

## Shana Schlottfeldt: Deliberação remota no Congresso

A pandemia trouxe enormes desafios ao Congresso: em 11/3/2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a Covid-19 pandêmica [1]. Em 13/3/2020, determinou-se a interrupção das atividades presenciais no Legislativo (o fechamento do espaço físico do Congresso não se deu apenas para o público, mas para os próprios parlamentares, assessores e equipes técnicas) [2]. Nesse contexto, não ter a



em última instância, a própria paralisia do Parlamento.

O Congresso reagiu com celeridade à crise de proporções

globais: diante da premissa que não podia parar, teve que se adaptar. Já em 17/3/2020, foram publicados a Resolução da Câmara dos Deputados nº 14/2020 e o Ato da Comissão Diretora do Senado nº 7/2020, instituindo em cada Casa o Sistema de Deliberação Remota (SDR) [3][4]. Três dias depois, em 20/3/2020, o Senado realizava a primeira sessão totalmente remota de um parlamento no mundo, o senador Antônio Anastasia, que presidia a sessão, ressaltou que "a sessão, ainda que 'experimental' era 'histórica'" [5]. Essa experiência pioneira mereceu destaque internacional conforme publicizado pela União Interparlamentar [6].

Tem-se, portanto, que o Brasil, ainda que atingido pela pandemia tardiamente em comparação aos epicentros iniciais (China, seguida da Europa), foi um verdadeiro *early adopter* das ferramentas digitais para deliberação remota, considerado mais como orientador das experiências internacionais do que o contrário [7][8]. Esse movimento internacional se retroalimentou, com o estabelecimento de redes de troca de experiências. Nesse diapasão, Santos e Batista [9] apontam que, no contexto pandêmico, a necessidade de se avançar com o SDR foi ratificada pela observação da implantação de iniciativas no mesmo sentido por outros parlamentos democráticos acometidos pela pandemia e pelo distanciamento social.

Cumprir mencionar que no mesmo 20/3/2020, o presidente da República havia insinuado pedir ao Congresso o estado de sítio, hipótese imediatamente afastada pela presidência das duas Casas [10][11][12]. É patente que o SDR, ao permitir a continuidade do funcionamento legislativo, evitou a um só tempo, soluções autocráticas e a omissão estatal, representando a busca de uma via para lidar com a crise política e sanitária, preservando o funcionamento da democracia brasileira [13]. Assim, pode-se afirmar que a principal ação legislativa no Brasil num cenário de crise pandêmica foi a própria decisão de manter o Congresso Nacional em funcionamento [14].

Diante disso, o SDR surge como uma opção estratégica na preservação das instituições em futuras e eventuais situações de força maior — para além da pandemia, que impossibilitem a presença física de

---

parlamentares no Palácio do Congresso Nacional — permitindo que atividades essenciais sejam mantidas, antes mesmo que forças políticas reclamem soluções excepcionais para a crise [\[15\]](#)[\[16\]](#). Seria a garantia de que algo como a colocação de tanques do exército em frente ao Congresso para impor o fechamento de suas portas, tal qual ocorreu em 1964 [\[17\]](#), não volte a se repetir.

O foco deste artigo é o aspecto da manutenção do debate democrático relacionado ao SDR, mas não se pode negar que a nova prática, em alguma extensão, e ainda que indiretamente, atendeu a outros propósitos, como a narrativa pública de redução de gastos com o legislativo (e.g., com água, eletricidade, serviços de limpeza e copeiragem, deslocamento dos parlamentares etc.) [\[18\]](#).

O SDR viabilizou, ainda que com certa limitação de procedimento e escopo, que a questão política do enfrentamento da pandemia fosse elaborada, deliberada e implementada com a maior normalidade democrática possível [\[19\]](#). Sem embargo, o SDR pode ser visto como uma medida de exceção, pois reduziu a atividade parlamentar ao primordial, e.g., espaços institucionais, como o das comissões, não encontraram equivalente no SDR, cujo principal objetivo foi manter a capacidade deliberativa do Legislativo, o que ocorreu pela centralização das atividades nos plenários, em desfavor dos colegiados [\[20\]](#).

O requerimento de urgência se tornou fulcral na dinâmica de votação de proposições legislativas no plenário das Casas, em especial diante da suspensão do funcionamento das comissões permanentes — que antes da pandemia funcionavam como "espaços privilegiados de debate e participação, que [...] [contribuíam] para uma tomada de decisão mais bem informada por parte do parlamentar" [\[21\]](#)[\[22\]](#). Essa dinâmica inegavelmente aumentou o poder das Mesas, em especial de seus presidentes, mas também das lideranças partidárias [\[23\]](#)[\[24\]](#). Conforme aponta Bandeira de Mello [\[25\]](#) esse aumento sem precedentes do poder nas mãos do Presidente da sessão se manifestou sobre o controle da fala [\[26\]](#)[\[27\]](#) e do encaminhamento da sessão, modificando a distribuição de forças no Parlamento.

