

SENADO REMOTO

A AÇÃO DO LEGISLATIVO
NA PANDEMIA DE COVID-19

No dia 13 de março de 2020, um dia antes de o então presidente do Senado, Davi Alcolumbre, restringir o acesso ao Senado Federal, a Secretaria de Comunicação do Senado foi surpreendida pela decisão de criação do Sistema de Deliberação Remota (SDR). O secretário-geral da Mesa da época, Luiz Fernando Bandeira, nos chamou para uma reunião na qual decidiríamos o melhor local para funcionamento do Plenário Virtual.

A direção da Secom, ao lado da direção da TV Senado e do setor de engenharia da TV e da Rádio, se deparou com o desafio de transformar a sala-cofre do Prodasen no “bunker” de onde seriam comandadas as sessões remotas. O desafio era enorme para adaptar um local, cercado por concreto, que não estava preparado e não tinha infraestrutura para os sistemas de televisão.

Corremos contra o tempo: o mundo já anunciava o fechamento dos locais públicos, e o Parlamento não poderia parar. Nas palavras do pessoal da engenharia, a metodologia foi “do tipo plan as you go”. Durante uma semana, a rotina não tinha hora para começar e acabar. A parceria com os engenheiros da Secretaria de Infraestrutura e os especialistas do Prodasen e da Secretaria-Geral da Mesa foi decisiva para deixar tudo pronto.

Além de conferir transparência e visibilidade às sessões, a TV Senado funcionou como aliada na segurança da votação. O aplicativo desenvolvido para uso dos parlamentares tinha uma alternativa de segurança integrada em que o senador anunciaria seu voto e o presidente votaria em seu nome. Nesse ponto, para garantir total transparência, a TV deveria mostrar o momento em close nítido, no celular e no presidente, sem margem a dúvidas do voto computado.

Até o dia 20 de março, quando o SDR foi inaugurado, outros setores da Secom também foram acionados. Trabalhamos na confecção de manuais para que o sistema fosse explicado aos parlamentares e a metodologia disponibilizada para outros legislativos do Brasil e do exterior. Criamos tutoriais



SENADO REMOTO

A AÇÃO DO LEGISLATIVO
NA PANDEMIA DE COVID-19

SENADO FEDERAL
2023

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2023–2024

Senador Rodrigo Pacheco

PRESIDENTE

Senador Veneziano Vital do Rêgo

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Rodrigo Cunha

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador Rogério Carvalho

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Weverton

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senador Styvenson Valentim

QUARTO-SECRETÁRIO

Ilana Trombka

DIRETORA-GERAL

Gustavo A. Sabóia Vieira

SECRETÁRIO-GERAL DA MESA

SENADO REMOTO

A AÇÃO DO LEGISLATIVO
NA PANDEMIA DE COVID-19

Secretaria de Comunicação Social

Brasília-DF
2023



EXPEDIENTE

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Diretora: Érica Ceolin

Coordenadora-geral: Luciana Rodrigues

Diretor de Jornalismo: Mikhail Lopes

SECRETARIA AGÊNCIA E JORNAL DO SENADO

Diretora: Paola Lima

Coordenador-geral: Silvio Burle

SENADO REMOTO: A AÇÃO DO LEGISLATIVO NA PANDEMIA DE COVID-19

Reportagem: Guilherme Oliveira e Ricardo Westin

Edição: Maurício Müller, Tatiana Beltrão e André Falcão

Pesquisa e edição de imagens: Marri Nogueira

Tratamento fotográfico: Marcos Oliveira e Leonardo Sá

Arte: Bruno Bazílio, Cássio Costa, Claudio

Portella, Diego Jimenez e Ronaldo Alves

Diagramação: Ronaldo Alves

Impressão:

SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

Diretor: Rafael André Chervenski da Silva

Senado remoto : a ação do legislativo na pandemia de Covid-19.

– Brasília, DF : Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, 2023.

152 p. : il., fots.

ISBN 978-65-5676-297-5

1. Brasil. Congresso Nacional, Senado Federal, atuação.
2. Poder legislativo, organização, Brasil, 2020-2022. 3. Processo legislativo, inovação tecnológica, Brasil, 2020-2022. 4. Teletrabalho, Brasil, 2020-2022. 5. Ambiente do trabalho, inovação, tecnológica, Brasil, 2020-2022.

CDD 328.81071

APRESENTAÇÃO

O pioneirismo é uma das marcas registradas desta Casa ao longo da história. Em março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou estado de pandemia em todo o mundo, nossa capacidade de inovar e responder prontamente foi provada mais uma vez. Viabilizamos, em tempo recorde, uma solução que pudesse manter as sessões deliberativas do Senado Federal.

Nosso desafio era imenso: num momento em que o país mais demandava decisões urgentes, nos vimos impedidos, por força da necessidade do isolamento social, de manter as sessões presenciais e de atender aos pleitos da sociedade. Então, em apenas quatro dias, nossos colegas da Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) lançaram, a pedido da Secretaria-Geral da Mesa, o Sistema de Deliberação Remota (SDR).

Desde o começo, nossa missão era fazer com que o Senado continuasse a deliberar, de forma dinâmica e transparente, protegendo a vida e saúde de todos os parlamentares e colaboradores. Graças ao esforço de servidores comprometidos e com imensa capacidade de reinventar nosso fazer, alcançamos este feito. Foi a primeira vez, em 196 anos de Senado na história política do país, que os senadores votaram sem estar presentes no Plenário, de forma virtual, por meio de um programa funcional, seguro e transparente.

Com isto, as sessões continuaram acontecendo diariamente, comandadas a partir de uma sala protegida do ataque de hackers, no próprio Prodasen, com o uso de um telão. De suas casas ou escritórios pessoais, senadores puderam debater e votar as matérias com a confiança garantida por uma plataforma de checagem tripla de identidade. À época, para nossa satisfação, organismos internacionais reconheceram e elogiaram o SDR. Nossa ferramenta de sessões remotas foi cedida gratuitamente a outras casas legislativas do país e também para parlamentos de outras nações.

Na esfera administrativa, as mudanças também seguiram “a toque de caixa”. Não havia escolha e muito menos preparação. Afinal, como se preparar para uma pandemia não prevista? Tivemos de ser rápidos e criativos. Foi preciso garantir a continuidade dos processos de suporte à atividade parlamentar, cuidar da saúde física de nossos colaboradores e prestar atenção no bem-estar mental, tão afetado durante a crise sanitária.

Para alcançar todas as frentes necessárias, estabelecemos medidas essenciais como a diminuição da circulação de pessoas, a adaptação de espaços físicos, a adoção do teletrabalho e a suspensão da visitação institucional. Nossos(as) médicos(as) e enfermeiros(as) encararam arduamente a linha de frente, além de disponibilizarem canais para sanar dúvidas sobre a doença. A equipe de psicólogos(as) da Casa acolheu nossos colegas que precisaram de suporte emocional. As ações adotadas foram muitas e não caberiam neste espaço.

Além do cuidado com nossos(as) parlamentares, servidores(as) e demais colaboradores, também precisávamos manter os olhares para o lado de fora da instituição, para os que mais precisaram. Pensando nisso, nosso grupo de voluntários, a Liga do Bem, uniu esforços para distribuir cestas básicas e kits de higiene. Confeccionamos e doamos máscaras de proteção para pessoas em situação de vulnerabilidade social. Também amparamos os trabalhadores informais e prestadores de serviço que tiveram seus rendimentos afetados por conta do isolamento social, como os lavadores de carros e os engraxates, e criamos uma espécie de “coronavoucher” interno destinado a eles.

Acredito que os fatores que listei até aqui ilustram o comprometimento e a agilidade de nossas equipes, mas gostaria de dar destaque especial ao entrosamento de nossos times, que é fruto de um compartilhamento de talentos que vem de longa data. O que quero dizer é que o Senado que permitiu o desenvolvimento do SDR e a adoção das demais medidas durante a crise sanitária é resultado de uma fórmula de gestão que atribui as orientações necessárias ao conjunto dos colaboradores, permitindo que cada um dê o seu melhor e tudo funcione de forma dinâmica.

Digo, com convicção, que levantamos uma estrutura robusta com rapidez admirável. Fomos pegos de surpresa com a crise sanitária, mas tínhamos recursos que nos permitiram reagir. Tivemos também uma vontade imensa de fazer dar certo. Por isso, agradeço a cada um dos colegas que estiveram conosco nessa caminhada árdua e cheia de aprendizados.

Este livro traz uma série de reportagens publicadas ao longo de 2021 pela **Agência Senado**, elaboradas para marcar um ano de funcionamento do SDR. Espero que o conteúdo retratado leve a você, leitor, e à população as principais informações sobre o funcionamento desta Casa em um período tão desafiador da história recente. Boa leitura!

Ilana Trombka
Diretora-geral

PREFÁCIO

Os parlamentos ao redor do mundo são reconhecidos pelo alto grau de tradicionalismo quanto aos procedimentos internos por eles adotados. Exemplos notórios desse conservadorismo procedimental podem ser encontrados em países considerados desenvolvidos, tal como ocorre no parlamento americano, em que a eleição do *Speaker of the House* é feita manualmente até hoje, ou no parlamento do Reino Unido, que utiliza, como regra, o voto oral em suas deliberações. Já no Brasil, em nossa história recente, o pioneirismo tecnológico tem sido marca constante da gestão do Senado Federal. Estruturas, ferramentas e técnicas inovadoras adotadas por nossa Casa, nas últimas décadas, têm reiteradamente comprovado seu compromisso com o aprimoramento dos processos finalísticos e de apoio do Poder Legislativo federal.

A criação da Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen), que completa seu primeiro jubileu neste ano de 2022, é o primeiro e um dos mais importantes símbolos desse processo de desenvolvimento tecnológico. Desde 1972, o Prodasen tem atuado na vanguarda da implementação de instrumentos de tecnologia da informação no setor público brasileiro. Graças ao espírito inovador dos servidores do Prodasen, o Senado Federal conseguiu se posicionar como primeiro órgão do Poder Legislativo no Brasil a disponibilizar um site próprio via internet, para amplo acesso do público externo, ainda no ano de 1995, o qual, desde então, passa por constantes atualizações a fim de que esteja sempre acompanhando o estado da arte em termos de tecnologia e acessibilidade.

Em 2012, poucos meses após a edição da Lei de Acesso à Informação, lançamos o Portal e-Cidadania, destinado a promover a transparência e a participação popular nas atividades da Casa. Outro campo em que o pioneirismo tecnológico do Senado Federal possui reconhecimento incontestado é o da produção audiovisual: no ar desde 1996, a TV Senado foi a primeira emissora legislativa dotada de alcance nacional. O amadurecimento dos serviços de tecnologia adotados e oferecidos pela burocracia legislativa propiciou ainda a implementação do Alô Senado, nosso 0800, destinado a receber mensagens, sugestões e opiniões, bem como prestar informações a respeito do Senado Federal, do Congresso Nacional e dos senadores. Exemplos não faltam corroborando a índole modernizante da Casa.

Esse espírito inovador e essa índole modernizante foram postos à prova no início de 2020, durante a maior crise vivenciada por nossa geração: a pandemia da

covid-19. O novo coronavírus trouxe consigo desafios que aparentavam impossibilitar a atividade dos parlamentos mundo afora e Brasil adentro. A gravidade da situação e a urgência de uma solução, todavia, receberam uma resposta à altura do corpo funcional da Casa, tanto pelo impacto produzido quanto pela celeridade de sua implementação: o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR) foi instituído pelo Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, apenas seis dias após a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter reconhecido o status de pandemia.

Nada obstante a complexidade e delicadeza das ferramentas a serem elaboradas, o Prodasen não se eximiu de cumprir brilhantemente a tarefa que lhe foi incumbida, entregando um sistema coeso, seguro, célere e confiável, no prazo recorde que a urgência da situação exigia.

Tampouco podemos esquecer a dedicação e o cuidado do meu antecessor no cargo de secretário-geral da Mesa, Dr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, não menos indispensáveis ao brilhantismo do resultado final. Muitos outros colegas se envolveram ferrenhamente e com esmero para seu sucesso. A todos vocês, meus renovados agradecimentos. Graças a esse esforço concentrado, o Senado Federal poderá eternamente orgulhar-se de ter sido **o primeiro parlamento do mundo a realizar uma sessão deliberativa de forma inteiramente remota!**

O SDR foi concebido como ferramenta capaz de possibilitar, num ambiente on-line, a interação entre os parlamentares de maneira confiável, a discussão das matérias de uma forma segura e a votação das proposições com garantia de autenticidade dos participantes. O sistema transformou-se, então, no Plenário virtual do Senado Federal, no único foro de fato utilizado pelos senadores para a deliberação de questões urgentes à sociedade brasileira.

Sua confiabilidade e necessidade foram devidamente asseveradas durante todo o ano de 2020, permitindo que sua aplicação fosse ampliada de forma eficaz. Com o arrefecimento das normas restritivas de locomoção e reunião decorrentes da pandemia, o sistema passou a ser utilizado para a realização de sessões deliberativas de forma semipresencial, facultando aos senadores fazerem-se presentes de maneira física (na sede do Congresso) ou virtual (via SDR). Por meio do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 6 de julho de 2021, o sistema foi adotado também para proporcionar a realização das reuniões das comissões permanentes e temporárias. Durante esses quase três anos de utilização, o SDR se mostrou essencial para a atuação do Poder Legislativo, garantindo o enfrentamento das questões de maior relevância para a sociedade brasileira.

Pelo sistema foram aprovadas todas as proposições legislativas voltadas ao combate às consequências da crise sanitária, como o decreto legislativo do estado de calamidade pública decorrente da pandemia, o Auxílio Emergencial, o Auxílio

Brasil, a PEC Emergencial, a lei para aquisição de vacinas contra a covid-19, a adesão ao Covax Facility, entre outras. Por ele também foram deliberados a PEC da Renda Básica, a lei da “BR do Mar”, o Marco Legal das Ferrovias, a tipificação do *stalking*, do racismo e da injúria racial como crimes, a nova meta para emissão de gases causadores do efeito estufa etc.

O Sistema de Deliberação Remota tem sido, portanto, fundamental para o Poder Legislativo e para a sociedade brasileira nos últimos anos, tanto quanto será importante nos vindouros. Suas funcionalidades não serão abandonadas. Pelo contrário, o sistema já foi integrado aos trabalhos da Casa, e sua utilização é um legado que veio para ficar! Agora, o Senado Federal tem a capacidade de continuar seus trabalhos mesmo em casos de completa impossibilidade física de reunião presencial na sua sede em Brasília. Hoje, o Congresso brasileiro felizmente não pode mais ser fechado, como lamentavelmente o foi outrora.

Este livro traz publicações feitas pela **Agência Senado** sobre o SDR, durante esses quase três anos de funcionamento do sistema. A equipe da Agência acompanhou de perto o processo de implementação das ferramentas, bem como os momentos marcantes de sua utilização, seja desbravando os bastidores, seja reforçando os holofotes.

A obra, portanto, destina-se a resguardar a memória institucional desse momento histórico para o Senado Federal. Todo o sucesso do Sistema de Deliberação Remota se deve à inventividade e ao esforço incansável do corpo funcional desta Casa. O Senado, seus membros e servidores nos orgulhamos do trabalho que entregamos à sociedade brasileira, e por meio dele reiteramos nosso compromisso de sempre servi-la à altura das demandas apresentadas!

Espero que desfrutem da leitura.

Gustavo A. Sabóia Vieira
Secretário-geral da Mesa

SUMÁRIO

14	O dia em que o Senado (não) parou
22	Um Plenário virtual criado em tempo recorde
30	A primeira sessão remota
38	Registro e cobertura jornalística das sessões mantêm Senado acessível
52	Senadores encontram meios de manter atividade legislativa em alta
64	Servidores adaptam processo legislativo na pandemia
76	Urgência da pandemia dita novo ritmo à atuação de consultores
84	Senado ganha protagonismo nas intersecções com o Executivo
92	Mudança de ritos garante análise de MPs e indicações
102	Maior participação popular virtual é legado da pandemia ao Senado
114	Nos bastidores, medidas administrativas garantem o trabalho
126	Sistema de Deliberação Remota aponta para o futuro do Legislativo
140	Memória legislativa: Da urna de prata no Império ao aplicativo de celular nos tempos do coronavírus
148	Memória legislativa: Na Constituinte, comissões do Senado fecharam e projetos ficaram parados



Dashboard with various data points and charts, including a table with columns for 'Operational Status' and 'Performance Metrics'.

Operational Status	Performance Metrics
Operational	95%
Warning	80%
Offline	10%



Prodasen
Operations Center

Prodasen





O dia em que o Senado (não) parou

Reportagem publicada em 20/3/2021
Por Guilherme Oliveira

Tudo começou numa sexta-feira 13. O secretário-geral da Mesa Diretora do Senado Federal, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, chamou sua equipe para discutir uma hipótese. Haveria condições para organizar uma sessão deliberativa sem a presença física dos senadores?

A Secretaria-Geral da Mesa (SGM) é o cérebro do Senado, o órgão encarregado da coordenação de todas as atividades legislativas: desde a posse dos parlamentares, passando pela apresentação e tramitação de projetos, até as decisões finais. Sua missão é manter a câmara alta do Congresso Nacional em operação, não importa o empecilho.

E o empecilho do momento diante da SGM prometia ser desafiador. Naquela semana, o Senado havia restringido a entrada de pessoas nas suas dependências ao mínimo necessário, seguindo recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) quanto a uma nova doença infecciosa viral que começava a ganhar o mundo: a covid-19.

Num local como o Congresso Nacional, doenças infecciosas têm campo propício. A circulação humana é intensa e diária, misturando visitantes de todas as partes do país. Boa parte da atividade política se dá a portas fechadas, em gabinetes e salas de reunião. Eventos abertos têm presença de grandes públicos. Limitar o acesso era uma providência óbvia.

Mesmo assim, o trabalho regular trazia sua própria carga de dificuldade. Segundo estimativas internas, o funcionamento do Plenário do Senado, nas suas configurações mais limitadas, mobiliza de 400 a 500 pessoas. Os senadores são os atores principais, e cada um tem uma equipe de assessores para atividade

legislativa, comunicação e gabinete. Para fazer funcionar o motor do Plenário, os funcionários da SGM trabalham em cena e nos bastidores. Para municiar a sociedade com a informação, os taquígrafos colhem discursos e discussões, e as equipes de jornalismo institucional providenciam a cobertura, tudo em tempo real. Ainda há trabalhadores de limpeza e serviço de copa, técnicos de som, policiais legislativos fazendo a segurança.

Se as coisas piorassem, o próximo passo seria isolar os próprios senadores: 38 dos 81 parlamentares em atividade estavam acima dos 60 anos e integravam um dos principais grupos de risco para a covid-19. O Senado acomodava a legislatura com mais idosos desde a redemocratização do país.

Se quase metade dos seus membros não pudesse sair de casa, o Senado entraria em estol. Essa foi a perspectiva que acendeu o alerta vermelho no centro de comando.

O time de Bandeira marchou para o prédio da Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado (Prodasen). Se não pudesse haver sessão presencial, a alternativa seria conectar os senadores virtualmente, onde quer que estivessem. As votações também teriam que ser transferidas para essa rede, sem perder a segurança oferecida pelo sistema interno do Senado. Foi organizada uma reunião com os técnicos do Prodasen para sondar as possibilidades. Também foram convocados servidores responsáveis pelo painel eletrônico e pelo setor de compras e contratos.

Após uma longa conversa, os participantes chegaram a uma estimativa: sim, a ideia era ambiciosa, mas seria possível organizar uma sessão plenamente

funcional, em ambiente virtual, em um prazo de um a dois meses. Bandeira saiu satisfeito.

No dia seguinte, sábado, o secretário-geral almoçava quando recebeu uma ligação do presidente do Senado, Davi Alcolumbre. Davi falava em viva-voz, acompanhado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia.

— Bandeira, estou achando que semana que vem temos que fazer uma sessão à distância.

