Zoom* no mês de setembro de 2021. Essa etapa colaborou de forma relevante para a análise qualitativa dos dados pesquisados, pois ajudaram a compreender os processos internos e políticos, além de apontar os desafios encontrados nesse período. Por fim, foram reunidas as informações obtidas nas entrevistas e sistematizadas junto aos dados obtidos para analisar teórica e empiricamente a qualidade da participação nesse período da pandemia causada pela Covid-19.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para um melhor entendimento desta dissertação, o trabalho foi dividido em três capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro, apresenta-se um debate mais clássico em Teorias da Democracia, que envolvem conceitos e debates de fundo em relação ao tema principal, como a democracia participativa e *accountability*. Também é abordado o tema da representação, utilizando a literatura de Pitkin (1972), Rousseau (2011) e Manin (1997), sintetizados com a discussão sobre a crise da representação.

Após essa discussão teórica clássica, o segundo capítulo trata da Internet, traçando um paralelo com os temas da democracia digital, participação política *online* e Parlamento Digital no contexto pré-pandemia. Também neste capítulo apresenta-se um mapeamento das principais experiências nacionais e internacionais de parlamento digital e aberto. Por fim, ainda neste tópico, abordamos as ferramentas digitais de participação política *online* disponíveis no Senado Federal antes do início da pandemia causada pela Covid-19.

O terceiro capítulo dedica-se, enfim, ao objeto desta dissertação, utilizando os conceitos apresentados até então no contexto da pandemia. Apresenta-se logo no início um contexto histórico da pandemia e de como se deram os processos de digitalização. Em seguida será exposto como funciona a estrutura do Senado Federal e um breve histórico político.

Já o quarto capítulo elucida a identificação das plataformas e instrumentos de participação política *online* que foram utilizadas durante a pandemia. No quinto capítulo são mostrados os dados coletados e as entrevistas. Por fim, nas conclusões, discute-se a análise dos resultados obtidos na dissertação e os desafios encontrados pelos gestores das redes sociais *online* e do *e-Cidadania*.

## 2 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Este capítulo tem o objetivo de apresentar uma discussão clássica em Teorias da Democracia, abordando alguns dos principais conceitos: representação, democracia participativa e *accountability*. Para tanto, inicialmente foi abordado o tema da Representação Democrática, utilizando a literatura de Pitkin (1972), Rousseau (2011) e Manin (1997). Na seção seguinte, foi realizado um debate sobre a possível crise da representação, que envolve fatores como o descontentamento com a democracia representativa e a desconfiança do cidadão na classe política, abstenção eleitoral, desconexão entre representantes e representados. Logo depois, o texto trata do conceito de Democracia Participativa, baseado em autores como Pateman e Barber, que defendem a participação dos cidadãos na tomada de decisões. Por fim, o foco repousa sobre o conceito de *accountability*, utilizando Pitkin (1972), Schedler (1999) e O'Donnell (1998).

### 2.1. REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA: CONCEITO E DIMENSÕES

De acordo com Pitkin (1972), o conceito da palavra representação é “altamente complexo” e tem sido abstrato. Em seu livro, “O Conceito da Representação”, ela faz uma passada histórica da evolução do conceito, apresentando os significados desde a Antiguidade. A autora explica que a palavra foi muito utilizada nos tempos modernos, vinculada à ideia de democracia, liberdade e justiça, mas afirma que o significado tem pouco a ver com isso. Para ela, representação não tem por que significar governo representativo apenas.

Um rei pode representar uma nação e um embaixador. Qualquer servidor público pode representar, em algumas ocasiões o Estado. Assim, instituições e os exercícios que incorporam algum tipo de representação ocorrem necessariamente em qualquer sociedade articulada, sem que tenha a ver com autogoverno popular (PITKIN, 1972, p. 2).

Para explicar o significado, Pitkin elucida que representação tem origem latina da palavra *repraesentare*, que também não tinha a ver com a ideia de governo, pois significa “tornar presente ou manifesto, ou apresentar novamente”.

Pode significar torná-los literalmente presentes, trazê-los à presença de alguém. Também pode significar apresentar-se à corte em resposta a uma convocação; literalmente, tornar-se presente. Pode significar também tornar presente uma abstração em um objeto, ou por meio dele, como ocorre quando uma virtude parece encarnada na imagem de certo rosto. E pode significar a substituição de um objeto por outro – em vez do outro –, ou a antecipação de

um evento, trazendo-o para o presente. Pode significar “desempenhar imediatamente” e mesmo “pagar em dinheiro”. Não tem a menor relação com pessoas representando outras pessoas, ou com o Estado romano (PITKIN, 1972, p. 17).

Após as Revoluções Francesa e Americana, que transformaram a representação em um direito de homens, Pitkin (1972) explica que assim a representação veio a significar representação popular, guardando uma relação com a ideia de autogoverno, onde cada homem tinha o direito de decidir o que pensa. Em consonância com essa ideia, Almeida (2011) afirma que o conceito de representação política surge no exclusivismo do Estado no exercício do poder político, sustentado por uma soberania manifesta por meio do voto.

Para Pitkin (1972), a ideia de representação ligada à teoria política moderna surgiu no final do século XVII com o livro de Thomas Hobbes “O Leviatã”. Contudo, o desenvolvimento do conceito na teoria política continuou com as revoluções democráticas dos séculos XVII e XIX e com o surgimento de lutas políticas, como o sufrágio universal, divisão em distritos, proporcionalidade, instituições executivas e legislativas, entre outros.

Manin (1997) também definiu o conceito de representação em sua obra clássica “*The principles of representative government*”. A origem do termo vem da Idade Média, no contexto da Igreja e das cidades e das suas relações com o rei ou o imperador. Para ele, a origem reside na ideia inicial de que uma comunidade delegava a alguns membros poderes de unir aqueles que os haviam indicado.

Anos depois, Pitkin (2006) tratou de conceitos centrais para a discussão da representação: o mandato e independência e a relação entre representação e democracia. A autora afirma que esse é um debate difícil de ser resolvido, entretanto discute o que um representante deve fazer: o que os representados querem ou o que ele achar melhor. Para isso, ela apresenta diferentes autores que tratam do funcionamento da representação, como Burke, Hamilton, Jay, Madison, Stuart Mill, Rousseau, entre outros.

Pitkin aborda Jean Jacques Rousseau (2011), que em “O contrato social” defendia que a representação retira a liberdade do povo. Ele admite um governo em que as decisões devem ser tomadas em conjunto com a sociedade, pois as pessoas são livres apenas quando se autogovernam, prevalecendo a “vontade geral”. Ou seja, de acordo com os autores apresentados por Pitkin, a representação não estaria sendo democrática, pois estaria anulando algum dos seus princípios básicos, como o direito do povo.

Outro autor citado por Pitkin é Edmund Burke, um dos primeiros teóricos que trata da representação no Parlamento, com a teoria da independência. Segundo a autora, Burke é um

teórico inconsistente e polêmico e dono de uma perspectiva elitista. Para ele, os membros do Parlamento (os representantes) são um grupo de elite, escolhidos por características intelectuais e morais para exercer um governo da razão e do melhor para a nação. Ao contrário de Rousseau, para Burke, o bem da nação não surge de uma vontade geral, mas de uma razão geral. Assim, os representantes não têm a obrigação de consultar os eleitores, por serem mais sábios e capacitados, e o povo é incapaz de governar a si mesmo por não estar apto a pensar ou agir sem orientação.

Conforme afirma Pitkin, o conceito de representação burkeano exclui a sensibilidade democrática diante do eleitorado. A autora, portanto, afirma que o que dá corpo à teoria da representação política de Burke é o complexo de ideias que ele defende - a representação da nação por uma elite, representações virtuais e reais dos distritos eleitorais, deliberação parlamentar, o reflexo das opiniões populares (Pitkin, 1985, p. 207).

Na obra de Pitkin, a autora também destaca os nomes de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, autores de *O Federalista* (1788) que afirmam que o governo representativo é adotado no lugar da democracia direta, porque seria impossível reunir muitas pessoas em um mesmo lugar. Para eles, a representação é um substituto da participação direta, a entendendo como um direito pessoal. Portanto, os autores defendem a representatividade política como um governo forte e eleito pelo povo. Na concepção dos autores, a representação é superior à democracia direta porque é capaz de assegurar o bem público sem a distração de interesses particulares, dos quais chama de “facções”.

John Stuart Mill, também citado na obra de Pitkin, é um pensador utilitarista que defendia o governo representativo, o sufrágio universal e a representação proporcional. Para o autor, a democracia representativa oferece mais oportunidade do cidadão participar na política, o que considera essencial para o desenvolvimento humano. Mill argumentava que o verdadeiro interesse de qualquer homem é a participação no interesse público e que ao buscar o interesse egoísta – o individual -, o homem se engana. De acordo com Pitkin (2006), Mill acreditava que mesmo uma minoria de cidadãos com espírito público seria suficiente se o sistema representativo fosse organizado de forma que os interesses egoístas fossem equilibrados igualmente, uns contra os outros, cada um anulando o outro como nas facções de Madison.

Outro ator importante para este debate é Bobbio (1986), que afirma que o conteúdo do conceito de representação ainda é bastante “controverso”, mas dado o contexto histórico, pode ser definido como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes. O autor apresenta em seu livro “Dicionário

da Política” três modelos de representação política: a) representação como delegação; b) representação como relação de confiança e c) representação como “espelho” ou representatividade sociológica.

No primeiro modelo, de origem medieval e já findado, tem a ideia de “mandato imperativo”, onde o representante está “encarregado” de falar em nome daqueles que o elegeram, comportando-se mais como um mensageiro político do que como um agente relativamente autônomo (SILVA, 2009).

O segundo formato, de acordo com Bobbio (1998), que trata da relação de confiança, também chamado de representação fiduciária, atribui ao representante uma posição de autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados. Já o terceiro modelo, o de “espelho”, é centrado mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Para o autor, os três modelos apresentam problemas, pois nenhum deles consegue “uma atuação completa” e que um modelo realista de representação deve conter elementos dos modelos examinados, mas num plano diverso.

Hoje, o fenômeno da representação política deve ser olhado como um fato global mais do que como uma série de relações de representação, reciprocamente independentes, estabelecidas entre os representantes e as circunscrições eleitorais (BOBBIO, 1998, p. 1105).

Conforme conclui Silva (2009), a representação política passou a sofrer críticas e a ser considerada, de algum modo, lesiva à democracia a partir dos anos 70. Segundo ele, havia dois lados neste debate:

De um lado estavam aqueles que aceitariam a representação, desde que ela não impedisse a participação e não conspirasse contra a igualdade política e, de outro, os que preferiam que a representação não existisse, mas que o povo exercesse diretamente a decisão sem corpos intermediários (SILVA, 2009, p. 30).

Foi nesse contexto, que segundo o autor, começaram a surgir movimentos e novas teorias sobre mecanismos democráticos que visassem aumentar a participação nas questões públicas. Mas, antes disso, e a partir dessas críticas, iniciou-se também um amplo debate sobre a crise da representação, um tema que será tratado no tópico seguinte.

## 2.2. A REPRESENTAÇÃO ESTÁ EM CRISE?



A representação política está em crise ou não? Esse é um debate que tem sido recorrente na literatura por diferentes motivos, que vão desde o descontentamento com a democracia representativa até a desconfiança do cidadão na classe política, abstenção eleitoral, desconexão entre representantes e representados. (ALMEIDA, 2011; SILVA, 2009; GOMES, 2007; BOBBIO, 1986; FARIA, 2015).

De acordo com Gomes (2007), a democracia é “um sistema de insatisfeitos” e os críticos – participacionistas, comunitaristas, libertaristas, deliberacionistas - indicam as insuficiências relativas ao seu modelo predileto ou a sua ênfase preferida da democracia. “Não há quem não arrole déficits. Todos querem democracia, todos querem mais democracia, todos acham que as democracias reais distam de algum ponto onde deveriam estar” (GOMES, 2007, p. 12).

Para o autor, o que há, no entanto, é uma crise na representação em si, e não na democracia. Alinhado, Bobbio (1986) é um dos autores que não insistem no lado negativo da representação democrática e não enxerga uma crise. Ele aponta algumas das dificuldades desse processo, como a limitação dos espaços políticos, insuficiência de educação dos cidadãos, “promessas não cumpridas”, mas defende que a democracia está passando por uma “transformação” e não por um colapso iminente.

A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo [...]. Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo (BOBBIO, 1986, p. 9).

Na mesma linha, Norris (2001) enxerga um exagero na ideia de crise e afirma que as democracias estão progredindo a partir da maior garantia de direitos e liberdades dos cidadãos. Marques (2008) corrobora com a ideia dos autores e explica que a democracia foi pouco aperfeiçoada depois que começou, no início do século XVIII. Desse modo, o que ele defende é que não há turbulências na democracia como um todo, mas sim uma crise na participação, referente às condições de participação política institucional da esfera civil, que enfrenta dificuldades.

Segundo Silva (2009), mesmo com críticos e defensores do sistema, o que há em comum entre eles é que é possível afirmar que há uma pressão por reformas e melhorias do sistema democrático, num processo que exige mudanças do sistema político.

Acredita-se que haja de fato uma crise do sistema político. Acredita-se também que, embora isso não seja estrutural a ponto de gerar antagonismos irreconciliáveis, pode ser estruturante, na medida em que enfraquece os

alicerces da ideia básica de democracia, ou seja, que a fonte do poder seja de fato a soberania popular. O que há na verdade é uma crise de legitimação que solicita uma reforma e reavaliação do modo como o conjunto dos cidadãos exerce esta soberania e como o Estado tenta materializá-la (SILVA, 2009, p. 34).

O fato é que esses apontamentos contrários ao modelo de democracia representativa, ou seja, o apoio a uma possível “crise da representação” ou situações de crise, deu espaço para proposição de mudanças no sistema democrático, que incluiria mais participação dos cidadãos nas tomadas de decisão (BARBER, 1984; PATEMAN, 1992 e URBINATI, 2007) e ao mesmo tempo mecanismos mais robustos de *accountability* (Pitkin, 1972; Schedler, 1999; O'DONNELL, 1998). Nas próximas seções, essas duas questões serão tratadas, para demonstrar como o processo de representação lida com essas duas importantes dimensões.

### 2.3. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUAS COMPREENSÕES TEÓRICAS

Contrapondo, portanto, os efeitos da democracia representativa, começaram a surgir, nas décadas de 60 e 70, autores como Carole Pateman e Benjamin Barber, para defender que os cidadãos deviam fazer parte da tomada de decisões e que isso provocaria um efeito de relação contínua entre o funcionamento das instituições e os indivíduos.

Pateman (1992), reconhecida autora do modelo participativo, lançou a obra “Participação e Teoria Democrática” com o intuito de contrapor o modelo liberal de Schumpeter (2017) – que defende que os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto e a discussão, deixando pouco espaço para formas de participação - e demonstrar, apoiada nos estudos dos filósofos Jean Jacques Rousseau e John Stuart Mill, que a participação política dos cidadãos nas questões públicas garantiria mais estabilidade, legitimação e poderia restabelecer o princípio da soberania popular.

Para iniciar o debate de Pateman é importante, porém, destacar como pensavam os filósofos Rousseau e Stuart Mill, que influenciaram a formação desse modelo de democracia, sendo pioneiros na defesa de mais participação da sociedade na esfera civil. Vem de Rousseau, um dos fundadores da democracia participativa, a ideia da vontade geral do povo, ao afirmar que a soberania popular é inalienável, deveria ser exercida diretamente pelo povo e que o cidadão deve fazer parte das tomadas de decisões. Na interpretação do autor, o processo participativo desenvolve uma ação responsável, social, individual e política.

Rousseau defende ainda que somente a participação política pode garantir a liberdade civil e dar autenticidade à democracia. Para o autor, conforme afirma Pateman, (1992, p. 41) tanto a sensação de liberdade quanto a liberdade efetiva aumentam devido à participação na tomada de decisões, pois dá ao cidadão um sentimento de controle sobre a própria vida e sobre a sociedade. É por isso, portanto, que Rousseau assegura que a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser “o seu próprio senhor”.

Stuart Mill pensa diferente de Rousseau por acreditar ser impossível que todos os cidadãos participem integralmente e no mesmo grau das decisões públicas. O autor acredita na participação do cidadão, mas também na representação, porém não da forma como propõe a tradição liberal, onde os representantes devem ser deixados livres após eleitos, mas sim onde os cidadãos possam fiscalizar como os representantes estão atuando pelo bem público (MARQUES, 2008, p. 75).

Assim, com base nos posicionamentos de Rousseau e Stuart Mill, Pateman (1992) estruturou a discussão sobre o modelo de democracia participativa. Para a autora, a teoria da democracia participativa é construída em torno da ideia central de que indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente e, portanto, para que um governo seja democrático é necessária uma sociedade participativa. A autora argumenta que, para que os indivíduos exerçam o máximo de controle sobre suas próprias vidas e seus ambientes, precisam se organizar de forma que possam participar da tomada de decisões. Para a autora, a atuação nessa teoria refere-se a uma participação igual na tomada de decisões.

Novamente, na teoria participativa, a participação refere-se à participação igual na tomada de decisões e igualdade política refere-se a de poder na determinação das consequências das decisões, uma definição bastante diferente daquela fornecida pela teoria contemporânea (PATEMAN, 1992, 62).

Portanto, pode-se caracterizar o modelo participativo a partir dos resultados que decorrem dele. Como define a autora, é aquele:

[...] onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input* (PATEMAN, 1992, p. 62).

Anos depois, Barber (1984) entra no debate dos autores participacionistas com a obra “*Strong Democracy*” para criticar, de modo mais radical, não apenas o modelo de Schumpeter,

mas aos vários pressupostos históricos das correntes liberais de democracia (SILVA, 2009). Logo no início, Barber explica que uma democracia forte é a forma moderna de democracia participativa, baseada na ideia de cidadãos unidos, capazes de um propósito comum e de ação mútua.

Já a democracia “fraca” é aquela instrumental, representativa e liberal em suas três disposições. Por isso, o autor propõe o rompimento com os modelos representativos e defende maior interferência do cidadão no sistema político e na formação de cidadãos críticos e politicamente responsáveis, que configura o que ele chama de democracia forte. A ver:

[...] democracia forte no modo participativo resolve conflitos na ausência de uma base independente por meio de um processo participativo de autogestão contínua e próxima e da criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos privados dependentes em cidadãos livres e interesses parciais e privados em bens públicos. Os termos cruciais nesta formulação de uma democracia forte são atividade, processo, auto legislação, criação e transformação. (BARBER, 1984, p. 151).<sup>12</sup>

Barber argumenta, portanto, que uma democracia forte é definida pela política no modo participativo, sendo que participar pressupõe a consciência e o engajamento na atividade com o outro. Assim, é por meio da participação na tomada de decisões que os cidadãos desenvolverão habilidades políticas e ficarão dispostos a iniciar um processo de deliberação pública.

Em linhas gerais, o que Pateman e Barber defendem é o aprimoramento da democracia representativa liberal com o modelo participacionista, que inclui a participação ativa dos cidadãos no debate político. Como afirma o próprio Barber (1984), a democracia forte é capaz de transcender as limitações da representação sem renunciar a valores democráticos como liberdade, igualdade e justiça social. Como sustenta Marques (2008):

Em outras palavras, iniciou-se um debate que viria desencadear o surgimento de modelos de democracia que argumentam pela necessidade de um papel de maior proeminência da esfera civil no exercício de sua soberania política, mas que não negam, ao mesmo tempo, alguma forma de representação, diferenciada daquela que caracteriza os representantes políticos enquanto agentes independentes da vontade dos cidadãos (MARQUES, 2008, p. 69).

---

<sup>12</sup> Tradução própria do original em Inglês: [...] strong democracy in the participatory mode resolves conflict in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods. The crucial terms in this strong formulation of democracy are activity, process, self-legislation, creation, and transformation.

Silva (2009) corrobora e acrescenta que o que os autores participacionistas faziam era uma crítica dentro do próprio sistema, mas que não pretendiam uma ruptura total.

Tratava-se de uma crítica de dentro do próprio sistema, tentando contestar suas características mais frágeis e não necessariamente seu cerne existencial. Deste modo, não propunham uma revolução do tipo bolchevique, e sim uma transformação radical, mas sem rupturas totalizantes (SILVA, 2009, p. 45).

Em relação ao processo de tomada de decisões, Held (1987) argumenta que os cidadãos tendem a participar mais ativamente quando veem que existem espaços efetivos para isso, mas por outro lado, quando sentem que são marginalizadas, não farão parte do processo.

Se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, provavelmente participarão ativamente e provavelmente, além disso, considerarão que as decisões coletivas deveriam ser obedecidas. Por outro lado, se [...] as pessoas forem sistematicamente marginalizadas e/ou mal representadas, elas provavelmente acreditarão que apenas raramente seus pontos de vistas e preferências são levados a sério, pesados com igualdade juntamente com os de outros ou aliados em um processo que seria justo. Assim, elas provavelmente encontrarão poucas razões para participar no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, ou para considerá-lo como uma autoridade a ser respeitada. Em um contínuo de participação efetiva à participação limitada, as modernas democracias liberais se encontram, para muitos membros da classe trabalhadora, mulheres e cidadãos não-brancos, estritamente no primeiro externo (HELD, 1987, p. 233).

Nesse sentido, Pateman concorda que o processo participativo é autossustentável, pois quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Para que a participação aumente e seja possível, esses teóricos participacionistas destacam o papel da educação, principalmente o da educação política.

Stuart Mil é um dos principais defensores dessa questão. Para ele, os indivíduos precisam ser fomentados e desenvolvidos para que sejam capazes de participar efetivamente do governo. Para ele, somente praticando a participação em pequena escala é que o cidadão terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-la em maior escala. Pateman concorda e afirma que a principal função da teoria participativa é a educativa e que o impacto educativo do processo participativo é o que sustenta esse sistema. “A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 39).

Barber (1984) compartilha do pensamento ao afirmar que é quando as “massas” começam a deliberar, agir, compartilhar e contribuir, que elas se tornam cidadãos e, portanto, participam. Em linhas gerais, os três autores defendem o caráter educativo, como sendo uma das principais funções da participação. Em consonância, Santos (2002) defende que a cultura da participação e da solidariedade tem de ser servida por um projeto pedagógico ambicioso que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos e, sobretudo, o terceiro setor.

FREITAS; FIUZA; QUEIROZ (2015) também afirma que a educação política é necessária para o desencadeamento do processo participativo. De acordo com ela, para se efetivar práticas democráticas participativas em meios digitais é necessário o cumprimento de condições políticas e sociotécnicas, como o acesso à educação e aos recursos tecnológicos necessários.

#### 2.4. ACCOUNTABILITY, COMUNICAÇÃO E PARLAMENTO

A *accountability* é um conceito importante na teoria democrática e guarda relações com os processos de participação democrática, embora se trate do mesmo fenômeno. Ao desenvolver o conceito de representação formalística, Pitkin (1972) conceitua o termo como pelo qual os representantes devem prestar contas dos seus mandatos e ser sensíveis às necessidades e demandas dos representados ante as obrigações inerentes à sua posição.

Pinho e Sacramento (2009) seguem a mesma linha e definem que o conceito significa a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus.

Nesse sentido, Schedler (1999) identifica três questões como fundamentais para a eficácia da *accountability*: a informação, justificação (*answerability*) e punição (*enforcement*). Para ele, a *answerability* obriga os detentores de mandatos informarem, responderem e explicarem os atos praticados, ainda que não tenham vontade e a *enforcement* trata da capacidade de impor sanções e até a perda de poder dos que violam as regras.

Em geral, o termo *accountability* se refere, portanto, a relação de obrigação entre os atores envolvidos, que podem ser chamados de a) principal e b) agente. De acordo com Silva (2009), o principal seria o ator que emana o poder e para quem o agente tem obrigações responsivas, enquanto o agente é aquele que deve responder e se justificar ao conjunto de seus cidadãos.

Assim, na relação representativa do sistema democrático, os mandatários ou aqueles que ocupam um cargo no Estado (presidente, prefeito, governador,

senador, deputado, vereador, etc.) são os agentes. Estes, por sua vez, devem responder e se justificar ao conjunto de seus cidadãos, que constituem o *principal* da relação. (Silva, 2009, p. 127).

Pinho e Sacramento (2009) resumem essa relação da seguinte forma:

“A” delega responsabilidade para “B” → “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” → “A” analisa os atos de “B” → feita tal análise, “A” premia ou castiga “B”. (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1350).

Essa é uma das classificações definidas para o conceito de *accountability*. Porém, conforme afirma Silva, na relação do agente e do principal, é possível que eles tenham poderes e posições semelhantes ou bastantes inversas. Para definir essa questão e classificar de acordo com a posição, O’Donnel (1998) apresentou os conceitos de *accountability* vertical e horizontal. O teórico entende que a *accountability* vertical compreende a realização de eleições razoavelmente livres e justas, “onde os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra eles” e a possibilidade reivindicações e de denúncias de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. Essa *accountability* assegura o papel democrático dos países, a medida em que os cidadãos podem participar da escolha de quem vai governá-los, por meio do voto, e podem expressar suas opiniões.

Apesar de definir as eleições como canal principal desse tipo de *accountability*, O’Donnel afirma que por ocorrerem de tempos em tempos, não há uma clareza de quão efetivo é o mecanismo. Nesse sentido, Oliveira (2018) reforça que apesar de os mecanismos de informação pública, propaganda e debate durante as eleições permitirem que os eleitores tomem decisões, a possibilidade de que a *accountability* só exista durante as eleições o torna um dispositivo fraco, mesmo implicando em punição efetiva dos considerados maus representantes (OLIVEIRA, 2018).

Da Fonseca (2016) afirma que a *accountability* vertical enfrenta dificuldades, uma vez que as eleições são pontuais e a responsabilidade pública deveria perpassar todo o período da representação. Essa é justamente a questão central que Pitkin levanta. O debate, neste sentido, não está simplesmente no que ocorre durante o momento das eleições, mas como garantir a relação representante - representado durante os mandatos.

Para resolver impasses como esse, a autora demonstra, baseada em outros pesquisadores, a necessidade de se estabelecer uma rede de órgãos de controle que vá além das eleições livres e periódicas. E falando diretamente das relações democráticas e comunicacionais, pode-se entender que ferramentas que garantem participação e deliberação

acabam por estar ligadas ao processo de *accountability*, uma vez que garantem um elo entre representantes e representados durante os mandatos.

Já a *accountability* horizontal é, de acordo com O'Donnel, definida como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnel, 1998, p. 40).

Ou seja, na ideia de *accountability* horizontal do autor, os agentes públicos se controlam entre si. O'Donnel argumenta que para que essa *accountability* seja efetiva é necessário haver agências autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Sob o ponto de vista da administração pública, seria quando duas agências de Estado assumem dois papéis, em que uma cobra respostas em nome do mandatário e a outra é obrigada a responder. Um clássico exemplo seriam os Tribunais de Conta, que exercem papel fiscalizador e de controle, podendo impor sanções.

Em linhas gerais, o que o termo *accountability* permite, é portanto, a existência de controle não apenas durante o processo eleitoral, mas também durante os mandatos, complementando e fortalecendo a própria noção da ideia de representação. Nesse sentido, surge o conceito da *accountability* social, que trata do estímulo de outros meios de fiscalização pela sociedade, como movimentos sociais, sociedade civil, imprensa e sem se prender a calendários fixos (DA FONSECA, 2016). No que tange a esse ponto é necessário reconhecer o papel da comunicação, que aliada ao processo, pode melhorar a democracia.

É importante destacar que a *accountability* social pode suscitar inclusive sanções através de outras formas de *accountability*, tais como a eleitoral, com a não reeleição de políticos e esvaziamento de partidos, e a horizontal, através de procedimentos instaurados pelo Ministério Público a partir de denúncias feitas pela sociedade civil, ou a própria exoneração de ministros em decorrência da pressão popular e a aplicação de sanções por meio do Judiciário e do Tribunal de Contas, *accountability* horizontal (DA FONSECA, 2016, p. 12).

Ademais, a noção de *accountability* também pressupõe o fortalecimento dos meios de comunicação como ferramenta de divulgação dos atos dos agentes públicos e interação entre cidadão e Estado. Para Da Fonseca (2016), é por meio da imprensa com a divulgação de denúncias, cobrança de informações e exposição pública de baixos resultados por agentes estatais que são oferecidos meios de *accountability*.



No que tange à *accountability* e à comunicação, que juntas podem melhorar a qualidade da democracia, é necessário reconhecer a necessidade de reunir a informação adequada para o público e o interesse pela política. Miguel (2005) afirma que o bom funcionamento da *accountability* vertical dependerá de três pontos:

a) existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes, b) da provisão de informação adequada e plural (não apenas sobre a atuação dos governantes, mas sobre o mundo social de modo geral) e c) do interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população (MIGUEL, 2005, p.5).

Ou seja, é necessário que a comunicação tenha papel central na informação, para que os cidadãos desenvolvam mecanismos de *accountability*. No que se refere à *accountability* e Parlamentos, é possível destacar a utilização, por meio deles, de portais de transparência e de informações institucionais, que favorecem o exercício da *accountability*. Nesse sentido, as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) têm papel significativo no processo de comunicação, *accountability* e de participação política *online* dos cidadãos. No próximo capítulo, esse tema será tratado com maior profundidade.

### **3 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO UTILIZADAS POR GOVERNOS: UM CAMINHO PARA A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO?**

Este capítulo será dedicado ao tema das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como meio de participação do cidadão nos processos de decisão política. Assim, inicia-se com a discussão sobre democracia digital e participação política *online*. Na sequência, apresenta-se os conceitos e princípios do Parlamento Digital ou e-Parlamento e do Parlamento Aberto para se referir a digitalização e abertura dos parlamentos de forma se tornarem capazes de oferecer espaços para os cidadãos colaborarem com a tomada de decisão pública. Logo após, coloca-se um mapeamento das principais experiências nacionais e internacionais de parlamentos digitais e abertos. Para finalizar, a última seção do capítulo trata das ferramentas digitais de participação política *online* disponíveis no Senado Federal antes do início da pandemia causada pela Covid-19.

#### **3.1 DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO *ONLINE***

Para tentar resolver as questões acerca da crise da representação - insatisfação com o funcionamento, falta de confiança nas instituições democráticas e pouco espaço de participação

no processo decisório, conforme detalhado no capítulo anterior, as TICs chegaram como uma alternativa importante para solucionar esses apontamentos e para aumentar a participação do cidadão (Coleman, 1999; Leston-Bandeira, 2007; Gomes, 2011; Marques, 2011; Magrani, 2014).

Neste sentido, as possibilidades oferecidas por elas – especialmente a internet - deram luz a um novo conceito: o de democracia digital (verifica-se, também, a identificação de conceitos satélites, como ‘e-democracia’, ‘democracia eletrônica’ ou ‘ciberdemocracia’). O termo pode ser entendido, por diferentes autores (GOMES, 2011; MARQUES, 2011; FREITAS, 2015;), como um modelo da democracia por consequência do uso da tecnologia, que se tornou uma ferramenta de incentivo, participação e fomento da democracia. Quando fala-se desse termo, para esta dissertação, está se referindo ao:

[...] 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 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. A democracia digital se apresenta, portanto, como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia.