Gershon e Barbosa [\[28\]](#) buscaram identificar se, de fato, as matérias tratadas no âmbito do SDR se circunscreveram a matérias urgentes e preferencialmente ligadas à crise pandêmica. Os autores apontaram que as proposições de autoria da Câmara foram as mais relacionadas com a crise decorrente da Covid-19, ao passo que mais de 50% das proposições de autoria do Senado não teriam relação direta com a pandemia, o que atribuíram à maior flexibilidade das regras do SDR no Senado [\[29\]](#).

Além disso, pesquisadores apontaram uma redução expressiva da taxa de apoio ao governo pós-implantação do SDR, ainda que não se tenha observado alteração relevante na distribuição de partidos governistas e oposicionistas [\[30\]](#).

Cumprе assinalar que organizações da sociedade civil (em especial que atuam em favor de cidadania, direitos humanos e preservação ambiental) manifestaram-se quanto à possibilidade de atropelo de direitos e procedimentos democráticos básicos, relacionadas à limitação no tempo e nas condições de debate das proposições pautadas para decisão em plenário com utilização do SDR [\[31\]](#).

Diante disso, uma reflexão pertinente diz respeito a se a experiência legislativa com a utilização do SDR tem de fato representado adequadamente a sociedade [32]. Nesse sentido, aponta-se que o SDR limitou o emprego de algumas metodologias e ferramentas de participação social, em especial estratégias de relacionamento e coordenação, *advocacy*, *lobbying* e monitoramento presenciais [33].

Como forma de contornar essas dificuldades, as organizações sociais: (1) utilizaram-se de relacionamentos anteriormente estabelecidos para acessar o debate e os bastidores das negociações dos projetos (daí a importância do trabalho perene das organizações para situações limite e de estreitamento dos canais políticos); (2) fizeram uso combinado de estratégias de comunicação e mobilização em redes sociais, inclusive com participação de influenciadores digitais a fim de ampliar o público atingido; (3) coordenaram-se por meio de coalizões que trouxeram "*ganhos de escala para as ações de advocacy, além de suprir parcialmente a escassez de informações políticas, técnicas e de espaços presenciais para articulação durante a pandemia*" [34].

O SDR evitou a paralisia do Legislativo, mas as críticas são inevitáveis diante das limitações evidentes. Já no seu nascedouro, o SDR enfrentou desafios como a questão do ageísmo e da alfabetização digital (e.g., parlamentares de mais idade ou com dificuldade de manejar novas tecnologias); problemas de conexão (e.g., por ocasião do apagão no Amapá, em novembro de 2020 [35], os parlamentares daquele Estado também foram impactados); dentre outros.

Assim, como nem tudo são flores, faz-se necessário mencionar determinados obstáculos do SDR que se tornaram evidentes ao longo de sua utilização: (1) rapidez na aprovação das matérias em plenário, no que diz respeito à escassez de tempo para deliberação — pode-se dizer, de certa forma, que o dissenso perdeu espaço; (2) fluxo limitado de informação sobre a matéria, seguindo-se logo para a votação; (3) falta de presença física nos gabinetes, plenário e comissões para aprofundamento das discussões, o que em certo grau refletiu-se em dificuldade de articulação dos próprios parlamentares entre si; (4) o poder de obstrução de parlamentares da minoria (qualquer que seja essa minoria) se viu limitado/perdeu força; (5) votações simbólicas havendo consenso no Colégio de Líderes, sem que se tenha debate sobre a matéria; (6) ausência de participação social, ainda que virtual (e.g., com as comissões permanentes e especiais suspensas, não se tinham audiências públicas, um importante canal de intervenção e interlocução com a sociedade civil)[36][37][38].

Com o arrefecimento da pandemia, formatos híbridos tornaram-se o padrão internacional [39]. Concomitantemente, algumas flexibilizações e adaptações foram promovidas, nem todas para o bem do processo democrático, e.g., na Câmara dos Deputados, ainda que em pleno emprego do SDR, determinou-se que para fazer uso da palavra, o parlamentar deveria estar presente em Plenário. Entende-se que, ao impor uma limitação na participação plena do parlamentar no processo deliberativo, baseada na presença física ou não do mesmo na Casa, acaba-se criando uma espécie de casta inferior, de parlamentar de segunda categoria, tolhido em algum grau do seu direito de deliberar.

---

Ganhos relacionados à realização de audiências públicas, participação de especialistas e oitiva de autoridades (e.g., embaixadores), que agora podem ser realizadas com os participantes localizados fisicamente em qualquer lugar do mundo, trazem vantagens não só logísticas, mas principalmente econômicas [40]. Outro benefício diz respeito à obtenção de quórum para deliberação (que no modelo tradicional às vezes encontrava dificuldade para ser alcançado, principalmente nas comissões).