Eram meados de março de 2020. Uma pandemia de proporções inimagináveis começava a ficar pé no Brasil, e o Poder Legislativo estava numa encruzilhada.

DISSEMINAÇÃO ACELERADA

O primeiro caso da nova doença foi confirmado no Brasil no dia 25 de fevereiro, em plena terça-feira de Carnaval. As manchetes ainda se referiam ao problema como “o novo coronavírus”. A OMS padronizara o nome da doença alguns dias antes, batizando-a como *Coronavirus Disease 2019*, ou covid-19, em referência ao ano em que as primeiras ocorrências foram identificadas na cidade de Wuhan, na China. O jargão se tornaria onipresente, mas ainda demoraria algum tempo para se firmar; o vírus, nem tanto. Em duas semanas, o país registrava 34 casos.

O dia 11 de março elevou a temperatura dos acontecimentos. No início da tarde, pelo horário de Brasília, o diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou em uma entrevista coletiva à imprensa, em Genebra, que a organização já tratava a covid-19 como uma pandemia — uma doença em disseminação acelerada por todo o planeta.

Quase ao mesmo tempo, a Comissão de Fiscalização e Controle do Senado (CTFC) recebeu em uma audiência pública o secretário-executivo do Ministério da Saúde, João Gabbardo dos Reis. Era a primeira vez que uma autoridade federal comparecia diante dos senadores para falar sobre a nova ameaça sanitária global. Gabbardo previu um rápido aumento no número de contaminações ao longo dos dias seguintes.

No fim daquela tarde, o governo do Distrito Federal anunciou a suspensão das aulas em todas as escolas e dos eventos que dependessem de aval do poder pú-

blico. Bares e restaurantes foram orientados a manter distância mínima de dois metros entre as mesas nos estabelecimentos. Eram as primeiras medidas restritivas oficiais tomadas por um governo local visando deter o vírus.

E o dia ainda não havia terminado.

Para Ilana Trombka, diretora-geral da Casa, foi justamente na noite daquele 11 de março que a realidade da covid-19 caiu no colo do Senado. Ilana é como a prefeita de uma pequena cidade. Ela supervisiona o dia a dia e o vai e vem dos mais de 8 mil servidores e funcionários.

Naquela noite, uma reunião a portas fechadas levou o presidente Davi Alcolumbre à Câmara dos Deputados. Lá, ele e o presidente da Casa, deputado Rodrigo Maia, colocaram diante das lideranças partidárias do Congresso o então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta. Ilana estava presente quando Mandetta ilustrou a severidade da crise que estava por vir. A covid-19, explicou o ministro, era uma ventania que acelerava. Logo estaria vergando árvores.

A partir dali, tudo passou a andar muito rápido. A Diretoria-Geral (DGER) redigiu as primeiras providências administrativas contra a pandemia, publicadas na edição do dia seguinte do *Boletim Administrativo do Senado Federal*. Dois atos, um da Presidência e um da Diretoria-Geral, limitaram o acesso aos edifícios da Casa. A entrada passou a ser franqueada apenas aos parlamentares, servidores, fornecedores, imprensa credenciada e representantes de órgãos públicos. A visitação turística e os eventos de teor político foram suspensos.

Além disso, parlamentares e servidores que manifestassem sintomas de covid, ou que houvessem tido contato com casos suspeitos, deveriam seguir protocolos de isolamento. O mesmo valeria para quem retornasse de países onde já havia o registro de transmissão local do vírus. Viagens ao exterior a serviço do Senado não seriam mais autorizadas.

Entre o dia 11 e o dia 13, data da reunião da SGM com o Prodasen, o número de casos de covid-19 no Brasil subiu para 151, um salto de mais de 340%.

A semana se encerrou com mais uma informação preocupante. Na noite do dia 13, o senador Nelsinho



Medidas administrativas para o enfrentamento da pandemia no Senado foram publicadas com celeridade

Trad (PSD-MS) anunciou que havia sido diagnosticado com a covid-19. Tratava-se do primeiro caso confirmado entre os senadores. Nelsinho, então o presidente da Comissão de Relações Exteriores (CRE), era a principal autoridade diplomática do Senado e havia acompanhado o presidente da República, Jair Bolsonaro, numa viagem de quatro dias aos Estados Unidos. No total, 25 integrantes da comitiva presidencial descobririam ter a doença ao longo dos dias seguintes, incluindo dois ministros, dois secretários do Palácio do Planalto e um deputado federal. Outro senador, Jorginho Mello (PL-SC), também esteve na viagem, mas não se contaminou.

Com o diagnóstico positivo de Nelsinho Trad, já eram dois os eventos da sexta-feira 13 que colocaram em movimento a série de decisões que moldaria o ano de 2020 no Senado. A semana seguinte amanheceu com resoluções mais drásticas em relação à rotina: os servidores estavam dispensados do ponto eletrônico e autorizados a trabalhar de suas casas; as atividades das comissões estavam suspensas por tempo indeterminado. Isolar as pessoas e protegê-las era o objetivo.

O presidente Davi Alcolumbre, que teve contato com membros do *entourage* presidencial que foi aos EUA, também fez o teste para covid-19. No dia 14, já munido do resultado negativo, ele disparou o telefonema para Luiz Fernando Bandeira. O Plenário deveria continuar funcionando.



Davi Alcolumbre e Rodrigo Maia com ministros Mandetta e Guedes: reunião prenunciou gravidade da crise sanitária

Sintomas variados e imprevisíveis

A covid-19 é uma síndrome respiratória severa, capaz de atacar os pulmões, os rins, os sistemas cardiovascular e nervoso e até o trato digestivo. O vírus que causa a doença pertence a uma família viral já conhecida, a dos coronavírus que provocam síndrome respiratória aguda grave (Sars, de severe acute respiratory syndrome, em inglês).

Estudos iniciais apontavam que cerca de 14% dos pacientes poderiam desenvolver sintomas graves. A doença viria a revelar ainda outra característica incomum, que espantou a comunidade científica: a “covid longa”, que persiste nos pacientes mesmo após o período de recuperação da infecção, chegando a perdurar por meses ou até anos.

O combate à covid longa ainda carece de estudos e esbarra na espantosa diversidade de sintomas: palpitações cardíacas, problemas de concentração e memória, fadiga e dores no corpo, irritações de pele, insônia, alterações no olfato e paladar, dores de cabeça, tonturas, desajuste do ciclo menstrual, ansiedade e depressão, entre outros. Acredita-se que pacientes não vacinados estão mais suscetíveis à covid longa, mas qualquer pessoa que teve a doença, mesmo assintomática, pode vir a se deparar com a condição.

Nelsinho Trad foi 1º caso de covid-19 no Senado

Foi curto o período em que os parlamentares brasileiros tiveram que lidar com a covid-19 apenas a partir do que ouviam falar. A doença aterrissou no Congresso Nacional já nas primeiras semanas da crise, transformando o rumor estrangeiro em uma presença incomodamente real. Coube ao senador Nelsinho Trad (PSD-MS) a experiência de ser o primeiro membro do Congresso a contrair o vírus.

Nelsinho era, desde 2019, presidente da Comissão de Relações Exteriores (CRE). Trata-se de uma das comissões permanentes mais antigas e importantes do Senado, responsável por discussões de política externa e segurança nacional.

Foi nessa condição que o senador se juntou à comitiva do presidente Jair Bolsonaro que foi aos Estados Unidos no início de março de 2020. Na agenda, um encontro com o presidente americano, Donald Trump, na residência oficial de Mar-a-Lago, e eventos com empresários para buscar parcerias comerciais entre os países.

O grupo ficou na Flórida de 7 a 10 de março. Além de Nelsinho, seguiram com o estafê de Bolsonaro vários ministros e alguns outros parlamentares. Quando eles partiram, o Brasil tinha pouco mais de uma dúzia de casos confirmados — nenhum fatal — e a Organização Mundial da Saúde (OMS) ainda não considerava a covid-19 uma pandemia. Na volta, os alarmes já soavam.

Nos Estados Unidos, a curva de contaminações se acentuou cedo, e rapidamente a imprensa começou a investigar a possibilidade plausível de algum membro da comitiva presidencial ter voltado com o vírus. O primeiro nome levantado foi o do ministro Fábio Wajngarten, secretário de Comunicação da Presidência. Ele negou nas primeiras horas, mas no dia 12 o Planalto confirmou que Wajngarten havia feito um teste que acusou o diagnóstico positivo.

Ao saber da notícia, o senador Nelsinho Trad acionou a memória. Tentou reconstruir a imagem da cabine do avião e lembrar se esteve próximo de Wajngarten durante o voo.

A lembrança não veio, mas a resposta estava numa troca de mensagens com a esposa.

— Fui retornar uma ligação para ela e vi no WhatsApp as nossas mensagens anteriores. Fiz uma selfie quando estava no avião para voltar e mandei para ela. Na hora em que eu olho a foto, quem está sentado atrás de mim? Wajngarten — conta ele.

O caso de Fábio Wajngarten foi o gatilho para que o senador se desse conta da sua própria situação, mas ele diz acreditar que se contaminou ainda em solo americano, e não durante o voo. No total, 25 membros da comitiva que foi aos Estados Unidos testaram positivo nos dias que se seguiram.

A confirmação de que Nelsinho Trad estava com covid-19 foi um dos principais empurrões para acelerar o processo de viabilizar sessões remotas. O risco de que mais senadores ficassem impossibilitados de comparecer aos trabalhos passou a ser grande demais.

Somado a isso, havia o temor de que o próprio Nelsinho pudesse ter inadvertidamente transmitido o vírus entre colegas. Antes de ter sintomas, e antes mesmo da confirmação do diagnóstico de Fábio Wajngarten, o senador havia comparecido a uma audiência

do ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, com lideranças do Congresso, no dia 11. A sala estava lotada de parlamentares, assessores e servidores. Nelsinho cumprimentou efusivamente vários dos presentes, inclusive o ministro Mandetta, que é seu primo. Porém, nenhuma linha de contaminação se confirmou a partir daquele evento.

Três dias depois do diagnóstico, os sintomas aumentaram a ponto de o senador ser encaminhado para um hospital, onde ficou por uma semana.

A experiência transformou o presidente da Comissão de Relações Exteriores numa espécie de embaixador do Congresso para assuntos de covid-19, pelo menos num primeiro momento. Médico de formação, ele passou a ser requisitado para dar um tom pessoal aos esforços legislativos de combate à pandemia.

— Nunca dei tanta entrevista. Eu já apresentei projetos de lei interessantes, participei de debates polêmicos, era demandado pela imprensa, mas nada superou a experiência pós-covid.

Entre 2020 e o primeiro semestre de 2022, 52 senadores contraíram covid-19 — alguns mais de uma vez. O número inclui 50 membros titulares do Senado e dois suplentes que exerceram o mandato. Três senadores morreram em decorrência da doença: Arolde de Oliveira (PSD-RJ), José Maranhão (MDB-PB) e Major Olimpio (PSL-SP).

MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



Nelsinho Trad em reunião remota em julho de 2020, já recuperado da covid-19

No Prodasen, o diretor-geral Alessandro Albuquerque desenhou três círculos concêntricos num quadro branco. No mais interno deles, escreveu em vermelho a palavra “informação”. No mais externo, “cidadão” e “sociedade”. O círculo intermediário, o mais espesso dos três, foi dividido em três fatias. Ele era a peça crucial do diagrama. Cada uma das fatias representava uma necessidade que o departamento precisava atender para conectar o conteúdo do círculo central aos habitantes do círculo periférico.

Conversas entre os técnicos do Prodasen sobre uma alternativa virtual para o trabalho legislativo do Senado já haviam ocorrido antes. Primeiro em 2018, quando uma greve de caminhoneiros provocou desabastecimento de combustíveis em todo o país e temeu-se que os parlamentares não conseguissem chegar a Brasília. Depois, em 2019, quando senadores pediram análises sobre o sistema de plenário virtual, adotado no Supremo Tribunal Federal (STF), que simplifica a etapa de admissibilidade de processos. Tudo, no entanto, sempre no terreno das especulações.

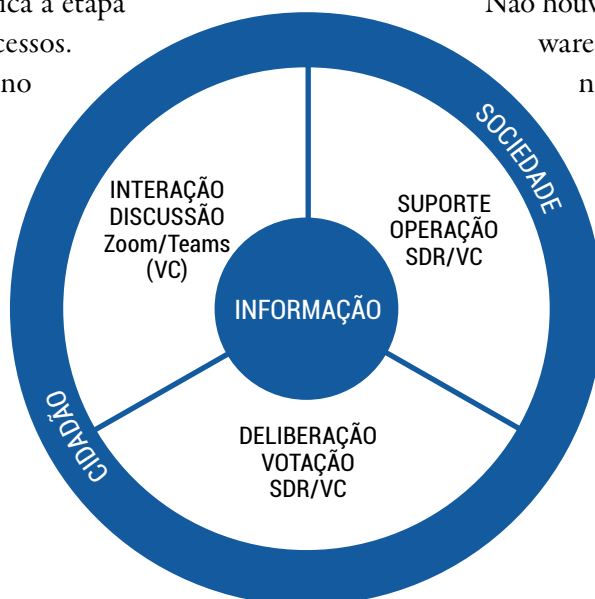
Agora era diferente. Com o Senado interdita-do em questão de dias, a missão era concreta e os engenheiros precisavam correr contra o tempo para que a principal instância decisória da Casa — o Plenário — não

ficasse paralisada. Ao mesmo tempo que lidavam com a rápida expansão da rede de trabalho remoto para os servidores, debruçaram-se sobre a tarefa de transportar as sessões deliberativas para o ambiente virtual.

Albuquerque, que é analista de sistemas, gosta de contextualizar. Criar um “minimundo”, simulacro do problema real a ser resolvido, para decompor a demanda até seus grânulos fundamentais e recompô-la com soluções informatizadas. Tudo a partir do correto mapeamento do negócio do “cliente”, suas características e necessidades. Mas essa técnica não pôde ser aplicada no caso do Senado: não havia tempo.

A mandala esboçada pelo diretor era o mapa disponível. As três fatias do círculo principal representam as três vertentes que o Prodasen precisava desenvolver naqueles poucos dias. A primeira delas: interação e discussão. Durante uma sessão plenária, os senadores precisam se ver, conversar, debater.

Não houve dilema. Com diversos softwares de videoconferência disponíveis no mercado, ninguém cogitava desenvolver um novo programa, do zero. Em vez disso, o trabalho



VC = videoconferência
SDR = Sistema de Deliberação Remota

foi de prospecção: descobrir qual programa existente oferecia ferramentas semelhantes àquelas que o Plenário possui para administrar uma discussão coletiva.

A SGM tinha necessidades bem claras nesse sentido:

- Controle de microfones: o presidente, que seria o anfitrião da sessão, deveria ter o poder de alternar a palavra entre os demais senadores, além de silenciar por conta própria o microfone de algum parlamentar distraído cujos ruídos domésticos estivessem interferindo.

- Lista de oradores e questões de ordem: os servidores da SGM que coordenam a sessão precisavam de um instrumento para organizar a fila dos senadores à medida que eles pedissem a palavra e apresentassem dúvidas e intervenções quanto ao andamento da sessão.

- Visibilidade: o presidente tinha que enxergar o máximo possível de colegas ao mesmo tempo, a partir de um amplo mosaico de participantes da reunião, como se estivesse dentro do Plenário cheio.

Com essas diretrizes, o Prodasen decidiu pelo Zoom Meetings, aplicativo americano em operação desde 2012. Com uma assinatura paga, o Senado teria direito a fazer reuniões com centenas de participantes, o suficiente inclusive para sessões conjuntas do Congresso Nacional.

A segunda fatia trazia o elemento mais delicado do diagrama: a votação. Novamente, a falta de tempo para desenvolver um sistema inédito levou o Prodasen a seguir trilhas já desbravadas. Felizmente a solução estava próxima. O Senado contrata, desde 2007, a empresa belo-horizontina Visual, que é a responsável pelo sistema de votação eletrônica do Plenário — painéis, terminais e software. A empresa, que também trabalha com assembleias legislativas e câmaras municipais por todo o país, ofereceu um aplicativo para celular para o voto dos parlamentares, que foi adquirido por meio de um novo contrato.

Funciona assim: cada senador usa o aplicativo com um código pessoal de login, que é o mesmo usado por ele para as votações eletrônicas presenciais, no Plenário. Além do login, o parlamentar recebe, a cada dia, uma senha, que é única para cada sessão deliberativa

individual. Com essas duas informações, tem-se o acesso ao sistema.

O aplicativo exibe a pauta de votações, com as opções de voto para cada projeto do dia — “sim”, “não” ou “abstenção”. Ao selecionar o voto, o aplicativo registra uma fotografia do usuário — para garantir que é o próprio senador que está votando, e não um assessor. Essa verificação é feita manualmente: um funcionário da SGM recebe as fotos, identifica os senadores e valida os votos. A Secretaria-Geral preferiu não ter o reconhecimento facial automático, porque ele poderia sofrer interferência da iluminação do ambiente ou do uso de máscara sanitária pelo senador. Ao fim, o usuário recebe um terceiro código, por mensagem de texto, que deve inserir no aplicativo para confirmar o procedimento.

O aplicativo guarda todos os votos, sem exibi-los, até que o processo de votação seja dado por encerrado. Antes disso, é possível até mesmo mudar o voto. São exibidas as orientações das bancadas para cada item da pauta e a lista dos parlamentares que já votaram no projeto em análise no momento.

Uma opção consciente feita pela Mesa Diretora foi a de não incorporar ao sistema remoto votações secretas — aquelas em que o voto individual de cada senador não é conhecido, apenas o resultado final. São secretas, por exemplo, as votações de indicações do Poder Executivo para cargos judiciários, diplomáticos ou em agências reguladoras e a eleição da Mesa Diretora.

O motivo é simples: a própria autenticação do voto, por meio de uma fotografia do rosto do parlamentar, derrotaria o propósito de uma votação secreta e comprometeria o sigilo do registro de votação.

A terceira e última fatia da mandala do Prodasen corresponde ao serviço que ficou para ser executado de forma direta pelos técnicos do Senado: o suporte às operações. Toda a arquitetura do sistema depende de uma coordenação afinada, pois são muitos módulos de informação funcionando ao mesmo tempo durante uma sessão. A videoconferência e a interface do aplicativo de votação operam, cada uma, em nuvens (redes remotas de servidores que permitem que o processamento do software ocorra externamente

ao usuário). O núcleo do sistema de votação funciona numa pequena central de dados dentro do Plenário do Senado, que se conecta através da rede interna da Casa com o Prodasen.

Esse desenho não centralizado impede que uma falha em algum dos pontos comprometa os demais — por exemplo, se o aplicativo de votação parar de funcionar, os senadores ainda podem se comunicar e até votar oralmente, se for o caso. No entanto, para o bom andamento da sessão, é necessário que todas as engrenagens girem harmonicamente. É o trabalho do Prodasen garantir que isso aconteça.

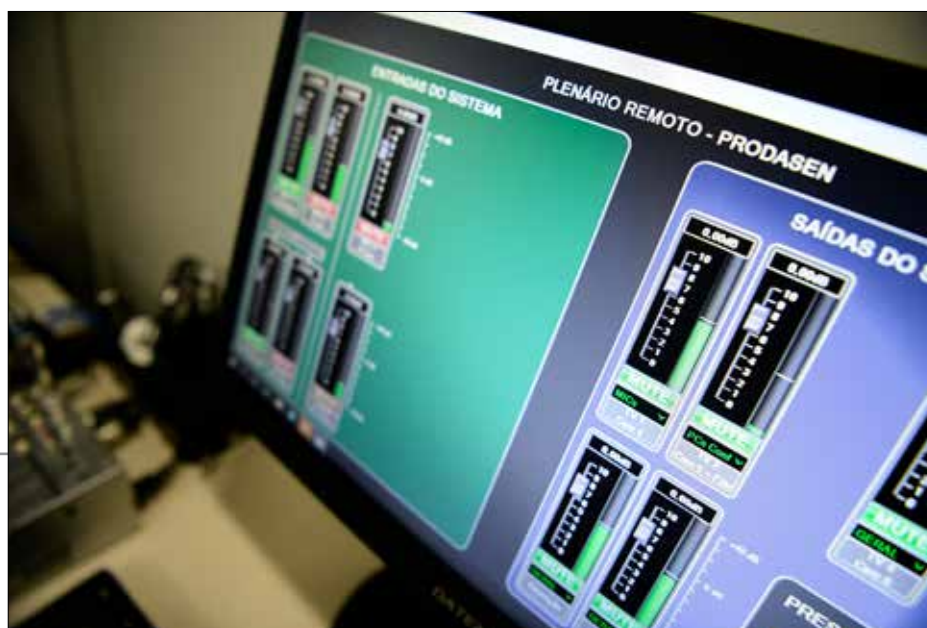
Os engenheiros de tecnologia do Senado conseguiram erigir um Plenário virtual. Mal sabiam eles que também seriam chamados a providenciar um Plenário físico.