No projeto original de 2002 de Democracia Digital que seria implementado no Reino Unido, 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.

Gomes (2011), em parte da sua produção, apresenta um posicionamento otimista ao identificar na e-democracia novas viabilidades de participação, *accountability* e transparência. No entanto, a e-democracia não foi unânime e gerou posicionamentos diversos que vão de otimismo ao de desconfiança. Para Bobbio (1986), é imatura a ideia de que esse formato permita

o exercício da democracia direta. Ele também acredita que o excesso de participação pode ter como efeito a saturação da política e o aumento da apatia eleitoral.

Magrani (2014) aponta em seu livro “Democracia Conectada” os autores cibercéticos que compartilham de preocupações em relação à internet.

Portanto, fatores como a distribuição desigual do acesso, a estrutura altamente fragmentada dos canais, a polarização dos discursos e a crescente apropriação do espaço on-line pela lógica do poder estatal e do capital dos mercados, ilustram como a capacidade da internet de expandir a esfera pública é limitada impedindo seu potencial (MAGRANI, 2014, p.107).

Ainda para Magrani, apesar da democracia digital (e-democracia) ser hoje uma possibilidade real e representar um avanço em vários aspectos, sua concretização com a participação dos cidadãos em larga escala ainda é um desafio a ser enfrentado.

Embora muito se pesquise sobre o assunto, de acordo com Gomes (2018), a definição desse conceito foi construída por pelo menos 45 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.

Nos anos 1970, mais de vinte anos antes de a internet tornar-se objeto de estudo, a academia iniciou publicações que tratavam da especulação sobre o efeito das novas tecnologias sobre a democracia, projetadas para a participação democrática via tecnologias eletrônicas. Seguindo a linha do tempo, nos anos 1980, o volume de publicações duplicou e a abordagem teórica da contribuição da tecnologia para a democracia nesse período, de acordo com Gomes (2018, p. 24), lida com a polarização entre os defensores e os céticos, “seja da proposta da teledemocracia, seja da ideia de que a tecnologia possa promover ou modificar a democracia existente”.

Já entre 1990 e 1995, consolida-se a atenção acadêmica com o centro da discussão sendo a teledemocracia, principalmente com foco no uso da TV a cabo para processos democráticos. Ainda neste período, ainda de forma incipiente, aparece termos como ‘democracia eletrônica’ e ‘ciberdemocracia’, sobretudo tendo em vista o cenário de surgimento da internet como rede aberta ao público.

A partir de 1996, de acordo com o autor, entrou-se na era da internet, quando o foco saiu da televisão para o computador e da tecnologia de cabo para a internet. É nesse período que começa a substituição da democracia à distância pela expressão democracia eletrônica - ou pelas concorrentes, como as já mencionadas ‘ciberdemocracia’ e ‘democracia virtual’, e se consolida o termo ‘democracia digital’, conceito adotado aqui nesta pesquisa.

O período é marcado também pela heterogeneidade dos meios tecnológicos, com a multiplicação de provedores de acesso à rede, diminuição dos custos das máquinas, o desejo de estar conectado e a busca pela interação *online*, com chats, fóruns e ferramentas de comunicação instantânea. Essa tendência se consolida, portanto, na primeira metade dos anos 2000 e resulta na internet de relacionamentos, de compartilhamento e de mídias sociais.

Para Gomes (2018), de 2005 a 2015 se consolida, então, 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).

Como ressalta Gomes, isso resultaria em outros fenômenos sociais que impactariam na política, no governo e na democracia. Assim como ele, 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. A internet oferece, portanto, meios para haver mais e melhor democracia, embora esses autores também chamem a atenção para eventuais problemas e distorções neste uso.

Retomando à linha cronológica da Democracia Digital, nos últimos vinte anos, de acordo com os estudos de Gomes (2018), a pesquisa na área avançou significativamente. Em

1995, foram registrados 39 títulos de bibliografia sobre o tema e 20 anos depois, esse número aumentou para 4.123. Com isso, o tema também se diversificou muito e foram sendo desenvolvidos subtemas. Um deles, assunto desta dissertação, é o da e-participação, que acompanhou a ideia de democracia, por meio da tecnologia, e precede o conceito mais amplo da participação política.

Antes de entrar detalhamento no tema, cabe definir o conceito inicial da participação política, utilizando Bobbio (1998):

Na terminologia corrente da ciência política, a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. É fácil de ver que um tal uso da expressão reflete praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais. (BOBBIO, 1998, p. 888).

Gomes (2017) ressalta a diferença entre a participação política em geral e a participação *online*. Para o autor, é possível distinguir, no que respeita à participação política via internet, um espectro instrumental e na participação civil em que a internet é essencial. Segundo ele, é preciso diferenciar as ações:

Uma coisa é a ação digital de quem usa *e-mails*, lê jornais *online* visita *sites* políticos, por exemplo; outra é aquela de quem participa de fóruns, domina ferramentas para redes *online*, outra ainda é a participação *online* daqueles que são capazes de dobrar e empregar quaisquer ferramentas digitais para participar de iniciativas digitais com propósitos políticos (GOMES, 2017, p. 19).

No campo da democracia digital o subtema da participação política *online* ou e-participação passou decolar a partir dos anos 2000, tratando de projetos diferentes 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.

Muitas e mui variadas coisas podem e são objetos de projetos de e-participação ou são preocupações de governos, da sociedade, de organizações sociais e empresariais e de organismo multilaterais, todos convencidos de que, no estágio atual do uso e disseminação das tecnologias, podem ser equacionadas ou resolvidas por meio de instrumentos digitais (GOMES, 2011, p. 89).

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.

Como afirma Mitozo (2013), o tema surgiu na literatura a partir do momento que o ambiente digital se constituiu como um novo espaço para atender as necessidades da vida contemporânea, como portabilidade, velocidade e atemporalidade. Segundo ela, o que interessava aos estudos em e-Participação eram as interações entre a esfera política (e/ou administrativa) e a esfera civil. Para a autora, o conceito é extenso e abrange diferentes níveis e formas de engajar-se nas decisões da coisa pública.

Há ainda autores como Leston-Bandeira (2014) que defende que a participação é apenas uma tapa do processo do conceito que ela denomina como engajamento público. Segundo a autora, esse termo trata de um processo que compreende cinco etapas do ponto de vista dos cidadãos: 1) acesso à informação, 2) desenvolvimento de compreensão sobre o parlamento, 3) percepção da importância da instituição e identificação da relevância de suas atividades para a própria vida, 4) motivação para participação nos resultados do processo legislativo, e 5) possibilidade de intervenção e engajamento na discussão e decisão legislativa.

Sendo assim, a participação é apenas uma delas e pode resultar na possibilidade de influência nas decisões legislativas. Aggio e Sampaio (2013) enumeram ainda cinco formas diferentes de participação política *online* do cidadão. São elas: via voto (*e-voting*); via deliberação (*e-deliberation*); via petições *online* (*e-petitioning*); via tomada de decisão (*e-decision making*) e via consulta *online* (*e-consultation*).

Para Gomes (2017), a participação política *online* abarca conceitos como mobilização *online*, ativismo digital, protestos baseados em tecnologias digitais, engajamento *online*, discussão e conversação política digital, ação coletiva *online* e um amplo espectro de fenômenos geralmente catalogados no tema da participação política.

Os pesquisadores, contudo, têm preferido um sentido mais estrito, em que a participação política *online* é uma expressão guarda-chuva para questões gerais sobre o que há em comum entre todas as formas de ação política

praticadas pelos cidadãos em ambientes digitais ou por meio de tecnologias de comunicação digital. Questões tais como: a) se e de que modo a internet (a Web, as redes sociais digitais etc.) inclui novos participantes na política; b) quem e por que se participa *online*; c) tipos de participação *online*; d) qual a diferença entre participação *online* e *offline*; e) características da participação *online*; f) participação cidadã e interação com os agentes do campo político; g) como mensurar a participação *online* (GOMES, 2017, p.60).

Dado o exposto, é possível concluir que a e-participação é uma área muito extensa e que tem sido explorada a partir de suas mais diversas formas. Considerando que essa é uma discussão vasta, para esta dissertação, adotaremos o conceito de e-participação elucidado a seguir:

[...] e-participação refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política (SAMPAIO e CARREIRO, 2016, p. 105).

Apesar da definição, é importante ressaltar que o uso das TICs também resulta em comportamentos e práticas sem valores democráticos, a medida que são, por vezes, utilizadas por grupos que incitam ódio, fake News, desinformação, entre outros, que vão contra a democracia. Nesses casos, não podem gerar incremento ou correção de valor democrático, como informam os autores.

Portanto, com a popularização da internet e a sociedade, convertida para sociedade em rede (CASTELLS, 1999), a participação política *online* tornou-se uma realidade e permitiu que o cidadão passasse a ter um papel de maior envolvimento nos processos decisórios por meio de ferramentas e plataformas digitais. Como resume Gomes (2005), a internet é 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.

Marques (2010) sustenta que a Internet é um ambiente constituído por um conjunto de recursos e dispositivos aptos a revigorarem a participação política dos cidadãos. Os *media* digitais, de acordo com o autor, oferecem às instituições do Estado a possibilidade de criarem ambientes políticos aptos a envolverem os cidadãos no processo de discussão da coisa pública e de produção da decisão política. Coleman e Blumler (2009) também acreditam nos benefícios da participação política digital, pois para eles mais cidadãos podem participar, já que o acesso é facilitado. Além disso, segundo os autores, os cidadãos que participam de debates *online*

tendem a se envolver em discussões diversas e de forma mais aprofundada do que aqueles que vivenciam essas mesmas experiências em espaços não virtuais.

Apesar dos benefícios da participação, diversos autores apontam que é necessário que outros pontos, além da implementação de canais de participação sejam levados em consideração para alcançar o principal objetivo do uso das TICs em processos participativos, que seria garantir que as contribuições dos cidadãos sejam implementadas nos processos decisórios das organizações públicas (SILVA, 2011; GOMES, RIBEIRO e BARBOSA, 2016; FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015). Coleman (2009) explica que o ponto chave que deve ser considerado em qualquer política de e-democracia é se há evidência de que é provável que o público realmente se sinta influente em relação às decisões que regem suas vidas.

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. Ele defende ainda que as iniciativas digitais, democraticamente relevantes devem ser voltadas para três fins: a) fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania; b) consolidação de uma sociedade de direitos e c) aumento do pluralismo e do poder das minorias.

Se por um lado acredita-se que as tecnologias contribuem para inserir nos processos políticos os marginalizados, aqueles excluídos socialmente da sociedade, por outro lado há uma corrente que demonstra que a exclusão social tem reflexos na esfera digital e, portanto, os marginalizados socialmente também acabam marginalizados digitalmente. Dessa forma, há também a hipótese de que a internet pode não ser um espaço tão democrático quanto dizem os mais otimistas.

Para Levy (1999, p. 238), o desenvolvimento da cibercultura pode, de fato, ser um fator de desigualdade e de exclusão, pois o acesso ao ciberespaço exige infraestruturas de comunicação e de cálculo de custo alto para as regiões em desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento tecnológico geraria uma exclusão radical daqueles que não participam ativamente. Segundo ele, o “excluído está desconectado. Não participa da densidade relacional e cognitiva das comunidades virtuais e da inteligência coletiva”. É por isso, então, que a exclusão digital não pode ser considerada apenas como a falta de acesso à tecnologia, mas também como falta de investimento na educação.

O pensador abre um importante debate que vai além da questão da facilidade e da redução de custos de conexão. O problema do “acesso a todos” não pode ser reduzido às dimensões tecnológicas e financeiras geralmente apresentadas.



Não basta estar na frente de uma tela, munido de todas as interfaces amigáveis que se possa pensar, para superar uma situação de inferioridade. É preciso antes de mais nada estar em condições de participar ativamente dos processos de inteligência coletiva que representam o interesse do ciberespaço. Os novos instrumentos deveriam servir prioritariamente para [...] ajudar as pessoas a participar de coletivos de ajuda mútua, de grupos de aprendizagem etc (LEVY, 1999, p. 246).

Em resumo, o autor sustenta que na luta contra as desigualdades, tanto na cibercultura como em outras abordagens, o objetivo deve ser o ganho em autonomia dos usuários. Para Marques (2016), não basta os dispositivos midiáticos estarem tecnicamente disponíveis se a difusão e a utilização deles forem restritas a poucos e pequenos grupos.

Sem um planejamento diligente de políticas voltadas a garantir a inclusão dos cidadãos, as próprias experiências de e-governo ou e-participação, aplaudidas em um primeiro momento, podem acabar atuando como elementos de segregação e, conseqüentemente, ter seus efeitos limitados (MARQUES, 2016, p. 13).

Gomes (2018) explica que o tema da exclusão digital entrou em cena no início do século XXI com a expressão inglesa “digital divide”, que considera como questão democrática central as desigualdades políticas causadas pela exclusão digital de membros de uma sociedade ou pela desigualdade de acesso à tecnologia entre diferentes países e regiões.

Neste momento, a inserção digital de alguns e a exclusão digital de outros parece simplesmente reproduzir e aguçar o problema importante para a democracia contemporânea relacionado à desigualdade social, causado por inclusão social de uns e exclusão de outros. E se a exclusão digital torna ainda mais pobres partes da comunidade política e ainda mais vulneráveis certos países e regiões afetadas por outras vulnerabilidades, é a democracia digital ainda democrática? (GOMES, 2018, p. 10).

Os fatores da exclusão digital são diversos, entre eles as barreiras educacionais e a baixa infraestrutura da comunicação. Para FREITAS; FIUZA; QUEIROZ (2015), essa questão está diretamente associada ao nível de escolaridade e às condições materiais necessárias para acesso às ferramentas eletrônicas pelos cidadãos brasileiros.

Em síntese, os autores argumentam que não basta haver plataformas e ferramentas digitais para se ter mais participação e melhores democracias. É preciso que se produzam iniciativas com alto teor democrático, socialmente interessantes, tecnologicamente bem resolvidas e atraentes do ponto de vista do design. Coleman (1999) completa que verdadeiro

desafio, se quisermos convencer o público do potencial da e-participação, é fazer com o que o governo prove que está pronto para ouvir.

Considerando que os governos e instituições públicas têm utilizado as ferramentas *online* para promover a participação política digital, ou a e-participação, a presente dissertação propõe-se a analisar o caso do Senado Federal, a partir do uso do portal e-Cidadania e das mídias digitais, durante a Covid-19, utilizando os conceitos teóricos e a literatura já mencionada.

### 3.2. PARLAMENTO DIGITAL E PARLAMENTO ABERTO: PRINCÍPIOS E CONCEITOS

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.

Mas, para ela, mais importante que a existência de *websites* ou outras ferramentas digitais nas Casas Legislativas, é como elas são utilizadas para reforçar suas funções. É nesse sentido que começa a se discutir se, de fato, a digitalização torna o Parlamento mais democrático. Para Mitozo (2018), não basta ser digital, é preciso ser democrático e isso se faz promovendo ações de engajamento público.

É a partir dessas questões, que surge então mais recentemente, a partir de 2010, um conceito mais completo, que é o de ‘Parlamento Aberto’. Para entendê-lo, precisamos compreender ainda o conceito do qual ele é derivado, o de ‘Governo Aberto’. Lançado em 2011, por oito países fundadores - (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido- a *Open Government Partnership – OGP*, iniciativa criada para fornecer uma plataforma de auxílio aos governos nacionais empenhados em torná-los mais abertos e responsivos à sociedade que servem.

O objetivo é construir uma forte relação entre o cidadão e o Estado, baseada na colaboração para encontrar soluções para problemas complexos, o que representa um novo paradigma de administração pública. Para fazer parte da OGP, os países participantes devem endossar os princípios e planos de ações, comprometendo-se a adotar medidas concretas de transparência e na participação cidadã.

A partir da OGP, em 2012 foi criado o movimento Parlamento Aberto com o *Opening Parliament*<sup>13</sup>, um fórum destinado a conectar organizações cívicas mundiais envolvidas no monitoramento, apoio e incentivo à abertura dos parlamentos e instituições legislativas de seus países. Para definir os objetivos e atuações, o movimento criou, em conferência com 38 países, a Declaração para Abertura e Transparência Parlamentar (2012), que definiu os objetivos da seguinte forma:

A Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar consiste num apelo de Organizações de Observação dos Parlamentos (OOP) emanadas da sociedade civil, dirigida aos parlamentos nacionais e aos organismos legislativos locais, regionais e transnacionais no sentido de reforçar a abertura das instituições e a participação cidadã no trabalho parlamentar. Estas organizações são cada vez mais reconhecidas pelo seu importante papel em assegurar o acesso dos cidadãos à informação parlamentar, melhorar a capacidade de participação dos cidadãos nos processos parlamentares, e potenciar a responsabilidade parlamentar. Procurando um melhor acesso à informação governamental e parlamentar, reconhecem igualmente a necessidade de reforçar o diálogo colaborativo com os parlamentos de todo o mundo em torno de questões de reformas parlamentares. A Declaração não se limita a ser um apelo, mas constitui uma base para o diálogo entre parlamentos e as OOP de forma a fazer progredir a abertura governamental e parlamentar, e para assegurar que esta abertura conduza a uma maior participação cidadã, a instituições representativas mais reativas, e, no final, a uma sociedade mais democrática (OP<sup>14</sup>, 2012).

---

<sup>13</sup> Ver: <http://openingparliament.org/>

<sup>14</sup> Idem, ibidem.

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. São eles: a) transparência (informações devem ser abertas, detalhadas e gratuitas), b) *Accountability* (*prestação de contas e responsividade*), c) participação cidadã e d) tecnologia e inovação. *Open government* – e por consequência parlamento aberto – implica transparência + participação (ou engajamento) + *accountability*. Um dos compromissos assumidos na OGP é o de aprimorar a transparência e a participação no Poder Legislativo.

Além dos princípios, a Declaração (2012) também aponta os objetivos: 1) promover uma cultura de abertura; 2) tornar a informação parlamentar transparente; 3) facilitar o acesso à informação parlamentar; 4) assegurar a comunicação eletrônica parlamentar.

O primeiro objetivo trata da abertura das informações parlamentares completas, precisas e atualizadas. A segunda demonstra a necessidade de o Parlamento divulgar, de forma proativa e clara, as informações parlamentares como o papel institucional, biografia dos parlamentares, agenda parlamentar, projetos legislativos, votos dos membros e relatórios dos trabalhos. O terceiro objetivo trata da facilitação da divulgação dessas informações, para que sejam por meio de múltiplos canais, desde a forma presencial, passando pela imprensa escrita, rádio e televisão, até chegar às tecnologias móveis e digitais. Já o quarto objetivo trata especificamente sobre a comunicação eletrônica, disponibilização de dados abertos para que possam ser analisados externamente e sobre a garantia da privacidade dos cidadãos.

No âmbito da participação, objeto desta dissertação, destacam-se alguns dos 44 princípios que a Declaração considera elemento básico do Parlamento Aberto. Entre eles: envolver os cidadãos nos projetos legislativos, ou seja, tornar públicos e difundidos os projetos e propostas de lei para que os cidadãos sejam informados e capacitados para expressar a sua opinião sobre os assuntos e esforçar-se por garantir o acesso do público aos trabalhos preparatórios e informações contextuais necessárias a uma boa compreensão dos debates legislativos relativos aos projetos ou propostas de lei.

Outros princípios do documento que se destacam no âmbito da participação são: assegurar o acesso presencial ao Parlamento e sessões plenárias; fornecer transmissões em

tempo real; facilitar o acesso em todo o país e a comunicação bidirecional. O texto define este último princípio da seguinte forma:

O Parlamento deve esforçar-se por implementar ferramentas tecnológicas interativas de forma a reforçar a capacidade dos cidadãos para proporem contribuições significativas para a legislação ou atividade parlamentar e facilitar a comunicação com os membros ou funcionários do Parlamento (OP, 2012, p. 9).

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.

Outro ponto de atenção, de acordo com os estudos de Faria (2015), se dá em relação à falta de capacidade de recursos humanos e/ou técnica para sistematizar o que a sociedade está manifestando. Essas constatações convergem com o que diz FREITAS; FIUZA; QUEIROZ (2015), que pesquisaram o e-Democracia e mostraram que, entre as principais ressalvas apontadas pelos usuários, estão a fraca participação dos parlamentares nos debates, a falta de conexão com outras redes sociais existentes e a necessidade de maior divulgação da ferramenta.

O fato de a iniciativa ser pouco divulgada, como afirmaram os próprios entrevistados, colabora para a ausência de participação de alguns grupos. Essa pouca participação pode ser explicada, ainda, pelo fato de apenas uma parcela da população ter acesso aos recursos informacionais e à internet. Entretanto, mesmo entre aqueles que possuem acesso à internet e as condições materiais necessárias, a iniciativa é conhecida por uma parcela significativamente pequena da população com características socioeconômicas bastante específicas, dificultando a sua caracterização como um portal que, de fato, promova a democratização do acesso à informação que circula no poder legislativo (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015, p. 15).

Para a pesquisadora, existe uma distância entre os objetivos definidos pela plataforma e o que foi alcançado, considerando as condições políticas e sociotécnicas da ferramenta, mas que não são restritas ao e-Democracia, mas também acontecem em outras iniciativas digitais foras do país. Um dos fatores ainda notados são os ligados às barreiras culturais diretamente associadas ao nível de escolaridade e às condições materiais necessárias para acesso às ferramentas eletrônicas pelos cidadãos brasileiros.

Além dessa ferramenta, outro exemplo brasileiro de Parlamento Aberto é o e-Cidadania, do Senado Federal, criado em 2012, também com o objetivo de estimular a participação digital dos cidadãos nas atividades legislativas. Os cidadãos podem participar apoiando e enviando sugestões de alteração ou criação de novas leis; participando, ao vivo, de audiências públicas e opinando sobre projetos que estejam em tramitação.

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 (FARIA, 2015, p. 404).

Além das experiências brasileiras, também cabe ressaltar brevemente algumas referências internacionais de Parlamento Aberto. No próximo tópico, serão apresentados mais detalhes. São eles:

1) o Senador Virtual, do Chile, que possibilita que os cidadãos se informem e se posicionem sobre os projetos de lei em tramitação, além da possibilidade de votar nos projetos, formulação indicações e ter as contribuições encaminhadas aos senadores e às comissões;

2) *Evaluación Ciudadana de la ley*, em que a Câmara dos Deputados do Chile avalia as leis aprovadas para saber a eficácia e toma medidas para melhorá-las, dando relevância à participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente;

3) *e-Petitions*, do Reino Unido, que permite que os cidadãos iniciem uma petição ou assinem petições já apresentadas, que passará por uma comissão para análise e para colocá-las em debate;

4) Decide Madrid, da Espanha, que também incentiva a participação digital, possibilitando que os cidadãos sugiram ideias e projetos de lei para melhorar a gestão da cidade.

Além dos exemplos mencionados, existem ainda inúmeras iniciativas de Parlamento Aberto com participação política *online* tanto no Brasil, como no exterior. Na América Latina e no Caribe, é possível encontrar mais informações e detalhes sobre cada uma delas no projeto *Latinno*, que reúne em uma base de dados as inovações democráticas até 2020.

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. São eles:

- 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 (MITOZO, 2018, p.5).

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 confirmam 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*.

### 3.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* EM PARLAMENTOS: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Visando mais e melhores democracias, iniciativas de participação política *online* em parlamentos e de democracia digital têm sido desenvolvidas em todo o mundo de forma a aproximar cidadãos e representantes (FARIA, 2015; MITOZO, 2013; PERNA, 2010; POGREBINSCHI e ROSS, 2019).

Sem a pretensão de exaurir a exemplificação de modelos de participação *online* no Brasil e no exterior, serão apresentadas neste capítulo, experiências relevantes e já objeto de pesquisas empíricas por diferentes autores. A começar pelos exemplos brasileiros, abordaremos as duas principais plataformas de participação *online* existentes: o portal *e-Cidadania*, do Senado Federal, e o portal *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados.

#### a) **E-Democracia – Câmara dos Deputados**<sup>15</sup>

Com o mesmo objetivo de garantir participação cidadã nos processos legislativos, o portal *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados foi criado como um projeto piloto, em 2009, abrigando duas discussões organizadas em comunidades legislativas virtuais. Com os resultados positivos nos projetos de lei sobre a Política de Mudança do Clima e sobre o Estatuto da Juventude, as discussões cresceram e o projeto passou a se institucionalizar em 2013.

O Portal tem o objetivo de oferecer ao cidadão uma variedade de recursos *online* para subsidiar a participação da sociedade no processo legislativo, de modo a facilitar a interação dos cidadãos com os deputados federais. Na prática, é um portal que consolida mecanismos de participação, por meio de várias ferramentas, que podem ser usadas conforme o perfil do usuário, baseado em seu interesse, suas habilidades ou mesmo sua motivação individual (BARROS, BERNARDES e SILVA, 2019).

Como a própria plataforma afirma, o Portal congrega mecanismos com diferentes características e níveis de complexidade, alcançando desde cidadãos comuns até especialistas e grandes organizações. As ferramentas disponíveis são as audiências interativas, o *Wikilegis*, a

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.



Expressão e Pauta Participativa. Pelas audiências interativas, o cidadão pode assistir os eventos por meio de vídeo-chat e comentar, sugerir ou fazer perguntas para serem lidas aos palestrantes pelo deputado que preside a reunião.

No Expressão, os cidadãos podem criar novas discussões sobre quaisquer temas e os deputados podem interagir por escrito ou por vídeos. A Pauta Participativa, por sua vez, a ferramenta mais recente do portal, permite que o cidadão ajude a definir a prioridade de votações dos projetos. Ao final do período de duas semanas, a comissão votará o projeto que tenha obtido o maior saldo positivo de votos.

Por fim, pela ferramenta *Wikilegis*, que funciona como um editor de textos colaborativos para projetos de lei, o usuário pode deixar sugestões no texto e até mesmo uma nova redação. As indicações são analisadas por consultores legislativos e, em seguida, são analisadas pelo relator do projeto de lei, que decide sobre a incorporação no texto final da proposição.

#### **b) Senador Virtual do Chile<sup>16</sup>**

Um dos primeiros exemplos de iniciativa de participação *online* na América Latina, objeto de muitos estudos, é o Senador Virtual do Senado Chileno, criado em 2013, com o objetivo de proporcionar ao usuário condições de análise das proposições legislativas, como se cada participante fosse um senador virtual, por isso o nome (FARIA, 2015).

De acordo com pesquisadores dessa ferramenta de participação (FARIA, 2015; PERNA, 2010), o Senador Virtual foi criado por motivações políticas, quando o ex-senador Sérgio Bittar sentiu a necessidade de colher a opinião dos cidadãos sobre a Lei do Divórcio. A ferramenta funciona como um sistema de enquetes, que permite ao cidadão sugerir e votar em alguns dos principais projetos de lei que se encontram em discussão no Senado Chileno.

Após cadastrado, o cidadão pode opinar sobre a ideia geral do projeto e pode expressar sua opinião de forma detalhada sobre cada um dos artigos. De acordo com Faria (2015), o cidadão pode ainda apresentar sugestões de textos substitutivos, com redação alternativa à versão oficial e aditivos que acrescentem disposições novas, isto é, não contempladas na redação original do projeto de lei.

Os projetos ficam disponíveis para sugestões por prazo determinado, anterior à discussão realizada pelos parlamentares. No Senador Virtual, os projetos disponibilizados para participação são definidos por um comitê de secretários de comissões temáticas, membros do

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.senadorvirtual.cl/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

Departamento de Imprensa e de Informações e por todos os funcionários de carreira do Senado Chileno, seguindo critérios políticos e de interesse público.

Por meio da sensibilidade política e experiência legislativa de seus membros, o comitê seleciona projetos de lei de grande interesse público, ou que promovam mudanças sociais substanciais. Ao mesmo tempo, ponderam sobre a viabilidade administrativa de investir tempo e esforço da equipe em disponibilizar projetos de lei que demandam trabalho extraordinário para elaboração de sua tradução ou que exigem do cidadão médio conhecimentos técnicos aprofundados exorbitantes. Em seguida, promove-se a “tradução” dos projetos de lei em textos mais simples e autoexplicativos, acessíveis ao cidadão comum, no formato de perguntas (FARIA, 2015, p. 159).

Ao final do prazo de participação, o Departamento de Informações do Senado Chileno elabora relatórios, que são disponibilizados no *website* e enviados aos comitês parlamentares e aos senadores das comissões temáticas, que “decidem em que medida o conteúdo da participação será considerado na elaboração do texto final da lei” (FARIA, 2015, p. 161).

Nos estudos de Perna (2010), a autora ressalta a importância do ajuste de linguagem para melhor compreensão do cidadão na hora de participar.

O ponto mais interessante nessa iniciativa é que o Parlamento Britânico criou uma Comissão Permanente para receber as petições que precisam ser encaminhadas para discussão nas Casas (*Petitions Committee*). Isso demonstra que há uma preocupação com a aproximação entre parlamento e sociedade, e que, desse modo, a ferramenta tem potencial de levar melhoras significativas à relação entre aqueles que assinam petições e os representantes eleitos, a quem elas são direcionadas (PERNA, 2010, p. 156).

Por outro lado, ela faz uma crítica à etapa final do processo participativo, uma vez que, segundo a autora, o trabalho do portal termina na ação do envio de relatórios, não tendo, posteriormente, nenhum tipo de avaliação ou acompanhamento sobre o uso efetivo pelo parlamento quanto às informações enviadas à Comissão ou ao parlamentar.

### c) Parlamento Virtual Peruano <sup>17</sup>

O Parlamento Virtual Peruano (PVP), mecanismo pioneiro de promoção de participação cidadã nos parlamentos, foi criado em 1996 com o objetivo de ser um espaço de interação onde

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

os cidadãos possam se informar sobre a atuação parlamentar, opinar sobre projetos de lei, apresentar pedidos, fazer propostas legislativas e receber informações sobre eventos e atividades organizadas pelo Congresso da República do Peru.

Atualmente, o Parlamento Virtual Peruano disponibiliza quatro serviços de participação cidadã. São eles:

1) Boletim PVP: forma unilateral de participação, o boletim tem informações sobre as atividades do Congresso da República e é enviado de segundas às sextas aos cidadãos inscritos;

2) Eventos e atividades do departamento: todos os eventos relacionados aos cidadãos são divulgados por *e-mail* para que eles possam participar das atividades;

3) Fóruns legislativos e virtuais: permitem que os cidadãos enviem suas opiniões ou sugestões sobre os projetos de lei que são analisados nas comissões ordinárias. As demandas recebidas são enviadas ao autor da iniciativa, ao grupo parlamentar e à comissão responsável para análise. O autor da sugestão pode conferir se ela foi acatada ou não, pelo *site*, e procurar pelo ano e mês de cada projeto. Ao clicar, aparecerão aqueles que foram acatados;

4) pedidos cidadãos: pelo Sistema de Pedidos, os cidadãos podem fazer pedidos pela internet ao Congresso da República. As solicitações são atendidas pelas instâncias parlamentares correspondentes.

De acordo com Perna (2010), um ponto negativo da iniciativa refere-se à apresentação dos *inputs* dos cidadãos:

Os únicos mecanismos multilaterais da experiência peruana não permitem, portanto, a construção coletiva do conhecimento, na medida em que não são divulgadas de imediato as opiniões dos participantes, inseridas em outro *link* fora da área de discussão (PERNA, 2010, p. 163).