De todo o exposto, tem-se que os benefícios trazidos pela implantação célere do SDR são inegáveis, mas ele padece de suas próprias virtudes (e.g., ao mesmo tempo que permite a deliberação, fragiliza o debate que é o âmago do Parlamento). Agora que se caminha para uma pretensa normalidade, algumas perguntas já começam a ser feitas: qual o modelo a ser empregado no momento pós-pandemia? Quais práticas do SDR serão mantidas? E em que extensão? Sem dúvidas há mais perguntas do que respostas, mas tais questionamentos terão de ser enfrentados mais cedo ou mais tarde.

[1] WHO, World Health Organization. **Listings of WHO's response to COVID-19**. 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>. Acesso em: 12 jun. 2022.

[2] OLIVEIRA, Vitor. Legislativo e sociedade. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto** : a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 97.

[3] BRASIL, Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020**. 2020a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamardosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2022.

[4] BRASIL, Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020**. 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 12 jun. 2020.

[5] BRASIL, Congresso Nacional, Senado Federal. **Por trás da Mesa**: da mudança para Brasília à primeira votação remota da História. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2020c, p. 324.

[6] IPU, Inter-Parliamentary Union. **How do parliaments function in a time of pandemic?** Tweet de @IPUparliament, em 20 mar. 2020. Disponível em: <https://twitter.com/IPUparliament/status/1241027434759311360>. Acesso em: 12 jun. 2022.

[7] IPU, Inter-Parliamentary Union. **World e-Parliament Report 2020**. Geneva: IPU, 2021. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>. Acesso em: 14 jun. 2022. p. 17.

[8] SANTOS, Fabiano; BATISTA, Cristiane. Primeiros passos. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 34.

[9] SANTOS; BATISTA, loc. cit.

[10] ASSUMPÇÃO, San Romanelli. Considerações normativas sobre o Congresso Remoto. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 136.

[11] SANTOS, Fabiano; GERSHON, Debora. Os regimentos remotos. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 40.

[12] FERES JÚNIOR, João. Congresso remoto, pandemia e medidas em tempos de crise. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 126.

[13] ASSUMPÇÃO; op. cit., p. 135.

[14] SANTOS; BATISTA, op. cit., p. 23.

[15] BANDEIRA DE MELLO, Luiz Fernando. A deliberação remota no parlamento e o futuro da democracia representativa. In: GONET BRANCO, Paulo; SOARES DA FONSECA, Reynaldo; GONET BRANCO, Pedro *et al.* (Coord.). **Eleições e democracia na Era Digital**. (Coleções IDP) São Paulo: Ed. Almedina, 2022, p. 500.

[16] FERES JÚNIOR, op. cit., p. 126-127.

[17] BORTONI, Larissa; REIS, Marco Antonio. Senado terá sessão especial para marcar os 50 anos do golpe de 1964. **Agência Senado**. 28 mar 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/28/senado-tera-sessao-especial-para-marcas-os-50-anos-do-golpe-de-1964>. Acesso em: 14 jun. 2022.

[18] SANTOS; BATISTA, op. cit., p. 34.

[19] ASSUMPÇÃO, op. cit., p. 127, 136.

[20] OLIVEIRA, op. cit., p. 100.

[21] Op. cit., p. 82.

[22] CANELLO, Júlio; GERSHON, Debora; BARBOSA, Leonardo Martins. Conflito Partidário no Senado Federal. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUerj, 2021, p. 68.

[23] SANTOS; GERSHON, op. cit., p. 42, 45.

[24] GERSHON, Debora; BARBOSA, Leonardo Martins. A agenda remota. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Congresso Remoto**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUerj, 2021, p. 84.

[25] Op. cit., p. 504.

[26] Cumpre mencionar que, em que pese a redução do tempo de fala (de 20 para 5 ou mesmo 3 minutos), as reuniões remotas se mostravam mais desgastantes (BANDEIRA DE MELLO, 2022, p. 503) fenômeno que já ganhou nomenclatura na literatura: "Zoom fatigue" (GABRIEL; ROBERTSON; SHOCKLEY, 2021).

[27] GABRIEL, Allison S; ROBERTSON, Daron; SHOCKLEY, Kristen. Research: Cameras On or Off? **Harvard Business Review**. 26 out. 2021. disponível em: <https://hbr.org/2021/10/research-cameras-on-or-off>. Acesso em: 14 jun. 2022.

[28] Op. cit., p. 84-86.

[29] GERSHON; BARBOSA, op. cit., p. 86.

[30] CANELLO; GERSHON; BARBOSA, op. cit., p. 79.

[31] SANTOS; GERSHON, op. cit., p. 40.

[32] SANTOS; BATISTA, op. cit., p. 36.

[33] OLIVEIRA, op. cit., p. 98.

[34] Ibid, p. 113-114.

[35] G1. **Apagão no Amapá**: veja a cronologia da crise de energia elétrica. 18 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/11/18/apagao-no-amapa-veja-a-cronologia-da-crise-de-energia-eletrica.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2022.

[36] BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 503-505.

[37] SANTOS; BATISTA, op. cit., p. 36.

[38] SANTOS; GERSHON, op. cit., p. 45-46.

[39] BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 505.

[40] Ibid, p. 505.

**Date Created**

03/07/2022