UM “BUNKER” NA GUERRA CONTRA O VÍRUS

O Sistema de Deliberação Remota (SDR), compreendendo os mecanismos de debate e votação e o apoio técnico do Prodasen, ganhou uma certidão de nascimento na terça-feira, dia 17 de março de 2020, na forma de um Ato da Comissão Diretora. O respaldo oficial era imprescindível. Segundo o Regimento Interno, em casos emergenciais o Senado pode se reunir “em qualquer outro local”, mas não estava imediatamente claro que esse local poderia ser a rede mundial de computadores. O secretário-geral Luiz Fernando Bandeira coletou as assinaturas dos senadores membros da Mesa Diretora, que não podiam se reunir no mesmo lugar. Obteve também a autorização do primeiro-secretário da Mesa, Sérgio Petecão (PSD-AC), para as despesas necessárias ao projeto.

No mesmo dia, o governo federal anunciou que editaria um decreto de calamidade pública em função da pandemia de covid-19. A decisão abriria caminho para medidas orçamentárias excepcionais necessárias ao combate à pandemia, que durariam o ano todo. Era necessário que o Congresso aprovasse o pedido do

Tela do Sistema de Deliberação Remota, que permite discussão e votação de propostas quando reunião presencial não é possível



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Executivo. Assim, o SDR já tinha uma ocasião para estreitar. O decreto foi publicado no dia seguinte.

Estava tudo encaminhado, mas havia uma pendência importante. Em tese, o presidente do Senado poderia comandar a sessão remota de qualquer lugar do planeta com conexão de internet. Na prática, as escolhas realistas (e condizentes com o decoro da ocasião) eram poucas.

O gabinete da Presidência era uma delas. Lá seria possível instalar uma pequena base, com três televisores. Porém, o espaço seria muito pequeno para acomodar a equipe de assessoramento necessária ao trabalho. Numa situação de pandemia, então, a ideia parecia ainda mais inadequada.

A SGM considerou seriamente o Plenário do Senado. Lá, o presidente poderia sentar-se em sua própria cadeira e coordenar a sessão a partir dos largos painéis já instalados, e os funcionários da SGM teriam as suas estações de trabalho. Para Bandeira, no entanto, a imagem do presidente sentado à cabeceira de um Plenário vazio ofereceria uma imagem triste e evocativa de tempos amargos para o Parlamento brasileiro (como o Estado Novo e a ditadura militar, quando o Congresso foi fechado).

Outras opções circularam brevemente. Um plenário de comissão? A sala de audiências da Presidência? O Auditório Petrônio Portella, um dos principais espaços para eventos no Senado? Mas Bandeira já tinha um lugar em mente. Ele havia se revelado ainda no dia 13, quando o secretário-geral foi ao Prodasen se reunir com os técnicos de informática.

O centro de operações de rede do Prodasen (ou NOC, o Network Operations Center) é uma sala que acomoda, em tempos normais, de três a quatro funcionários que monitoram o status de todos os pontos de rede controlados pelo Senado — não apenas nos prédios do complexo do Congresso Nacional, mas também em locais como apartamentos funcionais de parlamentares e a residência oficial do presidente.

O ambiente tem a forma de um segmento de círculo. O lado curvo é uma extensa janela, voltada para um corredor de entrada do prédio. Esse traço deu à sala o apelido interno de “aquário”, pois os en-

genheiros ficam em exposição através do vidro para os passantes.

É na parede oposta à janela que está a peça principal do NOC: um enorme painel eletrônico, composto por 14 telas de 55 polegadas cada uma. Nele são exibidos os alertas aos quais os técnicos do Prodasen têm que ficar atentos, de falhas de conexão a ameaças de invasão à rede.

Com o painel e as baias de trabalho já instaladas no ambiente, e com os funcionários do local trabalhando em suas casas, a SGM conseguiria montar naquele espaço uma versão eficiente do Plenário. A cadeira do presidente poderia ser posicionada de frente para o painel, que projetaria em destaque o mosaico de senadores e as informações da votação. A equipe de apoio ocuparia as mesas em volta, com o devido espaçamento entre elas para garantir a proteção sanitária. O ar futurista do ambiente, lembrando a cabine de comando de uma espaçonave, dava o tom da situação excepcional para o qual aquele cenário estava montado.

No mesmo espírito, a equipe legislativa logo cunhou o apelido que viria a identificar aquele plenário transitório: o “bunker”. A palavra designa as casamatas militares das grandes guerras mundiais, onde os soldados se abrigavam de bombardeios, planejavam contra-ataques e — mais importante — mantinham suas posições diante de um inimigo que avançava.

O bunker ainda recebeu adaptações para viabilizar a transmissão ao vivo das sessões pela TV Senado. A TV foi incluída no processo decisório desde o início, pois a transmissão é considerada um fator de legitimação do trabalho parlamentar. O ineditismo de uma sessão à distância, com decisões tomadas por trás de telas, fez com que a transparência fosse mais do que nunca uma prioridade.

O diretor da emissora, Érico da Silveira, foi um dos envolvidos na escolha do software para deliberação, uma vez que a TV precisaria conectar seu sinal ao programa para exibir as falas dos parlamentares através da plataforma de videoconferência. Isso foi resolvido de maneira pitoresca: um “perfil-robô” da TV Senado participa da reunião como um usuário. Outro sinal que alimenta diretamente a TV vem do

Técnicos instalam câmeras e outros equipamentos da TV Senado no bunker para transmissão das sessões remotas



WALDEMIR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

painel eletrônico, que exibe o projeto em votação, as orientações de voto e o resultado das votações.

Claro que nem tudo poderia ser feito pelas ondas eletromagnéticas. Os técnicos da TV tinham que transformar o bunker num estúdio funcional, e para isso era preciso preencher o espaço com o cabeamento necessário à operação das câmeras e microfones. Toda essa estrutura já ocupa as entranhas do Plenário, mas a sala do Prodasen era apenas um espaço de trabalho, de onde nunca se havia transmitido nada.

Por sorte, a TV Senado e o Prodasen são vizinhos, encurtando à distância a percorrer com a fiação. Por azar, os dois ambientes são separados por uma grossa parede de concreto puro, intransponível. O trabalho teria sido hercúleo se não fosse pela percepção do engenheiro Joverlândio Souza, da área de infraestrutura da Secretaria de Comunicação Social do Senado (Secom). Ele descobriu uma ligação esquecida entre os departamentos que permitiu atravessar a parede.

Através da muralha, a equipe da TV levou ao bunker cabos de fibra ótica e três câmeras: uma direcionada para a cadeira do presidente, uma capturando o plano geral da sala e uma terceira mirando o painel — para que, em caso de queda dos sinais diretos dos sistemas, ainda houvesse um recurso para exibir os senadores e as votações. Cada câmera pôde contar com um operador, mas apenas um único assistente teve que se dividir entre os três pontos. As contingências espaciais levaram a problemas prosaicos, pois as câmeras frequentemente flagravam umas às outras na busca por ângulos de enquadramento dentro do ambiente apertado.

Entre percalços menores e maiores, o palco para as iminentes sessões remotas foi montado. Muito em breve seria posto à prova. O decreto presidencial de calamidade pública foi aprovado na Câmara dos Deputados na noite da quarta-feira, dia 18, e remetido para o Senado. Porém, antes da estreia definitiva, a covid-19 impôs mais obstáculos a serem superados.

WALDEMIR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

Ilana Trombka, Sérgio Petecão, Antonio Anastasia e Bandeira em entrevista sobre as medidas de enfrentamento ao vírus





Prodasen
Network Operations Center

A primeira sessão remota

Reportagem publicada em 20/3/2021
Por Guilherme Oliveira

No dia 16 de março, segunda-feira, o secretário-geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira, acompanhou o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, a um encontro oficial no Supremo Tribunal Federal (STF).

Foi uma espécie de reunião de cúpula do poder federal: além de Davi e do presidente da corte, Dias Toffoli, estavam presentes o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, o ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, o procurador-geral da República, Augusto Aras, o advogado-geral da União, André Mendonça, e representantes de outros tribunais superiores. O evento, que está registrado na agenda da Presidência do Senado, havia sido marcado de supetão. Na véspera, manifestações públicas em algumas capitais do país haviam direcionado críticas e ameaças às instituições. Em Brasília, o presidente Jair Bolsonaro chegou a prestigiar um dos atos, que aconteceu na frente do Palácio do Planalto. As autoridades reunidas no STF na segunda-feira queriam passar uma mensagem de pacificação.

Bandeira recorda que o presidente do Senado não parecia bem naquele dia, e suave muito. As imagens da reunião mostram que nenhum dos presentes usava máscara. Naquele momento, isso era normal. As máscaras se tornariam obrigatórias em alguns estados e municípios brasileiros apenas em abril, e a própria Organização Mundial da Saúde só passou a recomendar o uso corriqueiro da peça para toda a população em junho. Antes, apenas profissionais de saúde, integrantes de grupos de risco e pessoas em contato cotidiano com pacientes de covid-19 eram encorajados a usar.

Davi tinha um teste negativo para a doença com

a data do dia 14. Descobriu-se que isso não era uma garantia perfeita: os testes podem registrar falso negativo se forem feitos muito perto da data da contaminação, e a pessoa infectada pode demorar alguns dias para manifestar sintomas.

O presidente repetiu o teste na terça-feira, dia 17. Dessa vez, descobriu que estava com a doença. O resultado foi anunciado publicamente no dia seguinte, no fim da tarde, ao mesmo tempo que a Câmara deliberava sobre o decreto de calamidade pública. Quando o documento foi aprovado, algumas horas mais tarde, já se sabia que o Senado votaria o decreto com um novo presidente na direção.

O teste positivo de Davi significou que Bandeira, que o acompanhou em várias tarefas durante aqueles dias movimentados, também precisava entrar em isolamento imediato. A primeira sessão remota da história do Senado, portanto, aconteceria assim: um sistema novo, em local diferente, com procedimentos inéditos, sem o presidente e sem o secretário-geral.

O bastão da Presidência passou para o primeiro vice-presidente da Mesa Diretora, o senador Antonio Anastasia (PSD-MG). O parlamentar balizou sua atuação naquele momento numa premissa: ele não era o presidente. O Regimento Interno do Senado não prevê nenhuma hipótese em que o vice substitua o presidente no cargo, apenas no exercício das funções.

Consciente disso, Anastasia ficou em diálogo permanente com Davi para sustentar o pique dos preparativos para a primeira sessão remota, que estava a poucos dias de distância. Nos dias que se seguiram, o vice supervisionou a montagem do “bunker” e as orientações aos gabinetes para a nova rotina de tra-

balho do Senado. Também comandou decisões que organizaram o trabalho do Congresso Nacional nas sessões conjuntas e a tramitação diferenciada de medidas provisórias para o período de calamidade.

O presidente Davi enfrentava a covid-19 de casa (não precisou ser internado) e manteve presença, à distância, na articulação política com os demais senadores e no cultivo das relações institucionais entre o Senado e outros Poderes e órgãos.

Além de Anastasia, um outro senador foi destacado para participar da base de operações do bunker: Weverton Rocha (PDT-MA). A presença do líder de um dos partidos de oposição ao governo federal cumpria vários propósitos. O principal deles era a relatoria do decreto de calamidade. Para demonstrar a união da classe política naquele momento crítico de decolagem da pandemia em solo nacional, o decreto presidencial ficou sob os cuidados de parlamentares de oposição nas duas Casas do Congresso.

Tecnicamente, Weverton poderia praticar a relatoria à distância, mas ele se ofereceu para acumular a função com outra: a de atuar como secretário da

Mesa Diretora e braço direito da Presidência. Em tempos normais, a Mesa tem quatro secretários, que exercem diversas funções durante as sessões deliberativas: leitura e despacho de documentos, monitoramento do processo legislativo, chamada de senadores, verificação de votações. Todas essas tarefas seriam concentradas em um único senador.

Weverton era membro suplente da Mesa naquela gestão, portanto estava legitimado para cumprir o papel de secretário na ausência dos titulares. Aos 40 anos, era também um dos senadores mais jovens da legislatura, e fora dos grupos de risco para a covid-19. Com sua participação, colegas da Mesa mais graduados e também mais velhos — como o segundo-vice-presidente, Lasier Martins (Podemos-RS, 77 anos), e o primeiro-secretário, Sérgio Petecão (PSD-AC, 59 anos) — poderiam ficar em isolamento.

Completando o time de “substitutos” à frente da primeira sessão remota que se avizinhava, a secretária-geral-adjunta da SGM, Sabrina Nascimento, foi a escalada para o lugar de Luiz Fernando Bandeira. Dentro do bunker, ela comandaria uma pequena

MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



Senadores e servidores na estreia do Sistema de Deliberação Remota (na tela, a senadora Sonaya Thronicke)

equipe de assessores da SGM, auxiliada por um técnico do Prodasen e um consultor legislativo.

INEDITISMO HISTÓRICO

Nos arquivos sonoros do Senado, a sessão deliberativa do dia 20 de março de 2020 se inicia às 11h da manhã com uma cacofonia. Dos 81 senadores, 76 estão presentes, espalhados por um Plenário de 8,5 milhões de quilômetros quadrados — o território brasileiro. Eles estão em quartos, salas, escritórios, gabinetes, carros em movimento.

Nos primeiros segundos, os senadores testam seus microfones, com alguma hesitação. À medida que surgem uns para os outros nas telas de seus celulares, tablets e computadores, eles trocam saudações. As vozes se multiplicam. A primeira que consegue se projetar acima das outras é a do senador Omar Aziz (PSD-AM).

— Bom dia, senhores senadores! — cumprimenta ele.

A algazarra não é propriamente uma conversa. Alguns senadores falam com pessoas fora de cena em seus ambientes, aperfeiçoando suas estações de trabalho. Outros fazem *lives* para suas redes sociais, anunciando a votação que está por vir.

— O Parlamento tem que continuar funcionando — diz o senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) para uma plateia virtual.

Alguém oferece ajuda à senadora Eliziane Gama (Cidadania-MA), que parece ter dificuldades para se conectar à videoconferência, mas ela resolve rapidamente.

— Sistema novo não é fácil — brinca.

Após algum tempo de interações informais, o falatório subitamente se cala. O arquivo registra, na sequência, alguns minutos de silêncio ininterrupto. Então, emerge a voz de Antonio Anastasia:

— Alguns não me escutam, pelo que foi relatado. Não ouviram nada do que eu disse antes?

O presidente da sessão deixa escapar uma risada discreta pela falha do seu microfone. O dia histórico começava com um tropeço. Seria, felizmente, o único — e sem maiores consequências. O discurso de abertura, que as câmeras da TV Senado já haviam captado, foi repetido.

Anastasia parabenizou os servidores do Prodasen e da SGM pelo trabalho na construção do Plenário virtual e na montagem do bunker. Fez um aceno a senadores presentes e passados que já haviam aventado a ideia de deliberações remotas. E manifestou solidariedade aos três senadores que se recuperavam da covid-19 naquele momento: Nelsinho Trad, Davi Alcolumbre e Prisco Bezerra (PDT-CE, suplente em exercício e diagnosticado na véspera).

A seguir, explicou que os parlamentares votariam oralmente pelo sistema de videoconferência, um de cada vez, pois o aplicativo de votação ainda não estava finalizado. Sem mais rodeios, colocou sobre a mesa o projeto de decreto legislativo que declarava, pela primeira vez na história do Brasil, um estado de calamidade pública de abrangência nacional.

Para a ocasião, o bunker havia sido paramentado com lembretes visuais do cerimonial parlamentar. Anastasia e Weverton sentavam-se nas mesmas cadeiras de

Na estreia do SDR, o Senado aprovou projeto que decretou, pela 1ª vez na história, estado de calamidade pública nacional



| *Falando de suas casas, em todas as regiões do Brasil, senadores participam da 1ª sessão deliberativa remota, em 20 de março de 2020*

couro azul e espaldar largo que os membros da Mesa usam no Plenário físico. O vice-presidente se preocupou até em pedir que uma bandeira do Brasil fosse colocada logo atrás da sua posição. Os objetos seriam usados em todas as sessões remotas dali para a frente.

Foram 75 votos “sim”, aprovação unânime. Quatro senadores votaram por telefone, por problemas de conexão — um deles foi a senadora Kátia Abreu (PDT-TO), que estava em um posto de gasolina entre Brasília e Palmas. Dos presentes, apenas o senador Antonio Anastasia, presidente da sessão, não votou, em obediência ao Regimento Interno.

Os senadores puderam fazer discursos depois da votação, nos quais exaltaram a solução inédita implementada pelo Senado e anunciaram suas expectativas para os tempos difíceis que o Brasil começava a enfrentar com a pandemia de covid-19. O último orador do dia, porém, não foi um senador: de sua casa, o secretário-geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira, marcou presença na primeira sessão remota. Primeiro,

destacou os esforços das várias equipes de servidores envolvidas com a montagem do bunker e do sistema remoto. Depois, revelou que o Senado já começava a virar exemplo internacionalmente. Naquele mesmo dia 20, a União Interparlamentar (UIP, Inter-Parliamentary Union), órgão internacional centenário que promove cooperação entre parlamentos de todo o mundo, reconheceu o Plenário virtual do Brasil como pioneiro naquele tipo de solução legislativa. Ao longo do resto do ano, as experiências do Senado seriam compartilhadas com as câmaras legislativas de vários outros países.

RESILIÊNCIA

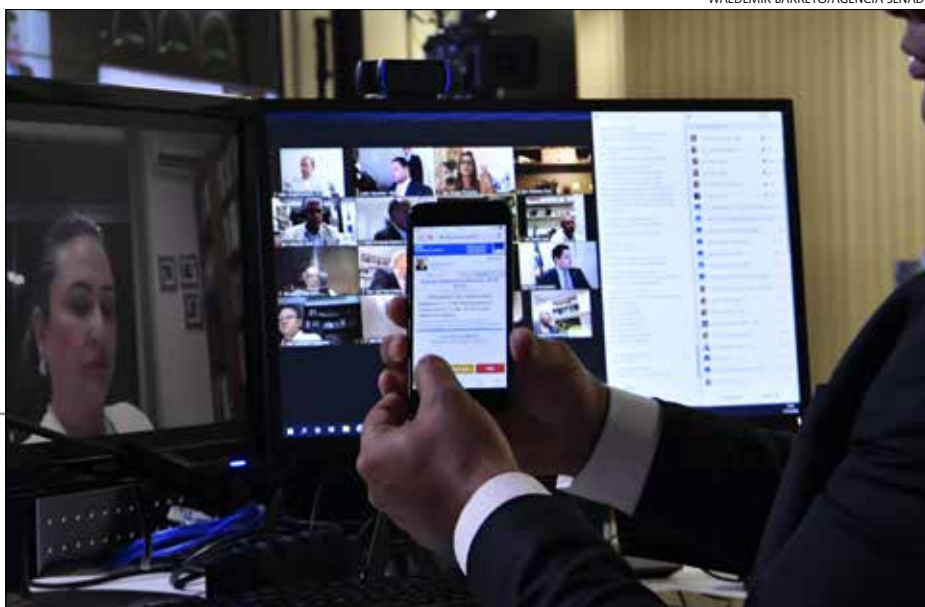
A primeira sessão remota dos 196 anos de história do Senado brasileiro se encerrou às 15h16 do dia 20 de março de 2020, tendo cumprido satisfatoriamente a pauta de deliberação. Segundo a SGM, a reunião foi administrada por uma equipe presencial de 50 pessoas — um décimo do elenco habitual.