Além desses exemplos citados na América Latina, existem inúmeras outras experiências de participação política *online*, inclusive que resolvem a crítica de Perna sobre o caso peruano e que permitem a construção coletiva de ideias. Elas foram elencadas no portal do projeto *Latinno*<sup>18</sup>, organizado pela pesquisadora, Progrebinschi (2015), que reuniu em uma base de dados completa e interativa, novas formas de participação, chamadas de inovações democráticas.

#### **d) Parlamento Escocês<sup>19</sup>**

<sup>18</sup> Disponível em: <https://latinno.net/pt/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.parliament.scot/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

Fora da América Latina, em 1999, o parlamento escocês foi pioneiro na Europa ao utilizar instrumentos de participação com o sistema de petições eletrônicas (TIBÚRCIO, 2017). O envio individual ou coletivo de petições é um dispositivo previsto nas legislações internas de países como Escócia e Portugal e se constitui norma, ainda, da União Europeia (MARQUES, 2007, p. 8).

As petições são, portanto, uma forma de pedir ao Parlamento que faça algo de interesse do cidadão. Qualquer pessoa, de qualquer idade ou organização, desde que seja da Escócia, pode apresentar uma. As sugestões são encaminhadas para análise da Comissão de Participação Cidadã e de Petições Públicas.

De acordo com o *site* do Parlamento Escocês, as petições devem seguir algumas regras para poderem ser lidas pela Comissão de análise. Entre elas: nome e endereço do peticionário; nome e endereço de alguém que apoie o conteúdo, título, resumo do que o cidadão deseja que o Parlamento faça.

De acordo com Tibúrcio (2017), todas as petições submetidas, por *e-mail* ou por correio postal, são publicadas na Internet e o processo de tomada de decisão pode ser acompanhado e monitorado no *site* do Parlamento. O portal ainda torna disponível o endereço de *e-mail* para que o cidadão possa tirar dúvidas adicionais.

Além de ser possível submeter petições ou assinar as já submetidas, é possível realizar discussões *online* sobre os assuntos, que embora não sejam obrigatórias, acontecem com regularidade. No *site* consta também uma área com informações sobre o sistema de petições, que ensina o usuário sobre como formular uma petição.

No quesito transparência de informações, o sistema também se destaca, uma vez que nele ficam disponíveis dados referentes às petições, como o número de assinaturas, documentos relacionados e ata das reuniões de debate.

Após a criação da petição, a equipe da Comissão de Participação analisa o conteúdo para verificar se as regras foram cumpridas. Caso isso não aconteça, a equipe entra em contato com o peticionário para explicar os motivos. Se a petição cumprir as regras e for aceita, ela ficará disponível no *site* e o cidadão será avisado quando isso acontecer.

Uma característica importante e mais recente desse sistema, é a criação do Comitê de Participação e de Petições, estabelecido em junho de 2021. Ele tem a função de analisar todas as petições públicas submetidas ao Parlamento, decidir quais ações devem ser tomadas em cada

uma delas, revisar o funcionamento do sistema, decidir sobre a realização de outras formas de engajamento público.

Outra ação importante para a participação é a manutenção do diálogo com o cidadão que participa. O Comitê escocês informa ao peticionário quando a petição será examinada, de que forma o cidadão pode e o que foi decidido pelo comitê. Também tem a função de convidar o usuário para falar pessoalmente no comitê sobre o assunto.

Além do sistema de petições, meio de participação digital mais reconhecido na Escócia, o portal oferece ao cidadão outros caminhos de se envolver com o Parlamento. São eles: entrar em contato com um membro do Parlamento Escocês para discussão dos assuntos de interesse, trabalhar nos comitês de temas específicos, como saúde, educação e justiça, participar das reuniões de grupos que discutem causas em comum, realizar eventos ou exposições que estejam relacionados com o trabalho do Parlamento, organizar protestos pacíficos e democráticos, além de envolver-se por meio das redes sociais.

#### e) *E-petitions*, do Reino Unido<sup>20</sup>

Nos últimos anos, umas das iniciativas mais famosas e objeto de estudo de diversos autores (TIBÚRCIO, 2017; LESTON-BANDEIRA, 2012 e FERNANDES, 2013), é o caso do sistema de petições eletrônicas do Parlamento Britânico. Criado em 2015 para melhorar o sistema de petições eletrônicas que já existia, o sistema permite que os cidadãos enviem sugestões para discussão legislativa. Antes deste formato, a ferramenta era gerida apenas pelo Governo e apresentava baixa eficiência.

Pelas regras do sistema, as petições que alcançam 10 mil assinaturas recebem uma resposta do governo e aquelas que atingem 100 mil são levadas para debate na Casa dos Comuns. Apenas cidadãos britânicos e residentes no Reino Unido podem criar petições e só podem assinar uma vez cada uma.

Um dos diferenciais também do novo sistema é a criação da Comissão das Petições, responsável por administrar as sugestões recebidas.

A Comissão tem garantido um maior envolvimento com os cidadãos através do recurso frequente a infografias, vídeos promocionais, discussões nas redes sociais e da notificação de todos os signatários acerca dos desenvolvimentos da petição, alargando deste modo o universo de envolvidos com o processo da

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://petition.parliament.uk/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

petição, para além da tradicional comunicação apenas com os primeiros peticionários (normalmente os autores da petição) (TIBÚRCIO, 2017, p. 57).

A Comissão é criada pela Casa dos Comuns e é composta por até 11 deputados de bancada do Governo e partidos da oposição. Entre as funções, eles podem convidar o usuário para falar pessoalmente com a comissão sobre a petição, pressionar o governo para realizar uma ação, pedir evidências sobre o assunto ao governo ou organizações relevantes e levar a petição para debate.

O *site* do sistema do Reino Unido demonstra uma preocupação em explicar as regras de uso das petições eletrônicas ao usuário. Nele constam as informações sobre que tipos de petições podem ser aceitas e o que pode levar alguma a ser rejeitada, normas de conduta e de funcionamento de forma detalhada. Até o momento desta pesquisa, 513 tinham recebido petições com respostas do governo e 91 foram levadas para debate na Casa dos Comuns.

#### **f) Decide Madrid<sup>21</sup>**

Na Europa, é possível destacar ainda o exemplo do Decide Madrid, criado em 2015 como um espaço para fomentar a participação cidadã na geração de ideias que melhorem a gestão da cidade. Um dos principais marcos da ferramenta é que no seu 1º ano de uso, os cidadãos decidiram, via experiência de orçamento participativo, pela aplicação de 60 milhões de euros.

O portal tem como slogan “Si participa, decides”, que visa convidar os cidadãos e todos os setores da sociedade a construir uma cidade melhor e mais democrática.

Se você participa, você decide, é um convite aos cidadãos e a todos os setores da sociedade a construir, por meio da participação, do diálogo e da inclusão, uma cidade melhor, mais democrática e plural que busque o compromisso compartilhado com uma cidade-projeto que melhore a vida e bem-estar de seus cidadãos.<sup>22</sup> (Decide Madrid, portal).

Os cidadãos podem participar das seguintes formas:

- a) Debates: o usuário pode iniciar um debate para discutir com outras pessoas sobre temas da cidade e opinar nos debates já criados;

<sup>21</sup> Disponível em: <https://decide.madrid.es/>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

<sup>22</sup> Original em Inglês: Si participas, decides es una invitación a la ciudadanía y a todos los sectores de la sociedad a construir, a través de la participación, del diálogo y de la inclusión, una ciudad mejor, más democrática y plural, que busca el compromiso compartido por un proyecto de ciudad que mejore la vida y el bienestar de su ciudadanía.

- b) Propostas: permite que o cidadão faça uma proposta, que se tiver o apoio mínimo de 1% (cerca de 28 mil votos) de pessoas maiores de 16 anos, passam para votação na prefeitura;
- c) Votações cidadãs: os cidadãos podem votar propostas e perguntas que a Câmara Municipal de Madrid faz aos moradores. A votação das propostas dos cidadãos realiza-se no mínimo três meses após obter o apoio de, no mínimo, 1% das pessoas com direito de voto, maiores de 16 anos registrados em Madrid;
- d) Processos: participação em debates e consultas públicas prévias à elaboração e aprovação de leis;
- e) Orçamento participativo: os cidadãos com mais de 16 anos podem decidir para onde será destinado parte do orçamento municipal. As propostas com maior número de votos são avaliadas e submetidas a uma votação final, onde são decididas as ações a serem desenvolvidas pela Câmara Municipal de Madrid.

O uso da ferramenta das votações cidadãs é emblemático em Madrid após ter tido sucesso nas primeiras votações em 2017. Na época, a Câmara Municipal realizou consultas sobre a reforma da Plaza de España, a mobilidade da *Gran Vía* – alargamento das calçadas e preferência pelo transporte público - e remodelação dos espaços públicos em 11 bairros. Após a participação cidadã, que aprovou as questões, a *Plaza de Espanã* foi reformulada de acordo com o projeto proposta e a *Gran Vía* passou a seguir as decisões dos votantes e ficaram previstas as reformas das praças.

Também em 2017, os cidadãos aprovaram via ferramenta, as propostas "Madrid 100% sustentável" e "Bilhete único para transportes públicos". De acordo com o portal, após a votação, a Câmara Municipal adotou mais de uma centena de medidas ambientais de mobilidade e sustentabilidade nas suas políticas e ainda realizou ações municipais para solicitar ao Consórcio de Transportes de Madrid, a aprovação do bilhete intermodal.

#### 3.4. INTERNET E AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS DO SENADO FEDERAL PRÉ-PANDEMIA

O Senado Federal, como já mencionado no tópico anterior, aderiu ao portal e-Cidadania como ferramenta institucional de participação política *online*. No entanto, além dele, existem outros mecanismos de e-democracia institucional, voltadas para fomentar a participação no processo legislativo e tornar o Parlamento mais aberto e transparente.

Pode-se afirmar, com base na literatura, que a participação com o advento das tecnologias tem suas possibilidades potencializadas, podendo ocorrer em iniciativas institucionais, como consultas públicas, envio de sugestões e denúncias (...) ou em ambientes da sociedade civil, por meios de comunicação e em plataformas proprietárias de sociabilidade e compartilhamento de conteúdo, como (Facebook, YouTube, Twitter, Instagram, entre outros).

Embora este seja um capítulo voltado para apresentar as experiências digitais do Senado Federal, é imprescindível abordar também alguns instrumentos não digitais utilizados até então, que também promovem a participação no processo legislativo, para termos uma visão mais completa do processo de participação. Esses meios, inclusive, se misturam com o formato digital, uma vez que um acontece a partir do outro, a exemplo das audiências públicas e reuniões de comissão, que ocorrem de forma presencial – não digital – e que são transmitidas *online* pelo e-Cidadania e pelas redes sociais.

Nesse sentido, o Senado Federal, além de contar com meios de participação presencial, faz uso de diferentes mecanismos híbridos e totalmente digitais de participação, vinculados à democracia digital. O mapeamento dessas iniciativas será apresentado neste capítulo, expondo também a literatura já realizada sobre o caso.

#### 3.4.1. *Website*<sup>23</sup>

O portal do Senado Federal oferece recursos participativos que vão além da possibilidade de interação por *e-mail* ou telefone. De acordo com Almeida (2007), a Casa elaborou em 2004 uma legislação específica para regular a estrutura, a elaboração e a administração do sítio do Senado Federal na internet, visando, entre outros objetivos, realizar a interatividade entre senadores e sociedade, tornando mais transparente e acessível ao grande público.

A Política de Uso do Portal do Senado Federal informa que o *site* apresenta, além de informações e serviços para a sociedade, ferramentas que possibilitam a participação popular no processo legislativo. Dessa forma, dentro do portal do Senado Federal, além de serviços públicos e informações, encontram-se iniciativas digitais de participação política *online*, que permitem algum tipo de interação, ainda que limitada em algumas situações, entre os representados e o Parlamento. São elas: **Ouidoria, Fale com o Senado, e-Cidadania, Data Senado, Dados Abertos e Transparência e Prestação de contas.**

---

<sup>23</sup> Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em 22 de dezembro de 2021.



Na aba “Fale com o Senado”, o cidadão tem acesso fácil a todas as diferentes formas disponíveis de entrar em contato com a Instituição para tirar dúvidas, sugerir, comentar ou perguntar sobre a atuação dos senadores, do Senado Federal ou sobre a tramitação de projetos legislativos. Também, nessa página, estão os *links* para todos os perfis das redes sociais (*Facebook, Instagram, Twitter, YouTube, Flickr*, entre outras), para o portal e-Cidadania e suas diferentes ferramentas (Ideias Legislativas, Consultas Públicas e Audiências Interativas) e para o *Data Senado*, onde os cidadãos participam via enquete.

Ainda nessa página, o usuário tem acesso ao contato (*e-mail*, telefone e endereço no Senado) de todos os senadores, dos diretores e coordenadores da Casa, além do *link* para a página da Ouvidoria.

De forma breve, são identificadas abaixo as ferramentas disponíveis dentro do portal do Senado Federal que contemplam diferentes formas de participação.

a) **Ouvidoria:** De caráter híbrido – podendo ser por telefone, carta e digitalmente – a Ouvidoria do Senado Federal tem um *site* específico, criado em 2011, dentro do portal com todas as informações disponíveis. Para melhorar a ferramenta, a Ouvidoria lançou, em 2021, um novo *site* visando tornar mais fácil a participação popular. Por meio dele, qualquer pessoa pode ligar ou acessar a página para tirar dúvidas ou fazer sugestões, críticas, elogios e denúncias, além de solicitar informações com base na Lei de Acesso à Informação. As sugestões recebidas são transformadas em relatórios e enviadas mensalmente aos senadores. Somente em 2021, de 1 de janeiro até 27 de julho, a Ouvidoria recebeu 10.820 demandas por meio de sua página na internet.

Um exemplo de resultado da participação popular via Ouvidoria, por telefone, em parceria com o portal e-Cidadania, via internet, é o caso do projeto de iniciativa cidadã (SUG 17/2021), que prevê o fim da cobrança da contribuição previdenciária do aposentado. A sugestão foi recebida pela Ouvidoria, acolhida no e-Cidadania, onde recebeu os 20 mil apoios necessários e seguiu, portanto, para tramitação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Com isso, o projeto será debatido no Senado e pode virar projeto de lei.

A página da Ouvidoria também oferece a ferramenta “Senado Verifica”, que disponibiliza um formulário de *Fake News*, em que o cidadão pode preencher colocando a informação que recebeu em outro meio de comunicação para verificar a veracidade. O objetivo é utilizar a participação do cidadão para combater às *Fake News*.

b) **Procuradoria Especial da Mulher:** criada em 2013, a Procuradoria atua para garantir a igualdade plena e o enfrentamento da violência contra as mulheres. Na prática, busca mecanismos legais para apoiar as cidadãs em situações de vulnerabilidade. Pelo *site*, é possível enviar uma manifestação para pedir ajuda ou apontar sugestões e indicar a forma como quer ser respondida pelo órgão, se via *e-mail* ou carta postal. Todas as sugestões que não infrinjam as normas de conduta são respondidas.

c) **Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo:** o serviço está disponível de forma *online* para o cidadão que necessitar solicitar informações sobre normas e procedimentos do processo legislativo, como tramitação das proposições e das atividades parlamentares no Plenário e Comissões, também para aqueles que precisam de mais informações, documentos e dados que não estejam disponíveis *online*. O usuário deve escrever o conteúdo da mensagem, informar os dados e escolher como quer ser respondido.

d) **Dados Abertos:** essa parte do *site* contém as informações do Senado em formato de dados abertos para que sejam acessados livremente por qualquer cidadão, seguindo a Lei de Acesso à Informação (LAI). As informações disponíveis agregam tanto as administrativas, referentes aos gastos de senadores, gestão de pessoas, orçamento do Senado e contratações; e aqueles referentes ao Legislativo, relacionadas ao Plenário, comissões, sessões, composição da casa e atuação dos senadores.

Além desses casos mencionados, o portal abriga importantes formas de participação política *online*, que serão tratadas de maneira específica: o e-Cidadania, Data Senado e as redes sociais.

### 3.4.2. Audiências públicas, sessões deliberativas e comissões

As audiências públicas – reuniões realizadas com representantes da sociedade civil para instruir matéria legislativa ou para debater assuntos de interesse público - e sessões de trabalho parlamentar e comissões – reuniões para apreciação de proposições e/ou para investigar fato determinado - são atividades legislativas presenciais, cuja participação popular pode ocorrer por meio da presença física, na parte dedicada aos cidadãos, como galerias do Plenário e cadeiras reservadas. Neste caso, os cidadãos participam com manifestações físicas, por exemplo, por meio de cartazes e protestos.

Apesar de serem atividades abertas e que permitem a presença do cidadão, Faria (2015) aponta aspectos negativos. Pare ele, a maior limitação das audiências públicas, por exemplo,

fica por conta 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 (FARIA, 2015, p. 105).

Por outro lado, Faria reconhece que, devido às oportunidades de transmissão em tempo real pela mídia tradicional e pela Internet, a população em geral passou a conseguir acompanhar o conteúdo desse tipo de sessão. É nesse sentido, portanto, que as atividades aqui mencionadas apresentam mecanismos de participação política *online*. Isto porque, com exceção das sessões, as demais atividades são transmitidas *online* pelas redes sociais do Senado Federal e pelo portal e-Cidadania, na sessão Eventos Interativos. Dessa forma, pelos dois meios digitais de comunicação, os cidadãos podem deixar comentários, críticas e fazer perguntas diretamente aos parlamentares envolvidos.

No portal e-Cidadania, além de ter um espaço para publicação de comentários, o cidadão tem acesso às apresentações, notícias e documentos referentes ao evento. Conforme regulação do portal, todos os comentários publicados são repassados para a secretária da comissão ou do órgão responsável pelo evento. Nas redes sociais, os espaços também ficam abertos para manifestações dos usuários.

Já as sessões deliberativas, ordinárias ou extraordinárias, não são transmitidas pelo portal e-Cidadania, mas sim pelas redes sociais da Casa, no *Facebook* e no *YouTube*. Em todas, o cidadão pode deixar comentários com perguntas e sugestões, desde que não viole os termos de uso e normas de conduta.

### **3.4.3. E-Cidadania**

O portal e-Cidadania do Senado Federal, instituído por meio do Ato da Mesa nº 3/2011 e lançado em 2012, objeto principal desta dissertação, foi criado com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado, por meio da tecnologia da informação e comunicação. Para isso, conta com instrumentos e recursos tecnológicos de interação entre a sociedade e o Senado Federal, baseado no uso da Internet.

O *site* oferece aos usuários três ferramentas de participação: a Ideia Legislativa, o Evento Interativo e a Consulta Pública. A Ideia Legislativa 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.

Na sessão “Evento Interativo” o usuário pode assistir, em tempo real, todos os eventos abertos da Casa, como audiências públicas, sabatinas e sessões especiais. A participação se torna possível por meio do espaço para publicação de comentários cadastrados, que podem ser lidos pelos parlamentares durante os eventos. Não são transmitidas as sessões deliberativas. Já a área destinada às consultas públicas permite que o cidadão opine sobre proposições legislativas que estejam em tramitação no Senado Federal até a fase final (sanção, promulgação, envio à Câmara dos Deputados ou arquivamento).

Em relação ao uso de redes sociais, observa-se que o portal e-Cidadania não possui perfis de *Twitter*, *Facebook*, *YouTube*, ou outras para ajudar na divulgação da página e impulsionamento das discussões. Assim, as ferramentas disponíveis são oferecidas e disponibilizadas na própria plataforma institucional. Faria (2015) explica que esse uso limitado das redes sociais nessas experiências de participação contribuiria não apenas para atrair a sociedade para participar das suas discussões, mas também para ir aonde o povo está.

Embora o autor fale especificamente sobre o portal de participação política *online* da Câmara dos Deputados - o e-Democracia - a conclusão também cabe para a situação do e-Cidadania.

Ao dificultar esse processo de interação com redes sociais e de compartilhamento de informações, o e-Democracia dificulta a comunicação e divulgação de suas discussões nas redes sociais existentes (movimento de dentro para fora), assim como complica a absorção de conteúdo externo em sua plataforma (movimento de fora para dentro) (FARIA, 2015, p. 203).

Para Silva (2018, p. 120), a participação em espaços políticos institucionalizados como o e-Cidadania serve para legitimar o poder político, enquanto na rede social, como o *Facebook*, serve para cooptar apoiadores. De acordo a pesquisadora, desde o início a plataforma sofreu alterações visíveis que “vão desde a estrutura da página até a abertura de novas formas de participação como o envio de mensagens nas audiências e mais espaço para justificativas no Ideia Legislativa”. Segundo ela, o portal também reduziu a quantidade de *links* e adequou os nomes que antes se referiam às funções legisladoras. Tudo isso, de forma paulatina, de acordo com as demandas dos cidadãos e a política interna da Casa.

Em se tratando dos requisitos apresentados por Silva (2011), um portal para ser responsivo em um sistema democrático precisa que os agentes do Estado respondam às demandas e questionamentos dos cidadãos. Assim, para um portal governamental ser completo, precisa, concomitantemente, sustentar canais robustos de diálogo com os cidadãos (responsividade) e propiciar modos de incorporar a opinião destes nos processos de decisão política (porosidade). Neste sentido, o portal e-Cidadania é um exemplo de ferramenta que propõe contemplar os pontos mencionados pelo pesquisador.

Para Silva (2018), pode-se afirmar que o e-Cidadania disponibilizava de espaços para o cidadão intervir na política, mas isso não garantia que o portal fosse bem aproveitado pelos senadores ou cidadãos, pois precisava levar em consideração outras questões como a infraestrutura física e a habilidade do pessoal que trabalha para o funcionamento da internet.

Isso porque, citando Marques (2010), promover a participação dos usuários requer mais do que a simples oferta de dispositivos de e-participação. Na época dos estudos de Silva (2018), a pesquisadora apresentou importantes mudanças no portal entre 2014 e 2018. Anos depois, em 2021, o portal foi novamente reformulado, para continuar se adequando às necessidades da população.

#### **3.4.4. Redes Sociais**

Com as tecnologias da informação e comunicação, redes sociais eletrônicas foram sendo desenvolvidas interligando pessoas, interesses e possibilitando diferentes funções. Neste sentido, fala-se de rede social para referir a:

Redes sociais são estruturas sociais compostas por pessoas ou organizações, conectadas por um ou vários tipos de relações, que partilham valores e objetivos comuns. Uma das características fundamentais na definição das redes é a sua abertura e porosidade, possibilitando relacionamentos horizontais e não hierárquicos entre os participantes. As redes sociais virtuais são grupos ou espaços específicos na internet que permitem partilhar informações, ideias e emoções, de caráter geral ou específico, das mais diversas formas (textos, imagens, vídeos, áudios etc.). *Softwares* e aplicativos próprios da internet auxiliam na organização, interação e registro dos conteúdos e membros das redes sociais (FARIA, 2015, p. 80).

O Senado Federal está presente nas mídias digitais em diferentes plataformas: *Instagram, Facebook, Twitter, YouTube, Telegram, Whatsapp e Flickr*. Ao todo, são 34 perfis em funcionamento com o objetivo de divulgar as atividades do Parlamento e manter

proximidade com o cidadão. No estudo de Silva (2018), a autora constatou a importância das redes sociais para fortalecer os canais institucionais e para agregar mais apoiadores aos *websites* e causas institucionais.

Constatei que, com a cultura das redes sociais, voltar o olhar apenas para o espaço institucionalizado pode trazer prejuízos para os estudos da comunicação e da política. O sujeito atual está nas redes sociais. Saber o que estes fazem com estes mecanismos propícios à participação política contribui com o entendimento das práticas sociais voltadas para estes dois campos (SILVA, 2018, p 185).

No contexto do digital, as redes sociais utilizadas pelo Senado Federal são chamadas de plataformas de redes sociais, pois possibilitam a interligação de sujeitos por meio de conexões. Serão apresentadas a seguir breves descrições sobre cada plataforma que o Senado está inserido.

#### **a) *Instagram***

Rede social *online* de compartilhamento de fotos e vídeos, o *Instagram* foi lançado em 2010 e é, de acordo com relatório da *Hootsuite*, de 2020, a 4ª rede social mais utilizada no Brasil, com 95 milhões de usuários. Em 2012, a plataforma foi comprada pelo *Facebook* e ganhou ainda mais popularidade, usuários e expandiu suas funções.

Pela ferramenta é possível publicar fotos, vídeos, GIFs, fazer *lives* e utilizar os *Stories*, criado em 2016, para publicação de vídeos curtos que duram apenas 24 horas. A ferramenta mais recente, lançada em 2019, é o *Instagram Reels*, que copia as funções do *TikTok*, onde o usuário pode produzir vídeos animados de 15 segundos, com música e áudios. No ambiente político, essa plataforma de rede social ganhou notoriedade, principalmente, com o uso pelo ex-presidente americano Barack Obama e sua família, tornando-se objeto de estudo.

No Senado Federal, o *Instagram* é utilizado atualmente por meio de nove perfis: o oficial do próprio Senado Federal, da *Agência Senado*, da *TV Senado*, da *Rádio Senado*, da Livraria do Senado, da Biblioteca do Senado, da Procuradoria da Mulher, do *Jovem Senador* e do *Interlegis*. Cada perfil é atualizado por uma equipe diferente, que atua orientada pelas próprias estratégias de comunicação. Em todos os perfis, os cidadãos podem deixar comentários nas publicações ou enviar por mensagem direta, chamada de *direct*. Nesta dissertação, aprofundaremos nos próximos tópicos os perfis da *TV Senado* e do Senado.

#### **b) *Facebook***

Criado em 2004 por Mark Zuckerberg, o *Facebook* é uma plataforma de rede social *online* que permite, por meio de tecnologias e serviços, que as pessoas se conectem umas às outras, criem comunidades e expandam seus negócios. De acordo com o relatório da *Hootsuite* de 2020, é a 1ª rede social mais acessada do mundo, com mais de 2,7 bilhões de contas ativas, sendo 130 milhões usadas por brasileiros.

Pelo Senado Federal, é utilizado atualmente por 9 perfis, que incluem os mesmos utilizados no *Instagram*, somada à página de Visitação do Congresso. Da mesma forma, cada página é utilizada seguindo as estratégias individuais de cada equipe. Os cidadãos podem acompanhar as publicações e participar com comentários, perguntas e dúvidas, na página principal ou por mensagem restrita, conhecida pela ferramenta *inbox*. Além disso, diversos parlamentares também utilizam a plataforma para divulgar as atividades legislativas e vida pessoal, de forma a interagir com o cidadão.

**c) *Twitter***

O *Twitter* é, de acordo com dados divulgados de 2020, a 8ª rede social mais utilizada, com 16,6 milhões de usuários brasileiros ativos. Criada em 2006, a plataforma permite que os usuários escrevam textos e compartilhem ideias de até 280 caracteres.

No Senado Federal é utilizado por 5 perfis: o do Senado Federal, da *TV Senado*, da *Rádio Senado*, da Procuradoria da Mulher e do *Interlegis*. Da mesma forma que as redes anteriores, os cidadãos podem acompanhar as publicações, curtir, compartilhar e deixar comentários e perguntas.

**d) *YouTube***

Rede social de vídeos *online*, o *YouTube* é a 3ª plataforma mais acessada do mundo, com mais de 2 bilhões de usuários ativos e mais de 1 bilhão de horas de vídeos visualizados por dia. No Senado Federal é atualizado pelos perfis da *TV Senado*, da Presidência do Senado Federal, da Procuradoria da Mulher e do *Interlegis*. Atualmente, cada perfil é administrado pela equipe a qual é vinculado, podendo em todos que os cidadãos acompanhem e comentem nos vídeos veiculados. Além de publicar vídeos gravados, o Senado utiliza a rede social para transmitir eventos da Casa ‘ao vivo’, como sessões deliberativas, reuniões de comissão, audiências públicas e sessões solenes.

**e) *Outras redes sociais***

Além das plataformas mencionadas, o Senado Federal utiliza como mecanismo de comunicação – mas não de participação – o *Whatsapp*, o *Telegram* e o *Flickr*. Nessas redes, o cidadão apenas recebe informações, notícias e visualiza fotos sobre a Instituição, mas não é possível interagir e participar diretamente.

### 3.4.5. Data Senado

Criado em 2005, o Instituto *Data Senado*<sup>24</sup> tem o objetivo de acompanhar, por meio de pesquisas, enquetes e análises, a opinião dos cidadãos sobre o Senado Federal, a atuação dos parlamentares e os temas debatidos no Congresso Nacional. Desde sua criação, já ouviu mais de 4 milhões de cidadãos, realizou 81 pesquisas de opinião com amostra científica e produziu 157 enquetes e pesquisas *online*.

A ferramenta ‘enquete’ é a principal forma de participação política *online* disponibilizadas pelo *Data Senado*, com o objetivo de estimular o debate da sociedade em pautas do Congresso Nacional. As perguntas são realizadas mensalmente e ficam disponíveis no portal do *Data Senado*, na Internet, para participação livre dos cidadãos. Para que os usuários saibam mais sobre o tema antes de responder, o portal disponibiliza informações completas, como o texto de cada projeto na íntegra.

De acordo com o portal, o resultado das enquetes contribui em decisões parlamentares e auxiliam o Parlamento a ter uma melhor compreensão sobre como pensa a população brasileira. O cidadão pode comentar sobre o tema ou participar da enquete durante a data permitida.

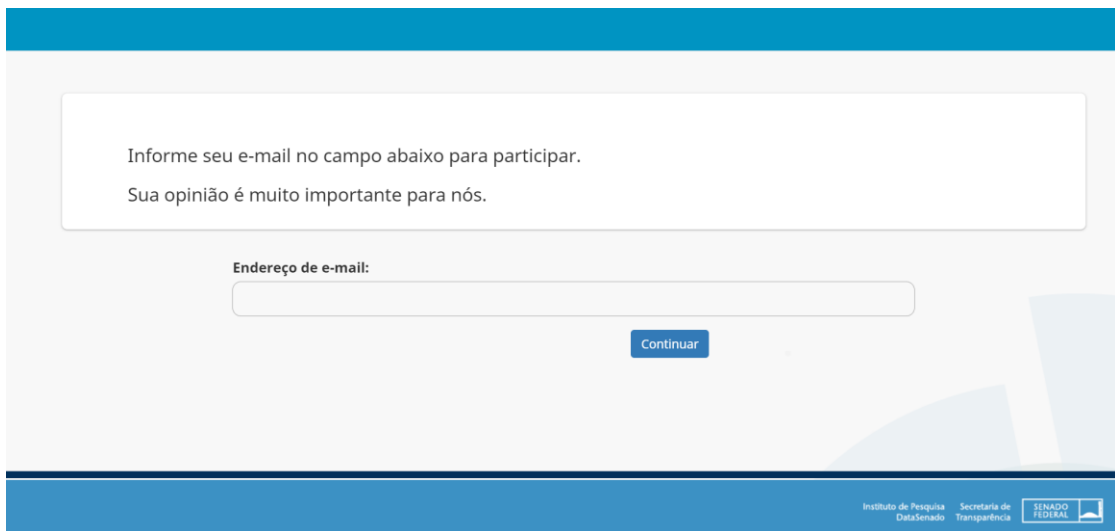
Para participar da enquete, o usuário deve informar o *e-mail* e aguardar receber na caixa postal o *link* para o questionário.

---

<sup>24</sup> Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/institucional/> > . Acesso em 22 de dezembro de 2021.



**Figura 1** - Passo 1: usuário deve clicar em 'Participe' e informar o *e-mail*



Informe seu e-mail no campo abaixo para participar.  
Sua opinião é muito importante para nós.

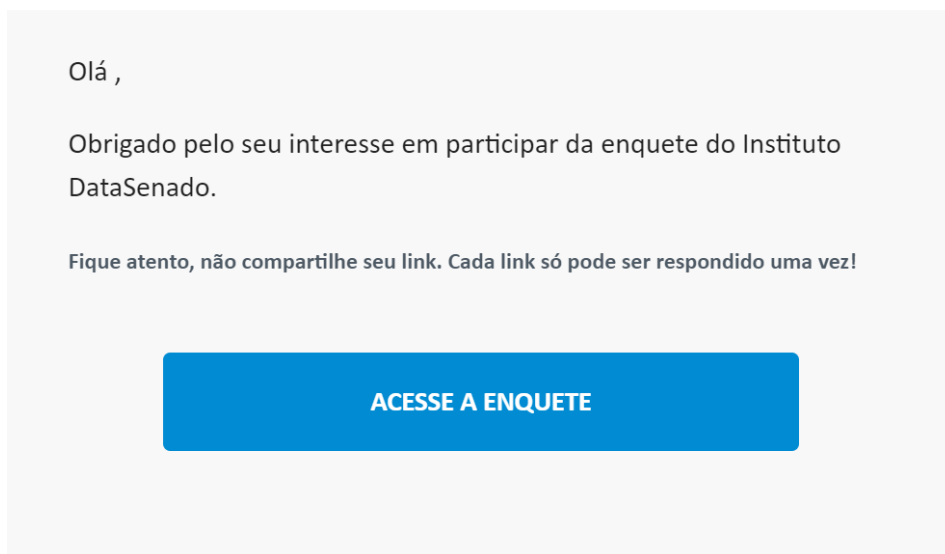
Endereço de e-mail:

Continuar

Instituto de Pesquisa DataSenado | Secretaria de Transparência | SENADO FEDERAL

Fonte: Portal do Senado Federal

**Figura 2** - Passo 2: após receber o *e-mail*, o usuário acessa a enquete



Fonte: Portal do Senado Federal

**Figura 3** - Passo 3: O usuário é redirecionado para uma página, onde pode responder o questionário



Fonte: Portal do Senado Federal

Embora as etapas ocorram rapidamente, observa-se um excesso de *links* e de páginas que precisam ser acessadas até chegar ao questionário, tornando o acesso menos simples aos usuários.

#### **4. O PARLAMENTO DIGITAL, O SENADO FEDERAL E A COVID-19: A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA REMOTO DURANTE A PANDEMIA**

Neste capítulo será apresentado um contexto histórico da pandemia da Covid-19 no mundo até chegar ao Brasil e mais, especificamente, ao Senado Federal. Para avançar nisso, é imprescindível apresentar também um panorama do órgão, sua história, competências, funcionamento, composição e regras de trabalho. Na última etapa serão apresentadas também as diferenças das normas aplicadas no processo legislativo durante a pandemia. Será feita uma comparação entre o regimento interno e as regras propostas para o funcionamento remoto. Pretende-se com isso mostrar o funcionamento regular da Casa Legislativa e observar, posteriormente, em que medida a pandemia impactou nas atividades.

##### **4.1. SENADO FEDERAL E DESIGN INSTITUCIONAL: COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURAS PARTICIPATIVAS**

O Senado Federal é um dos órgãos que compõe o Poder Legislativo Brasileiro, exercido pelo Congresso Nacional. Faz parte do sistema bicameral, por isso é chamado de câmara alta, enquanto a câmara baixa é a dos Deputados. O nome vem do latim – *Senatus* – que significa Casa composta por anciões e chefes do patriciado. A instituição era tão importante na Antiguidade, que se usava a sigla SQPR, que, em português, significa “O Senado e o Povo de Roma”, comprovando que era o centro do poder.

Atualmente, o órgão é composto por 81 senadores, escolhidos pelo princípio majoritário, por eleitores dos Estados e do Distrito Federal, para mandatos de 8 anos, quando se renova um terço das cadeiras e na eleição subsequente dois terços delas. Os membros são eleitos pelo sistema proporcional e, ao contrário da Câmara dos Deputados, cada unidade da Federação elege, de maneira igualitária, o número fixo de três senadores, com dois suplentes cada.

O Regimento Interno do órgão determina que o Senado Federal tem sede no Palácio do Congresso Nacional, em Brasília, podendo reunir-se, eventualmente, em caso de guerra, de comoção, de calamidade pública ou de ocorrência que impossibilite o seu funcionamento na sede, em qualquer outro lugar. Ainda sobre o funcionamento, o regimento prevê dois períodos de trabalho: de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Por fazer parte do Poder Legislativo, o Senado Federal tem duas funções típicas previstas na Constituição Federal: a de legislar, que diz respeito à edição de atos normativos primários, que podem instituir direitos ou criar obrigações; e a de fiscalizar e controlar os atos

do Executivo. Além dessas funções, a Constituição prevê, no artigo 52, as competências privativas do órgão. São elas:

- Processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- Processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade;
- Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição, a escolha de:
  - a) magistrados, nos casos estabelecidos pela Constituição;
  - b) ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo presidente da República;
  - c) governador de território;
  - d) presidente e diretores do Banco Central;
  - e) procurador-geral da República;
  - f) chefes de missão diplomática de caráter permanente (embaixadores);
  - g) titulares de outros cargos, conforme a lei.
- Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- Fixar, por proposta do presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- Dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- Dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
- Estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- Suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;
- Aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do procurador-geral da República antes do término de seu mandato;
- Elaborar seu regimento interno;
- Dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Eleger membros do Conselho da República; e
- Avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos estados e do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 1988<sup>25</sup>)

---

<sup>25</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

O exercício dessas competências acontece por meio dos órgãos colegiados do Senado Federal: o Plenário, onde acontecem as reuniões de todos os senadores para deliberação de matérias, e as comissões, que podem ser permanentes ou temporárias, para apreciar proposições terminativamente ou para investigar fato determinado. No Plenário acontecem as sessões, que podem ser, de acordo com o Regimento, deliberativa, não deliberativa, especial e de debates temáticos. As sessões deliberativas são as realizadas de segunda a quinta-feira às 14 horas e às sextas-feiras às 9 horas, quando houver Ordem do Dia previamente designada. Já as sessões deliberativas extraordinárias podem ocorrer a qualquer hora e devem ter pauta específica na convocação.

As sessões não deliberativas não precisam de Ordem do Dia e são destinadas para discursos, comunicações, leitura de proposições e outros assuntos de interesse político. A sessão especial recebe esse nome pois acontece exclusivamente às segundas ou sextas-feiras para comemoração ou homenagem, em número não superior a duas por mês. É importante ressaltar que o regimento também prevê sessões secretas, que devem ser convocadas pelo presidente da Casa, deliberado pelo plenário ou, obrigatoriamente, para apreciar assuntos relacionados à a) declaração de guerra (CONST., art. 49, II); b); acordo sobre a paz (CONST., art. 49, II); c); escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (CONST., art. 52, IV); e) requerimento para realização de sessão secreta (art. 191).

Para garantir e ampliar a participação popular no processo legislativo, o Senado Federal conta com instrumentos diversos. Como explica Faria (2014), são experiências de participação aquelas que facilitam, estimulam e viabilizam qualquer tipo de participação no processo legislativo e na fiscalização e controle sobre a administração pública. No Senado, existem os seguintes instrumentos participativos: o **Fale com Senado**, o **Envie sua mensagem**, o **Atendimento ao Usuário no Processo Legislativo**, o **Senado Verifica**, a **Ouvidoria da Casa**, o sistema envio de cartas, o portal **e-Cidadania**, plataforma de participação digital, e as redes sociais oficiais do órgão. Todos esses são meios disponibilizados pela Casa para que o cidadão interaja e participe de alguma forma, mas nem todos são experiências de democracia digital.

Ainda, para Faria (2014), alguns instrumentos não digitais esbarram em limitações, como a não contribuição para a formação de campo de deliberação pública e a busca do interesse comum; a interação unicamente utilitarista, sem a troca de argumentos sobre políticas públicas, entre outras. De acordo com ele, a maior parte das experiências não digitais de participação alcança apenas uma parcela da população.

Projetos como aqueles de estabelecimento de núcleos parlamentares em diferentes localidades do território nacional como forma de facilitar a interação com populações que têm dificuldade de acesso ao parlamento são caros e, praticamente, inviáveis de atingirem larga escala da população. Enfim, a aplicação de tecnologia de informação e comunicação, em princípio, poderia contribuir para a redução de tais limitações – com os perigos, é claro, da criação também de outras (FARIA, 2014, p. 122).

Desse modo, a implementação de mecanismos digitais de participação tem capacidade de solucionar as barreiras mencionadas, alcançando uma quantidade maior de cidadãos. No entanto, é preciso que haja também interesse do Parlamento na aplicação e na utilização das tecnologias de comunicação visando garantir a participação digital. No entanto, não se pode negar que embora apresente benefícios, o uso das tecnologias também pode apresentar problemas, a exemplo da exclusão digital.

#### 4.2. A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E O SENADO FEDERAL: UM CONTEXTO HISTÓRICO

Em dezembro de 2019 foram relatados os primeiros casos de pneumonia em hospitais de Wuhan, na China. No final do mês, foi identificada a causa das doenças no país: a contaminação pelo novo vírus, o SARS-CoV-2, da categoria Coronavírus. Com as descobertas, o país enviou notificação à Organização Mundial de Saúde (OMS), para informar sobre o que acontecia. Caracterizada, inicialmente, por falta de ar, pneumonia, tosse, febre, entre outros sintomas, a doença rapidamente se alastrou por todo mundo.

Em 9 de janeiro, foi divulgado o código genético do vírus na China e o Comitê de Monitoramento de Eventos do Ministério da Saúde brasileiro foi acionado para monitorar a situação. No dia 16 de janeiro, o MS publicou o primeiro boletim epidemiológico informando o conhecimento e dando mais detalhes sobre a doença. Depois disso, no dia 20 de janeiro, a OMS e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) fizeram reunião para alinhamento da estratégia internacional de resposta.

Assim, no dia seguinte foi divulgado o primeiro Boletim Epidemiológico da OMS com a indicação de risco moderado para o problema. Após ativação do Comitê de Operações de Emergência (COE), a OMS alterou o posicionamento e elevou o risco para “alto”, declarando emergência internacional. No mês de fevereiro, com a transmissão acelerada na China, o Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional e tomou diversas medidas marcantes no país, entre elas o repatriamento de 34 brasileiros que viviam na cidade de Wuhan.

No dia 4 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde brasileiro enviou o projeto de Lei de Quarentena (PL 23/2020) ao Congresso Nacional, que foi sancionado na mesma semana. O texto criava regras para a quarentena de brasileiros e familiares que seriam repatriados da China, permitindo ao governo federal adotar legalmente os procedimentos de quarentena, como isolamento e realização compulsória de exames médicos e tratamentos específicos para enfrentar a emergência de saúde pública decorrente do novo vírus.

Ainda em fevereiro, ocorreu reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), composta por gestores municipais, estaduais e federais ligados ao Sistema Único de Saúde (SUS), para discutir e analisar a situação da pandemia. No dia 7 de fevereiro foi sancionada a Lei de Quarentena e começou a decolagem de Wuhan com destino ao Brasil, por meio da operação Regresso, que trouxe para o país 58 cidadãos. Até o primeiro caso chegar ao Brasil, a Covid-19 já tinha se alastrado por países europeus como Itália e Espanha e atingido as populações de forma devastadora. Com isso, a OMS declarou que os países deveriam se preparar para uma possível pandemia.

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 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*<sup>26</sup> para evitar aglomerações, um aumento no número do contágio, a superlotação hospitalar e, conseqüentemente, mais mortes.

No dia 13 de março, ainda por orientação da OMS, o Ministério da Saúde recomendou a antecipação de férias escolares, suspensão de eventos e isolamento de viajantes internacionais. Os casos de coronavírus, até então, foram crescendo exponencialmente ao redor do mundo, chegando a mais de 245 milhões de casos e mais de 4 milhões de mortos<sup>27</sup> até outubro de 2021.

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

---

<sup>26</sup> Imposição de bloqueio limitado de circulação de pessoas para evitar a propagação do vírus.

<sup>27</sup> Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/coronavirus/63574/mapa-da-covid-19-siga-em-tempo-real-o-numero-de-casos-e-mortes-por-covid-19-no-mundo> . Acesso em 29 out. 2021.

saúde. Mas adotando medidas de contenção, no mínimo daremos tempo para os sistemas manterem o controle da situação” (RYAN<sup>28</sup>, 2020).

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. Desde então, no Brasil, até outubro de 2021, são 21.781.436 casos confirmados e 607 mil óbitos<sup>29</sup>.

Diante desse cenário e da exigência do afastamento social, 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 7/2020, no dia 17 de março, que definiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR) para acomodar um plenário virtualmente e garantir a sessão deliberativa de maneira remota.

Foram desenvolvidos dois sistemas para o período: um para solução de videoconferências, essencial para discussão das matérias, e outro destinado às votações, que acontecem por meio de aplicativo.

O Sistema de Deliberação Remota – SDR é definido como solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico (BRASIL, 2020).

Pelo SDR, as imagens e as falas dos parlamentares durante as sessões plenárias são apresentadas ao vivo. No que diz respeito às votações, o sistema permite que os senadores registrem os votos simultaneamente por meio de um aplicativo, consultem o painel de votação, alterem o voto, entre outras funções. A segurança da votação eletrônica é garantida por confirmação por mensagem SMS e pelo registro de uma foto no momento do voto.

Em maio, o *ParlAmericas*, organização que promove a diplomacia entre os Parlamentos do continente americano, com sede no Canadá, realizou videoconferência para que Senado apresentasse o Sistema de Deliberação Remota. Luiz Fernando Bandeira (2020), servidor do

---

<sup>28</sup> Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>. Acesso em 25 out. 2021.

<sup>29</sup> Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 29 out. 2021.



Senado Federal e secretário-geral da Mesa afirmou que o manual para uso da tecnologia foi baixado por parlamentos de várias partes do mundo.

Além da implementação do sistema remoto, outras questões também foram alteradas no Senado Federal nesse período, entre elas, as normas do processo legislativo. Por meio do Ato da Comissão nº 7/2020, foram implementadas modificações temporárias no regimento e nas atividades legislativas. Entre elas, a suspensão das comissões para discussão de matérias. Foram mantidas apenas audiências públicas e comissões destinadas a discutir o orçamento de projetos relacionados à Covid-19.

Diante desse contexto histórico da pandemia no país e da atitude inédita do Senado Federal em manter o parlamento funcionando, considera-se que este é um caso que merece destaque por sua adaptação tecnológica e eficaz.

#### 4.3 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 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.

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 atingiu as comissões permanentes, que ficaram suspensas durante todo o 1º 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.

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

Fonte: Autoria própria.

As alterações foram realizadas para 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 problemas 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 nesse processo.

## 5. PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* DURANTE A COVID-19 NO SENADO FEDERAL

Este capítulo se dedica a identificar as plataformas e demais instrumentos de participação política *online* – ou que ofereceram participação - que foram utilizados pelo Senado Federal durante a pandemia da Covid-19, no ano de 2020. A primeira seção trata da implementação das sessões deliberativas remotas, que garantiram a manutenção das atividades legislativas durante o período. A segunda parte trata do portal e-Cidadania, plataforma institucional de participação cidadã do Senado Federal. Na sequência, apresenta-se as redes sociais utilizadas pela Casa e a forma de funcionamento. A última etapa do capítulo aborda outros instrumentos que demonstram a abertura do Senado Federal para a participação política do cidadão.

### 5.1 - INSTRUMENTO 1: SESSÕES DELIBERATIVAS REMOTAS

Diante das limitações impostas pela pandemia da Covid-19, o Senado Federal implementou, de forma pioneira no mundo, o Sistema de Deliberação Remota, por meio do Ato da Comissão Diretora Nº 7 de 2020 e da Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa Nº 13 de 2020, para garantir a manutenção das atividades legislativas.

A tecnologia desenvolvida viabiliza a discussão e votação de matérias e define como deve ser utilizada:

A ser usada exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial. (Ato nº 7, Senado Federal, 2020).

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

As reuniões acontecem por meio do *Software Zoom Meetings*, desenvolvido pela empresa *Zoom Video Communications*, que o define como “*software* simplificado de videoconferência e mensageria (*chat*), suportado por múltiplos dispositivos (computadores, *notebooks*, celulares)”. A solução 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.

No Senado Federal, há um espaço físico com infraestrutura específica e 6 estações de trabalho com microfones e webcams, onde ficam o Presidente da Casa, o Relator, secretários, auxiliares e equipe de filmagem. A medida é importante para que enquanto o presidente conduza a sessão, os auxiliares façam o controle das falas, computação de votos e outras questões inerentes ao processo legislativo. Todos os usuários precisam estar conectados à Internet, por meio de celulares, notebooks ou computadores de mesa, munidos de câmera e microfones.

O sistema de votação, que pode ser oral ou eletrônico, foi desenvolvido por uma extensão do sistema de votação do plenário. 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 também 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*.

A ferramenta se mostrou muito eficaz no Senado Federal, alcançando 100% de participação dos parlamentares nas sessões remotas e na aprovação de projetos relativos à Covid-19. Isso mostra, portanto, que a instituição se preocupou em não parar em tempos de crise, garantindo as atividades do Parlamento brasileiro.

## 5.2. PLATAFORMA 2: *E-CIDADANIA*: CANAL INSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO DO SENADO FEDERAL



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”.

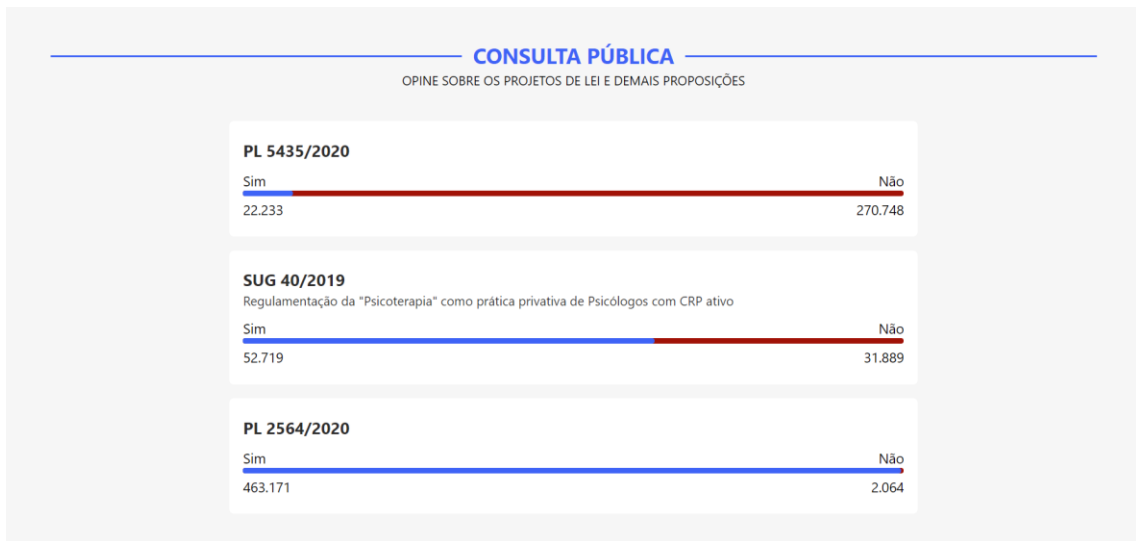
Quando recebem 20 mil apoios são encaminhados para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e formalizados como sugestões legislativas para receber parecer. Na CDH são debatidas pelos senadores e ao final recebem um parecer. Aquelas que não recebem os 20 mil apoios ao fim do período 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.

Os cidadãos podem propor quantas ideias quiserem, mas a plataforma recomenda que verifiquem antes se existem outras propostas com o mesmo conteúdo. Todas as Ideias 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 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, haviam 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 4** - Página da Consulta Pública do e-Cidadania



Fonte: Portal do e-Cidadania

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.

**Figura 5** - Exemplo de Eventos Interativos no e-Cidadania



Fonte: Portal do e-Cidadania

Além das áreas mencionadas, desde 2020, o *site* passou a contar com a Oficina Legislativa na Escola, que oferece para professores interessados, oficinas legislativas com o material didático necessário. Pela ferramenta, alunos a partir do 8º ano do ensino fundamental são incentivados a pensar melhorias para o país por meio de etapas de criação e avaliação de ideias legislativas.

No total, são cinco aulas de 50 minutos cada, divididas em: exposição do professor sobre a oficina, sobre política e formação de grupos; redação das ideias legislativas; redação de relatórios sobre as ideias apresentadas; discussão e votação dos textos e, por fim, apresentação das ideias publicadas no *e-Cidadania*.

As ideias resultantes das aulas são cadastradas em nome dos alunos e podem ser colocadas, por eles mesmos, na parte do *site* Ideia Legislativa. Os professores interessados precisam se cadastrar na área específica da oficina legislativa, informando os nomes das escolas em que atuam e as turmas que participarão da oficina.

**Figura 6** - Página do Oficina Legislativa



Fonte: Portal do e-Cidadania

### 5.3. PLATAFORMA 3: REDES SOCIAIS E AS LÓGICAS DE FUNCIONAMENTO

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*. Através delas, o cidadão tem acesso a notícias e materiais sobre as atividades legislativas que acontecem na Casa e a oportunidade de interagir por comentários.

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 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*.

Neste trabalho empírico será apresentado um panorama sobre cada rede social utilizada pela instituição e as formas de funcionamento. Embora todos os perfis sejam de interesse do cidadão, o foco será nos perfis oficiais do Senado Federal, da Rádio e da *TV Senado*, por terem relação direta com o tema desta pesquisa.

### 5.3.1 – Facebook

O Senado Federal criou uma página oficial para, segundo descrição própria, divulgar a cobertura das atividades legislativas e institucionais. A rede social é utilizada de forma institucional por mais 5 órgãos internos: o *Interlegis*, a Biblioteca, a Presidência, a Procuradoria da Mulher e o Senado Educação. Cada instituição dessa tem uma página própria no *Facebook*, gerida por diferentes equipes.

**Figura 6** - Página do Facebook do Senado Federal



Fonte: Facebook do Senado Federal

Até outubro de 2021, a página oficial do Senado Federal na rede tinha 3.256.570 curtidas. Na aba ‘Sobre’ constam as informações gerais da página, como número de curtidas e seguidores, formas adicionais de contato, como o *website* do órgão e o *link* para enviar mensagem pela própria rede social. Além disso, ficam públicos os endereços das outras redes sociais oficiais. Todo o conteúdo é produzido pelo Núcleo de Mídias Sociais da Secretaria de Comunicação do Senado.

Na página inicial são publicadas as postagens produzidas pela equipe. Os conteúdos variam entre mensagens no *status*, *links* de notícias, fotos, vídeos gravados e ao vivo, *cards* e eventos sobre os acontecimentos que acontecem dentro do Senado. No caso específico dessa página, os usuários podem assistir, ao vivo, as sessões deliberativas remotas, objeto deste estudo, e ainda comentar em tempo real.

Todos os conteúdos postados ficam públicos e abertos para o usuário interagir por meio de comentários, curtidas e compartilhamentos. Assim, qualquer cidadão cadastrado na rede social pode ver e comentar as publicações. Embora seja aberto, os administradores podem moderar os comentários, apagando-os ou ocultando-os, a depender das regras de uso. Nessa página, no entanto, não há disponível nenhum termo com regras de uso para delimitar ou informar ao usuário o que pode ser apagado ou retirado do ar. Os usuários também podem comentar de forma direta, por meio das mensagens. Nesse caso, há uma mensagem automática para cada cidadão que envia conteúdo, com os seguintes dizeres:

Olá! Este é um canal de divulgação do Senado, administrado por servidores. Aqui, respondemos a críticas, comentários, elogios e sugestões sobre nosso trabalho de comunicação. Para enviar mensagem aos senadores ou para tratar de outros assuntos, por favor clique no *link*: <http://bit.ly/FaleComSenado>.

O *link* direciona o usuário para a aba ‘Fale com o Senado’, no *website*, onde aparecem diferentes formas de participação com o cidadão.

Outro perfil oficial que tem página no *Facebook* é o da *TV Senado*, gerida pela própria equipe. A definição própria é de que pela página é possível acompanhar o “dia a dia do Senado Federal e a programação do canal, com entrevistas, música e mais cultura”. A equipe se compromete a oferecer para o cidadão postagens diárias com *links* para publicações da *TV Senado*, além de cobertura ao vivo de eventos, pedidos de opinião sobre determinados assuntos e para participação em enquetes.

**Figura 7** - Termos de Uso do Facebook da TV Senado

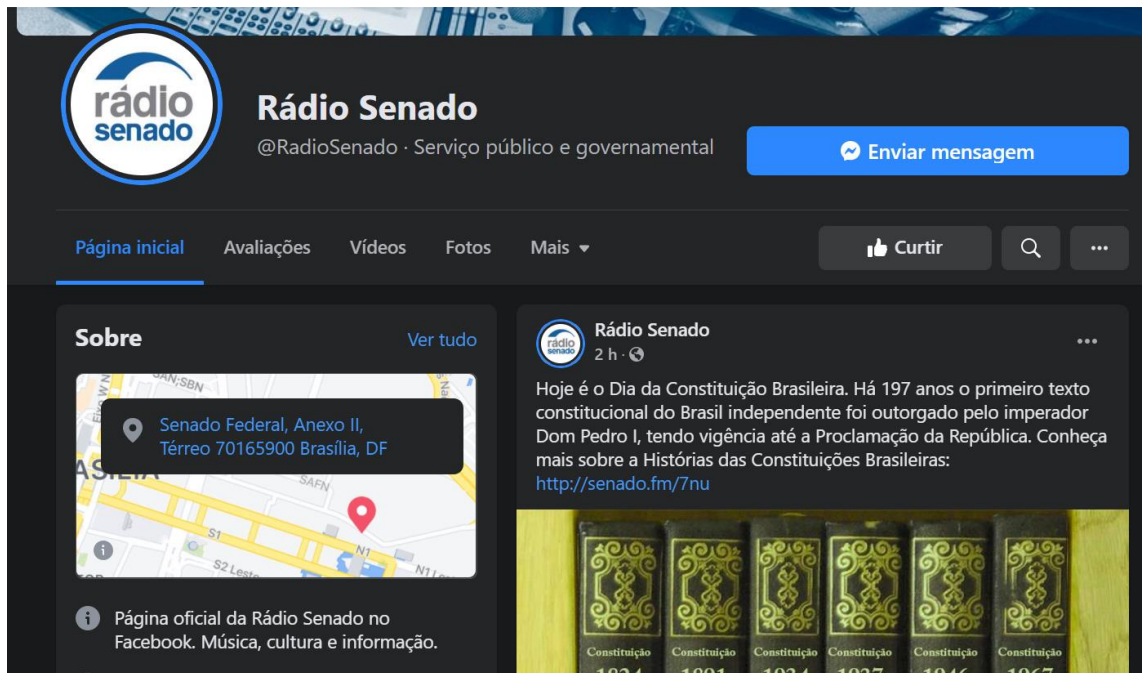


Fonte: Página do Facebook da Tv Senado

Na explicação sobre o uso da rede social, os administradores motivam os usuários a participarem, afirmando que se esforçarão para “acompanhar a conversa sempre que possível”, porém, sem condições de responder individualmente a todas as mensagens. Além disso, reforçam que todos os comentários são monitorados e podem ser removidos ou bloqueados, caso sejam inapropriados ou ofensivos às políticas da página. A página tinha até outubro de 2021, 68.978 curtidas e 89.820 pessoas seguindo.

A *Rádio Senado* também tem uma página no *Facebook* com 17 mil curtidas e 18.011 seguidores. As regras de uso são as mesmas da *TV Senado* e a equipe que gerencia a página é formada por servidores da Rádio. Os conteúdos divulgados são programas culturais, educativos e jornalísticos elaborados pela equipe, além de cobertura ao vivo dos eventos, alertas sobre conteúdo da *Rádio Senado* em outras plataformas de redes sociais e de conteúdos de outros veículos de comunicação do Senado.

**Figura 8** - Rádio Senado no Facebook



Fonte: Facebook

Todas essas páginas do *Facebook* são, portanto, ferramentas adotadas pela Instituição que dispõem de recursos para o cidadão interagir na rede, como curtir, comentar e compartilhar. Essas ações são chamadas pela plataforma de engajamento. Assim, quanto mais elas recebem engajamento, mais são exibidas nas redes dos usuários. Essa informação é importante em termos de *accountability*, pois como vimos na revisão de literatura, a disseminação e o acesso à informação são pré-condições para que os cidadãos possam cobrar e sancionar seus representantes. Em alguns perfis, há a frase “A participação de nossos leitores é bem-vinda e nos esforçaremos para acompanhar a conversa sempre que possível”, que denota o interesse do órgão em proporcionar espaços participativos digitais.

### 5.3.1 – YouTube

Além do *Facebook*, também será analisado neste trabalho, o *YouTube*, pois também é uma rede social onde são transmitidas as sessões remotas. O canal oficial do Senado Federal no *YouTube* foi aberto em 2010 e conta com mais de 5 milhões de visualizações. Nele são postados vídeos semanais com resumos das atividades legislativas, o Senado Aprova; notícias sobre os projetos em destaque; materiais que mostram a participação do Senado em momentos importantes na história, pelo Arquivo S; vídeos sobre orçamento e a série ‘Entenda o assunto’,

com vídeos que explicam de forma didática assuntos relativos à atuação do Senado. Até o momento, estão inscritos no canal 46,1 mil cidadãos. Em todos os vídeos, os espaços para comentários estão desativados para receber a opinião dos usuários.

**Figura 9** - Página do YouTube do Senado Federal



Fonte: YouTube

Já o canal da *TV Senado* tem um público maior tanto de seguidores como de visualizações. São 680 mil inscritos e mais de 107 milhões de visualizações. A página tem o objetivo de mostrar, ao vivo, as atividades do Senado Federal como os discursos dos senadores, debates e votação de projetos, além de cobertura jornalística, documentários e entrevistas especiais.

Os vídeos publicados no canal têm espaço aberto para comentários visando a participação de todos os cidadãos. No entanto, na página principal a equipe publicou normas de conduta que, caso não cumpridas, podem fazer com que os comentários sejam removidos ou, em caso de reincidência, a conta do autor seja bloqueada.

Assim, a *TV Senado* esclarece no canal que os comentários não representam a opinião da *TV Senado* e que aqueles que tenham conteúdos difamatórios, que não respeitem a urbanidade ou sejam agressivos, bem como *spams*, propaganda eleitoral, publicidade em geral e comentários que fujam ao tema, podem ser apagados.