A sessão foi a culminação de uma semana frenética de esforços e decisões. Ao mesmo tempo, ela era apenas o início.

No mesmo dia 20, o Ministério da Saúde declarou que a covid-19 estava em situação de transmissão comunitária no Brasil, o que significa que não era mais possível rastrear o início das cadeias de contágio do vírus. Naquele dia, 26 dos 27 estados brasileiros registravam casos da doença. No dia seguinte, o país ultrapassaria a marca de mil diagnósticos positivos. Desde a semana anterior, os casos de covid-19 haviam crescido cerca de dez vezes dentro do território nacional.

Durante os meses seguintes, a resiliência e a engenhosidade do Senado seriam testadas em várias frentes, enquanto o Brasil e o mundo desciam pelos túneis nebulosos de uma pandemia. As experiências de senadores e servidores no ano de 2020 oferecem uma reflexão sobre os deveres e os caminhos do Poder Legislativo em tempos de dificuldades e limitações excepcionais.

WALDEMIR BARRETO/AGÊNCIA SENADO



Aplicativo para votação pelo celular ampliou leque de recursos para atuação dos senadores na pandemia



SEKOR FENOMENAL

NO	WILAYAH	STATUS	WAKTU	LOKASI	ALASAN	STATUS
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

Prodasen
Network Operations Center



Registro e cobertura jornalística das sessões mantêm Senado acessível

Reportagem publicada em 17/5/2021
Por Guilherme Oliveira

Muitos dos princípios que norteiam a atividade pública são intuitivos: ela deve se pautar pelas leis, tratar igualmente os cidadãos, preservar recursos. Há um cuja lembrança pode ser um pouco menos automática, mas, especialmente no Poder Legislativo, é tão fundamental quanto os demais: o princípio da publicidade. Os assuntos do Congresso devem ser visíveis, transparentes, escrutináveis.

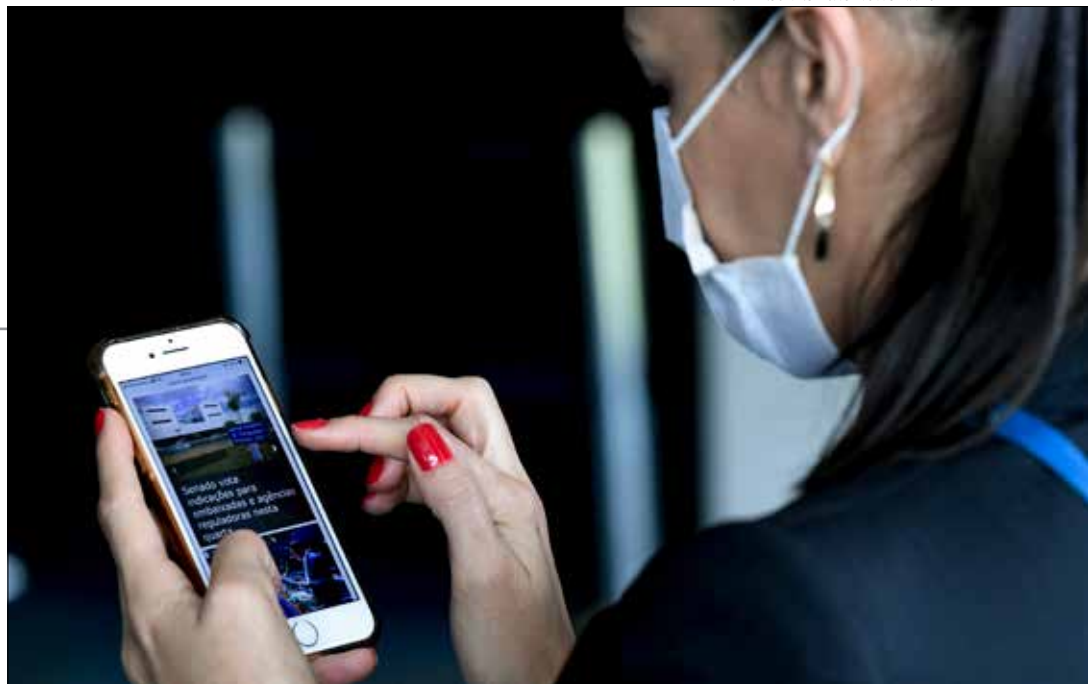
O registro público de uma sessão parlamentar é parte integrante da sua forma, assim como os demais procedimentos que dão a ela a sua legitimidade. Uma sessão que não se abre à vista pública é tão errada quanto uma que não respeita o resultado de uma votação. Como toda regra, há exceções: no Senado, o Regimento Interno prevê reuniões secretas para casos de declaração de guerra e análise de documentos sigilosos. Fora desses casos, as deliberações devem ser

vistas e ouvidas e devem estar documentadas para a posteridade.

São duas as áreas do Senado que trabalham diretamente com o acompanhamento das sessões: a Secretaria de Comunicação Social (Secom), com seus veículos de cobertura jornalística em forma de agência de notícias, rádio e TV; e a Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, mais conhecida como taquigrafia, que produz o apanhamento em tempo real. O papel desses setores cresceu em importância em 2020, pois foi a partir deles o único acesso possível do público às atividades do Senado. Com os espaços físicos fechados, os cidadãos não puderam comparecer às sessões para assisti-las de perto. O trabalho in loco da imprensa também foi limitado, tanto pelas medidas sanitárias quanto pelo fato de que os senadores estavam espalhados pelo Brasil. Mais do que nunca, a Casa dependeu das transmissões em tempo

JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

Durante a pandemia, o Portal Senado Notícias informou o público sobre as ações do Legislativo contra a crise



real, do noticiário completo e do registro fidedigno para garantir a clareza sobre as suas atividades.

Os servidores que trabalham com essas ferramentas sabem que a democracia se faz justamente nessa dinâmica. Sem acesso, não há representatividade, que é a alma do Parlamento. Enquanto a Secretaria-Geral da Mesa, a Diretoria-Geral e o Prodasen concebiam o Sistema de Deliberação Remota (SDR), a preocupação das áreas de comunicação e registro era adaptar rapidamente suas rotinas ao novo ambiente virtual. Para que as sessões não deixassem de acontecer, era necessário mais do que o aparato tecnológico e normas administrativas. Era preciso subsidiá-las com a visibilidade, deixando abertos desde cedo os canais que as levariam ao conhecimento geral.

COMUNICAÇÃO ESSENCIAL

A Secom, desde o início das adaptações do Senado para a pandemia, teve um papel reconhecido não apenas como observador do processo legislativo, mas como um de seus braços. A diretora da secretaria, Érica Ceolin, explica por que a Secom se envolveu diretamente na elaboração do SDR.

PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

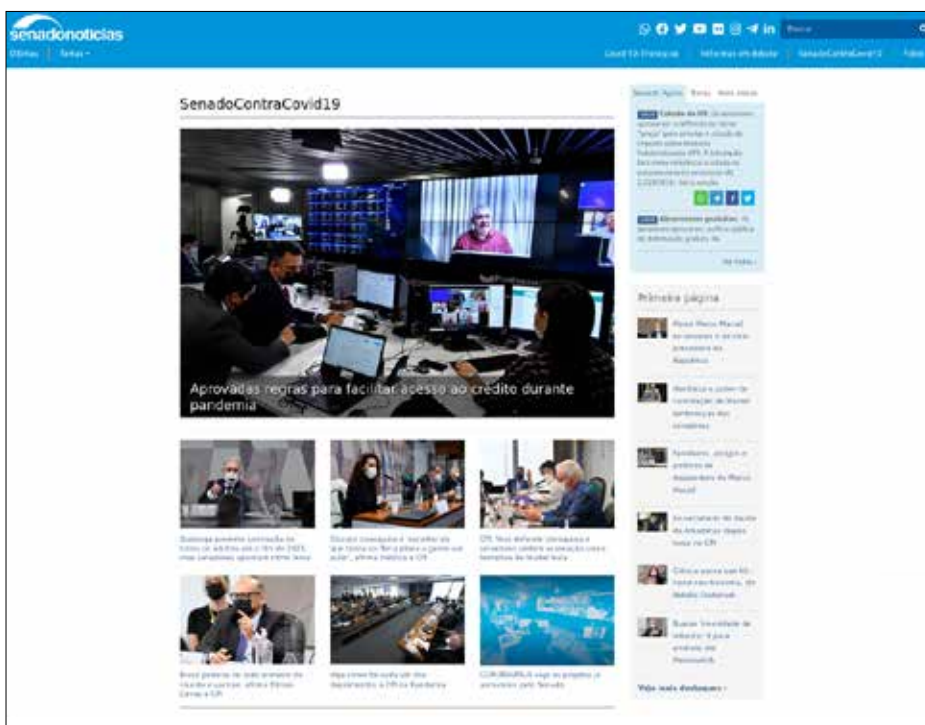


Foco da Comunicação do Senado foi manter a população informada, relata a diretora da Secom, Érica Ceolin

JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO



Profissionais da Comunicação do Senado aguardam por entrevista após sessão: cobertura jornalística não parou durante a crise



Hotsite Senado Contra Covid-19 reuniu toda a produção legislativa voltada ao combate à pandemia

— Não bastava criar uma forma de os parlamentares continuarem votando as leis. Era necessário pensar em como a população teria conhecimento disso, como ia aferir as discussões e as votações.

A produção de material noticioso de dentro do próprio Senado remonta a 1962, com a inclusão do Poder Legislativo no programa radiofônico *A Voz do Brasil*, mas o jornalismo exercido de dentro da Casa só viria a assumir a cara que tem hoje nos anos 1990. Foi em meados dessa década que entraram no ar a Rádio Senado e a TV Senado, e que surgiu na infante internet a **Agência Senado**. Todos os três veículos produzem noticiário próprio, além de reportagens especiais em temas aprofundados. A Agência cobre e noticia todas as atividades deliberativas. A Rádio e a TV transmitem as sessões em tempo real e produzem conteúdos culturais originais.

A Secom também tem núcleos dedicados à comunicação interna e às relações públicas. A convergência entre todos os setores ficou especialmente notável durante a pandemia, como avalia Érica. Apesar de as tarefas jornalísticas e de assessoria terem o seu próprio

compartimento, elas fazem parte de um conjunto institucional coeso.

Um exemplo foi a página criada pela **Agência Senado**, no Portal Senado Notícias, para reunir toda a produção legislativa destinada ao combate à pandemia. Ele é, principalmente, um espaço de informação para a sociedade, mas acaba por influenciar também o processo decisório do Senado.

— As assessorias dos senadores conseguiram acompanhar o panorama das leis que estavam sendo produzidas e compilar todos os projetos, para que eles não se repetissem e continuassem produzindo — explica a diretora da Secom.

CAMPANHAS INTERNAS

No sentido oposto, campanhas de conscientização e orientação voltadas para os servidores, a respeito das políticas sanitárias internas, também acabam por servir como canais de comunicação com o mundo externo.

— Parlamentares podem passar por aqui e ir para suas cidades. A imprensa externa pode vir colher e receber informações. Ao dizer para quem precisa vir



Jornalistas e técnicos da TV Senado comandam a transmissão das sessões e do noticiário legislativo

trabalhar que o Senado está cumprindo essas medidas, também informamos para fora que o Senado é uma Casa segura — diz Érica.

Imbuída dessa noção de onipresença, a Secom trabalhou para desenvolver uma linha de informação aliada aos movimentos oficiais do Senado, mas também com marca própria. Daí surgiram iniciativas como hot sites para as normas internas, manuais de uso dos novos sistemas e campanhas audiovisuais de esclarecimentos sobre a covid-19.

O sentimento experimentado pelos profissionais de comunicação, nessa trajetória, foi de que eram mais do que testemunhas da produção legislativa que formulava respostas à crise. A tarefa de manter o Senado aceso na névoa da pandemia, para que fosse visto à distância, é parte intrínseca da sua existência.

— Ao mesmo tempo que vivíamos uma angústia do desconhecido, esse trabalho nos deu um senso de realização. No meio da loucura, conseguimos construir algo para lutar contra o que estava acontecendo — afirma a diretora da Secom.

A pandemia concentrou o trabalho legislativo do Senado no seu ponto de chegada, que são as votações em Plenário, e também obrigou os veículos de jornalismo da Secom a identificarem e destilarem a essência do seu trabalho. Isso foi especialmente verdadeiro para a Rádio e a TV, que, no início, precisaram abrir mão de alguns produtos por impossibilidades logísticas — programas dependem de estúdios e estações de sonoplastia e edição, que não podem ser facilmente reproduzidos em casa. Todos os esforços foram afunilados na programação legislativa, que se reafirmou como a principal razão de ser da comunicação do Senado.

Daí partiu a senha para que os veículos identificassem suas prioridades para a transição entre esquemas de cobertura que se aproximava rapidamente: saía o “quebra-queixo” usual dos microfones cercando os parlamentares, dando lugar a ilhas de informação que precisariam ser costuradas pelos jornalistas. Cada veículo teve de encontrar maneiras de traduzir as idiosincrasias profissionais de seus meios para um formato em que seus repórteres, produtores e editores estariam isolados uns dos outros e das atividades do Senado.



Além de informação sobre as votações, a Rádio Senado levou aos ouvintes orientações sobre prevenção à covid-19

O diretor da TV Senado, Érico da Silveira, usa o slogan da emissora para destacar o aprendizado: “Democracia todo dia”. Para ele, participar do processo que fez o Senado seguir ininterrupto fez a mensagem se tornar literal.

— Esse compromisso já estava claro para nós, o que talvez faltasse era uma prova material. O funcionamento do Plenário e a transmissão da TV são dados de barato, mas isso ficou em vias de não ser entregue. Fomos nós que botamos de pé. Tivemos a real certeza do nosso papel.

A TV teve uma nova mostra desse empoderamento quando o Senado fez sessões semipresenciais, no segundo semestre do ano, para votar nomeações do governo. Apesar de o prefixo “semi” significar “metade”, as sessões semipresenciais são, na verdade, o dobro: presenciais e remotas ao mesmo tempo. Elas precisam da presença física dos senadores, pois os votos são secretos, e ao mesmo tempo devem garantir a participação efetiva daqueles que preferam se resguardar em casa.

O que se descobriu foi que o sinal da TV Senado se converte no melhor canal de videoconferência para os senadores que não estão no local. Com suas diversas câmeras em Plenário, a TV não se limita à mesa diretora e oferece a vista completa do ambiente, atualizando os ausentes das movimentações de momento durante as votações. O parlamentar distante tem na TV o seu player do Zoom.

— Nós somos vitais para a própria realização desse tipo de sessão. Temos que fazer o presencial e o remoto funcionarem sozinhos e simultâneos. Isso não ocorre sem o retorno da TV.

Na Rádio Senado, o sentimento de protagonismo é o mesmo. No ar 24 horas por dia, a Rádio sabe que acostumou os seus ouvintes a ter o Parlamento sempre à mão. Estava fora de cogitação fechar essa porta. A programação deveria continuar.

Celso Cavalcanti, diretor da Rádio, avalia que os percalços para manter a emissora em operação, em si, já eram prova da sua função social, pois eles simbolizavam a hora de incerteza pela qual o país passava.

— Tínhamos que esclarecer a população sobre as recomendações das autoridades de saúde, levar para ela as participações dos senadores sobre esse assunto. E lembrar que o país não parou, porque havia outras votações. Imagine se, nesse momento, não houvesse uma divulgação ampla, imparcial e objetiva das discussões do Parlamento.

A função de divulgador é o que diferencia a imprensa interna do Senado da



imprensa externa, que desvenda histórias a partir dos bastidores e trabalha com “furos” (informação exclusiva em primeira mão). Para Flávio Faria, diretor da **Agência Senado** em 2020, o desafio dos veículos da Secom é o didatismo: traduzir o “legislês” e indicar, na cacofonia legislativa, as respostas que o Congresso dá para a sociedade, sejam elas quais forem. Municiados disso, os cidadãos podem fazer seu julgamento e suas intervenções.

— Oferecemos à sociedade tudo que é discutido no Senado, para que ela entenda que o que existe ali influencia a vida dela. Há iniciativas boas e ruins, e isso faz parte do jogo democrático. Cabe a nós explicar esse processo.

A Rádio experimentou a versão concentrada do seu trabalho ao interromper as gravações de seus programas culturais para dedicar as suas instalações aos seus carros-chefes: o *Jornal do Senado na Voz do Brasil* e o noticiário diário *Conexão Senado*. O ambiente totalmente vedado e revestido de espuma de um estúdio de rádio é o local mais inadequado possível para uma pandemia. Como ele precisava inevitavelmente ser usado, a emissora decidiu que teriam prioridade esses dois programas.

A *Voz* inclui dez minutos diários sob responsabilidade da Rádio Senado. A produção não podia ser flexibilizada, pois o programa está previsto em lei. A equipe envolvida inclui três redatores que podem trabalhar à distância, e a locução também pode ser transferida para fora, mas as edições produzidas nos dias de sessão deliberativa costumam ser transmitidas ao vivo, pois coincidem com o horário do Plenário. Nesse caso, a locução vai para o estúdio.

Já o *Conexão Senado* é o jornal matinal da emissora que, também transmitido ao vivo, não pode prescindir da estrutura de estúdio. É um programa de notícias, entrevistas, comentários e interação com ouvintes, que registra os maiores índices de participação de audiência da Rádio. Para mantê-lo rodando, sua duração foi reduzida de duas para uma hora, e sua apresentação, de dois âncoras para um.

No caso da **Agência Senado**, a grande preocupação era manter o pique de uma redação de jornal. Ela não precisa mobilizar um arsenal técnico para colocar o conteúdo no ar, mas, em compensação, movimenta conteúdo de forma muito mais acelerada. A interação com os colegas é preciosa para fazer circular a informação.

Cobertura mostra o que é discutido no Congresso, traduzindo o “legislês” e o impacto das decisões

Jornalistas da Agência Senado trabalham na atualização do Portal Senado Notícias



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



Cinegrafistas da TV Senado atuaram presencialmente no bunker, registrando todas as sessões

Flávio Faria lembra que as equipes lamentaram perder a convivência, mas retomaram o foco no trabalho imediato. Os jornalistas entraram em serviço remoto no dia 16 de março, no início da semana em que o Senado decidia seu futuro durante a pandemia. Eles não podiam parar de produzir.

— Sentimos falta da dinâmica das conversas de corredor, do contato com as pessoas. O virtual é mais burocrático nesse sentido, vai-se direto ao ponto e há menos oportunidade de trocar ideias. Mas no primeiro momento a gente não pensava nisso. Eu queria saber como íamos publicar matérias no dia seguinte.

Na relação com os senadores, porém, a lógica se inverteu. A apuração de informações e coleta de pronunciamentos dos parlamentares se transferiu principalmente para as redes sociais, onde eles falam livremente sobre vários assuntos que extrapolam a pauta do dia. Flávio brinca que a Agência passou a “entrevistar o Twitter”, e com isso ganhou novas possibilidades.

— Já fazíamos isso, mas era esporádico porque era aqui que o caldo estava fervendo o tempo todo. Explorando as redes sociais dos senadores, nos aproximamos mais do dia a dia deles.

Um ponto nevrálgico para a Agência era a fotografia, única de suas atividades que não poderia ser executada à distância. Os fotojornalistas precisavam continuar frequentando as dependências do Senado para registrar o “bunker” e acompanhar outros compromissos oficiais. Foi estabelecido um rodízio semanal na equipe de cinco pessoas, garantindo a cada servidor um período de isolamento de um mês após cada período de trabalho. A Agência manteve, também, um revezamento de repórteres acompanhando o presidente do Senado, para entrevistas ao fim das sessões e para atividades que não tinham alternativa virtual — como reuniões oficiais com outras autoridades e posses de suplentes de senadores.