**Figura 10** - Página do YouTube da TV Senado



Fonte: YouTube

### 5.3.1 – Outras redes

Além do *Facebook* e do *Youtube*, o Senado também tem perfis oficiais no *Twitter*, no *Instagram* e no *Flickr*. No *Twitter*, existem as contas do Senado Federal e da *Rádio Senado*. O perfil oficial do Senado foi criado em maio de 2009 e tem, atualmente, 1 milhão de seguidores. Os conteúdos postados são relativos às atividades legislativas da Casa e de seus parlamentares. Todos os *tweets* são abertos para comentários, que não são respondidos pela equipe.

No caso do *Twitter* da *Rádio Senado*, cujo perfil atual é o @radiosenado, são postados os *links* com as matérias gravadas pela Rádio para que o usuário possa ouvir no *website* da Casa. Além disso, o perfil informa quais as rádios em que são transmitidas as notícias. São elas: DF 91,7 MT 102,5 CE 103,3 AM 106,9 RN 106,9 AC 100,9 PI 104,5 MA 96,9 PB 106,5 AP 93,9 AL 105,5 RR 98,3 PA 101,5 SE 103,9.

No caso do *Instagram*, existem canais específicos para as três áreas de comunicação oficial do Senado: o próprio Senado Federal, enquanto instituição, a *TV Senado* e a *Rádio Senado*. Especificamente sobre o perfil do Senado Federal, a estratégia da equipe é a de divulgar as ações da Casa. Para isso, são utilizados fotos, *cards*, vídeos no *feed* e nos *stories*. Até o momento deste trabalho, havia 1,7 milhões de seguidores no perfil e 4.948 postagens. Assim como nas demais redes, o espaço para comentários é aberto para todos os cidadãos, que interagem, mas não recebem respostas institucionais. O usuário também pode comentar por mensagem direta.

Quanto ao perfil da *TV Senado*, a equipe descreve que a plataforma é usada para divulgação da cobertura do que acontece na Casa e da programação do canal. Já são mais de 1.500 *posts*, até o momento e 25,8 mil seguidores. Com identidade visual própria, são publicados, em sua maioria, vídeos sobre as ações legislativas. Já o perfil da *Rádio Senado* segue uma linha mais informativa com menos formalidade. A equipe descreve que no perfil o usuário encontra “informação, música, cultura e serviços, além da cobertura e bastidores da *Rádio Senado*”. Até o momento são 21,6 mil seguidores e 455 *posts* publicados.

Por fim, o Senado também tem uma conta no *Flickr*, rede social usada para divulgação de fotos. A estratégia da Casa é utilizá-lo como banco de imagens oficial, para livre utilização, desde que com créditos.

#### 5.4. OUTROS INSTRUMENTOS DIGITAIS E SEUS IMPACTOS NA PARTICIPAÇÃO

Além dos instrumentos mencionados nos tópicos anteriores, diretamente ligados ao tema deste trabalho, considera-se imprescindível a menção de outras ferramentas de participação do Senado Federal, que demonstram o interesse em abrir a Casa à participação cidadã. O órgão conta, hoje, com a existência de 6 canais de comunicação com a sociedade: Fale com o Senado pelo telefone 0800, Envie sua mensagem, Procuradoria Especial da Mulher, Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo, Senado Verifica e Data Senado.

**Quadro 3** - Canais de comunicação do Senado Federal

<b>Canais de comunicação e participação do Senado Federal</b>
Fale com o Senado
Envie sua mensagem
Ouvidoria
Procuradoria Especial da Mulher
Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo
Senado Verifica
Data Senado

Fonte: Autoria própria.

Assim, apresentam-se, abaixo, a explicação de todos estes canais, para que se compreenda o funcionamento de cada um deles e possíveis impactos na participação cidadã. Por não serem objetos da pesquisa, a análise não será detalhada, pois seria muito amplo dissertar sobre cada um deles de forma completa.

### 5.4.1 – Ouvidoria

A Ouvidoria do Senado Federal é um canal de comunicação entre o órgão e a população, que tem o objetivo de fortalecer a cidadania e promover a prática da boa governança. Por meio da ferramenta, o cidadão pode enviar todo tipo de manifestação a respeito do Senado, dos parlamentares e também do Congresso Nacional. As mensagens podem ser enviadas de quatro formas: pelo *site* do Senado Federal, na parte específica da Ouvidoria, por carta, pelas redes sociais ou, de forma gratuita, pelo telefone 0800 0800 61 0 61 22 111.

Na prática, a Ouvidoria recebe sugestões de atividades legislativas, denúncias, reclamações sobre funcionários e parlamentares, queixas e dúvidas do processo legislativo, elogios, críticas e solicitações diversas. Todas as manifestações recebidas são analisadas e registradas pela equipe responsável e encaminhadas às unidades competentes para que sejam adotadas as providências e respondidas por *e-mail*. Aquelas informações que não puderem ser obtidas na Ouvidoria, podem ser solicitadas em formulário específico, com base na Lei de Acesso à Informação.

Para participar e enviar mensagens pelo *site* o cidadão não precisa apresentar documentos de identidade, mas é necessário informar nome e a forma de contato de preferência para que seja possível continuar o atendimento. O atendimento é realizado nos dias úteis, de 8h30 às 18h30.

**Figura 11** - Página da Ouvidoria do Senado Federal



Fonte: Portal do Senado Federal

## 5.4.2 – Procuradoria Especial da Mulher

A Procuradoria Especial da Mulher do Senado, criada em 2013, por meio da [Resolução nº 9/2013](#), tem o objetivo de inserir o Senado no debate sobre questões de gênero e na luta pela igualdade e enfrentamento da violência com as mulheres, além de promover uma atuação contra todas as formas de discriminação. A missão do órgão, como definido no *website*, é “zelar, fiscalizar, controlar e incentivar os direitos da mulher, criando mecanismos de empoderamento, especialmente em situações de desigualdade de gênero”. A atual Procuradora da Mulher é a senadora Rose de Freitas, de Minas Gerais.

No *site* da Procuradoria, que está dentro do *site* do Senado Federal, há uma parte voltada especificamente para participação do cidadão, por meio da opção ‘Envie sua mensagem’. No espaço, o usuário pode escrever sua manifestação e indicar a forma como quer receber a resposta, se por *e-mail* ou carta postal. É preciso que o cidadão informe dados pessoais, como nome, endereço, *e-mail*, telefone, sexo e faixa etária. Aquelas que não tiverem o nome completo são consideradas anônimas pela equipe responsável.

A Procuradoria informa também, no próprio *site*, que não responde questões relacionadas aos Poderes Executivo e Judiciário, às esferas estaduais e municipais, mensagens que contenham ameaças ou insultos. Também não responde, por falta de competência do órgão, questões que peçam solução ou encaminhamento de pedidos de ordem pessoal ou assessoria jurídica.

**Figura 12** - Página da Procuradoria da Mulher

The image shows a screenshot of the website for the Procuradoria Especial da Mulher. At the top, there is a blue navigation bar with the text 'Institucional > Procuradoria Especial da Mulher' and a search box labeled 'Buscar'. Below the navigation bar, there are links for 'Procuradoria', 'Projetos', 'Publicações', 'Contato', and 'Envie sua mensagem'. The main content area is titled 'Envie sua Mensagem' and contains the following text:

Procuradoria Especial da Mulher

Aqui você pode escrever sua manifestação para a Procuradoria Especial da Mulher. Indique também na sua mensagem a forma como você quer receber a sua resposta (e-mail ou carta postal).

Esclarecemos que a Procuradoria do Senado não responde questões relacionadas aos Poderes Executivo e Judiciário, nem às esferas estaduais e municipais, também não é competência deste órgão solucionar ou encaminhar pedidos de ordem pessoal, prestar assessoria jurídica, responder mensagens que contenham ameaças, insultos e expressões de baixo calão, que encaminhem reprodução de matérias e boatos, ou que sejam anônimas. São consideradas anônimas aquelas que não contêm o nome completo do cidadão.

Sua mensagem\*

Below the text, there is a large, empty grey rectangular box intended for the user to enter their message.

Fonte: Portal do Senado Federal

### 5.4.3 – Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo

O Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo é o serviço de informação ao público sobre a tramitação das matérias - atividade parlamentar do Senado Federal e do Congresso Nacional - e sobre as normas do processo legislativo.

Nessa área, também localizada dentro do *site* do Senado Federal, o cidadão pode enviar mensagem para solicitar informações tanto sobre as atividades da Casa como para localizar, dentro do *site*, informações, documentos e dados estatísticos sobre a atividade legislativa.

**Figura 13** - Serviço de informação ao público

#### O que é o Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo?

O Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo é o serviço de informação ao público interno e externo ao Poder Legislativo sobre a tramitação das matérias, as normas de processo legislativo e a atividade parlamentar do Senado Federal e do Congresso Nacional.

#### Envie sua mensagem

Aqui você pode solicitar informações sobre normas e procedimentos do processo legislativo, identificação e tramitação das proposições, atividade parlamentar no Plenário e Comissões, e assim por diante; bem como orientação para localizar, no site do Senado, informações, documentos e dados estatísticos sobre a atividade legislativa, além do seu envio por e-mail, caso não estejam disponíveis *on line*.

Esclarecemos que não respondemos questões de competência dos Poderes Executivo e Judiciário, nem às esferas estaduais e municipais; também não é nossa competência solucionar ou encaminhar pedidos de ordem pessoal; prestar assessoria jurídica; responder mensagens que contenham ameaças, insultos e expressões de baixo calão; que encaminhem reprodução de matérias e boatos, ou que sejam anônimas. São consideradas anônimas aquelas que não contêm o nome completo do cidadão.

#### Sua mensagem

Como deseja receber a resposta de sua solicitação? ▾

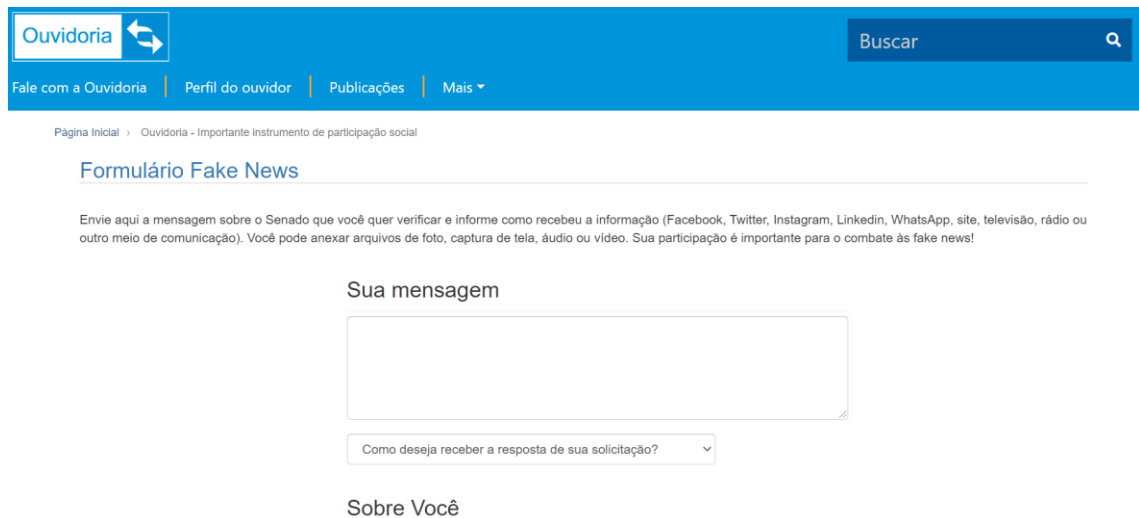
Fonte: Portal do Senado Federal

### 5.4.4 – Senado Verifica!

O Senado Verifica: Fato ou Fake? é um serviço disponível dentro da Ouvidoria do Senado Federal que tem o objetivo de verificar se as informações recebidas pelos cidadãos são verdadeiras ou não. Nesse caso, a participação do cidadão é requisitada pelo órgão para contribuir no combate às *fake news*.

Para participar, o cidadão precisa acessar o *site* e enviar a mensagem informando em qual meio de comunicação recebeu a notícia – *Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, WhatsApp, site* etc – e informar como deseja receber a resposta. O usuário também pode anexar arquivo de foto, captura de tela, áudio ou vídeo para contextualizar a mensagem. As respostas são feitas por *e-mail* ou por carta postal, a depender do interesse do cidadão.

**Figura 14** - Print da página do Senado Verifica



Página Inicial > Ouvidoria - Importante Instrumento de participação social

### Formulário Fake News

Envie aqui a mensagem sobre o Senado que você quer verificar e informe como recebeu a informação (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, WhatsApp, site, televisão, rádio ou outro meio de comunicação). Você pode anexar arquivos de foto, captura de tela, áudio ou vídeo. Sua participação é importante para o combate às fake news!

Sua mensagem

Como deseja receber a resposta de sua solicitação? ▾

Sobre Você

Fonte: Portal do Senado Federal

## 6 A PARTICIPAÇÃO NO E-CIDADANIA E NAS REDES SOCIAIS: DOS DADOS AOS RESULTADOS

Neste capítulo, estão expostos os resultados das análises feitas a partir da coleta de dados realizada no *e-Cidadania* e dos conteúdos das páginas do Senado Federal e da *TV Senado* no *Facebook* e no *YouTube*. Na primeira parte, apresenta-se como os dados foram coletados e operacionalizados, complementando a metodologia apresentada na primeira parte desta dissertação. Na segunda etapa, serão exibidos, de forma descritiva, os resultados dos dados e das entrevistas. Por fim, será feita uma discussão sobre o tema com base nas informações coletadas.

### 6.1. PARÂMETROS METODOLÓGICOS E COLETA DE DADOS

Pelo portal do *e-Cidadania*, do Senado Federal, foram baixados os relatórios com números de participantes, interações e resultados da participação popular no processo legislativo, referentes aos anos de 2019 e 2020, objeto de estudo desta dissertação. Também foi solicitado por *e-mail* demais dados que não constam nos relatórios e são importantes para a construção dos resultados, tais como o número de acesso ao portal nos anos analisados. No caso do *e-Cidadania* também foi utilizado, como dados secundários, relatório feito pelo Data Senado (Junho/2020), que avaliou a satisfação dos usuários das ferramentas de participação social disponíveis no Portal e-Cidadania.

Concomitante, também foram baixados, de forma manual, sem uso de ferramentas, todos os *posts* de vídeos das transmissões *online* das sessões deliberativas de 2019 e de 2020, nas páginas oficiais do Senado Federal e da *TV Senado*, no *Facebook* e no *YouTube*.

Com os dados brutos baixados, foi elaborado um quadro com informações e categorias específicas das redes sociais que foram utilizadas para apresentar os resultados empíricos.

#### Quadro 4 - Dados analisados no Facebook da TV Senado e do Senado

Elementos analisados no Facebook
Data do post
Link do post

Curtidas
Compartilhamentos
Visualizações
Comentários
Resposta aos comentários

Fonte: Autoria própria.

#### **Quadro 5** - Dados analisados no YouTube da TV Senado

<b>Elementos analisados no YouTube</b>
Data do post
<i>Link</i> do post
Visualizações
Comentários
Resposta aos comentários
Chat aberto ou fechado

Fonte: Autoria própria.

#### **Quadro 6** - Dados analisados sobre o portal e-Cidadania

<b>Elementos analisados no e-Cidadania</b>
Número de acesso ao portal
Relatórios das consultas públicas
Relatórios das Ideias Legislativas
Relatórios dos Eventos Interativos



Pesquisa do Data Senado da avaliação dos usuários sobre o e-Cidadania

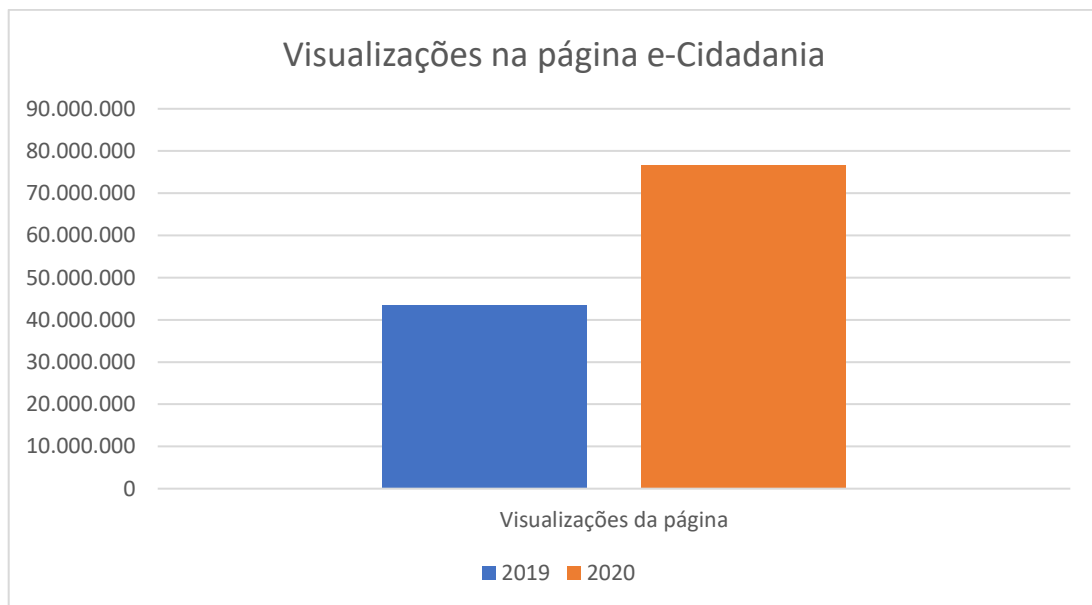
Fonte: Autoria própria.

Como o objetivo desta dissertação foi também fazer uma análise qualitativa e não apenas quantitativa, após esse levantamento, para fins qualitativos, foram entrevistadas três pessoas responsáveis pelas gestões dessas plataformas digitais de participação para compreender as estratégias digitais da Casa, composição de equipes e quais os resultados e desafios desse trabalho para garantir a participação digital.

### 6.1.1 Coleta no e-Cidadania

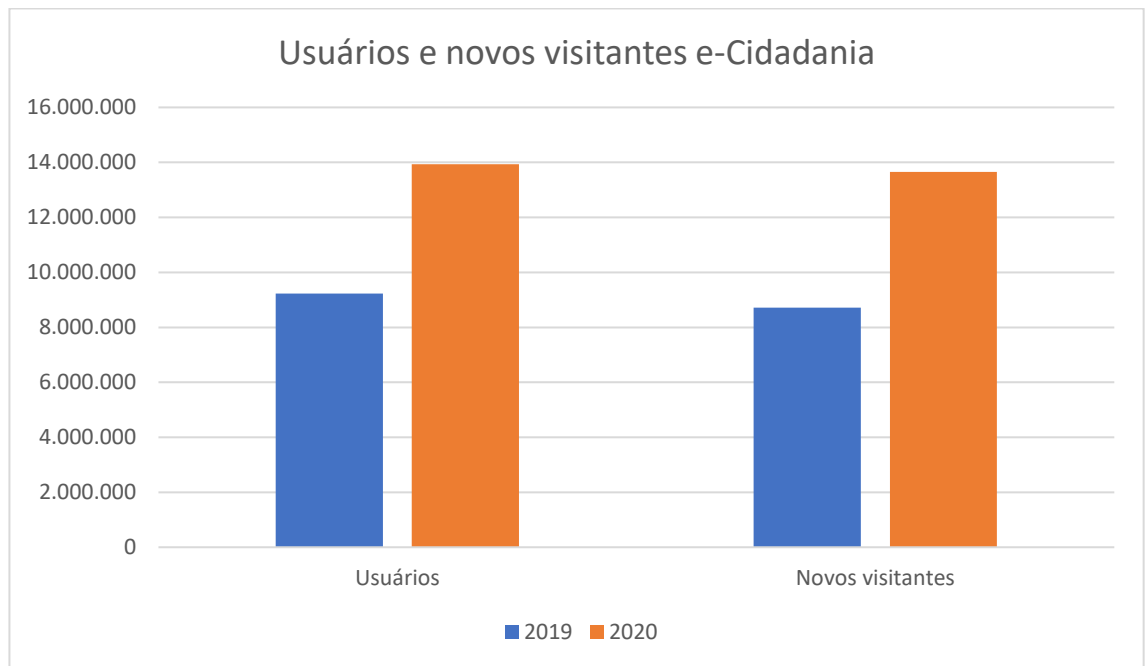
De acordo com os dados dos relatórios gerados pelo *Google Analytics*, que foram solicitados na fase de coleta de dados, os acessos ao portal aumentaram durante o 1º ano da pandemia. Em 2019, foram 45.365.809 visualizações e em 2020, 76.702.767. Assim, o número de visualizações da página aumentou em 69%.

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



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

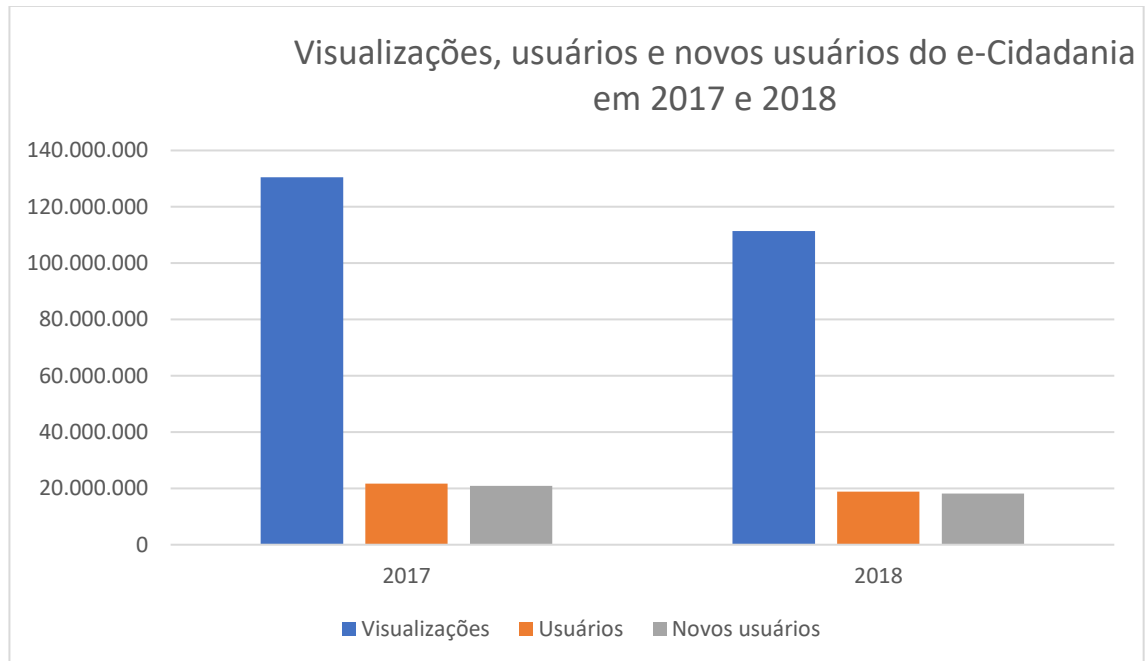
Conforme demonstra o gráfico 2, o número de usuários que acessaram a página em 2020 também aumentou em 50,90%, assim como a quantidade de novos visitantes, que subiu 56.51% em relação ao ano de 2019.

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

Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

Embora o recorte desta dissertação sejam os anos de 2019 e 2020, para uma análise mais sólida, também serão apresentados (ver Gráfico 3) os dados de visualizações, usuários e novos visitantes referentes aos anos de 2017 e 2018. Assim, é possível entender se havia uma tendência de crescimento a partir de anos anteriores à pandemia ou se é uma resposta diretamente relacionada ao ano de pandemia.

**Gráfico 3** - Quantidade de visualizações, usuários e de novos visitantes que acessaram o e-Cidadania em 2017 e 2018



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

Os dados mostraram, portanto, que o ano que apresentou o maior número de acesso em visualizações, usuários e novos usuários ao portal foi 2017. Em 2018, houve uma redução de 14,62%, 13% e 12,68%, respectivamente. De 2018 para 2019, os acessos diminuíram significativamente em 59,26%, 51,09% e 52,14%. Já, de 2019 para 2020, no ano da pandemia, conforme demonstra o gráfico 2, houve um novo aumento no acesso ao portal. Isso significa dizer que o ano da pandemia pode ter atraído novamente a atenção e o interesse da população brasileira para os temas debatidos no Senado Federal.

É possível que, a título de hipótese, que o próprio formato de funcionamento do Senado Federal, que foi exclusivamente remoto, pode ter exercido algum tipo de influência no crescimento do número de acessos e de novos usuários.

Mas esse aumento quantitativo gerou mudança na qualidade da participação? Sobre essa questão, o entrevistado 1 afirmou que não existem dados ainda que possam medir a qualidade, mas sugere que sim, houve uma melhora na qualidade das demandas.

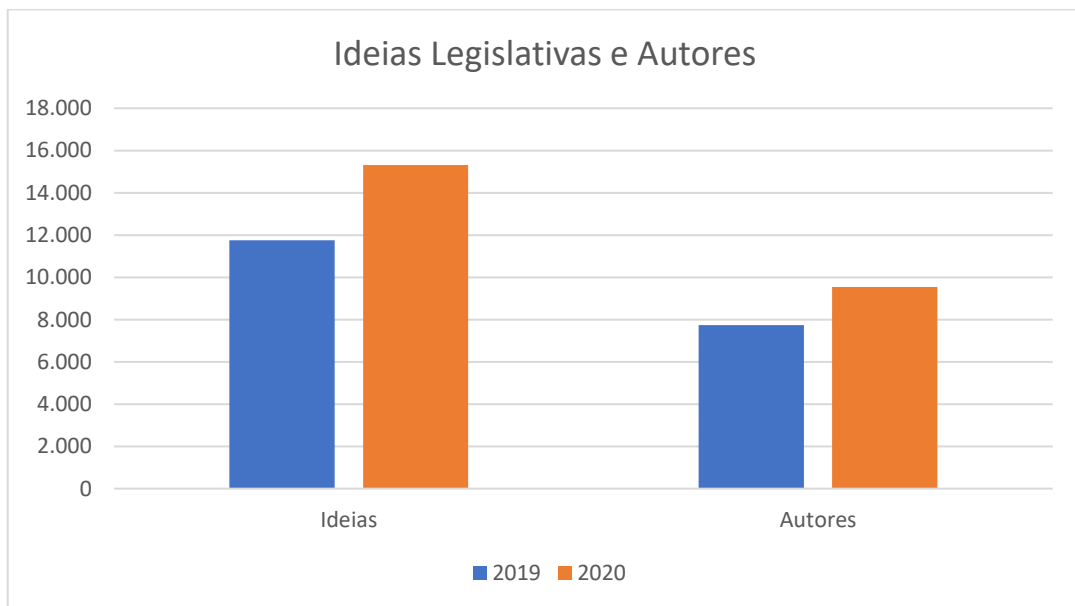
Sobre a qualificação da participação, ainda não temos dados que permitam essa avaliação, mas talvez possamos avaliar a proporção de comentários que são rejeitados na moderação. Normalmente rejeitamos aqueles que não tratam dos temas ou são ofensivos, mas isso é bem raro, pois o cidadão percebe que o espaço não é como o *chat* do *Youtube*. Talvez essa métrica possa nos mostrar algo da qualidade. Mas eu acredito que sim, que a participação melhorou, pois tem sido com mais perguntas

construtivas. Até pelo fato de oferecermos a declaração de participação, onde a pergunta vai impressa, o cidadão não quer deixar registrado uma participação muito superficial. Mas são dados que ainda não temos (ENTREVISTADO 1, 2021).

Assim, fica clara a necessidade da Casa investir cada vez mais nessa ferramenta como instrumento de participação popular, de construção coletiva e com grande impacto no trabalho parlamentar.

A seguir, serão apresentados os dados relativos às ferramentas disponíveis no *e-Cidadania*: **Ideias Legislativas, Eventos Interativos e Consulta Pública**. As informações são oriundas dos relatórios disponibilizados no *site* do portal, para uso público, que foram analisadas na etapa da coleta de dados. No caso das Ideias Legislativas, ferramenta utilizada pelo cidadão propor ou apoiar projetos de lei, houve um aumento de 30.3% em 2020 nas propostas e 23.15% nos autores, conforme o gráfico 4.

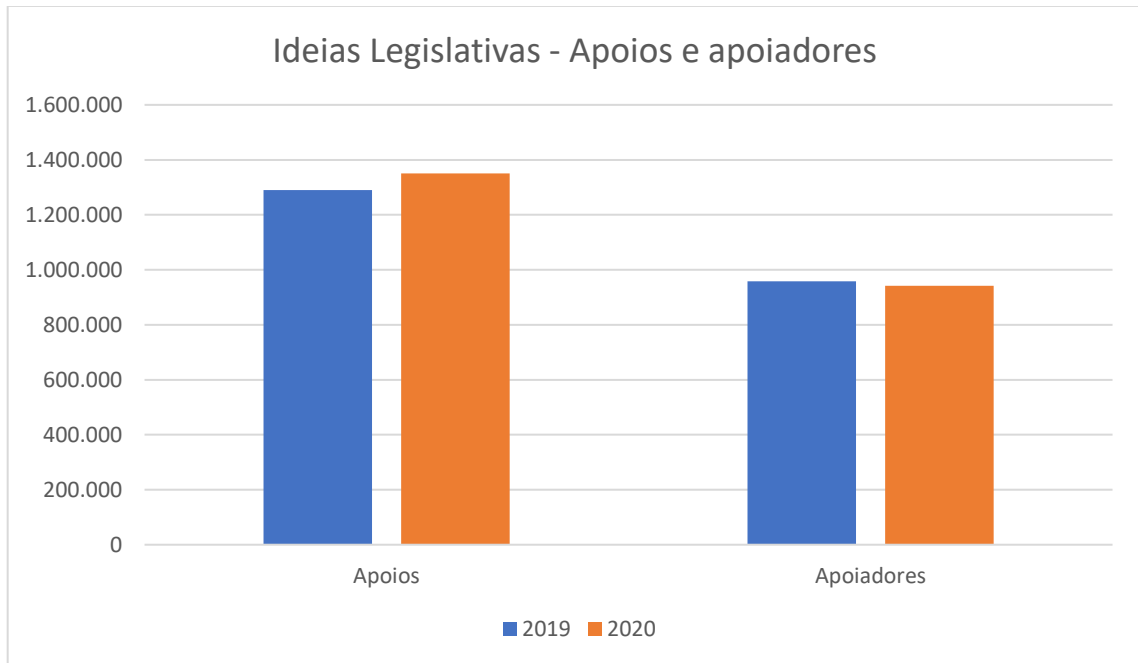
**Gráfico 4** - Quantidade de Ideias Legislativas propostas e de autores que propuseram no portal e-Cidadania em 2019 e 2020



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

Nessa etapa, os usuários também podem apoiar as propostas e aquelas que recebem 20 mil apoios, em 4 meses, são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), para serem debatidas pelos senadores. Nos anos analisados nesta pesquisa, os dados mostraram que o número de apoios também aumentou, timidamente, em 4.74% de um ano para o outro, conforme demonstra o gráfico 5.

**Gráfico 5** - Quantidade de apoios às Ideias Legislativas e apoiadores no portal e-Cidadania em 2019 e 2020



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

Em 2019 e 2020, 56 Ideias receberam os 20 mil apoios necessários para serem encaminhadas à Comissão. No primeiro ano da pandemia, houve um crescimento de 15,4% em relação a 2019. Do total, apenas uma dessas Ideias Legislativas foi transformada em projeto de lei no ano 2020. Trata-se da sugestão da cidadã Gigi Lacarotes, de São Paulo, que propôs reconhecer a fibromialgia como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio-doença. A proposta recebeu os 20 mil apoios em fevereiro de 2019, foi debatida pela e transformada no PROJETO DE LEI nº 4399 de 2019, que foi aprovado pelo Plenário do Senado e enviado à Câmara dos Deputados.

Mas é importante apresentar que, desde a criação da ferramenta, cerca de 200 ideias alcançaram o número suficiente de apoios para serem analisados e 33 foram transformadas em projetos de lei. De acordo com o entrevistado 1, o número de ideias transformadas em projetos diminuiu em 2020 não por falta de qualidade dos projetos, mas sim pela suspensão da CDH, que deixou de se reunir durante o primeiro ano da pandemia.

Tivemos pouco, comparativamente com 2018 e 2019, ideias que viraram projetos, mas o que impactou não foram as qualidades das propostas e sim a ausência da Comissão. Agora, em 2021, que ela voltou a se reunir já tivemos boas ideias aceitas. Além disso, algo que começou a acontecer mais este ano é o interesse dos senadores nos conteúdos, que têm se inspirado e adotado

textos que não atingiram 20 mil apoios. Ou seja, essa ferramenta virou fonte de inspiração por parte dos parlamentares e equipes. A gente acredita que essa prática se torne mais comum (ENTREVISTADO 1, 2021).

Essa resposta revela, a princípio, a importância de um trabalho em conjunto entre a plataforma e as demais atividades legislativas da Instituição, uma vez que a baixa efetividade da ferramenta Ideias Legislativas ocorreu devido à falta de funcionamento da comissão, mesmo com o acesso à plataforma tendo aumentado. Assim, observa-se a necessidade de uma articulação permanente entre a equipe do portal e-Cidadania com as demais equipes do Senado, de forma a reforçar a necessidade do apoio oficial e perene da instituição em relação à ferramenta.

De forma mais enfática, entende-se que poderia ter havido um acordo para que a CDH tivesse funcionado remotamente, já que sua função é pré-requisito para o funcionamento do *site*. Ou seja, caberia ao Senado combinar o pleno funcionamento das atividades legislativas da Casa, com os recursos disponibilizados pelo portal institucional, que prevê a participação *online*.

Ainda em relação à resposta do entrevistado 1, sobre os senadores se inspirarem nas ideias legislativas para construção de projetos de lei, cabe destacar a proposta da senadora Zenaide Maia (Pros-RN), de 2019, que inclui a Língua Brasileira de Sinais (Libras) nos currículos escolares para todos os alunos, não apenas os surdos. O PL foi inspirado na primeira ideia legislativa apresentada em Libras no portal, por uma estudante do Distrito Federal.

Essa atitude condiz com a afirmação do entrevistado 1 e, a partir disso, é possível observar que os senadores acompanham a plataforma e suas funcionalidades, evidenciando a necessidade e importância de serem cobrados em relação às respostas aos cidadãos e implementação de propostas nas decisões públicas. Identifica-se, portanto, a importância de os senadores validarem a ferramenta como instrumento de participação capaz de intervir no processo legislativo e não apenas como fonte de busca de conteúdos e pautas para o trabalho individual de cada mandato.

Em relação às Ideias Legislativas, procurou-se identificar como a plataforma se comunica com os usuários. De acordo com o entrevistado 1, todos os cidadãos que apresentam uma proposta no portal recebem, em seguida, *e-mails* do *e-Cidadania* com o passo-a-passo do processo que se envolveram, tais como: se proposta recebida, avaliada, publicada ou arquivada, se recebeu 20 mil apoios e quando foi encerrada. Quando são arquivadas, conforme explicado pelo entrevistado 1, o cidadão recebe um *e-mail* com a justificativa do motivo pelo qual a

proposta não foi aceita. O desafio, segundo o gestor, é melhorar as notificações para os apoiadores, para que também recebam as notificações a respeito da participação realizada.

Para avaliar a satisfação dos usuários do e-Cidadania, o Instituto DataSenado realizou, em 2020, uma pesquisa<sup>30</sup> com 11.481 cidadãos que apoiaram pelo menos uma ideia legislativa que tenha recebido mais de 20 mil apoios e que tenha sido debatida pela CDH. Os resultados mostraram que nem todos os cidadãos recebem retorno e que há muitas críticas sobre o processo. Já aqueles que receberam retorno sobre uma ideia apoiada avaliaram de forma mais positiva o portal. Além disso, afirmaram que acessaram o *site* com mais frequência, divulgaram para conhecidos e acreditaram que suas opiniões fizeram diferença.

Logo, a falta de retorno aos cidadãos em relação à participação no portal pode influenciar na baixa efetividade da plataforma, uma vez que isso faz com que eles deixem de retornar e de utilizar a ferramenta, pois não consideram que são ouvidos.

Ao analisar as respostas abertas, percebe-se que há interesse em receber informações sobre o que acontece com as ideias legislativas apoiadas e que ambos os grupos consideram esse tipo de comunicação muito importante. (Pesquisa DATASENADO, 2020, p. 8).

Para entender o perfil do público que participa da ferramenta, foi perguntado na entrevista, já que não existem relatórios com os dados. O entrevistado 1 informou que não é possível identificar o perfil e se houve alteração em relação a isso, pois no cadastro obrigatório os cidadãos só precisam informar nome, *e-mail* e unidade federativa. Apesar do e-Cidadania não ter essas informações, a pesquisa do DataSenado mostrou um recorte. A maioria dos respondentes são homens (63%), com idade predominante entre 30 e 39 anos (25%), seguido da faixa etária de 40 a 49 anos (23%). Sobre a escolaridade, 30% dos respondentes têm ensino superior completo e 24% têm pós-graduação. Os demais possuem superior incompleto (18%), médio completo (14%) e fundamental completo (3%). Os dados mostram que, em geral, os usuários do portal são homens com alto grau de escolaridade, ficando de fora da ferramenta as pessoas com menor nível de educação.

Em relação à outra ferramenta do *e-Cidadania*, a de consultas públicas, o gráfico 6 demonstra os números relacionados nos anos analisados. Apesar da ferramenta receber o nome de consulta pública, que, conforme afirma Marques (2010), significa um instrumento de

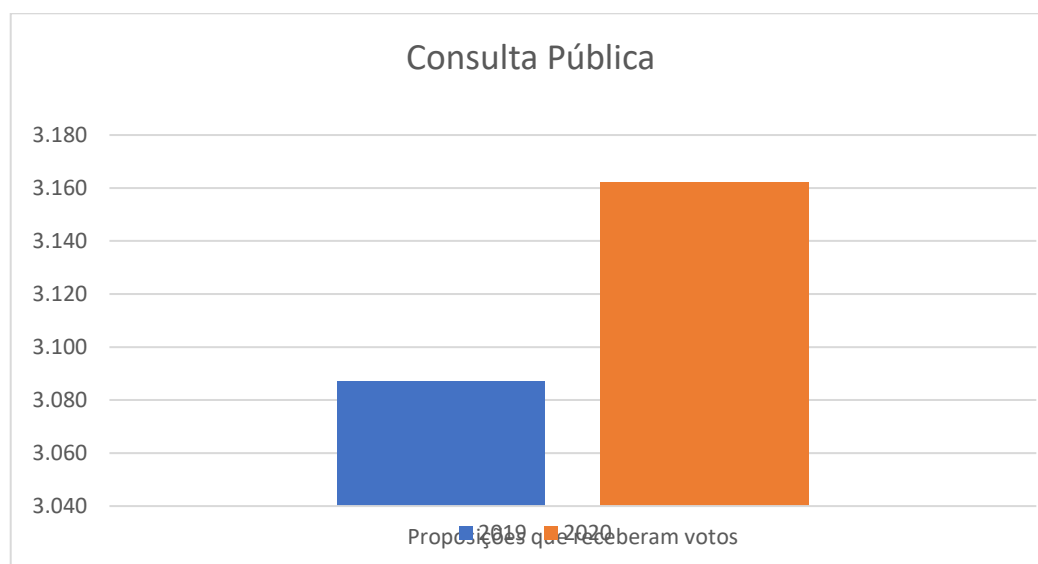
---

<sup>30</sup> Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/pesquisas-do-datasenado-com-usuarios-do-e-cidadania/relatorio\\_datasenado\\_pesquisa-e-cidadania](https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/pesquisas-do-datasenado-com-usuarios-do-e-cidadania/relatorio_datasenado_pesquisa-e-cidadania). Acesso em 28 de dezembro de 2021.

participação que oferece a oportunidade a cidadãos e demais entidades da sociedade a se manifestar sobre questões de alta relevância pública, no portal e-Cidadania o espaço denominado “consulta pública” funciona como uma enquete. Isso significa, que nesta etapa o cidadão apenas vota se concorda ou não com o projeto em tramitação na Casa até a decisão final. Os resultados das consultas servem para medir as preferências dos usuários e mostrá-lo aos senadores, mas não vincula a eles nenhuma decisão.

Futuramente, de acordo com o entrevistado 1, há o interesse de aprimorar a ferramenta, de forma que o cidadão possa opinar com mais detalhes sobre os textos que estão disponíveis nas consultas. Como os dados demonstram, de 2019 para 2020 a quantidade de proposições que receberam votos aumentou em apenas 2.42%.

**Gráfico 6** - Quantidade de proposições que receberam votos da população no portal e-Cidadania em 2019 e 2020

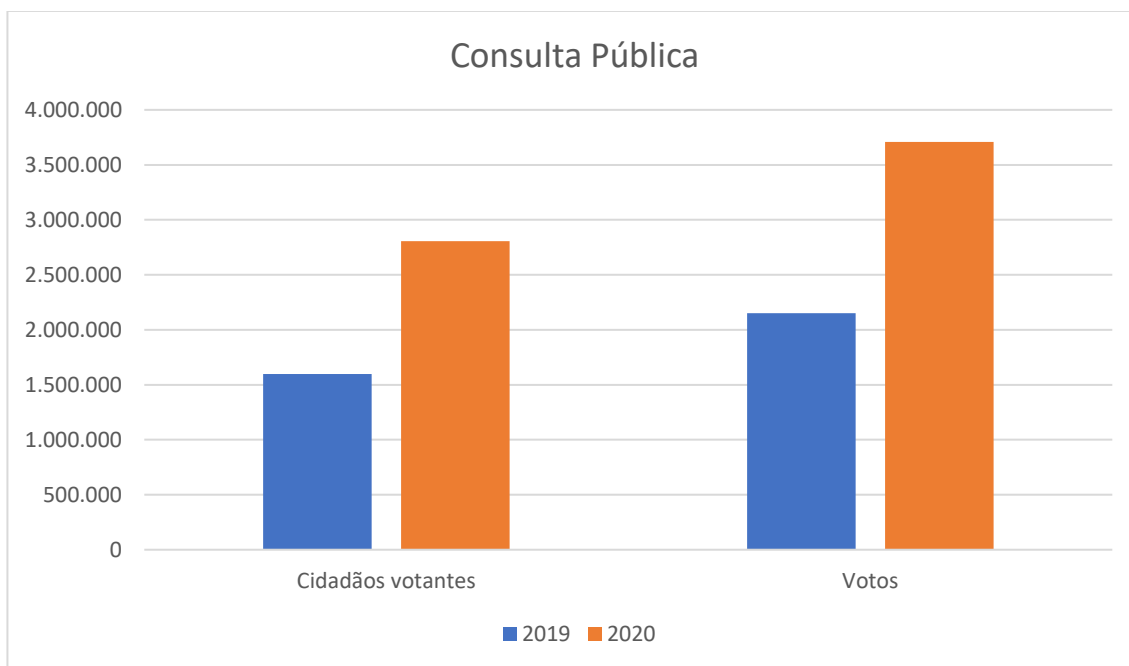


Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

Já o número de cidadãos votantes nas proposições apresentou aumento de 75.45% de um ano para outro e o número de votos aumentou em 72.29%. Ou seja, apesar da participação nessa ferramenta ter tido pouco crescimento em 2020, o aumento no número de votos e de cidadãos votantes demonstra que houve maior interesse de indivíduos em opinar sobre como deveriam ser votados os temas relacionados às políticas públicas vigentes no ano da pandemia.



**Gráfico 7** - Quantidade de cidadãos que votaram e de votos nas consultas públicas (enquetes) do portal e-Cidadania em 2019 e 2020



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

A ferramenta consulta pública é o único mecanismo do portal que é interligada com alguma mídia social, nesse caso o *Twitter*. Quando uma proposição é compartilhada pelos usuários nessa mídia, é incluída uma *hashtag* com o nome da matéria. Isso possibilita, de acordo com o entrevistado 1, o monitoramento da opinião pública sobre aquele assunto naquela rede social. Considerando o potencial dos *sites* de redes sociais, entende-se que é fundamental o uso do portal concomitante a elas, pois além de serem importantes fontes de informação e de monitoramento de sentimentos, atingem cidadãos que não conhecem a plataforma, maximizando o alcance e a eficácia da participação via *e-Cidadania*.

Perguntado sobre o retorno da plataforma ao cidadão, após a participação das consultas públicas, o entrevistado 1 afirmou que o usuário não recebe nenhuma declaração ou *e-mail* de acompanhamento após a votação. Além disso, ele explicou que os resultados das consultas não geram obrigatoriedade na decisão final dos parlamentares, mas servem de parâmetro do anseio da população.

A consulta pública mostra, de forma simples, qual é a opinião pública sobre determinado tema, mas não gera obrigatoriedade aos senadores na votação final, assim como nenhuma das ferramentas do *e-Cidadania*. O que acontece é que os senadores costumam ver o resultado e, muitas vezes, citam nos discursos o que a opinião pública diz (ENTREVISTADO 1, 2021).

Sobre esse aspecto, entende-se que é preciso haver uma metodologia para colocar em prática algum tipo de retorno aos cidadãos que votam nas consultas públicas, para que tenham um *feedback* sobre a participação, sintam-se motivados a participar mais e para que vejam que a contribuição tem valor para a Instituição. Como proposta, poderia ser um *e-mail* com o resultado da consulta pública no portal e da tramitação do projeto, após votação em plenário. Observa-se a necessidade de não ser um espaço apenas de votação, que gera pouco resultado prático junto aos usuários. Além disso, a nível de pesquisa, a informação sugere a necessidade de estudo comparativo do resultado das consultas públicas, com o resultado das votações para análise do impacto da opinião pública realizada no portal na decisão final dos senadores.

A parte destinada aos 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 que mais sofreu alteração durante a pandemia, no que diz respeito ao trabalho. Constatou-se, durante a coleta de dados, que as sessões remotas não foram divulgadas na plataforma.

Perguntado sobre o porquê, o entrevistado 1 explicou que os eventos interativos só incluem aqueles que têm a participação popular, o que não é o caso das sessões deliberativas. Para ele, as sessões são reuniões dos parlamentares para discussão e votação de matérias, o que não as faz um instrumento de participação popular e de interatividade, não sendo, portanto, necessária a transmissão no *e-Cidadania*.

A sessão deliberativa nunca foi interativa, nem presencial nem remotamente. Então quando passou para o remoto continuou da mesma forma. Como ela se destina só para discussão e votação dos projetos, nessa etapa não há participação popular. Só há nas sessões de debate público, audiências públicas e essas que geralmente têm a participação popular continuaram sendo interativas mesmo depois da pandemia (ENTREVISTADO 1, 2021).

Ainda que o *e-Cidadania* tenha essa política de transmitir apenas os eventos interativos, entende-se que, considerando o período da pandemia e sendo o Sistema de Deliberação Remota a única atividade legislativa realizada no período, seria importante a inclusão das sessões deliberativas remotas na plataforma para que os cidadãos pudessem acompanhar e participar do processo de tomada de decisões.

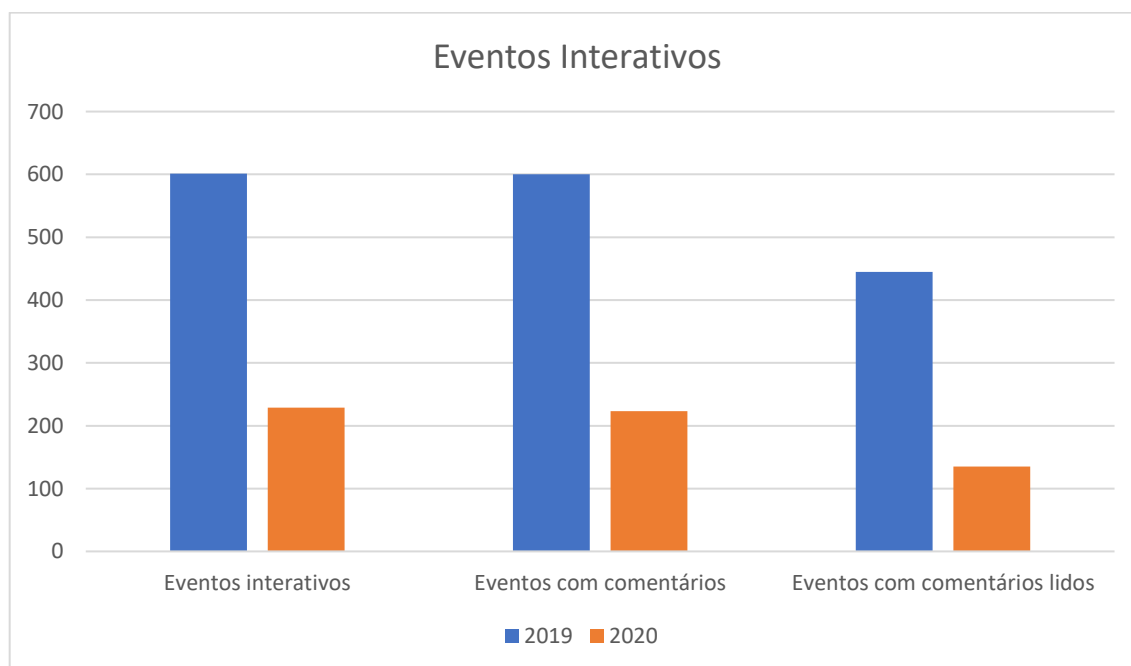
No modelo tradicional, com sessões presenciais, os cidadãos, ainda que não possam votar ou questionar, podem acompanhar, participar e tentar influenciar as decisões dos parlamentares, por meio de cartazes, camisetas com dizeres ou apenas pela mobilização física,

na galeria do Senado Federal. Assim, observa-se que no modelo virtual, sendo o *e-Cidadania* a única ferramenta de participação institucional do Senado Federal, como mostrado nos capítulos anteriores, e, portanto, formal da Casa, a inclusão das sessões promoveria a manutenção da participação e do engajamento durante o período de funcionamento remoto.

Por meio dessa ferramenta, qualquer cidadão pode participar, enviando comentários ou perguntas pelo portal. As mensagens são entregues aos senadores que presidem os eventos, que fazem a leitura de algumas ao vivo (comentários lidos ao vivo). No caso das audiências públicas, os cidadãos podem enviar os comentários e demandas desde o momento que a pauta do evento se torna pública. Os não lidos entram nas categorias ‘eventos com comentários’ ou ‘comentários’. De acordo com o entrevistado 1, antes da pandemia as perguntas eram impressas e levadas aos secretários dos eventos para facilitar. “Agora que trabalhamos remotamente tudo isso é feito por *e-mail* e tem fluído normalmente” (ENTREVISTADO 1, 2021).

No geral, os dados relativos a essa ferramenta demonstram que em 2020 houve queda em todas as funcionalidades: na quantidade de eventos interativos que foram transmitidos, na quantidade de comentários que foram deixados nos eventos e na quantidade de eventos com comentários lidos.

**Gráfico 8** - Quantidade de eventos interativos, eventos com comentários e com comentários lidos no portal e-Cidadania em 2019 e 2020

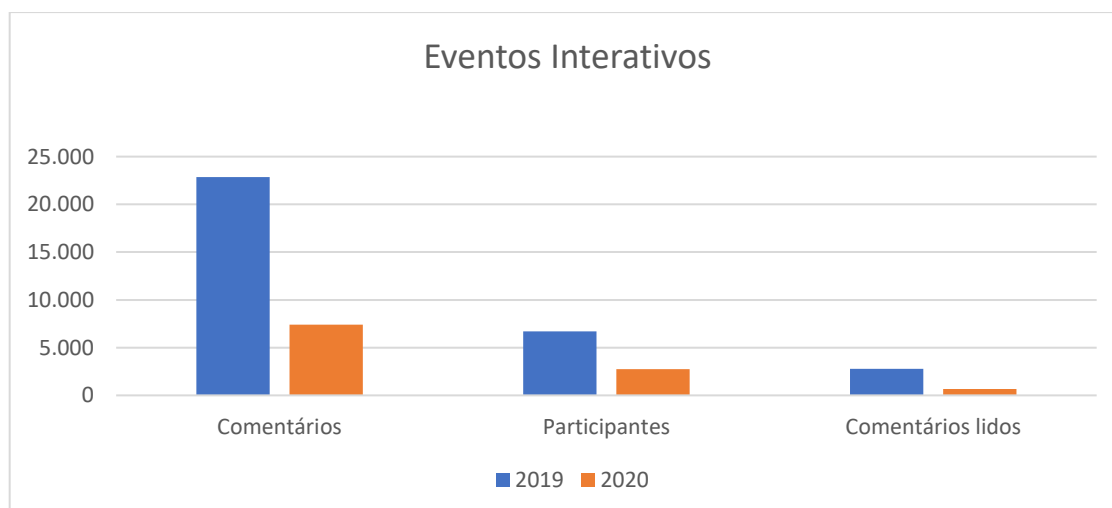


Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

O Gráfico 8 mostra que a quantidade de eventos interativos ocorridos em 2020 foram - 61.89% menor do que os de 2019. Da mesma forma, o número de comentários nos eventos e de comentários lidos também diminuiu. Conforme explicação do entrevistado 1, isso ocorreu devido à redução de eventos presenciais, que são transmitidos pelo *e-Cidadania*. “Ano passado só aconteceu regularmente a Comissão de Acompanhamento da Covid-19 e algumas sabatinas. Então, a quantidade de eventos e comentários foi bem menor mesmo em 2020” (ENTREVISTADO 1, 2021).

Pelo mesmo motivo, o número de comentários, de participantes e de comentários lidos também reduziu de 2019 para 2020, conforme mostra o gráfico 9.

**Gráfico 9** - Quantidade de comentários, participantes e de comentários lidos pelos senadores durante os eventos interativos



Fonte: e-Cidadania/Senado Federal

A diminuição do acesso a essa ferramenta do portal parece demonstrar que a opção de não transmitir as sessões remotas, como dito no início do texto, prejudicou a participação nos eventos interativos, já que houve a redução de atividades legislativas. Porém, dado o aumento, em geral, do acesso ao portal, pressupõe-se que, se as sessões tivessem sido transmitidas, teriam atingido mais cidadãos.

Em relação aos comentários deixados nos eventos interativos pelos cidadãos, é importante ressaltar que não existe uma obrigatoriedade de leitura por parte dos senadores em todos os eventos. Essa questão indica que a manifestação de interesse pelos comentários dos cidadãos depende muito da disposição dos senadores. Possivelmente, um parlamentar não escolheria ler uma manifestação contrária ao que ele defende, limitando o papel da participação.

De acordo com os dados apresentados, do total de comentários deixados pelos usuários, apenas 11,36% foram lidos pelos senadores durante os eventos interativos. Como explica o entrevistado 1, a leitura é realizada de forma livre e sem quantidade mínima. O trabalho da equipe do portal é escolher, com base em critérios próprios, aqueles que são mais relevantes e propor a leitura aos senadores. “Nós somente facilitamos para os senadores escolhendo determinadas perguntas, com base nos nossos critérios, mas eles e seus assessores também podem acessar a página e escolher quais querem ler ao vivo” (ENTREVISTADO 1, 2021).

A mostragem irrisória da taxa de comentários lidos, frente à quantidade total de comentários, leva a crer que não é possível considerar que essa ferramenta promova a participação e *accountability*, uma vez que o cidadão não tem retorno, não há transparência de critérios de leitura e o ciclo da participação não é completo, já que o cidadão não sabe como foi finalizado o processo. Os dados e a entrevista mostram que o processo parece ser pró-forma, pois criou-se um canal institucional de participação, mas que não cumpre os critérios principais. Entende-se, assim, que há um vácuo entre a funcionalidade da ferramenta e o efeito que gera no processo legislativo, uma vez que, em geral, os cidadãos ficam sem resposta sobre seus comentários, não os veem sendo lidos e não sabem o que será decisivo para ser ou não lido.

Para suprir essa baixa efetividade na participação, o entrevistado 1 explicou que alguns comentários não lidos são repassados para a *Rádio Senado*, para serem respondidos durante os programas gravados.

O que temos feito para maximizar a efetividade dessa participação é repassar as perguntas não lidas para a *Rádio Senado*, que faz entrevistas com os senadores e especialistas sobre temas. Então, oferecemos essa segunda oportunidade para que a pergunta dos cidadãos seja respondida (ENTREVISTADO 1, 2021).

Ainda que essa seja uma tentativa válida de garantir a participação, considera-se inadequada, por dois fatores: a) a participação não terá completado o ciclo completo de início, meio e fim na plataforma de participação digital, uma vez que terá migrado o comentário do usuário para outro meio de comunicação, que não contempla participação digital, como uma Rádio e b) o usuário não saberá quando e se a pergunta foi lida e respondida, impedindo que ele tenha retorno da própria participação. Assim, observa-se uma fragilidade no sistema de comentários e leitura, o que impede que a plataforma, nesse quesito, seja efetiva, possibilitando que os cidadãos se sintam contemplados durante os eventos públicos da instituição.

Em relação a outro tipo de retorno, que não a leitura dos comentários nos eventos, o entrevistado 1 informou que todos os cidadãos recebem um *e-mail* com declaração de participação. Já aqueles comentários que não são lidos durante os eventos não recebem um retorno específico por parte do portal. As iniciativas descritas são as utilizadas pelo portal *e-Cidadania* para viabilizar a participação do cidadão junto ao Senado Federal.

A pesquisa do Data Senado, de 2020, sobre a avaliação dos usuários em relação ao portal, mostrou a importância do portal ser mais divulgado e das pessoas receberem mais retorno sobre a participação. Como foi visto, a plataforma não tem perfil nos *sites* de redes sociais, o que poderia ser feito visando maior divulgação para a sociedade. O entrevistado 1 explicou que já existiram esses perfis, mas que foi uma opção do Senado diminuir a quantidade de contas diferentes nas mídias digitais.

No entanto, atualmente ele considera a possibilidade de utilizar os *sites* de redes sociais como ferramenta de divulgação da plataforma.

Hoje em dia, pensamos na possibilidade de criar contas nas redes sociais, não como forma de participação, mas como forma de divulgação da plataforma e das votações. Ainda não fazemos isso, pois não aperfeiçoamos a ideia e porque não temos pessoal suficiente. No entanto, contamos com a parceria da Secom e outros setores da Casa que informam o cidadão sobre como participar no *e-Cidadania* (ENTREVISTADO 1, 2021).

A importância das plataformas de redes sociais digitais é inegável, por isso considera-se aqui como um fator negativo para o estímulo da participação digital, a ausência de contas do portal *e-Cidadania* nesses espaços. Entende-se a necessidade de transformar os meios institucionais de participação digital em produtos mais inclusivos e acessíveis, sendo que um caminho possível para se alcançar isso seria chegar até onde o cidadão está e ele está na rede social.

Dados da pesquisa *Digital In 2020*, realizado pelo *We are Social* e *Hootsuite*, mostram que 66% dos brasileiros estão conectados nas redes sociais, fortalecendo a tese da importância de estar presente nesses canais, de forma a democratizar mais o acesso da plataforma, garantindo maior divulgação dos mecanismos de participação para que os cidadãos entendam do que se trata, sejam motivados a participar, aprendam como utilizar a ferramenta e compartilhem, organicamente, os conteúdos disseminando a informação.

### 6.1.2. Coleta no *Facebook* do Senado Federal

O *Facebook* é uma mídia social digital onde os cidadãos podem interagir de diferentes formas – curtindo, compartilhando, postando, comentando – nas publicações. Aqui, procurou-se entender como se deu o trabalho da equipe durante o 1º ano da pandemia para analisar as mudanças nesse período. Para isso, também foi analisado se as visualizações e comentários aumentaram ou não e como se deu a interação dos usuários nos períodos.

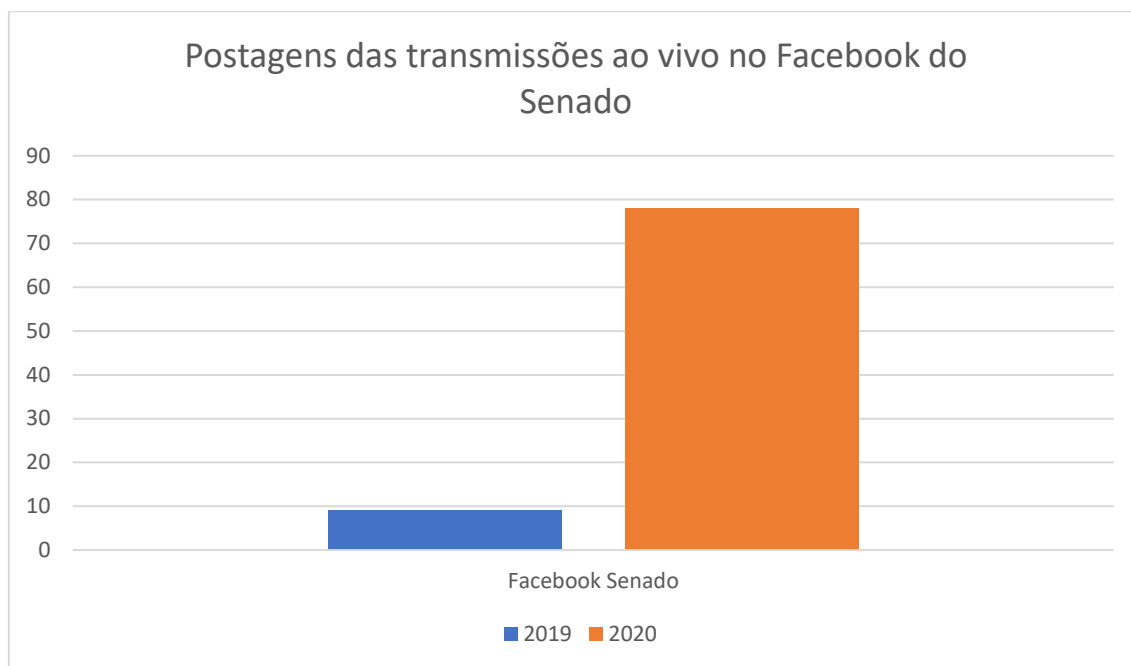
Mais do que apenas quantificar os dados do que foi publicado, visto e comentado, buscou-se compreender como a equipe utilizou essa mídia social digital no ano da pandemia, em comparação com o ano anterior, para garantir o engajamento e a participação (no sentido de fazer parte da tomada de decisão) nas atividades legislativas. Sabe-se, portanto, que há uma diferença importante entre participar politicamente e interagir pelos *sites* de redes sociais.