Tanto esses repórteres quanto os fotojornalistas, junto com os demais servi-



dores da Casa que continuavam em trabalho presencial, entraram na testagem periódica para covid-19 promovida pelo Senado.

O jornalismo conta histórias. No caso do jornalismo praticado pelos veículos do Senado, a história que interessa é a história da instituição. A vida política do Senado é analisada por vários ângulos, mas a plataforma sobre a qual ela se desenrola é que merece os holofotes da imprensa “caseira”.

A TV Senado ilustrou esse princípio com o documentário *O Parlamento não Pode Parar: Sistema de Deliberação Remota e Senado em tempos de covid*, lançado em dezembro de 2020. São 29 minutos de relatos e testemunhos sobre a reinvenção do Senado para a rotina inédita forçada pela pandemia.

O diferencial do vídeo é que ele não se demora sobre o conteúdo das sessões remotas, suas negociações e votações. Essa é a história já contada, inclusive pela própria TV Senado, em suas reportagens diárias ao longo do ano. Em vez disso, o documentário escolhe dar atenção às adaptações da prática parlamentar sem as quais as deliberações e decisões nem sequer teriam a chance de acontecer.

Não foi exatamente desse mote que o trabalho partiu. As codiretoras Nara Riella e Lara Francischetti e a roteirista Renata de Paula começaram a coletar entrevistas e imagens no final de março, sob encomenda da direção da TV. Em algumas semanas, elas chegaram a um esboço que era, nas palavras de Nara, “um monstrego”.

— A primeira versão ficou muito chata, porque era um resumo das sessões. Achávamos que a expectativa fosse essa e tínhamos medo que achariam ruim se isso não fosse mostrado. Depois, entendemos que não era essa a história que precisávamos contar.

Nara é a chefe do serviço de interprogramação da TV Senado. A interprogramação consiste em tudo que não são as transmissões de sessões e os noticiários legislativos. O núcleo produz conteúdos originais como filmetes que explicam o Poder Legislativo e programas de cultura. Em certo sentido, ele consolida a personalidade da emissora, o que ela pode oferecer quando extrapola o papel de intermediário entre os parlamentares e o cidadão.

Essa perspectiva ajudou o trio a rastrear o verdadeiro sentido do documentário. O produto legislativo não existiria sem uma estrutura legislativa que

Celso Cavalcanti, Érico da Silveira e Flávio Faria, diretores dos veículos de comunicação do Senado



precisou precedê-lo, sendo erigida e operada pelos servidores da Casa.

— Queríamos mostrar que o SDR existiu e que, graças a ele, matérias importantes foram aprovadas. Não é a história da sessão, é a história de como se viabilizou a sessão. É a história do Senado.

O registro dos desafios da pandemia não fica só nos fatos narrados. A mensagem é reforçada pelos recursos de produção do vídeo: imagens captadas por celular, entrevistas através de videochamada, personagens usando máscaras. Todas essas imagens se tornaram familiares nos tempos da pandemia e contribuem para situar o filme no seu tempo.

No resultado final, o documentário é um relato que só poderia ser feito de dentro para fora. Ao escolher o Senado como protagonista, *O Parlamento não pode parar...* exemplifica um pouco da força autônoma do aparato de comunicação interno da Casa. A possibilidade de contar uma história de iniciativa e voz próprias, que se debruça sobre os assuntos do Senado

sem estar apenas na carona dos acontecimentos de momento, só existe porque os veículos da Secom são organismos pensantes do Poder Legislativo.

REGISTRO INTEGRAL DAS SESSÕES

A documentação da íntegra das sessões do Senado, seja em Plenário ou em comissões, cabe ao serviço de taquigrafia da Casa. A palavra de raízes gregas, que quer dizer “escrita rápida”, não é mais usada, mas ainda cabe na descrição da atividade: registrar em tempo real as discussões e pronunciamentos parlamentares e disponibilizá-los em curto prazo para todo o público.

A mudança do nome da área responsável pelo apanhamento das sessões tem a ver com um esforço de modernização da imagem da taquigrafia, que tem fama de ultrapassada. Parte disso é resultado da sua longa história: o ofício tem ligação umbilical com a atividade parlamentar. O Dia do Taquígrafo e o Dia do Parlamento são lembrados no mesmo 3 de maio, data da instalação da Assembleia Constituinte

Ata da sessão preparatória da Assembleia Constituinte de 1823, que desde o início contou com serviço taquigráfico



de 1823, a primeira da história do Brasil, que contou com taquígrafos desde o início.

Dessa herança os taquígrafos se orgulham, e outras características foram transformadas ao longo dos anos para manter a atividade relevante numa era digital. Quésia de Farias Cunha, diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, órgão ligado à Secretaria-Geral da Mesa (SGM), afirma que nenhum recurso de áudio, vídeo ou rede vai suplantará a importância do registro escrito, mas podem torná-lo mais eficiente.

— Através dele você tem indexação, pesquisa histórica, possibilidade de conferência, consulta rápida. E a conversão da oralidade para o texto não é algo simples. Absorvemos toda a tecnologia possível.

As adaptações já consolidadas são responsáveis pelo fato de o registro das sessões ter se traduzido tranquilamente para o sistema remoto. Para começar, os taquígrafos do Senado não escrevem em lápis e papel e não entram em Plenário. A figura do taquígrafo ilhado numa mesa e agarrado ao seu bloco de anotações foi substituída, há anos, por um ciclo de produção de notas taquígráficas totalmente informatizado.

O processo começa com um revisor, que se senta no Plenário munido de tablet não para copiar discursos, mas para montar o chamado “roteiro”: uma organização dos passos da sessão, com apontamentos cronometrados indicando qual é a fase (discussão, encaminhamento de voto, questão de ordem) e quem é o parlamentar com a palavra. A equipe de revisores se reveza nessa tarefa em turnos de 24 minutos.

O material colhido — os metadados da sessão — é inserido no *Escriba*, um software desenvolvido pelo Prodasen que os combina com áudio e vídeo do Plenário e o cadastro de parlamentares. Aqui começa a transcrição, com os taquígrafos — analistas de registro, oficialmente — procedendo à transcrição das falas. Cada servidor faz quatro minutos — ou um “quarto” — por vez. O roteiro é a espinha dorsal que atravessa todos os quartos, dando o devido contexto.

Os quartos são revisados para incorreções textuais ou imprecisões no registro e depois vão para a amarração final, que coloca a sessão completa em uma peça única. Nessa etapa também são inseridos



A taquigrafia sempre acompanhou o Parlamento nas crises e desta vez não poderia ser diferente, diz Quésia Cunha



documentos citados ou lidos pelos parlamentares, como projetos e relatórios, que integram o registro definitivo da sessão. O material finalizado serve vários propósitos: é publicado na página da sessão, compõe as atas e diários do Senado e vai para biblioteca de pronunciamentos de cada parlamentar.

O bunker das sessões remotas não ganhou acomodações para a taquigrafia, mas o sistema ao qual o setor já havia se acostumado fez com que isso não fosse um problema: os analistas de registro já trabalhavam, em certa medida, à distância. A única perda real foi a presença do revisor para fazer o roteiro no local, função que foi confiada à SGM.

De resto, a taquigrafia conseguiu cumprir sua rotina normal, entregando as notas taquigráficas das sessões dentro do intervalo tradicional de entre 30 e 90 minutos.

— A transição foi muito suave. A SGM nos ofereceu um prazo de alguns dias para entregar o trabalho, mas arriscamos fazer em tempo real e deu certo. Houve uma curva decrescente de média de entrega no início, mas depois nos tornamos até mais rápidos. Ninguém percebeu a migração, seja o público externo ou o nosso público interno, como os gabinetes e a Secom — relata Quésia.

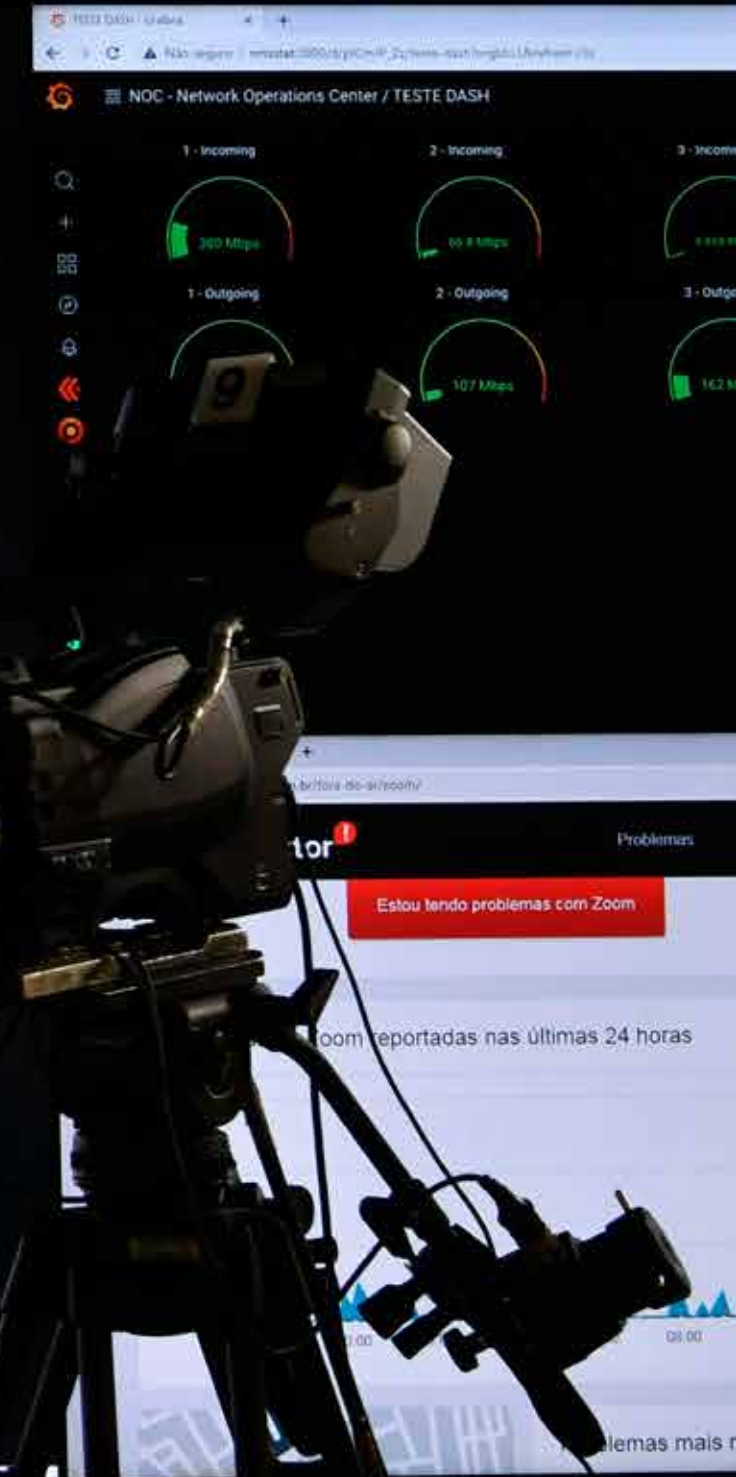
Com essa constatação, é possível até pensar em uma taquigrafia ainda mais em rede no futuro, mas a diretora não vê a possibilidade de uma conversão total

para o teletrabalho porque a montagem do roteiro ainda exige um par de olhos e ouvidos dentro do Plenário. Com a volta das sessões presenciais, retornarão também percalços conhecidos pelos taquígrafos que as sessões remotas escondem, como falas simultâneas de senadores que se sobrepõem e manifestações fora dos microfones.

Os sistemas usados na atividade também deverão se aprimorar. Novos avanços em tecnologias de inteligência artificial vão tornar mais eficientes e viáveis o reconhecimento de voz dos parlamentares, a degravação automatizada e a correção de texto via *machine learning* (aprendizado da máquina), por exemplo. Porém, na ponta do processo, sempre será preciso haver, no mínimo, um supervisor humano.

A taquigrafia sempre acompanhou o Parlamento em todas as suas idas e vindas, e o ano da pandemia não foi diferente, com o bônus de que a área, hoje em dia, revisou a própria atuação com recursos e inovações. Quésia repete o mantra adotado por todos que trabalharam com as sessões deliberativas remotas para sublinhar que a experiência reforçou a consciência do seu departamento quanto ao próprio trabalho.

— Em tempos de crise, o Parlamento não pode parar. Isso por si só já diz qual é o nosso papel como servidores públicos. A taquigrafia sempre teve essa noção de entrega em momentos difíceis ou históricos.





Senadores encontram meios de manter atividade legislativa em alta

Reportagem publicada em 9/4/2021
Por Guilherme Oliveira

O Senado de 2020 herdou do ano anterior o ímpeto legislativo mais intenso da história recente. Em 2019, 370 projetos — entre leis, emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e resoluções — foram analisados. Além disso, o Senado recebeu naquele ano um número recorde de projetos de lei e de propostas de emendas à Constituição: foram 1.610 PLs, PECs e PLPs (projetos de lei complementar), o total mais alto desde a promulgação da Constituição, em 1988.

O primeiro teste dos senadores no ano da pandemia foi manter o ritmo da atividade legislativa num patamar condizente com a disposição que já haviam mostrado em 2019. E eles conseguiram: em 2020 foram analisados 387 projetos, mais do que no ano anterior, e o volume de proposições apresentadas, embora menor que o de 2019, ficou acima da média da década (*veja quadros nas páginas seguintes*).

A partir do fim de março de 2020, quando o Senado começou a se reunir remotamente, o enfrentamento da covid-19 foi o assunto que se impôs, determinando as regras do jogo. O manual de instruções do Sistema de Deliberação Remota (SDR), na sua concepção original, só autorizava a votação de assuntos urgentes que tivessem relação com a crise sanitária, ou que não pudessem aguardar pelo fim dela.

Dessa forma, as primeiras sessões remotas ficaram restritas a poucos itens de pauta. Na primeira delas, votou-se apenas o decreto legislativo que instituiu estado de calamidade no território nacional. Na segunda, também foi deliberado somente um item, uma medida provisória. Apenas na terceira sessão remota, no dia 25 de março, o Senado votou projetos de lei —

foram dois, ambos da Câmara dos Deputados. Seis dias depois, na quinta sessão remota, o Plenário votou o primeiro projeto de autoria de um senador: um texto de José Serra (PSDB-SP), destinando auxílio financeiro a santas casas e hospitais sem fins lucrativos.

DEFINIÇÃO DA PAUTA

A seleção de projetos para cada dia de trabalho do Plenário cabe ao colégio de líderes, que reúne o presidente, membros da Mesa Diretora e os cabeças das bancadas partidárias representadas na Casa. Durante 2020, o papel do grupo se fortaleceu ainda mais.

O senador Antonio Anastasia (PSD-MG), então vice-presidente do Senado, comandou as primeiras sessões remotas, pois o presidente, Davi Alcolumbre, havia sido diagnosticado com covid-19 no dia 17 de março e passou duas semanas afastado. Para Anastasia, o desafio do colégio de líderes ao longo do ano foi manobrar a rigidez do sistema remoto. Uma das premissas do SDR era não permitir itens extrapauta (acrescentados à sessão de última hora, a partir de negociações de momento), para manter as sessões limitadas ao seu objeto principal. Assim, o colégio, que também se reuniu remotamente, precisava ser capaz de antecipar as demandas e prioridades de cada dia com mais apuro.

Ao mesmo tempo, os líderes tinham a responsabilidade de impedir que a pauta se dispersasse e que o SDR — ferramenta de caráter excepcional — fosse banalizado. O senador Weverton (PDT-MA), membro da Mesa Diretora e secretário das primeiras sessões, conta que a Mesa tentava não abusar das possibilidades da deliberação remota.

Matérias apresentadas no Senado (2010–2020)

Ano	Projetos de Lei	PECs
2020	1.171	32
2019	1.479	131
2018	690	21
2017	702	51
2016	549	67
2015	1.020	165
2014	569	56
2013	687	79
2012	611	71
2011	903	126
2010	526	36

Fonte: Painel Legislativo
(www9.senado.leg.br/painellegislativo)

Média de propostas apreciadas por sessão

Ano	Sessões deliberativas	Matérias apreciadas por sessão
2020	83	4,7
2019	76	4,9
2018	82	4,1
2017	113	4,1
2016	98	2,8
2015	127	2,7
2014	64	5,5
2013	113	4,6
2012	110	3,9
2011	112	4,3
2010	94	6

Fonte: Painel Legislativo
(www9.senado.leg.br/painellegislativo)

— Nossa preocupação era que a sessão remota não poderia fugir da exclusividade do momento. Tornar-se mais fácil empurrar pautas se alguma força maior tiver interesse, então é um dispositivo também perigoso, se for mal usado.

Não havia, também, o auxílio das comissões. No Congresso, antes de os projetos irem para o Plenário, eles passam por comissões temáticas, onde é feita uma análise preliminar de cada texto, com debates, emendas e pareceres. Grande parte dos projetos de lei pode ter palavra final nas comissões, sem precisar ir ao Plenário. Para os que vão, as comissões servem como uma “peneira”, pré-selecionando os temas e dando a eles embasamento antes da votação pelo conjunto dos senadores.

Com a pandemia, as atividades das comissões foram suspensas por tempo indeterminado, no final de março, e o SDR não as incluiu no funcionamento remoto, para manter o aspecto singular e emergencial do modelo. Sem as comissões, o Plenário operava por conta própria: todos os projetos iam direto para lá, sem relatórios ou discussões abertas sobre eles. Essa configuração foi um dos aspectos do ano de 2020 que mais desagradou aos parlamentares.

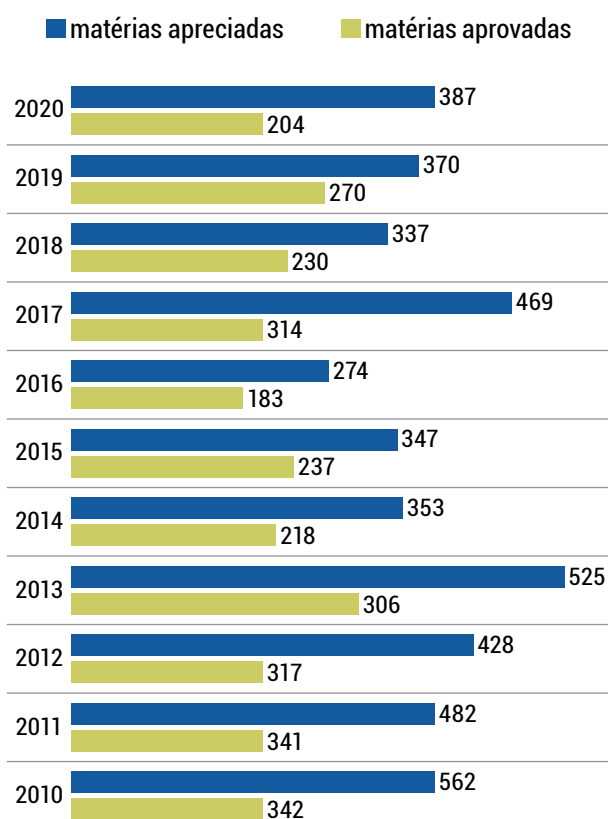
O senador Esperidião Amin (PP-SC) é um dos membros mais experientes da legislatura: eleito em 2018, ele já havia tido uma passagem pelo Senado entre 1991 e 1999. Na sua avaliação, o processo legislativo sem a participação das comissões é precário e empobrecido.

— A legística [ciência da elaboração das leis] exige que você não legisle por impulso, por reação. A comissão conduz a uma reflexão. Ela também é suscetível à opinião pública, mas é a primeira camada. Lá estão os especialistas, que ajudam a montar o mosaico da legislação.

Flávio Arns (Podemos-PR) tem visão semelhante. O senador, que esteve no Senado de 2003 a 2011 e novamente a partir de 2019, entende que o Plenário depende do processo de apuração feito pelas comissões para poder tomar suas decisões com mais propriedade.