Conforme Marcon e Koehler (2020), a interação social em rede e nas redes é possibilitada pelos recursos e funcionalidades que o *site* de rede social dispõe. Por exemplo, o *Facebook* oferece os recursos de “curtir”, “comentar”, “curtir comentário”, “visualizar”, “cutucar”, “compartilhar” e “chat” como tipos de interação social em rede.

Para analisar as questões apontadas, foram coletados um total de 87 *posts* na página 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, portanto, as extraordinárias.

Conforme coletado, 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 10** - Postagens com a transmissão das sessões remotas ao vivo no Facebook do Senado Federal



Fonte: Autoria própria

Foi identificado, portanto, que a quantidade de *posts* com vídeos das sessões transmitidas aumentou em 76% de 2019 para 2020 na página do *Facebook* do Senado Federal. De acordo com o entrevistado 2, coordenador das redes sociais oficiais da Casa, entrevistado no dia 14 de setembro de 2021, pela plataforma de vídeos *Zoom*, isso aconteceu porque as sessões foram uma das únicas atividades legislativas mantidas durante a pandemia, tornando-se, portanto, um conteúdo necessário de ser publicado.

De acordo com ele, essa foi uma das grandes mudanças do 1º ano da pandemia.

A pandemia gerou uma redução muito grande das atividades legislativas e isso impactou na produção do nosso conteúdo. Em 2020, então, passamos a transmitir todas as sessões de plenário, que aconteceram remotamente em sua maioria. Antes, só transmitíamos quando identificávamos que tinha um assunto muito quente, com grande interesse público. Quando decidimos transmitir todas, quisemos mostrar para os cidadãos que o Senado continuou funcionando, ainda que com limitação impostas pela pandemia (ENTREVISTADO 2, 2021).

Além disso, de acordo com o entrevistado 2, os *posts* das sessões também passaram a ser publicados para completar o planejamento de conteúdo da rede social, que acabou prejudicado com a diminuição de atividades legislativas. “Nossos conteúdos eram sobre as



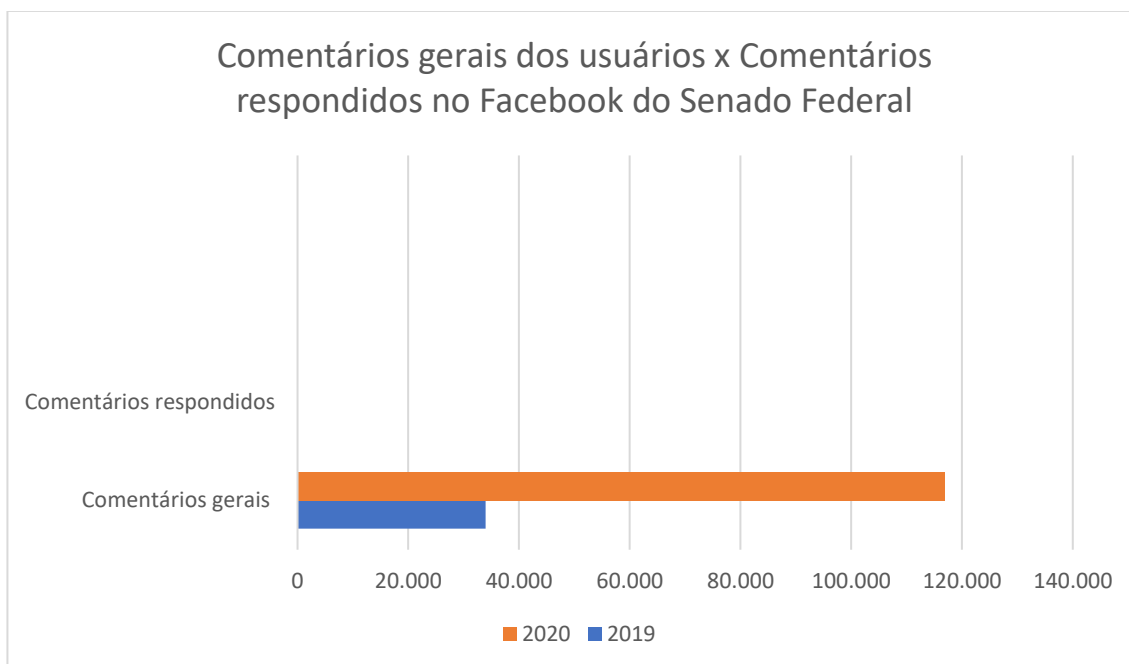
comissões, audiências públicas e demais atividades legislativas. Com a pandemia, perdemos pautas e, por isso, investimos em *posts* frios, e nas transmissões das sessões para completar o material” (ENTREVISTADO 2, 2021).

Nesta etapa da análise, foi percebido, baseado na entrevista e nos dados, que não havia em 2019, por parte da Instituição, um critério bem definido sobre os conteúdos que seriam publicizados na plataforma, a não ser as opiniões pessoais da equipe que gere a página, que definiam o que publicar a partir do sentimento se era ou não uma “pauta quente”, ou seja, um conteúdo de interesse social, com alto apelo popular no momento.

Já em 2020, esse critério mudou novamente e o que fez as sessões serem transmitidas foi a falta de conteúdo. Fica claro, portanto, que as recomendações do conteúdo postado passam por opiniões e sentimentos pessoais, sem análise de dados e informações mais consistentes e isso pode filtrar a transmissão de temas que seriam importantes para outros cidadãos. Ou seja, entende-se que seria necessário que todas as sessões fossem transmitidas na mídia social, sem distinção de pautas, como forma de garantir a transparência das atividades e de oferecer mais espaços para que os cidadãos acompanhem e participem das sessões que interessam a eles, ainda que não seja uma pauta de apelo social naquele momento.

Dando continuidade, foram analisadas (ver Gráfico 11) as quantidades de comentários gerais (contabilização de todos os comentários registrados por *post*, sem diferenciação de comentários passíveis de respostas ou não) e de comentários respondidos nesses períodos. Essa análise foi realizada, pois o espaço dos comentários é um dos tipos de interação disponível pelo Facebook.

**Gráfico 11** - Comparativo de comentários gerais dos usuários nos posts analisados com os comentários respondidos pela equipe do Senado Federal



Fonte: Facebook do Senado Federal

É necessário ressaltar que se compreende aqui que nem todos os comentários necessitam de resposta por parte do Senado Federal e que o simples ato de comentar não significa participação e sim, interação. Como afirmam Ribeiro e Barbosa (2016), a existência de canais amplos de interação entre organização e cidadão, nem sempre tem como foco a participação e colaboração dos cidadãos nos assuntos públicos. Por outro lado, podem ser espaços que recebem contribuições, sugestões, reclamações ou outras informações com capacidade de gerar impactos na tomada de decisões dos agentes públicos. Para Williamson (2013), os recursos digitais das redes sociais estão a serviço de informação, educação, interação e engajamento.

Não é a intenção desta dissertação estudar os comentários, portanto, não é possível categorizar quantos deles exigiam de fato uma resposta do Senado Federal, no sentido de *accountability*, e quantos correspondiam a temas diversos, que não são obrigação do Senado responder e quantos tinham potencial de gerar impactos na tomada de decisão. No entanto, utilizamos os números totais para essa dissertação. Assim, o gráfico 11 demonstra que a interação dos usuários com o perfil institucional do Senado Federal no Facebook por meio de comentários aumentou no primeiro ano da pandemia, em relação ao ano anterior, seguindo o aumento do número de posts. Além disso, os dados quantitativos também mostraram que os comentários, em sua maioria, não foram respondidos pelo Senado Federal, embora o espaço

destinado a eles tenha ficado aberto, em tempo real, durante as sessões. Por compreender que determinados comentários podem ter potencial de interferir nas decisões públicas e para melhor compreensão do posicionamento do Senado sobre essa interação, o tema foi abordado na entrevista.

De acordo com o entrevistado 2, o pequeno número de comentários respondidos ocorreu porque não cumpriram a regra da Instituição que define aqueles que serão respondidos.

A gente não responde, no geral, pois a nossa política de respostas define que serão respondidas perguntas que são “respondíveis”, objetivas e práticas. Quando a pessoa só comenta, a gente não responde, porque entendemos que é um espaço para o cidadão opinar livremente, mas não cabe a equipe dizer nada sobre isso. Ou seja, não faz parte do trabalho da comunicação do Senado se posicionar, seja contra ou a favor, sobre algum tema. Isso segue a ideia da impessoalidade (ENTREVISTADO 2, 2021).

O entrevistado explicou ainda que a equipe intervém apenas quando existem críticas pesadas ou ofensivas aos senadores. “O cidadão pode dizer que o projeto é ruim, por exemplo, mas não pode dizer que o senador é ladrão. Nesses casos, apagamos”, explica. A baixa interação com o usuário se dá, portanto, pela maioria dos comentários ser de teor crítico e não de perguntas. “Acaba que a com a política que adotamos, interagimos muito pouco com a população”, finaliza.

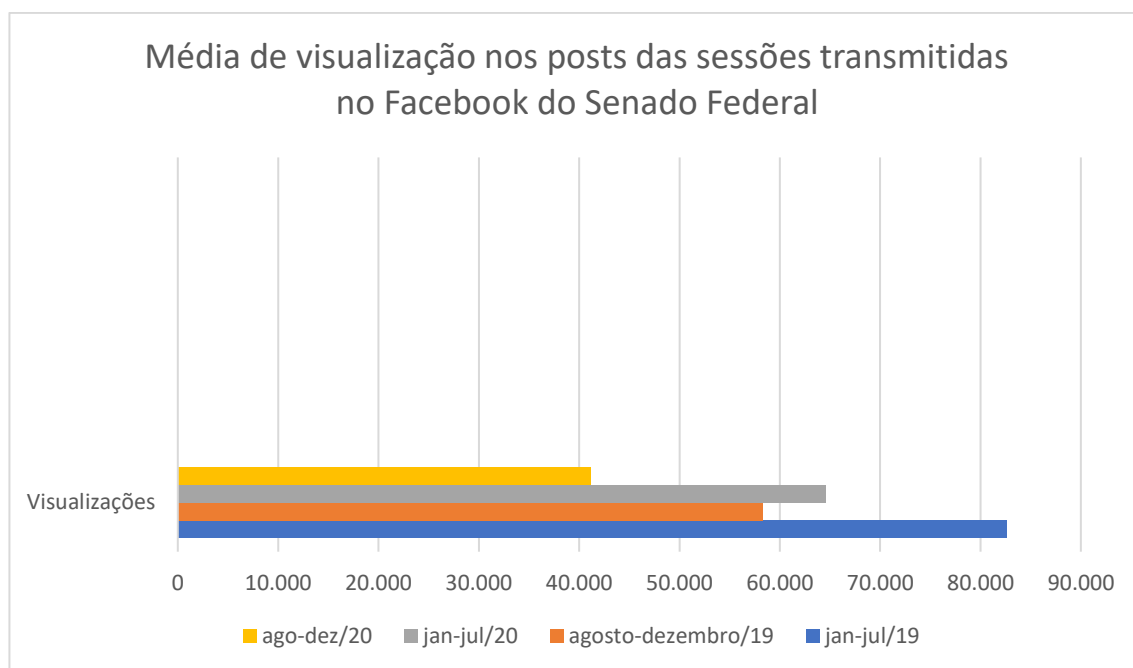
Apesar de adotarem a prática de não responder todos os comentários, eles são monitorados pela equipe de comunicação, de forma manual e “extremamente limitada”, para perceber possíveis problemas que possam ser previamente resolvidos, como ataques físicos à Instituição. “Se um cidadão escreve que vai atacar o Congresso, monitoramos e encaminhamos aos órgãos responsáveis para prever situações de crise” (ENTREVISTADO 2, 2021). Para Mendonça e Pereira (2016), um dos riscos da interação mais intensa com os cidadãos é justamente a possibilidade de enxurradas de críticas públicas genéricas, que podem alimentar a espiral de cinismo contra as instituições.

Já os comentários que dizem respeito aos senadores, são monitorados, mas não são encaminhados a eles. O entrevistado reiterou que a função da equipe é apenas de trabalhar do ponto de vista institucional e que cada senador tem a própria equipe; portanto, se for mencionado, a equipe irá perceber e responder individualmente.

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.

**Gráfico 12** - Média de visualizações nos posts analisados por semestre nos anos de 2019 e 2020



Fonte: Facebook do Senado Federal

Para entender essa questão, foram listadas as 5 sessões com maior nível de interação por visualização em cada ano para compreender as pautas que atraíram mais cidadãos e se os picos foram similares ou não.

**Tabela 1**- Posts mais visualizados no Facebook do Senado em 2019

Data	Tema	Visualizações	Comentários ger.	Comentários Respondidos
18/06/2019	Flexibilização de porte de arma	157.000	23.000	0
22/10/2019	PEC da Reforma da Previdência	114.000	1.300	0
1/10/2019	PEC da Reforma da Previdência	93.000	2.900	3
3/06/2019	Votação de MPs	65.000	5.200	0
7/02/2019	Primeira sessão do ano legislativo	26.000	868	0

Fonte: Autoria própria

Na tabela 2, são apresentados os dados de 2020 na página oficial do Senado Federal no *Facebook*.

**Tabela 2** – Posts mais visualizados no Facebook do Senado em 2020

<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Visualizações</b>	<b>Comentários ger.</b>	<b>Comentários Respondidos</b>
20/03/2020	Votação do estado de calamidade Pública	115.700	1.185	0
30/03/2020	Auxílio emergencial	203.800	3.000	0
29/04/2020	Ministro da Saúde	227.000	6.900	1
2/5/2020	Auxílio para estados e municípios	416.000	14.000	0
23/09/2020	Indicações para embaixadas	286.000	9.600	0

Fonte: Autoria própria.

Em 2020, na página oficial do Senado Federal, os *posts* com mais visualizações foram relacionados à pandemia, com exceção das sessões que realizaram a votação das indicações para as embaixadas. Dentro dos temas da pandemia, as sessões que discutiram a adoção de auxílios financeiros foram as que mais interessaram aos cidadãos. Já em 2019, os temas com mais visualizações e comentários foram variados, mas acompanharam os que estavam em destaque na mídia. Apesar dos números brutos mostrarem mais visualizações em 2020, em termos proporcionais, as visualizações não aumentaram nessa rede social digital no ano da pandemia.

É possível perceber a partir dessas tabelas que houve um padrão da interação dos usuários nas sessões que tratam de assuntos que estão mais em pauta na mídia e que tratam de recursos financeiros, como o caso da PEC da Previdência, da flexibilização do porte de arma e da votação do auxílio emergencial. Isso parece demonstrar que o cidadão se engaja mais em temas que influenciam diretamente em suas vidas.

Em consonância com os dados, o entrevistado 2 afirmou que na percepção e monitoramento da equipe, não houve um aumento expressivo no engajamento em 2020 e que a média se manteve. “Funcionou na mesma lógica. Quando o assunto era muito quente, tinha uma interação gigante, mas quando não, era normal. Na média, isso ficou igual” (ENTREVISTADO 2, 2021).

Em relação à participação do cidadão nas redes sociais, o entrevistado 2 explicou que entende que a relação entre usuário e parlamento funciona melhor pela plataforma *e-Cidadania* do que pela rede social, pois “nas redes sociais o Senado fala com a população e no *e-Cidadania*, o cidadão fala com o Senado, com toda uma construção institucional e segura em torno disso”.

O e-Cidadania tem atos legais que amparam a participação, tendo sido criado para essa finalidade e gerido pelo Senado. Assim, a Casa consegue trabalhar melhor nisso. Nas redes sociais, estamos utilizando ferramentas que não são do Senado, não são nem brasileiras. É como se estivéssemos indo na praça, onde as pessoas estão, para falar com elas, mas não é um ambiente, por todas as características das redes sociais, que permite que essa conversa aconteça de mão-dupla (ENTREVISTADO 2, 2021).

Outro fator que demonstra ser um empecilho para o entrevistado 2 é a questão dos robôs, que hoje são comuns, dificultando a delimitação de quem é real de quem não é.

O e-Cidadania tem a preocupação de procurar o usuário, de identificar e individualizar as pessoas colocando cadastro com nome e CPF. Já nas redes sociais não temos como fazer isso. Posso ter na minha página robôs, ou seja, não quer dizer a pessoa que está participando é realmente é uma pessoa ou personagem, se está de fato opinando ou se é uma organização que tem robôs que estão forjando uma opinião. É difícil (ENTREVISTADO 2, 2021).

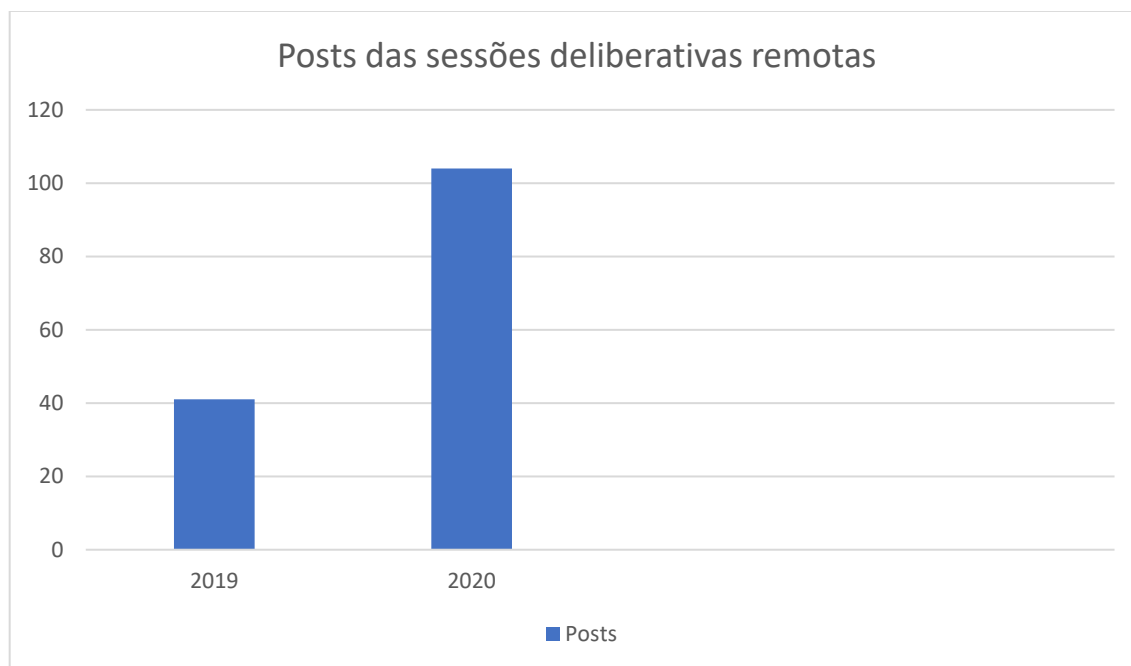
Isso indica que as ferramentas institucionais, como o *e-Cidadania*, são tidas pela Casa como mais estratégicas para proporcionar ou estimular a participação do cidadão, pois são feitas com essa finalidade, têm mais segurança, não dependem de algoritmos e de empresas estrangeiras e cumprem requisitos legais. Compreendendo essa questão, entende-se a necessidade de maior divulgação do *e-Cidadania* e de suas funções na rede social oficial do Senado, de forma a incentivar o cidadão a utilizar esse meio de participação institucional, considerado pelo entrevistado 2 mais eficaz para promover participação.

### **6.1.3. Coleta no Facebook da TV Senado**

A página do *Facebook* da *TV Senado* é gerida pela equipe de comunicação da *TV Senado*, portanto, por tratar de servidores e propostas diferentes de atuação profissional, a análise dessa etapa foi feita em um tópico à parte da anterior. Apesar disso, muitos dados quantitativos e justificativas das entrevistas são semelhantes.

Em relação aos dados, foram coletados um total de 145 *posts* no perfil nos anos de 2019 e 2020. Em 2019, encontrou-se 41 publicações e em 2020, 104. Ou seja, o aumento de um ano para o outro foi de 153,65%.

**Gráfico 13** - Quantidade de posts com vídeos das sessões deliberativas remotas em 2019 e 2020 no Facebook da TV Senado



Fonte: Autoria própria

De acordo com a entrevistada 3, o número de sessões transmitidas no *Facebook* em 2020 aumentou, principalmente por conta da implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) durante a pandemia, que permitiu que o Senado continuasse funcionando apenas por meio das sessões de plenário virtuais. “Transmitir as sessões remotas no *Facebook* passou a ser essencial nesse período, que funcionou exclusivamente de maneira virtual” (ENTREVISTADA 3, 2021).

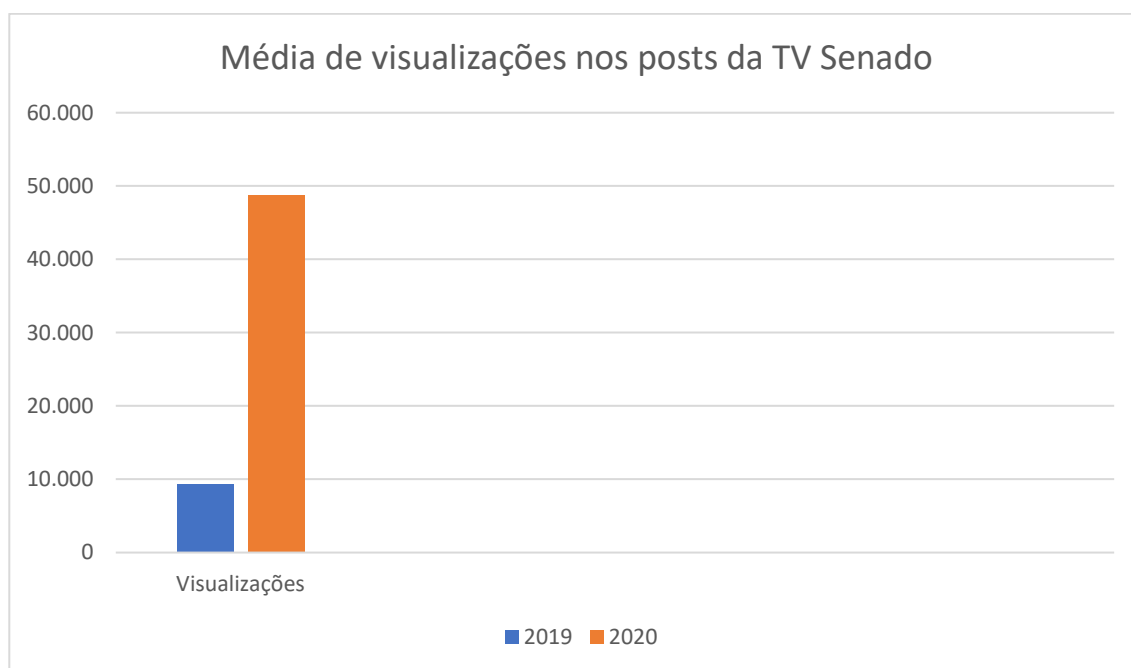
O nosso carro chefe são as transmissões ao vivo e adaptamos isso para as redes sociais. Antes, em 2019, o foco era mais no *YouTube*, mas com a implementação do SDR, tivemos a necessidade de transmitir as sessões também no Facebook e houve uma boa entrega. O que prejudica um pouco a fidelização do público nessa rede é que há um limite de tempo das transmissões, fazendo com que caia e tenha que começar novamente, quebrando a constância (ENTREVISTADA 3, 2021).

A partir dessas informações, pode ser identificada novamente a ausência de critérios bem definidos para divulgação das sessões na plataforma de rede social digital, fazendo com que determinados temas que possam interessar a alguns cidadãos, mas que não são divulgados, não tenham a visibilidade e transparência necessária. Por outro lado, com a pandemia e o aumento da transmissão das sessões, identificou-se a preocupação da equipe em proporcionar

ao cidadão mais esse espaço para que acompanhassem o processo legislativo. Pode-se pensar que, a partir do alcance positivo, esses serão conteúdos recorrentes na página.

Em relação ao número de visualizações, houve crescimento em valores proporcionais. A entrevistada 3 afirmou que o próprio aumento das transmissões favoreceu essa questão, mas, principalmente, que nas redes, todos os conteúdos que são ao vivo, são mais vistos pelos usuários do que os gravados.

**Gráfico 14** - Quantidade de visualizações dos posts do Facebook da TV Senado em 2019 e 2020



Fonte: Autoria própria

Como não foi realizado estudo de recepção com os usuários, não é possível confirmar os fatores que motivaram esses cidadãos a acompanhar a atividade pela rede social, portanto, ficam questionamentos para futuros projetos. Os cidadãos teriam acompanhado mais as sessões pelo *Facebook* por interesse nos conteúdos, pelas sessões terem sido transmitidas na rede social onde as pessoas já estão conectadas ou, ainda, por estarem em casa devido à pandemia? O fato é que com o aumento das transmissões na página, mais cidadãos tiveram a oportunidade de acompanhar as atividades, dando maior visibilidade, o que torna o processo potencialmente mais transparente.

De acordo com a entrevistada 3, a política de resposta aos comentários da *TV Senado* segue a mesma linha das redes oficiais do Senado, em obediência aos padrões institucionais, mas há um esforço maior em tentar responder aos usuários, como demonstra o exemplo abaixo.



**Figura 15** - Exemplo de resposta aos usuários no Facebook da TV Senado

Fonte: Facebook da TV Senado

No caso apresentado, a equipe responsável pelos comentários redireciona a usuária para os contatos diretos dos senadores. Pelo conteúdo exposto, percebe-se que o comentário, por mais que não tenha sido feito com formalidade, recebeu resposta da equipe da Casa, sinalizando que há a intenção de responder os usuários.

Temos a política de responder sim os usuários, de dar *likes*, de fazer um filtro para encaminhar para os outros setores do Senado aqueles que podem ser respondidos por outras equipes e apagamos os comentários com palavrão. Além disso, seguimos a mesma linha das redes oficiais do Senado de não nos posicionarmos com opiniões. Nosso papel é explicar o funcionamento do Senado, um papel institucional (ENTREVISTADA 3, 2021).

Além disso, a entrevistada 3 afirmou que a equipe ainda é pequena e não seria possível fazer o trabalho de responder a todos. Desse modo, constata-se que o intuito é, prioritariamente, informar e deixar o espaço aberto para que as pessoas comentem.

Observando-se as 5 sessões com maior nível de interação nos 2 anos para compreender as pautas que atraíram mais cidadãos percebe-se que, em 2010, os temas com mais engajamento nessa mídia social foram relacionados às votações da PEC da Reforma da Previdência.

**Tabela 3** - Posts mais visualizados no Facebook da TV Senado 2019

Data	Tema	Visualizações	Comentários gerais	Comentários Respondidos

22/10/2019	PEC da Previdência	114.000	1.300	0
1/10/2019	Reforma da Previdência	93.000	720	0
2/10/2019	Reforma da Previdência	27.000	59.000	0
25/06/2019	Projetos diversos	15.000	842	0
06/09/2019	Pronunciamentos dos senadores	13.000	111	0

Fonte: Autoria própria.

Já em 2020, no 1º ano da pandemia, as sessões que mais tiveram algum tipo de engajamento foram, de fato, relacionadas à Covid-19. Apenas uma sessão, que ocorreu de forma semipresencial para votação de indicação para embaixadas, entrou na lista dos *posts* mais visualizados.

**Tabela 4** - Posts mais visualizados do Facebook da TV Senado em 2020

<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Visualizações</b>	<b>Comentários gerados</b>	<b>Comentários Respondidos</b>
25/03/2020	Exportação de produtos médicos para COVID-19	204.000	1.200	<b>0</b>
02/05/2020	Auxílio emergencial	416.000	4.200	<b>0</b>
28/05/2020	Pauta mista com temas sobre Covid	106	161.000	<b>1</b>
30/06/2020	Criação da Lei de Transparência, Liberdade e Responsabilidade na Internet	224.000	16.582	<b>0</b>
23/09/2020	Indicações para embaixadas	286.400	13.300	0

Fonte: Autoria própria.

Esses achados permitem dizer que os perfis visualizam e interagem mais com os assuntos que estão mais “quentes” no momento ou que afetam mais diretamente a própria vida, como o caso da Reforma da Previdência.

Como foi escrito no capítulo teórico, autores da participação consideram que a internet apresenta instrumentos para que os cidadãos se tornem politicamente ativos e afirmam que as plataformas de mídias sociais *online* podem permitir que eles participem e opinem nas questões políticas, de um modo que não faziam antes. Levando essa discussão em consideração, o que foi percebido é que, de fato, houve a disponibilização de um canal para que os cidadãos pudessem interagir durante os processos políticos que são de interesse. No entanto, a qualidade

dessa interação e se, a partir dela, gerou algum tipo participação, no sentido de fazer parte do processo de decisão, não foi possível medir, uma vez que não foi feito um estudo dos comentários feitos no perfil.

#### 6.1.4 Coleta no *YouTube* da *TV Senado*

No *YouTube*, plataforma de rede social de vídeo, o Senado Federal está presente em diferentes canais, mas o único que transmitiu as sessões remotas é o da *TV Senado*, motivo pelo qual somente ele foi analisado. A equipe que atualiza o perfil é gerida pela entrevistada 3, por isso, a entrevista foi realizada no mesmo dia em que foi feita a do *Facebook*. Neste canal 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 15 demonstra esse crescimento:

**Gráfico 15** - Quantidade de sessões deliberativas remotas transmitidas ao vivo e de comentários em 2019 e 2020 no Youtube da TV Senado



Fonte: Autoria própria

De acordo com a entrevistada 3, da mesma forma como ocorreu no *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 3, 2021).

Do ponto de vista do planejamento de conteúdo, parece não ter existido, em 2019, uma obrigatoriedade na divulgação das sessões ao vivo, enquanto em 2020 isso ocorreu, pois foi a única forma de atuação da Instituição.

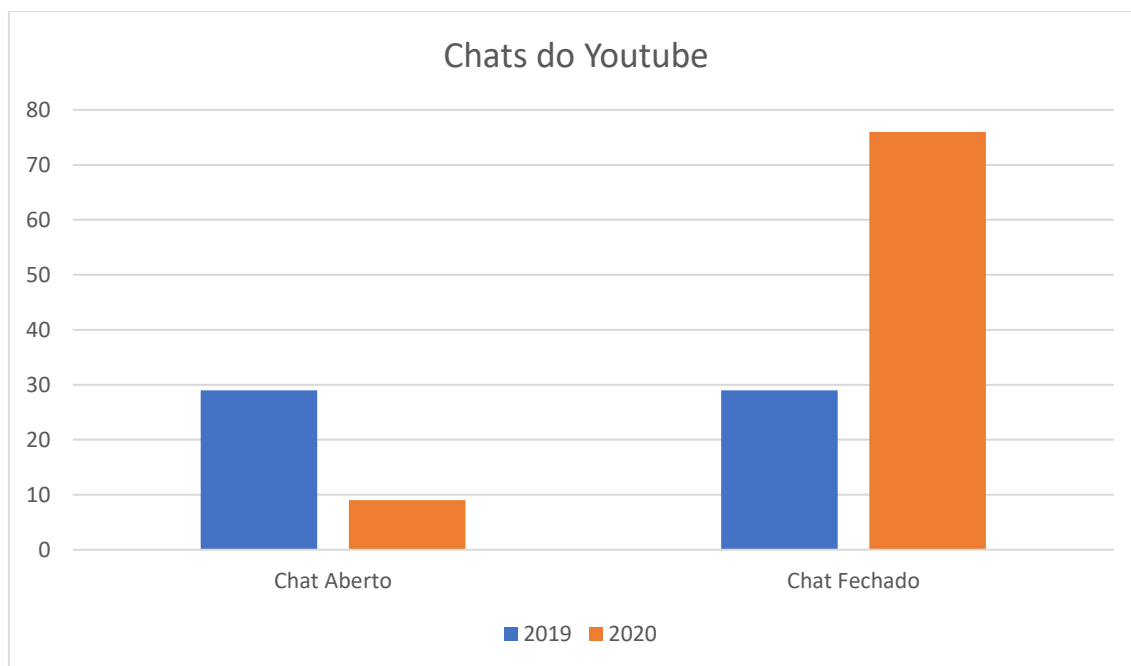
Na coleta de dados foi percebida uma expressiva mudança nos *chats* do *YouTube*. Durante as transmissões dos vídeos ao vivo, o cidadão pode comentar no espaço denominado *chat* ou no espaço dos comentários<sup>31</sup>. No caso dos *chats*, eles podem ficar abertos<sup>32</sup> para comentários ou fechados. Em 2019, foram registradas 29 sessões com o *chat* aberto, enquanto em 2020, esse número diminuiu para 9, mesmo com o aumento das transmissões.