— O debate tem que acontecer nas comissões para que o projeto chegue mais maduro ao Plenário. É im-

Matérias apreciadas e aprovadas (2010–2020)



Fonte: Painel Legislativo
(www9.senado.leg.br/painellegislativo)

possível ter um trabalho de qualidade com o projeto sendo relatado na hora, negociado na hora, sem sabermos exatamente as implicações de cada palavra.

Sem o amparo político das comissões, com apenas o caminho do Plenário a seguir, restou aos senadores investir no diálogo e na compreensão para manter a roda girando.

Uma decisão tomada de partida foi reservar as sessões, na medida do possível, às matérias que já contassem com o consenso dos senadores e não dependessem de negociações de última hora. Mas como chegar ao consenso sem o corpo a corpo rotineiro ao qual os políticos estão acostumados?

— Com o olho no olho, a conversa no Plenário, é muito mais fácil — reconhece Antonio Anastasia.

Os senadores contam que o ambiente diário a que estão habituados em tempos normais conduz à convergência. Entre visitas aos gabinetes dos colegas, reuniões com representantes da sociedade, contatos com a imprensa e conversas informais pelos corredores, os parlamentares vão captando tendências enquanto rumam para cada votação. No trabalho remoto, por mais que os canais da tecnologia estejam abertos 24 horas por dia, cada um passa mais tempo sozinho.

Como alerta Flávio Arns:

— Nada substitui a presença. Uma coisa é nos sentarmos a uma mesa e discutirmos um determinado assunto, outra é mandar um WhatsApp para um senador, explicar alguma coisa no papel, que nem sempre capta a perspectiva que se quer colocar. Não é o melhor processo para uma Casa legislativa funcionar.

As trajetórias de algumas das principais leis aprovadas pelo Senado em 2020 trazem exemplos das soluções que foram encontradas para que a produção congressual não perdesse o fôlego durante a crise vivida pelo país. Viabilizar essa atividade, como explica Antonio Anastasia, era uma tarefa na qual os senadores não podiam fraquejar.

— O que seria muito ruim seria a covardia das instituições: todo mundo trancado em casa, sem tomar nenhuma providência e sem trabalhar.

AUXÍLIO EMERGENCIAL

Dez dias depois da sua primeira sessão remota, o



Primeiro relator do Auxílio Emergencial, Alessandro Vieira (na tela) participou da sessão de aprovação de forma virtual

Senado aprovou e mandou para sanção presidencial a medida mais impactante da primeira fase do combate à pandemia: o Auxílio Emergencial. Tratava-se de um programa social que pagou entre R\$ 300 e R\$ 600 mensais, durante nove meses, a trabalhadores informais de baixa renda.

O auxílio foi criado sobre um projeto de lei mais antigo da Câmara dos Deputados, de 2017, que originalmente apenas atualizava as regras de concessão de outro programa, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os deputados aproveitaram o cunho social do projeto e usaram-no para pressionar o governo federal. O Ministério da Economia havia proposto um pagamento de R\$ 200 por pessoa, considerado insuficiente pelos congressistas, que preferiram trabalhar com uma proposta própria.

Em vez de inserirem a ideia num documento novo,

que teria que ser erguido do zero, os deputados tomaram “emprestada” a tramitação avançada do projeto que já existia: ele já tinha cumprido a travessia das comissões, recebendo três pareceres, e portanto tinha passado pela depuração que o trabalho parlamentar remoto não poderia oferecer. O Auxílio Emergencial foi acrescentado ao texto através de um relatório final no Plenário e as negociações se concentraram em estabelecer o valor.

Quando o Senado recebeu o projeto da Câmara, no dia 27 de março, os senadores já debatiam a ideia e queriam dar suas contribuições a ela. O dilema era que, se o Senado alterasse o texto, ele teria que voltar para a Câmara, pois o processo legislativo garante à Casa onde nasceu o projeto de lei a prerrogativa de dar a palavra final sobre as intervenções da outra Casa. Isso prolongaria a tramitação e adiaria o início

Senadores de máscara no Plenário: sessões deliberativas semipresenciais só seriam retomadas em 2021





Eliziane Gama se pronuncia durante reunião deliberativa, em agosto de 2020: debates sobre projetos passaram a ser virtuais

dos pagamentos do Auxílio Emergencial. Se aprovasse o texto sem mudanças, ele estaria pronto para virar lei, mas os senadores abririam mão de participar da elaboração de forma significativa.

Em negociações feitas pela internet, durante a própria sessão remota, decidiu-se que o Senado aprovaria o projeto sem mudanças, mas de imediato redigiria o seu próprio projeto para o auxílio, que carregaria as propostas dos senadores. Esse terreno foi preparado pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), primeiro relator do Auxílio Emergencial. De quebra, o Senado teria sobre essa segunda proposta o mesmo controle que a Câmara teve sobre a proposta original.

Foi assim que o Auxílio Emergencial foi parar nas mãos do senador Esperidião Amin, nomeado relator da etapa seguinte do programa: a sua expansão para um número maior de cidadãos.

Sob o ponto de vista de um legislador, Amin conta que a experiência de trabalhar com o auxílio foi reveladora. O benefício chegou aos “invisíveis”, pessoas autônomas, sem inscrição em cadastros sociais, fora de qualquer tipo de rede do Estado. Mais de 66 milhões de pessoas foram atendidas diretamente, ou mais de um terço da população brasileira. Segundo o Ministério da Cidadania, gestor do programa, se contabilizados os núcleos familiares dos beneficiários, é possível dizer que cerca de 126 milhões de pessoas foram alcançadas — 60% da população do país. A

dimensão do programa obrigou o Congresso a abrir os olhos para essa parcela da população e suas necessidades, conta o senador.

Depois, a intenção do Senado era levar o auxílio para algumas categorias de trabalhadores formalizados cujas atividades tivessem sido impactadas pela pandemia, sabotando suas fontes de renda. Amin foi o relator desse esforço, que também aproveitou um projeto de lei já existente. Era preciso decidir quais categorias comporiam a lista.

Na articulação política remota, o senador se valeu como nunca da experiência dos colegas.

— Os senadores têm as suas histórias e as suas redes: de vida, de vivência, de convivência.

Cada parlamentar carrega uma bagagem de contatos locais e de áreas temáticas com as quais tem mais familiaridade profissional, e trouxe isso para ajudar a construir o projeto em várias frentes. Entre as 53 emendas que chegaram às mãos de Amin, pode-se encontrar várias que ilustram a identificação dos senadores com certos setores da sociedade: a senadora Leila Barros (PSB-DF), ex-jogadora de vôlei, incluiu atletas e profissionais do esporte; o senador Paulo Paim (PT-RS), várias vezes presidente da Comissão de Direitos Humanos (CDH), se voltou para famílias com idosos, crianças e pessoas com deficiência; o senador Luis Carlos Heinze (PP-RS), produtor rural, propôs incluir os agricultores.

A lista construída pelo relator e aprovada pelo Congresso acabou vetada, mas a lição ficou. Para Esperidião Amin, no ano de 2020 os senadores aprenderam a colaborar mais. O SDR, antes de cada sessão remota, frequentemente virava uma sala de bate-papo à medida que os senadores se conectavam. Naqueles momentos, em que todos estavam acessíveis uns aos outros, os colegas conversavam informalidades, compartilhavam preocupações sobre a pandemia e trocavam notícias sobre si mesmos, suas localidades e suas famílias. Assim, treinavam a capacidade de se “suportar” uns aos outros, nos dois sentidos da palavra: tanto a se “aturar” quanto a se “escorar”.

— Este ano fortaleceu a minha convicção de que o grande desafio da política é que as diferenças não podem impedir a coexistência entre os diferentes. Sem respeito pelo que o outro pensa, jamais haverá solidariedade e união. Entender o outro não deixa de ser um método de negociação — avalia Amin.

SOCORRO A MICROEMPRESAS

Na sequência do Auxílio Emergencial, no início de abril, o Senado começou a se envolver com mais um projeto de auxílio financeiro, que ocuparia o tempo dos senadores durante todo o ano. Tratava-se do

Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), uma linha de crédito especial para o setor com fundos garantidos pela União.

Entre as principais iniciativas legislativas contra a pandemia, o Pronampe concorre pelo título de mais significativa entre as nascidas dentro do Senado. Ao longo de 2020, o programa ganhou mais impulso, recebeu a preferência do Executivo em relação a projetos que ele próprio tinha desenvolvido e, em 2021, pode ganhar o status de política pública permanente.

Seu autor, o senador Jorginho Mello (PL-SC), avalia que o Pronampe é um exemplo de medida há muito identificada como pertinente, mas preterida em tempos normais, até que a urgência de uma crise a coloca no centro da mesa. A pandemia forçou o governo e o Congresso a olharem para o país por outros ângulos, e foi nesse novo viés que ela ganhou o espaço que não tinha.

— Eu sempre pensava em como poderíamos fazer um projeto de lei assim. Dinheiro é muito caro para micros e pequenas empresas, e elas sempre precisaram de capital de giro, de linha de crédito.

A necessidade de empréstimo para os “nanicos” do setor produtivo nunca foi uma novidade, mas,



Jorginho Mello propôs projeto que criou programa de crédito para socorrer micros e pequenas empresas na pandemia



Flávio Arns na votação da proposta do novo Fundeb: nada substitui os debates presenciais, avalia o senador

de acordo com o senador, sempre esbarrou na resistência do setor financeiro. A interferência do poder público federal poderia criar melhores condições, e o advento da pandemia trouxe a vontade de fazer isso acontecer.

O que mudou? Para Jorginho, foi a percepção de que os micros e pequenos empresários “bancam” a economia nacional em tempos de penúria.

— Uma grande empresa, multinacional, quando dá uma crise, vai para outro país. O pequeno fica. Reduz salário, vende o carro, mas não vai embora.

A articulação do Pronampe seguiu toada semelhante à do Auxílio Emergencial e se valeu das redes já estabelecidas entre os parlamentares e a sociedade, neste caso na forma da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, presidida por Jorginho.

Frentes parlamentares são bancadas informais, organizadas pelos congressistas não a partir de partidos ou de estados, mas de temas: deputados e senadores unidos pelas mesmas pautas associam seus mandatos a esses grupos e, a partir deles, se relacionam com os respectivos segmentos da sociedade. Com deputados e senadores trabalhando em isolamento em 2020, as frentes se tornaram ferramentas preciosas para contatos, interação e poder de barganha.

Do ponto de vista da atividade legislativa, o

Pronampe pode ser visto como uma lição contra o “limbo”. Como observa Jorginho Mello, a lacuna preenchida pelo programa sempre existiu, mas o Congresso nunca teve o incentivo certo para olhar na direção dela.

O senador espera que, após a pandemia, outros limbos sociais possam ser identificados.

— É cada vez mais necessário termos consciência de que quem faz política faz para os outros. Quem não tiver esse entendimento não vai longe. Passou o tempo de conversa mole e requentada.

ELEIÇÕES ADIADAS E NOVO FUNDEB

Se projetos de lei exigem afinação política bem orquestrada, o mesmo se diz, com sobras, das propostas de emenda à Constituição (PEC). Enquanto um projeto precisa de maioria simples de votos para aprovação, em uma única votação, uma PEC, que modifica o texto constitucional, exige concordância de três quintos dos parlamentares, em duas votações. Isso são 49 senadores e 308 deputados.

Além disso, o caminho a ser percorrido pela PEC é mais custoso. O projeto de lei passa pelas duas Casas do Congresso e, caso seja modificado pela segunda, volta para a primeira para a decisão final. Já a PEC, pelo regulamento, precisa agradecer às duas



Senadores debateram com cientistas e TSE a necessidade de adiar eleições de 2020 por causa da pandemia...

Casas igualmente: o seu texto precisa ir e voltar entre Câmara e Senado quantas vezes seja necessário para chegar a uma versão definitiva. Na prática isso nunca acontece — os parlamentares encontram um consenso político na primeira volta do percurso ou abandonam de vez a ideia —, mas serve para demonstrar como esse tipo de proposta depende de muito mais convergências e sinergias para avançar. Num cenário como o da pandemia da covid-19, só se poderia cogitar realisticamente uma PEC se ela tivesse a ver diretamente com a crise ou se envolvesse algum outro tipo de assunto igualmente inadiável.

Em 2020, o Congresso Nacional aprovou e promulgou três novas emendas à Constituição federal. Duas delas eram do primeiro tipo: o orçamento de guerra (Emenda Constitucional 106), para viabilizar os gastos públicos com o combate à doença e à crise econômica; e o adiamento das eleições municipais, que foram transferidas de outubro para novembro, por meio da Emenda Constitucional 107.

Já a última das PECs aprovadas, que deu origem à

Emenda Constitucional 108, se encaixava no segundo critério. 2020 era o último ano de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que abastece os estados com recursos para a manutenção das escolas. Se o fundo expirasse sem uma nova formulação, o ensino básico brasileiro estaria muito próximo de ficar interdito. A renovação não era opcional.

O que viabilizou o novo Fundeb foi principalmente o fato de que ele já estava no radar do Parlamento desde o início da legislatura. As Comissões de Educação do Senado e da Câmara promoveram um total de 13 audiências públicas já durante o ano de 2019 para colocar o assunto nos trilhos e começar a preparar um texto. Esse trabalho se revelou inestimável quando, em 2020, nenhum dos colegiados pôde conduzir atividades.

O senador Flávio Arns foi o vice-presidente da Comissão de Educação do Senado (CE) no período e também o relator designado para a PEC do Fundeb



| ... e depois aprovaram em Plenário a emenda de adiamento, promulgada em julho do mesmo ano

quando ela veio da Câmara, em julho. Ele afirma que o Fundeb foi salvo pela providência das comissões no ano anterior.

— Tão logo a legislatura começou, já colocamos esse tema como prioridade. As duas Casas trabalharam de maneira bem articulada. As Consultorias do Senado e da Câmara e os relatores nos encontrávamos o tempo todo. Foi um trabalho que habitualmente não acontece.

Além dos encontros oficiais, técnicos do Congresso trabalharam a várias mãos durante o recesso de 2019, e os parlamentares fizeram viagens para conhecer as realidades locais de vários estados. Nada disso teria sido possível em 2020, e foi essa atividade que embasou a reta final da missão, que foi a votação da PEC, toda virtual.

Arns destaca que a coesão entre Câmara e Senado também protegeu a PEC de investidas, na fase decisiva, que poderiam tê-la descaracterizado. Em julho de 2020, já com as limitações do trabalho à distância e perto da votação na Câmara, o governo federal re-

meteu ao Legislativo um texto alternativo para o novo Fundeb, em termos que não haviam sido discutidos no ano anterior. Como a perspectiva dos parlamentares já estava solidificada, a tentativa não vingou.

— [O governo] estava errado. Temos que construir uma proposta única, de consenso, entre governo, Legislativo e sociedade — pontua o senador.

Entre todas as peças legislativas, a PEC é a que mais evidencia os limites da articulação parlamentar em tempos de trabalho remoto. Os senadores abriram alguns caminhos para que a atividade legislativa não parasse, e nisso foram bem-sucedidos. Mesmo assim, essas soluções não são encaradas como um novo normal.

Veredas descobertas à luz das necessidades do ano certamente voltarão a ser exploradas, mas a principal lição que ficou para os parlamentares não foi sobre sua própria criatividade. Foi, em vez disso, uma confirmação de que os velhos hábitos ainda são os melhores. Que o Congresso, pela própria definição da palavra, deve ser um encontro.



Servidores adaptam processo legislativo na pandemia

Reportagem publicada em 16/4/2021
Por Guilherme Oliveira

O caminho entre o projeto e a lei começa e termina com os parlamentares. São eles que apresentam e votam as ideias que se transformam na legislação do país. Entre essas extremidades, por trás das cortinas, há um batalhão de pessoas cujas impressões digitais também estão no processo. Servidores do Congresso Nacional pastoreiam cada documento, garantindo a integridade do produto final.

A produção de leis é a atividade-fim do Congresso, sua principal razão de ser. Os parlamentares são o núcleo dessa operação, mas os servidores que supervisionam e conduzem o processo legislativo orbitam cada etapa. Pela natureza do trabalho, são profissionais apegados a regulamentos, atenciosos a rotinas. Enquanto os políticos se preocupam com o “quê”, os servidores se ocupam do “como”.

Com a chegada da pandemia, a cadeia de procedimentos legislativos do Senado precisou passar por uma revisão de emergência. Na construção de uma nova forma de legislar, em meio à maior crise das suas carreiras, os funcionários que costuram o passo a passo dos projetos de lei experimentaram um grau incomum de contato com o horizonte do seu trabalho.

A máquina parlamentar parece ser um mecanismo que, deixado aos próprios desígnios, se move sozinho, mas o funcionamento remoto do Senado em 2020 não foi um fenômeno natural. Não havia um manual de instruções, ou um vidro para quebrar em caso de emergência. Não havia precedente. Se as rotinas não fossem reinventadas, não haveria um Senado. Os servidores foram cruciais para essa transição e assim puderam sentir, palpável como nunca, a sensação de botar em marcha, com o próprio esforço, os afazeres do Congresso.

O secretário-geral da Mesa do Senado em 2020, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, relata que o cargo lhe ensinou uma noção de urgência. Responder aos acontecimentos com presteza e senso de oportunidade é uma habilidade valiosa.

— No processo legislativo, a tempestividade da resposta às vezes é mais importante do que a completude — reflete.

A posição de secretário-geral, que lida diretamente com os senadores, demanda mais jogo de cintura nesse sentido, mas a máxima também vale para os outros níveis da organização. Os servidores do processo legislativo precisaram reagir sem instrumentos ao novo panorama de demandas à sua frente, armados apenas com as premissas que fundamentam o seu trabalho — a eficiência, a transparência, a legitimidade. Assim, nenhuma fase da tramitação dos projetos escapou incólume de ser modificada.

PROTOCOLO VIRTUAL

Quando um projeto nasce no Senado, a sua pia batismal é a Secretaria Legislativa. Nessa seção da Secretaria-Geral da Mesa (SGM), os novos textos (assim como sugestões de modificações, como emendas e destaques) são registrados pela primeira vez, numerados e colocados no rumo da tramitação.

Esses passos são informatizados, com o Sistema de Envio de Documentos Legislativos (Sedol), mas, em tempos normais, a presença física de um representante do gabinete é necessária para completar a entrega. O senador, pessoalmente ou por meio de um assessor, precisa comparecer aos escritórios da Secretaria Legislativa, de posse da sua assinatura e de um



Secretários-adjuntos da Secretaria-Geral da Mesa assessoram Rodrigo Pacheco durante sessão deliberativa

código de identificação gerado pelo Sedol. A apresentação desse código permite a confirmação do recebimento eletrônico e materializa o projeto.

Com os servidores em trabalho remoto, a entrega virtual virou o único eixo da transação. A mudança foi implementada, em caráter provisório, por uma instrução normativa da SGM do dia 19 de março, véspera da primeira sessão remota. A entrega presencial não foi apenas dispensada, mas completamente vetada. Além do protocolo pelo Sedol, os gabinetes passaram a fazer a confirmação por e-mail. As regras foram efetivadas numa segunda instrução normativa, publicada em maio.

O diretor da Secretaria Legislativa, Fernando Sachetti, explica que a adaptação foi facilitada pelo uso consolidado do Sedol. A prática adquirida já ditava que nenhum documento seria aceito sem a passagem pelo sistema. Mesmo matérias de última hora, fabricadas à mão, como emendas apresentadas durante votações, precisam receber a bênção eletrônica assim que possível para serem oficializadas.

O que também facilitou a nova rotina foi a relação estabelecida com as assessorias parlamentares.

— Foi uma continuação do que já fazíamos. Contatamos os gabinetes e dissemos que seria retirada uma das etapas, o resto eles já sabiam fazer. As pessoas com quem lidamos são as mesmas. Houve dúvidas no começo, porque foram habilitados mais usuários no sistema, e a coordenação de equipes depende de como cada gabinete está trabalhando. Pegaram a prática com o tempo.