---

<sup>31</sup> Os comentários são espaços para os usuários comentarem após a transmissão em tempo real.

<sup>32</sup> 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.

**Gráfico 16** - Quantidade de chats (espaços para comentários) abertos e fechados no YouTube da TV Senado em 2019 e 2020



Fonte: Autoria própria

A entrevistada 3 não soube explicar o motivo do fechamento da área dos *chats* 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. Para melhor compreensão dos tipos de chats, as figuras 20 e 21 mostram como ficam em cada situação.

**Figura 16** - Exemplo de chat aberto durante a sessão remota



Repetição das principais mensagens do chat

- nancy eliândia soares dias Fim do fundo eleitoral
- nancy eliândia soares dias Fim do fundo ELEITORAL
- Rodrigo RIBEIRO ANTUNES tem que abaixar os salários e benefícios de vocês
- nancy eliândia soares dias Kátia Abreu fundo ELEITORAL
- nancy eliândia soares dias Fim do fundo eleitoral
- Rodrigo RIBEIRO ANTUNES vocês enrolam muito, aprendam a ser úteis
- nancy eliândia soares dias Fim do fundo eleitoral
- Patriota / Twitter EleitoSemMandato Ciro Gomes, parou de chorar?? Foi tão convincente!! PDTISTAS SÃO TÃO ARTISTAS!!
- nancy eliândia soares dias fim do fundo eleitoral
- nancy eliândia soares dias fim do fundo eleitoral
- Oscar Ribas REDUÇÃO EM 50 POR CENTO DOS SALÁRIOS DE TODO OS PARLAMENTARES E DO JUDICIÁRIO ...E DE TODOS AS REGALIAS ..
- nancy eliândia soares dias Bom senador Álvaro Dias

TV Senado é parcialmente ou totalmente financiada pelo governo do Brasil. [Wikipedia](#)

Sessão Deliberativa Remota - Regularização de débitos fiscais com a União - 25/03/2020

Fonte: YouTube Senado Federal

**Figura 17** - Exemplo de chat fechado durante a sessão deliberativa



TV Senado é parcialmente ou totalmente financiada pelo governo do Brasil. [Wikipedia](#)

Sessão Deliberativa Remota - Ampliação de auxílio emergencial de 600 reais - 23/04/2020

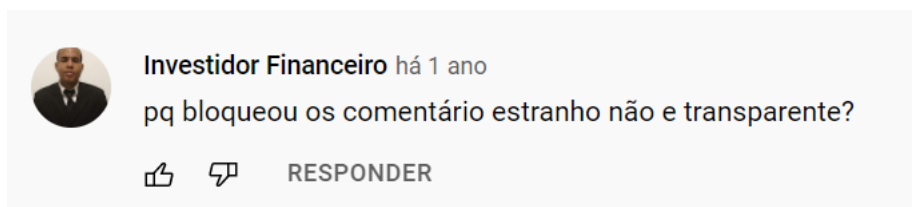
O replay do chat não está disponível para este vídeo.

Fonte: YouTube da TV Senado

No último exemplo, a frase “o replay do chat não está disponível” pode dar a entender que no dia da sessão esteve, porém, conforme foi analisado o espaço estava fechado para os usuários. No local “comentários”, um dos cidadãos comentou o assunto:

**Figura 18** - Comentário de usuário sobre os chats estarem fechados durante a sessão

Comentário de usuário sobre os *chats* estarem fechados durante a sessão



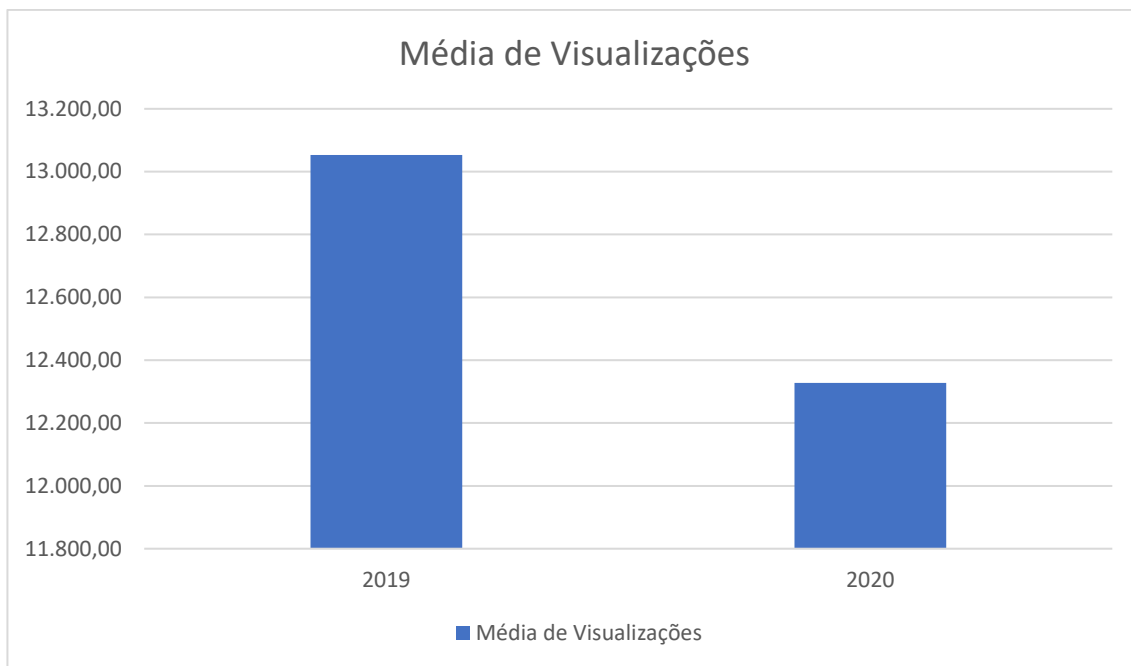
Fonte: YouTube da TV Senado

Nesse sentido cabem algumas hipóteses: os *chats* foram fechados para evitar críticas aos senadores e ao Senado? A polarização na política e as constantes críticas ao presidente da República, Jair Bolsonaro, foram motivos para o fechamento dos *chats*? O tamanho da equipe e a falta de servidores para monitorar e responder em tempo real influenciaram na decisão? Não temos essas respostas em razão da intensa troca de gestões e da perda da informação.

Dado o exposto, entende-se que essa mídia social digital parece ser a que menos privilegia os comentários e a interação dos cidadãos com a Instituição, na medida em que fecham o espaço para tal ação. Pode-se afirmar que há uma preferência pela divulgação de informações do que de interação.

Em relação aos comentários que podem ser feitos fora dos *chats* e a forma de interação com os usuários por meio desse mecanismo, a entrevistada 3 afirmou que a equipe é responsável por responder apenas perguntas, seguindo o direcionamento de não responder críticas e comentários com palavrões. “No entanto, a participação nos comentários, em sua maioria, diz respeito a críticas, *haters*, militância e ofensas aos senadores, tendo pouco espaço para uma interação propositiva” (ENTREVISTADA 3, 2021).

Quando ao conteúdo da *TV Senado*, os dados mostram que, embora em 2020 o número de sessões transmitidas fosse maior, as visualizações em termos proporcionais diminuíram em 2020 em 5,55%.



A entrevistada 3 ressaltou que os vídeos, quando são muito grandes, não retêm a atenção do usuário, uma vez que atualmente os usuários preferem assistir apenas momentos mais importantes ou vídeos curtos. Além disso, ela informou que o interesse no conteúdo é bastante difuso no YouTube e no Facebook da TV Senado, pois no primeiro os vídeos não são cortados e no segundo, a plataforma exige um limite de tempo para a transmissão.

Essa observação levou à análise do perfil do usuário que acompanha a *TV Senado* no *YouTube*. A entrevistada 3 afirmou que foi realizada pesquisa interna sobre o perfil dos usuários, mostrando que é majoritariamente masculino. De acordo com ela, são 78% de acessos de homens e 28% do público feminino. As idades do público que mais acompanha a rede social variam entre 35 e 64 anos.

De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2020, organizada pelo Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br), realizada entre outubro de 2020 e maio de 2021, em 5.590 domicílios por telefone e por meio de coleta presencial, houve um aumento da proporção de usuários de Internet, em comparação com 2019, principalmente entre os habitantes com 60 anos ou mais (de 34% para 50%) e entre as mulheres (de 73% para 85%).

O estudo também analisou os usuários de internet por atividades realizadas, como na categoria 'multimídia'. Essa etapa mostrou que o perfil dos usuários que afirmou ter acompanhado transmissões de áudio ou vídeo em tempo real pela internet é formado, principalmente, por homens (59%). Na pesquisa, 52% das mulheres disseram ter assistido os conteúdos e 47% delas afirmaram que não acompanharam esse tipo de transmissão. Os homens



que não assistiram representam 41%. Em relação à faixa etária, a pesquisa mostrou que os que mais acessaram têm entre 16 e 34 anos.

Ainda, segundo a pesquisa, quem mais utilizou redes sociais foram as mulheres (75%). Os homens que disseram ter utilizado representam 69%. Em relação às idades, a faixa etária que mais acessou as redes tem entre 16 e 24 anos, seguida dos usuários de 25 a 44 anos. Já a idade que menos utilizou as redes sociais, que representa 47%, tem acima de 60 anos de idade.

Comparando os indicadores da pesquisa com os dos usuários da *TV Senado*, é possível constatar que apesar do crescimento de usuários idosos e usuárias mulheres, o perfil dos usuários da página da *TV Senado* mantém padrões no acesso, prevalecendo homens e pessoas mais velhas. Isso permite dizer que jovens e mulheres, em sua maioria, não acompanharam e não participaram de conteúdos relacionados às atividades legislativas. Sendo assim, acredita-se ser necessário que a Instituição planeje estratégias de comunicação que atraia uma parcela maior da população.

## 7 CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou compreender como e quais foram as mudanças que aconteceram no Senado Federal, primeiro parlamento do mundo a instaurar um sistema remoto de deliberação para manter as atividades legislativas durante a pandemia da Covid-19, que geraram impactos nas formas de participação online pelo e-Cidadania e pelos *sites* de redes sociais Facebook e YouTube. A partir de inquietações sobre a funcionalidade do formato inédito de deliberação associada à necessidade de os cidadãos participarem das atividades legislativas mesmo durante a pandemia, procurou-se entender quais foram as principais mudanças no período em comparação com ano anterior.

Em um primeiro momento da pesquisa foram apresentados os conceitos que estão relacionados com o objeto principal, como democracia digital, participativa, *accountability*, participação política e Parlamento Digital. Como afirma Gomes (2011), Democracia digital, pode ser definido pelo uso de dispositivos e ferramentas de tecnologias digitais para, entre outras questões, reforçar aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício da democracia da comunidade política. A participação seria então um dos subtemas dentro desse campo. Neste trabalho, é entendida como o emprego de tecnologias de comunicação e informação para influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política (Sampaio e Carreiro, 2016).

Feita a conceituação teórica, foram apresentadas as ferramentas digitais de participação política *online* disponíveis no Senado Federal antes do início da pandemia causada pela Covid-19 e um quadro comparativo com as principais mudanças impostas a partir da implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR), pelo Ato da Mesa. Nesta etapa, foi possível constatar que o Senado Federal já proporcionava, antes da pandemia, mecanismos de participação política *online*, sendo o principal deles o *e-Cidadania*, e que conseguiu rapidamente, em menos de uma semana, manter o funcionamento da principal atividade legislativa da Casa, que é a sessão deliberativa.

O Ato que instituiu o SDR apresentou duas mudanças que, sob essa análise, impactaram o processo de participação digital no portal. Uma delas trata da priorização de votações e discussões que tinham pertinência com temas da pandemia e a outra trata da 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 ficaram paralisadas e deixaram de ser analisadas. É o caso das Ideias Legislativas, que conforme mostraram os dados e as entrevistas, tiveram suas análises interrompidas pela ausência de funcionamento da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que avalia as propostas que recebem 20 mil apoios no portal. 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.

Além disso, a própria determinação de suspensão das comissões e demais atividades legislativas como audiências públicas e sessões solenes impactou a ferramenta *Eventos Interativos* do e-Cidadania, que transmite ao vivo as reuniões e permite que os cidadãos mandem perguntas e sugestões aos senadores. Com essa decisão do Ato, o número de eventos transmitidos e, conseqüentemente, de participação popular diminuiu na pandemia. Embora as sessões por si só não sejam um instrumento de participação política, conforme justificado nas entrevistas, considera-se que a transmissão delas no portal e-Cidadania seria necessária, uma vez que esse é o principal instrumento institucional e formal de participação da Casa.

Em termos de aumento de fluxo de interação, a pesquisa evidenciou que desde o início da pandemia de Covid-19 os usuários acessaram e utilizaram mais alguns dos 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. Em um contexto de distanciamento social e restrição da utilização de espaços públicos e privados, a existência das plataformas digitais potencializaram a conexão dos usuários a partir de qualquer lugar e horário e fortaleceram a possibilidade de exercerem influência nas decisões da sociedade.

Dado o exposto, é possível constatar, inicialmente, que a pandemia alterou a forma do Senado Federal apresentar as suas atividades legislativas, suas normas e possibilidades tecnológicas, impactando, assim, na forma do cidadão participar digitalmente. No que tange as possibilidades de participação política *online* durante a Covid-19, é possível concluir que o e-Cidadania se manteve aberto como principal ferramenta institucional de participação política do Senado, oferecendo aos cidadãos mecanismos capazes de gerar impacto nas decisões do Senado Federal. 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 pelas alterações já mencionadas impostas pelo Ato que instituiu o formato de deliberação remota.

Ainda, em relação ao e-Cidadania, a análise permite afirmar que ainda há um problema na questão do *feedback* do portal em relação à participação dos usuários. Em geral, os cidadãos não recebem um retorno referente à participação realizada no *site* e criticam o sistema. Com as informações da entrevista, é possível perceber que há o intuito do gestor de proporcionar um melhor relacionamento com os cidadãos, mas muitas vezes, isso é dificultado pelo tamanho da equipe, por condições técnicas e por opções políticas.

Em consonância com esse ponto, os usuários que responderam à pesquisa do *DataSenado* permitem confirmar a necessidade desse *feedback*. Para os participantes da ferramenta, esse contato pós-participação é eficaz para manutenção e crescimento da credibilidade do portal, da Instituição e do processo democrático. 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.

No que diz respeito aos mandatos dos senadores individualmente, ficou claro que o Senado não impõe nenhum tipo de obrigatoriedade a eles em relação às plataformas existentes. Isso dificulta saber quanto da participação dos cidadãos é efetiva no sentido de produzir impacto nas tomadas de decisões dos senadores. Ou seja, pode-se afirmar que a estrutura em si mesma

não é suficiente, pois não há um fluxo que traduza essa participação, obrigatoriamente, em atuação do Legislativo.

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. Quando o Parlamento aproveita os subsídios da população acaba por se beneficiar da participação, melhorando a qualidade da democracia, a partir do aprimoramento de textos e de políticas públicas. Observa-se, então, a necessidade da institucionalização da plataforma, de forma que gere vínculos e obrigatoriedade junto aos parlamentares e não seja apenas pró-forma.

Não se pode negar ainda que há uma exclusão social dos usuários do e-Cidadania. Embora o portal não tenha um estudo dos usuários, a pesquisa do DataSenado demonstrou que ainda persiste o padrão de homens com alto grau de escolaridade, excluindo aqueles com menos acesso à educação, além de jovens e mulheres. Sem contar ainda, os cidadãos sem acesso à internet, os excluídos digitalmente.

Sobre os usuários que participaram, foi possível perceber o aumento das interações no período da pandemia em quase todas as ferramentas do e-Cidadania. Isso indica que o cidadão buscou a ferramenta para participar das questões legislativas no ano de 2020. Há um evidente sentimento de que nesses espaços eles podem sugerir, criticar, discutir e manifestar. No entanto, não é possível saber após esta pesquisa quais as percepções deles sobre os resultados da participação: se estão sendo ouvidos ou não, se falta acolhimento por parte do Parlamento, se tiveram suas demandas atendidas.

Outro ponto percebido foi a pouca divulgação do portal junto à sociedade. Não são realizadas campanhas publicitárias que divulguem a ferramenta e a forma de utilização, não existem perfis nos *sites* de redes sociais e os parlamentares, no geral, não divulgam o *site*. Assim, a ferramenta basicamente é divulgada apenas pelas equipes de comunicação do Senado Federal. Considera-se relevante a produção de conteúdo de redes sociais, com o propósito de divulgar e aumentar a visibilidade das ferramentas disponibilizadas no portal, oferecer educação política sobre o processo legislativo e de como ele se beneficia com a participação social. Como afirma 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. Afinal, uma

sociedade mais ativa politicamente tem alta capacidade de transformar e de influenciar nas tomadas de decisões de temas que impactam as próprias vidas.

Após a análise do e-Cidadania foi feito um estudo sobre os *sites* de redes sociais utilizados pelo Senado para transmitir as sessões deliberativas remotas: o *Facebook* e o *YouTube*. O dado mais importante é que, embora eles tenham aumentado os conteúdos e transmitido quase integralmente as sessões remotas, foram utilizados apenas como meios de divulgação de informação das atividades da Casa, mas sem a intenção de promover participação política, onde os cidadãos tenham a possibilidade de interferir nas votações e decisões públicas. Assim, não é possível dizer que as mídias sociais digitais do Senado Federal implementaram mecanismos de participação digital na pandemia.

A partir das entrevistas e dos dados quantitativos, ficou claro que estratégia das equipes que gerem os canais é de publicar conteúdos que informem aos seguidores as atividades que o Senado promove. No caso do ano da pandemia, essas atividades foram as sessões remotas, por isso o aumento de postagens com esse conteúdo. Os espaços dedicados aos comentários ficam abertos para interação dos usuários, mas não é um canal disponibilizado com objetivo de proporcionar *accountability*. As equipes encontram obstáculos travados pelas próprias plataformas, como a grande quantidade de perfis fakes, bots e haters. Para isso, reforça-se a necessidade da discussão a respeito da regulamentação das redes sociais digitais para desestimular, coibir e responsabilizar conteúdos e perfis ilegais.

No caso do YouTube, foi apresentada a questão dos *chats* abertos e fechados durante a transmissão das sessões ao vivo, sugerindo pouca disposição em permitir a interação e o engajamento dos cidadãos nessa rede. Como não temos uma resposta oficial sobre isso, ficam as perguntas para futuras pesquisas: por que o Senado Federal optou por fechar os chats em determinadas sessões deliberativas? Quais os impactos desses chats para o trabalho da equipe ou para a imagem do Senado? Os senadores exerceram influência nessa decisão?

Apesar dos canais terem sido utilizados para fins informativos, os servidores do Senado Federal acreditam que as redes têm potencial para aproximar o cidadão da Casa e promover participação, mas defenderam que, por enquanto, a única ferramenta capaz de promover a participação digital é o e-Cidadania. O fato de ser uma plataforma amparada em questões legais, com equipe apropriada para lidar com os encaminhados da população e por ser do próprio Senado, não dependendo da regulação de empresas estrangeiras, como é o caso das redes sociais, faz com que, segundo eles, seja mais adequada para garantir a participação.

A observação a respeito da equipe também foi uma questão percebida durante a pesquisa como meio dificultador para as redes sociais promoverem melhor e mais engajamento. Os entrevistados afirmaram que as equipes são pequenas e muitas vezes não conseguem suprir todas as necessidades que um perfil da mídia digital necessita. Além disso, os servidores não ocupam, no geral, atribuições específicas e produzem outras atividades simultaneamente, como cobertura de eventos, produção de conteúdo, *designer de posts*. Compreende-se, portanto, que poucos servidores não conseguem, de fato, atender a demanda de trabalho que é manter um canal de rede social. Para fins de participação, seria necessário ainda mais suporte técnico.

Assim, em um período de pandemia, com o funcionamento remoto do Senado Federal, considera-se que seria adequado modificar a cultura informativa dos canais de redes sociais, considerando o seu potencial participativo, para utilizá-los como espaços também institucionais de participação. Como destaca Williamson (2013), a presença dos parlamentos nas redes sociais apresenta importantes vantagens, como abertura de espaço para o diálogo; aproximação do usuário do seu público; criação de credibilidade e confiança; estímulo a uma maior transparência; melhor compreensão da opinião pública. Ressalta-se ainda a importância de estar nas redes sociais com fins de participação apenas quando há um planejamento de uso para tal atividade e com equipe capaz de assumir a gestão. Williamson explica que, antes da criação e início do uso dos perfis, é necessário avaliar a efetividade da conta, publicar resultados e *feedback* da participação e não começar a usar as páginas se não tiver recursos para manter o relacionamento.

Apesar da compreensão de que os *sites* de redes sociais não são utilizados como instrumento de participação – o que também é legítimo –, mas compreendendo o potencial e a imersão do brasileiro nessas plataformas, não há como negar que são locais com alta capacidade de fomentar ações de pressões sobre o sistema político, como participação, *accountability* e outros valores democráticos. A questão a questão a ser respondida, então, é como fazer com que essas ações de interação e engajamento dos usuários *de sites* de redes sociais, como *Facebook* e *YouTube*, influenciem na tomada de decisões? Seria possível criar uma regulação do uso de redes sociais por parte da Instituição para abarcar a participação? Já que os brasileiros estão conectados nessas redes sociais, não seria o caso do Parlamento utilizá-las, assim como os parlamentares já usam, de forma institucional para se aproximarem dos cidadãos e tornarem os espaços abertos à participação digital?

É incontestável afirmar a importância das ferramentas *online* para garantir o exercício da cidadania. O Senado Federal oferece uma estrutura poderosa e potente 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 não necessariamente aberto democraticamente no sentido da participação.

O fato é que a participação política só é efetiva quando gera um impacto no processo decisório e existem muitos gargalos para que isso ocorra de fato. A educação política e a cultura de participação é um deles e deve ser incorporada dentro e fora do Parlamento. Como afirma Bernardes (2020), parece ser um consenso entre pesquisadores e gestores que analisam o uso de redes sociais pelos parlamentos 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. Para isso, outras dimensões dessa atuação precisam ser levadas em conta e colocadas em prática. O que demanda vontade política e direcionamento dos recursos materiais e humanos para a atividade. (Bernardes, 2020, 23).

No caso do *e-Cidadania*, embora tenha apresentado um aumento de acesso após dois anos consecutivos de baixa, diminuiu em número de eventos interativos e de propostas transformadas em projetos de lei por conta da ausência da Comissão responsável para tal fim. Além disso, no caso dos *sites* de redes sociais, como já mencionado, a plataforma foi utilizada para fins informativos, desconsiderando o potencial dos recursos participativos existentes. 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.

Desse modo, como conclusão geral, é possível afirmar que 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. Assim, a digitalização do Parlamento em si mesma é insuficiente para promover uma efetiva participação online.

Mesmo que existam os recursos técnicos disponíveis para participação, transparência e *accountability*, é preciso que sejam utilizados com regulamentação, impondo alguma

obrigatoriedade junto aos parlamentares, para que os cidadãos não dependam apenas da disposição dos representantes em utilizar ou não as ferramentas. Dessa forma, elas podem ter um baixo aproveitamento do potencial e uma falsa qualidade de participação (Norris, 2001).

Entende-se que uma participação política *online* eficiente não se finda na postagem de conteúdos e na disponibilização de instrumentos, mas sim na capacidade de transformar esses espaços em locais que capacitam os indivíduos a contribuir com o Parlamento e que este aceite as contribuições.

Os espaços e os instrumentos técnicos existem no Parlamento podem garantir mais e melhores democracias, no entanto é preciso envolver todas as questões mencionadas, como interesse político, educação, inclusão digital, estrutura adequada, institucionalização e regulamentação das plataformas digitais, entre outros. Há um grande desafio, portanto, em alcançar uma participação efetiva nesses espaços e de tornar o Parlamento realmente aberto.



## REFERÊNCIAS

- AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael. **Democracia digital e participação**: os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital. Gabinete digital: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), p. 19-38, 2013.
- ALMEIDA, Debora R. **A participação política possível**: a dualidade Estado/sociedade na teoria política contemporânea. Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- ASHER, Molly; LESTON-BANDEIRA, Cristina; SPAISER, Viktoria. **Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations**. *Policy & Internet*, v. 11, n. 2, p. 149-171, 2019.
- BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**: Participatory Politic for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- 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.
- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BONIFACIO, Jose Roberto. DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. *Conexão Política*, v. 1, n. 1, p. 143-154, 2012.
- CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet**: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Zahar, 2003.
- \_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 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.
- COLEMAN, S. **Can the Internet Strengthen Democracy?** Cambridge: Polity Press, 2017.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DA FONSECA, Cristiane Silva Marques. **Accountability Social—Um Instrumento de Participação Ativa da Sociedade na Vida Pública**. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, v. 2, n. 1, p. 192-208, 2016.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de; REHBEIN, Malena. **A política de parlamento aberto: uma análise crítica da câmara federal brasileira**. Anais. Congresso Consad de Gestão pública, 2015. p. 1-32.

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*, v. 22, p. 639-658, 2015.

GOMES, Wilson. **Transformações da Política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

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.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 1987. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Country compilation of parliamentary responses to the pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/country-compilationparliamentary-responses-pandemic>. Acesso em 5 jan. 2021.

LANDEMORRE, Helène. **A democracia representativa é realmente democrática?** - Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. *Dois Pontos*, v. 13, n. 2, 2016.

LESTON-BANDEIRA, C. **The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework**. *Parliamentary Affairs*, 60(4), 2007.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. **How deeply are parliaments engaging on social media?** *Information Polity*, v. 18, n. 4, p. 281-297, 2013.

\_\_\_\_\_. **Towards a Trustee Model?** *Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case*. *Parliamentary Affairs*, 65(2), 2012.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LYCARIÃO, Diógenes. SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Sociedade Civil online: diferentes usos da internet para fomentar a participação política**. *Rev. Estud. Comum*, Curitiba, v. 11, n.25, p.97-106, maio/ago. 2010.

MAGRANI, E. **Democracia Conectada**. A Internet como Ferramenta de Engajamento Político-Democrático. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e participação**

**política no Brasil.** Porto Alegre: Sulinas, 2011.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government.** Cambridge University Press, 1997.

MARCON, Karina; KOEHLER, Cristiane. **Interação em mídias sociais e socialização: algumas interfaces.** *Revista Espaço Pedagógico*, v. 28, n. 1, p. 144-165, 2021.

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.

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. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e cultura contemporânea da Universidade Federal da Bahia, 2008.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Governo e democracia digital. Um estudo do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites do Poder Executivo Federal.** IV Encontro da Compolítica–Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, v. 13.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática.** *Caderno CRH*, v. 23, n. 60, p. 591-604, 2010.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático.** *Revista Katálysis*, v. 10, p. 143-153, 2007.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** *Revista de Sociologia e Política*, p. 25-38, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 25-63, 2011.

MITOZO, Isabele Batista. **Participação e deliberação em ambiente online:** um estudo do Portal e-Democracia. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Universidade Federal do Ceará, 2013.

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

MITOZO, I. B. **A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas assembleias legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19:** Características e prospectos. *Revista do Legislativo Paranaense*, n. 4, p. 9-24, 2020.

NORRIS, Pipa. **Making democracies work: social capital and civic engagement in 47 countries.** European Science Foundation Euresco Conference on Social Capital: Interdisciplinary perspectives. 2001.

OLIVEIRA, Maria Carolina Lopes de. **Accountability e plataformas digitais de redes sociais: o caso do governo do Distrito Federal no Facebook.** 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Tiago. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <https://democracypot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirusflattening-the-authoritarian-curve/>. Acesso em 23 set.2021.

PERNA, Andrea Sampaio. **O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil.** Dissertação de mestrado Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation.** University of California Press, 1972.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias.** Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, Thamy. *Latinno Dataset.* Berlin: WZB, 2017.

REIS, Mayara Souza dos. **Democracia digital e ação pública: experiências de participação social em rede nas políticas de cultura do Distrito Federal.** 2017. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, 2017.

RIBEIRO, Manuella Maia; BARBOSA, A. F. **Medição do uso da internet para a participação: desafios para governo e sociedade no Brasil.** (Org.). Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática. 1ed. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, p. 161-188, 2016.

RICCIARDI, F.; LABAQUI, I.; SCHENONI, L. **Estudo comparado de democracia e participação digital na América Latina e Europa.** Programa EUROSociAL y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Madrid, Enero, 2015.

ROUSSEAU-JACQUES, Jean. **Do Contrato Social.** Nova Fronteira, 2011.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Participação política e os potenciais democráticos da internet.** *Revista Debates*, v. 4, n. 1, p. 29, 2010.

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

\_\_\_\_\_; CARREIRO, R. **Na prática, a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da arte da e-participação no Brasil.** Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, p. 101- 110, 2016.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. [et.al.]. **Instagram e eleições: os stories dos presidenciáveis do brasil em 2018.** *Animus*, v. 19, p. 178-204, 2020.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** SciELO-Editora UNESP, 2017.

SILVA, Jonária França da. [et.al.]. **Participação política na timeline: o Facebook como arena pública para sugestões legislativas apresentadas no e-cidadania.** 2018. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Maria.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, Democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado.** 424 f.: (Tese). Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SILVA, Sivaldo P. da. **Algoritmos, comunicação digital e democracia: dimensões culturais e implicações políticas nos processos de Big Data. Cultura digital, internet e apropriações políticas: Experiências, desafios e horizontes.** Rio de Janeiro: Letra e Imagem, p. 29-43, 2017.

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.

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

STUART, MILL John. **Considerations on Representative Government.** Adamant Media Corporation, 2001.

TIBÚRCIO, Tiago. **A eficácia dos sistemas de petições na Europa: o impacto da modernização do caso português, em particular,** 2017.

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

WILLIAMSON, Andy. **How are parliaments responding to the coronavirus pandemic?** *Hansard Society Blog*, v. 8, 2020.