Um caso especial de apresentação de proposições são as propostas de emendas à Constituição (PECs) e os requerimentos para instalação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Em ambos os casos, os documentos dependem do apoio de 27 senadores. No modelo tradicional, o senador autor da proposta leva à Secretaria Legislativa a lista de assinaturas, para conferência. Em vez disso, os parlamentares foram orientados a encaminhar, pelo sistema eletrônico, requeri-

mentos individuais de assinatura, fazendo referência ao código de identificação da proposta original. Quando se atingisse o quórum mínimo para uma proposta, ela poderia seguir viagem.

A segunda parada de um projeto de lei seriam as comissões temáticas, onde ele passa pela primeira análise dos senadores. Em 2020, porém, as comissões não puderam funcionar, e com isso todos os novos projetos foram encaminhados diretamente para o Plenário.

Fernando Sachetti conta que isso tornou o trabalho da Secretaria Legislativa muito mais volumoso. Se antes o time de 15 pessoas passava a bola para as comissões e lidava com o rescaldo, agora se defrontava com as versões cruas dos projetos e todas as intervenções dos senadores.

— Todos os projetos nascem e morrem em Plenário. Tínhamos entrega de emendas, relatórios e outras peças nas comissões, e ficava alguma coisa residual para nós. Agora, ficou tudo concentrado na Mesa. Isso botou um pouco de pressão na gente.

A administração de prazos foi a novidade mais movimentada. Para que a pauta de votações pudesse ser viabilizada, a SGM estabeleceu um cronograma rígido para a instrução dos projetos, que não podia ser conhecido de antemão: ele era ancorado no próprio dia da votação. Até as 14h seriam aceitas as emendas ao projeto; até as 15h deveria ser apresentado o relatório final; e até as 16h era o prazo para os destaques de trechos que poderiam ser votados separadamente. Às 16h em ponto começaria a sessão.

— Não fazíamos esse controle de prazos antes. Esses documentos eram apresentados durante a sessão e cuidados pelo pessoal do Plenário, sem prazos fixos. Passamos a receber uma grande quantidade em momentos próximos à deliberação.

Novamente, a prática com o sistema eletrônico mostrou o seu valor. Como toda a circulação de papéis se tornou virtual, a organização do material encaminhado para a sessão deliberativa dependia apenas de cliques. A equipe, de casa, podia

Bandeira (à dir.) e Davi Alcolumbre em sessão remota: SGM precisou dar respostas tempestivas às novas demandas



LEOPOLDO SILVA/AGÊNCIA SENADO

Ineditismo das sessões remotas no bunker deu lugar ao cotidiano: espaço passou a sediar várias reuniões por semana

remeter diretamente para dentro da sessão qualquer novo desenrolar protocolar de um projeto em análise.

A Secretaria Legislativa escreve a história de cada projeto, registrando cada movimento, cada complemento técnico, cada participação parlamentar com pareceres, emendas, destaques, requerimentos. Tendo se convertido em uma linha de frente, o núcleo absorveu as novas responsabilidades e não espera retroceder.

— Acredito que é um sistema de entrega [de projetos] que traz muita vantagem para os senadores. Eles não precisam estar fisicamente em Brasília, podem fazer isso quando estiverem nas suas bases. Antevejo que a gente vá continuar com esse sistema, muito provavelmente permitindo a entrega física mas desencorajando-a — acredita Sachetti.

O Senado tem uma reforma geral do seu Regimento Interno nos planos, algo que foi interrompido pela pandemia. As novas experiências pesarão nessa discussão, e o aprimoramento do processo legislativo digital, com uso mais difundido, deve estar no topo da lista de prioridades.

PLENÁRIO REMOTO

Uma vez que chegue ao Plenário, o projeto estará no palco maior do processo legislativo. A adaptação da principal estrutura de deliberação do Senado para o trabalho remoto foi um experimento delicado, que precisou equilibrar os objetivos frios do Senado com sensibilidades políticas.

O “bunker” criado numa sala da Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) foi o início de tudo. Depois da primeira sessão remota da história do Congresso brasileiro, no dia 20 de março, era preciso deixar o feito para trás e transformar o inédito em cotidiano. A partir de então, aquele espaço funcionaria três dias por semana, por tempo indeterminado, e precisaria dar conta de tudo que fosse exigido do Legislativo brasileiro, sem perder o traquejo de uma sessão presencial.

No espaço físico do bunker acomodaram-se o secretário-geral da Mesa, Luiz

LEOPOLDO SILVA/AGÊNCIA SENADO



Sala da Secretaria-Geral da Mesa: entrega de proposições legislativas passou a ser virtual durante a pandemia



Senadores participam de votação remota: servidores tiveram de organizar também as questões de ordem, debates e pronunciamentos

Fernando Bandeira, e seus três secretários-adjuntos: Sabrina Nascimento, Waldir Miranda e José Roberto de Matos. Durante uma sessão deliberativa normal, essa equipe se dividia entre quatro tarefas: Bandeira fazia o assessoramento direto da presidência; Sabrina era sua “sombra”, pronta para substituí-lo a qualquer momento; Zé Roberto monitorava o andamento legislativo de cada sessão; e Waldir controlava a lista de oradores e atendia senadores e assessores nas várias eventualidades do Plenário.

Eis como as funções foram traduzidas:

Sabrina assumiu o assessoramento da presidência desde o primeiro dia — Bandeira passou as primeiras duas semanas em isolamento, devido ao diagnóstico positivo para covid-19 do então presidente, Davi Alcolumbre. Na Mesa, improvisada a partir das estações de trabalho do Prodasen, ela e o presidente sentaram-se lado a lado na posição central, de frente para o painel eletrônico.

Uma responsabilidade nova para quem assessorava diretamente o presidente passou a ser a administração dos diálogos importantes para a sessão. Senadores discutem com o presidente as providências que são tomadas no andamento de cada votação, por meio de questões de ordem. Pelo sistema remoto, sem acesso direto à Mesa, eles fazem o pedido de fala pelo chat da videoconferência e dependem da liberação do microfone virtual. Cabe ao secretário alertar o presidente para essas intervenções e “sentir” cada diálogo, mantendo o canal aberto até a sua conclusão.

A secretária-adjunta manteve essas funções mesmo com o retorno do secretário-geral. Durante as primeiras sessões remotas, Bandeira se viu incessantemente demandado pelos senadores e suas equipes, que se adaptavam aos poucos aos sistemas de videoconferência e de votação virtual e pediam orientações sobre os projetos em pauta (que os parlamentares estavam

Painel no bunker mostra em uma tela o senador com a palavra e, em outra, os demais participantes da sessão



WALDEMIR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

vido, em muitos casos, pela primeira vez). Ele se concentrou nessa tarefa, para não interferir na condução da sessão.

Na extremidade da mesa, Waldir Miranda operava a lista de oradores de forma diferente da habitual, atento aos ícones de mãos levantadas (que indicavam inscrições para falar, discutir projetos e orientar votações) e liberando os microfones. Também controlava o tempo de fala de cada um com um sinal sonoro emitido nos segundos finais do prazo.

Atrás da presidência, em uma cadeira avulsa, Zé Roberto de Matos manteve-se responsável pelo andamento da sessão, acompanhado de pastas com os documentos do dia e municiado por uma impressora que disparava qualquer providência de última hora.

As funções podiam se revezar entre os quatro secretários, dependendo das necessidades do dia ou de eventuais ausências.

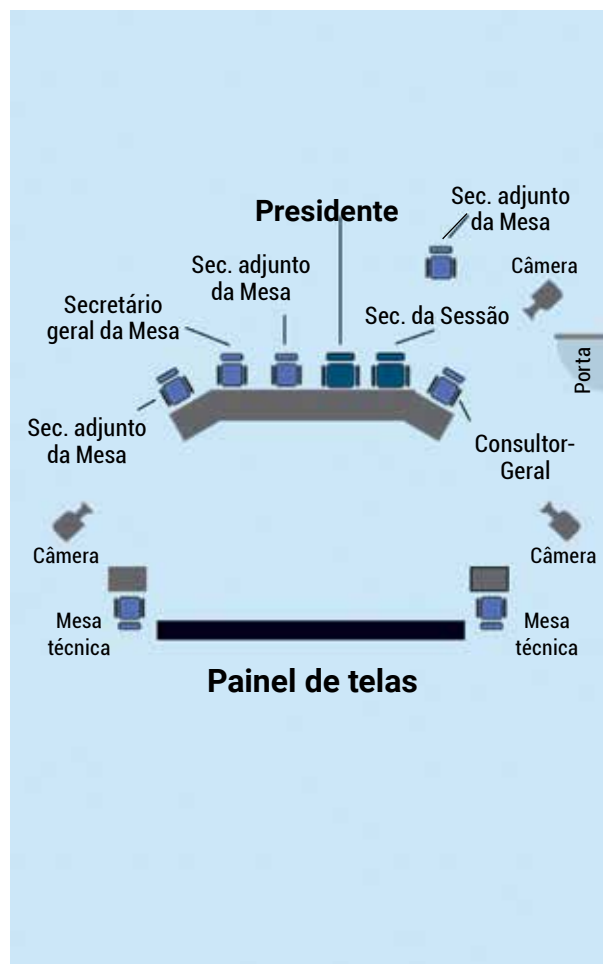
A formação da “mesa diretora” se completa com um senador no papel de secretário parlamentar da sessão (ele e o presidente ganharam cadeiras e microfones trazidos direto do Plenário principal) e um consultor legislativo, que presta assessoria sobre os projetos do dia. O bunker ainda conta com duas mesas de apoio técnico e as câmeras e holofotes da TV Senado.

A sessão em si perdeu um componente importante: o tempo que os senadores tinham, antes e depois das votações, para proferir discursos. Era o momento para eles tratarem de assuntos de interesse dos seus estados, dialogarem com categorias da sociedade e afirmarem posicionamentos políticos. Como as sessões virtuais foram arquitetadas apenas para votações, todas começam às 16h (horário da ordem do dia), vão direto ao assunto e encerram-se assim que a pauta é esgotada.

Os senadores, desde o início, pediram uma solução à SGM. O problema era espinhoso. Alongar o funcionamento do bunker exigiria mais tempo de expediente

Plenário × bunker

O espaço físico das sessões deliberativas...



...e a sua versão adaptada para sessões remotas

e mais funcionários. Logo, mais presença e contato físico. Logo, mais risco. Por outro lado, o direito ao pronunciamento é parte essencial da atividade do parlamentar.

Um meio-termo satisfatório foi construído envolvendo a TV Senado. Os senadores poderiam gravar vídeos curtos emitindo suas falas, e eles seriam inseridos nas faixas de programação logo antes da sessão. Oficiais, os pronunciamentos seriam incluídos até

mesmo no programa *A Voz do Brasil*. Para garantir a qualidade, a TV providenciou um curso relâmpago de técnicas cinematográficas para as equipes dos gabinetes, dando dicas para melhorar a captação de sons e imagens, enquadramentos e iluminação.

Esse tipo de negociação é ilustrativo da coreografia que a equipe de Plenário da SGM tinha que executar conforme a música. Toda a prática de anos, lastreada em um Regimento Interno cinquentenário,



WALDEMIER BARRETO/AGÊNCIA SENADO

Servidores da SGM (à esq.) ganharam espaço permanente no bunker para assessorar os senadores em todas as votações

teve que ser repensada. Sabrina Nascimento observa que era como se o processo legislativo, quase um dogma dos servidores, tivesse de repente ficado obsoleto.

— As proposições não tramitam mais. É como se todas elas estivessem em regime de urgência — destaca, citando o modo emergencial de análise de proposições previsto no regimento para casos especiais.

Sabrina oferece uma perspectiva interessante: ela foi nomeada para o corpo de adjuntos da Mesa Diretora em fevereiro de 2020, dias antes do estouro da pandemia. Assim, vivenciou o cargo exclusivamente através da ótica do trabalho remoto. Ela, que trabalha na Mesa desde 2014, teve as expectativas subitamente subvertidas.

— Temos o conhecimento técnico, regimental, do processo, mas de um ano para cá foi feita uma releitura de tudo. Ninguém tinha vivido um momento como este.

Painel eletrônico para condução das sessões no bunker



Mas foi justamente a experiência da SGM que segurou as pontas e evitou que o trabalho remoto fosse um salto no escuro. Bandeira avalia que o trabalho de secretário-geral da Mesa depende de bagagem e de prontidão. É na síntese entre essas duas características que o profissional encontra o seu melhor trabalho.

— Você aprende, sobretudo, a ter resiliência — diz Bandeira.

O secretário-geral é, também, uma espécie de ator político instrumental. Desfalcados do contato diário, os senadores recorreram muito a Bandeira em momentos decisivos da articulação. Depois que o colégio de líderes definia pautas e prefaciava acordos, era preciso irradiar essas decisões para os demais senadores. Habitualmente isso seria feito nas prévias da sessão, nos gabinetes e corredores, em rodas de conversa em volta das tribunas e microfones. Agora, o secretário-geral tinha que virar o distribuidor dessas mensagens.

— Esse papel cresceu em importância. Muitos senadores deixam para resolver as coisas com o presidente, os líderes, ali no Plenário. Sem os encontros, todo o diálogo fica meio amarrado. É muito comum o secretário-geral fazer a ponte, ter esse papel de ligação entre os senadores e deles com a administração da Casa.

Estar pronto e disposto para prestar esse atendimento demonstra o tipo de preparação que manteve de pé o trabalho legislativo em um contexto como o do ano da pandemia, quando a única referência com a qual os pilotos de Plenário do Senado podiam contar eram as próprias horas de voo.



Prodasen
Network Operations Center

Prodasen
Network Operations Center





Urgência da pandemia dita novo ritmo à atuação de consultores

Reportagem publicada em 16/4/2021
Por Guilherme Oliveira

Não haveria projetos para apresentar, discutir e votar no Senado sem a contribuição da Consultoria Legislativa. O núcleo de assessoria especializada aos senadores e aos órgãos da Casa está presente desde os primeiros rascunhos até a versão final de cada proposição, e também experimentou transformações no seu *modus operandi* durante a pandemia.

Os especialistas da Consultoria, distribuídos em 22 áreas temáticas, desenvolvem trabalhos por demanda para os gabinetes, suprindo-os de pronunciamentos, projetos e pareceres. Também produzem estudos técnicos por iniciativa própria: teses, pesquisas, análises, boletins sobre toda sorte de assuntos, tanto os que já estejam em discussão no Congresso quanto os que possam vir a cair no radar legislativo.

Essa descrição pode fazer parecer que o trabalho dos consultores é uma solitária atividade de escritório, mas na verdade ele é extremamente dependente da interação com os parlamentares. Danilo Aguiar, consultor-geral do Senado e chefe do setor, explica a dinâmica.

— Para ser completo, o trabalho de assessoramento tem que ter o contato pessoal. A presença em Plenário é frequente, sempre temos reuniões com os gabinetes para esclarecer e desenhar melhor as ideias dos senadores.

A relação é uma triangulação entre o consultor, o senador e a sua assessoria. Todo parlamentar conta com auxiliares de confiança, que podem ser versados em áreas do conhecimento, mas que, principalmente, conhecem o senador em suas bandeiras, seus posicionamentos, suas estratégias de comunicação

e sua relação com as bases políticas. O trabalho do consultor precisa também encontrar sintonia com esses pontos, que são, afinal, a fonte da legitimidade de cada mandato.

No trabalho remoto, não apenas esses encontros ficaram mais difusos como o tempo de contato com cada proposta foi drasticamente reduzido. Tudo tinha a ver com a urgência da pandemia: projetos novos chegavam em sucessão e precisavam ser alinhavados pelos consultores em prazos, não raro, de algumas horas. Quando o colégio de líderes colocava-os em pauta, vinham as emendas e a necessidade de novos pareceres. Sem contar que cada votação trazia textos com os quais a maioria dos senadores não estava familiarizada — e recorria à consultoria para destrinchar o assunto de supetão.

— No início, foi tudo muito experimental. O perfil de demandas ficou mais concentrado, mais urgente, o que exigiu capacidade de resposta maior dos consultores. Trabalhamos com um tempo médio de entrega de quatro a cinco dias úteis, mas em 2020 os trabalhos relacionados à pandemia estavam com média de um dia, sendo que um quinto deles era entregue no mesmo dia — conta Danilo Aguiar.

O consultor-geral ocupou um assento fixo no “bunker”, algo que não era usual nos tempos de Plenário físico. Consultores iam e vinham conforme a necessidade, conversando com todos os senadores. No modelo remoto, o setor optou por deixar cada consultor vinculado ao seu projeto da vez, em contato dedicado com o relator. Para oferecer uma presença de referência aos demais senadores e fazer o meio de campo com a Mesa, o posto fixo da Con-



Concentração de demandas exigiu maior capacidade de resposta dos consultores, relata Danilo Aguiar

sultoria foi montado a algumas cadeiras de distância do presidente.

Integrar a equipe da sessão legislativa não foi a única novidade na agenda do consultor-geral. Ele voltou a assessorar pessoalmente um projeto, o que não faz parte da rotina do cargo que ocupa desde 2016. O programa federativo de enfrentamento à covid-19, aprovado em maio, liberou mais de R\$ 100 bilhões para estados e municípios, na forma de transferências diretas e suspensão de dívidas. A passagem pelo Senado traz exemplos da relação azeitada que precisou ocorrer entre a Consultoria, os parlamentares e a direção.

O projeto teve a particularidade de ser relatado pelo então presidente da Casa, o senador Davi Alcolumbre, o que também é raro. Originalmente um plano de ajuda financeira aos entes da Federação sem qualquer ligação com a pandemia (o projeto era de 2019), a proposta veio da Câmara dos Deputados, mas foi rapidamente assumida pelo Senado, em razão da sua natureza: no Congresso Nacional, o Senado é a Casa da Federação, encarregado das relações entre os entes e a União.

O texto da Câmara foi casado com um projeto do Senado, que incorporou o tema e ganhou prioridade na tramitação. Seu parecer determinou o arquivamento da proposta da Câmara. Com esse movimento, o Senado se tornou a Casa de origem da iniciativa e ganhou o poder da palavra final sobre o programa. De fato, os senadores exerceram a prerrogativa de rejeitar mudanças feitas pelos deputados.

Todo esse processo dependeu da combinação entre a decisão política do relator (depois acordada com os demais senadores) e a adequação do conteúdo feita pela Consultoria. Essas duas forças precisaram andar em consonância para viabilizar um projeto de tal sensibilidade e escopo.

Para Danilo Aguiar, o auxílio aos estados é exemplo, ainda, da consciência que a Consultoria tomou sobre a relevância do seu trabalho. O tempo reduzido de tramitação dos projetos relacionados à pandemia esticou os expedientes, mas também significou que o tempo entre a atuação do consultor e a efetividade da lei que ele ajudou a produzir se tornou muito menor.



Consultoria ganhou um assento fixo no bunker (no canto inferior esquerdo da foto), próximo ao presidente

Com isso, os servidores perceberam com mais clareza a causalidade entre o seu esforço e o resultado refletido na sociedade.

— O processo legislativo precisa ser naturalmente lento, mas isso gera um des-casamento entre seu trabalho e o resultado, que vem muito depois. Nem sempre é fácil enxergar o efeito concreto. Na pandemia, com a urgência e aceleração dos projetos, tivemos condição de ver isso. Foi a grande lição, ver que o nosso trabalho importa e faz diferença.

COMISSÕES SUSPENSAS

A grande lacuna nas deliberações do Senado em 2020, já apontada por diversos personagens, foram as comissões permanentes. Em essência, foram três os motivos para que elas permanecessem interdidas durante o ano da pandemia. Politicamente, a SGM não queria transformar o Sistema de Deliberação Remota (SDR) numa ferramenta corriqueira, “pau para toda obra”. Administrativamente, a direção do Senado preferiu não manter mais núcleos de atividade presencial funcionando (cada comissão precisaria ter o seu próprio bunker, com servidores comparecendo). E tecnicamente, o Senado não tinha assinaturas do aplicativo de

videoconferência (que são pagas) em número suficiente para atender todas as comissões.

Os colegiados foram pegos de surpresa pela interrupção das atividades, o que se evidencia pelas 15 reuniões de comissões permanentes agendadas entre os dias 16 e 19 de março que terminaram canceladas — sem contar as comissões mistas, de medidas provisórias e CPIs. Mesmo assim, o setor se alinhou às diretrizes da SGM e não pressionou pela reabertura. É o relato de Bruno Cunha Lima, coordenador de Comissões Permanentes do Senado.

Segundo explica, os senadores nunca deixaram de insistir na retomada das comissões, responsáveis por viabilizar várias diligências importantes para o exercício do mandato, como audiências públicas e fiscalização do Executivo. No entanto, mesmo com os colegiados fechados para deliberações, eles ainda podiam conduzir atividades.

— O protagonismo [nas votações] passou aos líderes, mas consultamos os presidentes das comissões

quando as matérias iam ao Plenário, procurando sempre um alinhamento. Dependendo do perfil de cada um, eles poderiam influenciar a pauta.

O Senado possuía, em 2020, 13 comissões temáticas, cada uma com uma equipe dedicada de servidores que pode variar entre duas e nove pessoas, dependendo da complexidade e volume de projetos e atividades. Um quadro comum inclui um secretário, um adjunto, um assessor técnico, alguns servidores efetivos em número variável e um pequeno destacamento de assessores trazidos pelo presidente do momento.

Durante a inatividade legislativa das comissões, essas equipes dedicaram-se a uma miríade de tarefas de bastidores que continuaram movimentando o setor. Se o Plenário convocasse uma matéria antiga, a comissão em que ela se encontrava deveria preparar a documentação para a análise e votação. Remessas de informações ou documentos oficiais pedidos pelos senadores, bem como respostas de outros órgãos a



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

| Antonio Anastasia deixa sala vazia de uma comissão, após entrevista coletiva por videoconferência, no início da crise sanitária

ofícios parlamentares, não param de chegar, e precisam ser processados. Os senadores podiam continuar apresentando emendas a proposições paradas. Por fim, havia o atendimento a demandas variadas da imprensa e da sociedade sobre a situação de projetos e de discussões.

Por todo o ano, senadores tentaram de várias formas movimentar as comissões em algum grau, principalmente sugerindo a realização de audiências públicas completamente virtuais. Alguns organizaram eventos assim, mas todos foram iniciativas individuais, e nenhum recebeu a chancela de compromisso oficial da comissão, mesmo que o senador organizador fosse um presidente de colegiado.

As pequenas tarefas administrativas, por mais que tenham a sua função, não são a alma das comissões e nem de longe preenchem a sua ausência aos olhos de senadores e servidores. Os parlamentares se ressentiram da falta de oxigenação política que o trajeto das comissões traz para o projeto. Os funcionários do processo legislativo no Senado também foram afetados. Para a SGM, os projetos ficaram muito mais expressos, e chegavam ao Plenário mais crus para a votação. Já os consultores perderam o seu habitat natural, onde trabalham com mais desenvoltura, por se dedicarem aos seus nichos de especialidade e por estarem entre senadores de vieses e experiências próximos (as comissões costumam reunir os parlamentares mais familiarizados com cada área).

— O sentido maior das comissões é o debate técnico. Elas são onde as matérias são debatidas com mais profundidade, com tempo para conhecê-las. Nós entendemos a urgência, mas sentimos muita falta dessa movimentação, e o público também. Para quem acompanha projetos (entidades, associações, indivíduos), é um espaço importante de influência — destaca Cunha Lima.



Senado ganha protagonismo nas intersecções com o Executivo

Reportagem publicada em 1º/5/2021
Por Guilherme Oliveira

Prodasen
Work Operations Center

O trabalho do Senado não se resume a produzir leis. Manter um olhar crítico e vigilante sobre as atividades do Executivo está entre as principais responsabilidades do Parlamento, num sistema conhecido como *checks and balances* (freios e contrapesos): cada Poder supervisiona os demais.

Nos tempos de normalidade, isso toma várias formas. As comissões e o Plenário podem solicitar informações e requisitar a presença de autoridades do governo federal para falar sobre a execução de políticas públicas. Decretos legislativos podem derubar atos administrativos do governo. As medidas provisórias dependem do aval do Congresso para não perderem a validade depois de um prazo de quatro meses. As nomeações do Planalto para cargos judiciais, diplomáticos e nas agências reguladoras também precisam ser aprovadas — nesse caso, especificamente pelo Senado.

Durante a maior parte do ano de 2020, vivendo a pandemia de covid-19, a relação entre os Poderes experimentou novos parâmetros. O Executivo ganhou margem para fazer movimentações que não são usuais. A urgência trazida pela crise demandava ação mais imediata e desimpedida. O Congresso, por sua vez, estava alijado de algumas das suas ferramentas e limitado a uma rotina de encontros remotos, menos frequentes, e sem o apoio das comissões permanentes. O risco era que, somados esses fatores, a fiscalização das atividades governamentais perdesse força e recursos.

O Senado resistiu a essa aparente inércia e pôs em prática maneiras de não perder o seu papel no xadrez dos Poderes. Isso aconteceu não somente apesar des-

sas limitações, mas também, e muito, por causa delas. A pandemia abriu portas para a excepcionalidade, o que fez crescer a importância de atividades de controle institucional.

Além disso, a Casa tinha interesse em demonstrar condição de cumprir as suas funções elementares mesmo em face das grandes dificuldades. Exibir essa capacidade de organização e superação seria uma demonstração de liderança importante para não enfraquecer a posição do Senado aos olhos dos seus parceiros de governança.

O Senado, então, manteve o Executivo ao seu alcance durante a pandemia e buscou ter iniciativa nas relações institucionais, remodelando as ferramentas de que ainda podia dispor. O importante era não se apagar e não deixar o país desfalcado de um dos seus pontos de equilíbrio num período de aparente insegurança.

As incertezas não tinham a ver apenas com a natureza da situação vivida. Os próprios recursos empregados eram “terra não desbravada”. Desde o momento em que o governo federal pediu ao Congresso a decretação de um estado de calamidade pública para lidar com a pandemia, e antes mesmo da aprovação desse instrumento, o Brasil já se encontrava em uma situação inédita. As medidas para um estado de calamidade, previstas na Constituição de 1988, só foram regulamentadas em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LRF (Lei Complementar 101, de 2000). A covid-19 precipitou o primeiro acionamento desse dispositivo em caráter nacional na história do país.

A mensagem presidencial que chegou ao Congresso era simples e seguia apenas os parâmetros da LRF.



Mara Gabrilli e outros senadores na votação remota do decreto de calamidade que permitiu primeiras medidas contra a pandemia

O governo pedia o reconhecimento do estado de calamidade para que o Executivo pudesse se ver temporariamente livre de amarras como o cumprimento de meta fiscal, os limites de empenho de despesas e as restrições a operações de crédito.

Os parlamentares aprovaram o estado de calamidade e foram além. No decreto legislativo que oficializa a situação excepcional e autoriza a União a contornar regras fiscais, o Congresso inseriu a criação de uma comissão parlamentar que acompanharia de perto todos os passos. Deputados e senadores perscrutariam a execução orçamentária das medidas do governo de combate à pandemia e vigiariam a situação das contas públicas.

A comissão mista (CN-Covid19) foi instalada no dia 20 de abril, exatamente um mês depois do início do estado de calamidade. O senador Confúcio Moura (MDB-RO) foi eleito para a presidência pelos colegas.

Não havia, nem há, dispositivo legal antecipando essa medida. Ela foi concebida pelo Congresso por ele

mesmo entender que deveria fazê-lo: se o Executivo estava mais desembaraçado, o Legislativo estava incumbido de seguir logo atrás. A criação da comissão mista, uma intervenção parlamentar para o cenário que se desenhava para os próximos meses, sugeriu que o Legislativo não se furtaria de conceber os próprios meios para marcar a sua presença.

O consultor legislativo Gilberto Guerzoni explica o raciocínio que motivou essa movimentação.

— A ideia do Congresso era não ficar alheio à situação. Não dar um cheque em branco para o Executivo. Havia um temor de o Legislativo ser escanteado durante o processo. Do ponto de vista da fiscalização e da imagem externa, o Congresso não podia deixar de existir durante a pandemia.

Mais uma demonstração disso apareceu na segunda sessão do colegiado, quando os 12 membros aprovaram o plano de trabalho do relator, deputado Francisco Jr. (PSD-GO). O documento orientou a comissão a não apenas acompanhar as movimentações financeiras da União, mas também se converter em

um “ponto focal” de informações sobre a covid-19 (e suas repercussões) para toda a sociedade.

Orientada por essa missão, a comissão se espalhou. As tarefas mais recorrentes nas 40 audiências realizadas durante o ano foram a observação da política econômica e o acompanhamento fiscal, e mesmo assim elas ocuparam cerca de 40% da agenda apenas. No restante das reuniões, os parlamentares abordaram uma variedade de outros temas.

— Como não havia uma regra, o que a comissão ia fazer era definido pelas contingências de cada momento. Ela foi além da ideia original e funcionou como caixa de ressonância para a sociedade — afirma Guerzoni.

Alguns desses temas também tinham a ver com a economia, como o apoio a pequenas empresas por

meio de linhas de crédito e o auxílio financeiro a estados e municípios. Em outros casos, porém, a comissão trouxe especialistas em saúde para entender a evolução da covid-19; entidades da educação para discutir o impacto do fechamento das escolas; e abordou até mesmo o apagão de vários dias que atingiu o estado do Amapá no mês de novembro, afetando hospitais da região.

No comando da comissão, o senador Confúcio Moura foi o principal ponto de contato entre o Parlamento e as autoridades do governo que compareciam para prestar contas. Além da mediação das audiências, buscando o equilíbrio entre o diálogo institucional e a cobrança política, ele coordenava os esforços cotidianos de consolidar as informações registradas na multiplicidade de plataformas de prestação de

Comissão foi ponto de contato essencial entre o Parlamento e autoridades do governo para discutir combate à pandemia

contas que surgiram para consolidar dados sobre a pandemia. O trabalho tinha o auxílio de dois técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU).

— Foram criados portais de transparência em quantidade muito grande: tribunais de contas, ministérios, Tesouro, Senado e Câmara... Foi um ganho extraordinário. Os órgãos de controle e os próprios cidadãos fazem buscas diárias sobre gastos, estoques, convênios e liberações — conta o senador.

Essas estruturas foram surgindo gradativamente, em resposta ao avanço da pandemia. De início eram brutas, mas, segundo Confúcio, atingiram um bom nível de confiabilidade com o passar do tempo. A comissão fazia a depuração dos dados, consultava seus convidados e, periodicamente, transmitia seus achados aos demais senadores. Essa corrente de informação embasava o conjunto dos parlamentares nas atividades de Plenário.

BUSCA POR ESPAÇO DE ATUAÇÃO

Para o senador, a diligência do Congresso em cavar para si esse nicho de atuação que não estava previsto é uma postura que precisa ficar de herança do ano da pandemia. Em vez de ser um polo passivo nas relações entre os Poderes, esperando em seus gabinetes os acontecimentos baterem à porta, são os legisladores que precisam tomar a dianteira nas ações e articulações.

— O parlamentar tem a obrigação de ser proativo. A função do Senado, hoje, é sair na frente, fazer coordenação, ter liderança nacional.

Além disso, o Poder Legislativo precisa se valer do seu caráter plural. A comissão mista acabou representando todo o Congresso na interlocução cotidiana com o Executivo, de modo que cabia aos seus integrantes — e, principalmente, ao seu presidente — a responsabilidade de manter uma comunicação aberta com os demais parlamentares. Era como se, com o colegiado, todos pudessem exercer esse lado dos seus mandatos. Para Confúcio, a mesma lógica vale para o trabalho de representação do Congresso como um todo.

— Vejo que só o Congresso tem condição política de ser a Casa do consenso e de encontrar soluções compartilhadas: o que um tem, passa para o outro. A experiência de um não é só dele, é nossa.

A CN-Covid19 foi a única comissão do Congresso Nacional que funcionou regularmente durante todo o ano de 2020. Foram 44 reuniões entre abril e dezembro, — 40 delas destinadas a audiências públicas. Vinculada ao decreto do estado de calamidade, a comissão encerrou suas atividades automaticamente no dia 31 de dezembro, quando se esgotou o prazo das medidas excepcionais autorizadas para o governo.

Os trabalhos da comissão também tiveram que entrar na lógica remota desenvolvida para o Plenário em 2020. Os deputados e senadores se reuniam virtualmente, pela mesma plataforma de videoconferência usada para as sessões deliberativas (Zoom), e os convidados de cada audiência eram ouvidos assim.

Inicialmente, Confúcio fazia do seu gabinete a base de operações da comissão. Essa prática acabou abandonada. A equipe de bastidor do colegiado podia envolver até 20 pessoas, entre secretariado, assessoria parlamentar, consultoria e técnicos

O senador Confúcio em seu gabinete no Senado, de onde coordenava parte dos trabalhos da comissão mista...



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO




EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO

...e em reunião remota do colegiado com o então ministro da Saúde Eduardo Pazuello, em dezembro de 2020

de TV e informática, que precisavam circular pelos corredores do Senado nos dias de sessão. Houve alguns casos de contaminação entre os servidores. A partir de meados de agosto, Confúcio trocou o gabinete pela própria casa, e as equipes de apoio também passaram a trabalhar remotamente.

Em 2021, o Senado instalou, por iniciativa própria, uma comissão apenas de senadores para herdar o bastão da comissão mista. Como sua antecessora, ela monitora o Executivo. O senador Confúcio Moura também foi escolhido como seu presidente.





Mudança de ritos garante análise de MPs e indicações

Reportagem publicada em 1º/5/2021
Por Guilherme Oliveira

O impacto do fechamento das comissões do Congresso também atingiu uma das principais atribuições de interação institucional do Legislativo, que é a análise de medidas provisórias. As MPs são enviadas para comissões mistas antes de irem para os Plenários de cada uma das Casas, onde recebem parecer e as primeiras emendas. Assim como as comissões permanentes fazem com os projetos de lei, as comissões mistas para MPs amortecem o tema para os parlamentares, viabilizando uma apreciação embasada.

Isso não aconteceu em 2020. Com as comissões interditadas, primeiro houve incerteza quanto ao rito adequado para as medidas provisórias. No final de março, o Executivo acionou o Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo a suspensão dos prazos de validade das MPs. A alegação era que, sem comissões, haveria o risco de os textos não se moverem no Congresso e expirarem sem sair do lugar.

A Câmara e o Senado se manifestaram contra essa proposta, alertando para o risco de uma expansão desmedida do poder do governo: se as MPs valessem indefinidamente, seriam essencialmente leis produzidas sem os legisladores. Ao mesmo tempo, construíram sua própria alternativa, que foi oficializada no início de abril por um ato conjunto de suas Mesas Diretoras. O STF rejeitou a ação do Executivo e, posteriormente, autorizou a fórmula de tramitação proposta pelo Congresso. Foi mais uma iniciativa do Legislativo para a nova realidade da pandemia que prosperou.

Na tramitação excepcional concebida para o período de trabalhos remotos, todas as medidas pro-

visórias foram diretamente para os Plenários, sem a formação de comissões mistas. Em vez de um relator único, cada Casa teria o seu próprio relator para a MP. Emendas deveriam ser apresentadas à Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. A mudança teve que ser autorizada pelo STF, pois a passagem por essas comissões é uma norma constitucional. As propostas mantiveram o prazo de vigência de até 120 dias, mas a Câmara e o Senado se comprometeram, com o ato, a tentar analisar cada peça num prazo de 16 dias, para manter a fila andando.

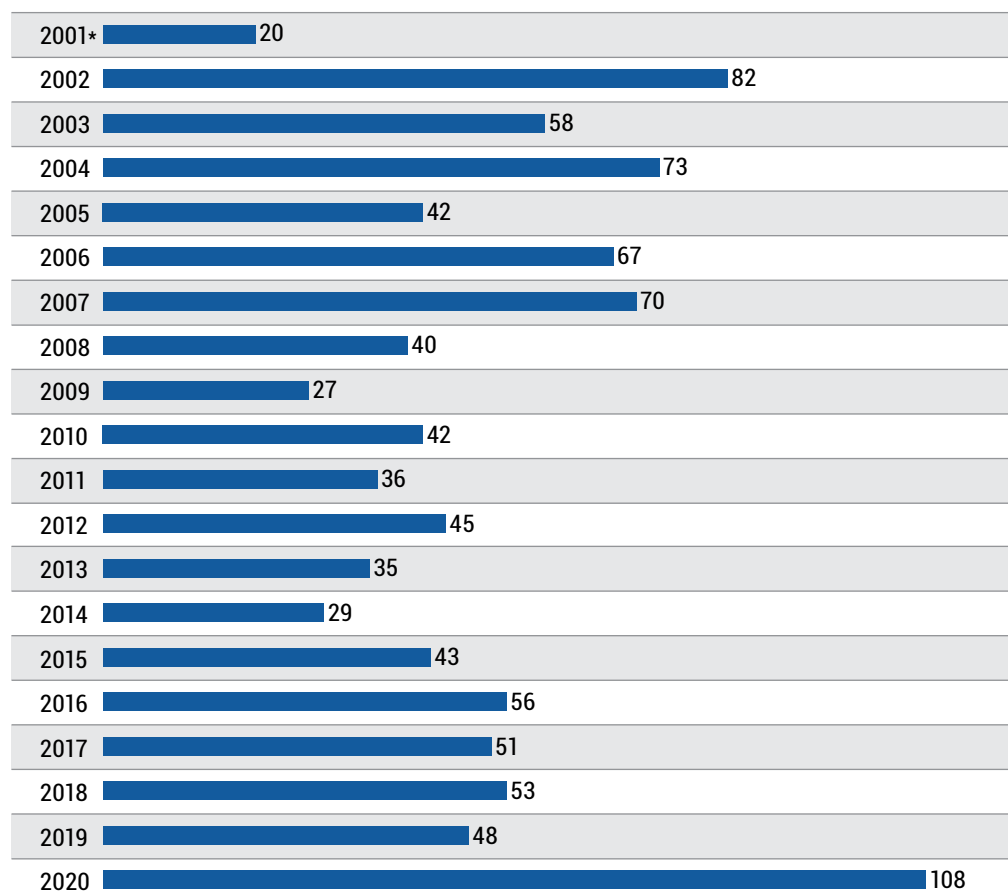
E logo se provou que haveria uma fila: o ano de 2020 foi o mais repleto de medidas provisórias desde que a contagem começou nos moldes atuais, em 2001. Foram 108 MPs, o dobro do registrado em cada um dos 12 anos anteriores e mais de 20 acima do antigo recorde (2002).

A aceleração no ritmo se deveu, naturalmente, à pandemia: as MPs são instrumentos para situações de urgência, que valem como leis a partir do momento em que são publicadas. As MPs são também o veículo para os créditos extraordinários, que complementam o Orçamento e permitem ao governo fazer mais gastos emergenciais. Das 108 medidas de 2020, 42 abriam créditos para o Executivo.

Para o consultor Gilberto Guerzoni, o resultado mais imediato desses dois cenários para as medidas provisórias — tramitação acelerada e grande volume — foi uma perda do poder de fogo da oposição para intervir nas propostas do governo.

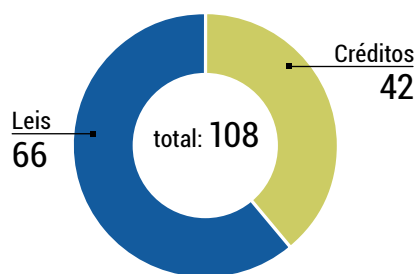
— O debate fica muito empobrecido em sessões remotas, os parlamentares têm dificuldade para ter assessoramento. Instrumentos típicos de oposição,

Medidas provisórias por ano



*A partir de 19/set. Fonte: Portal da Legislação

Medidas provisórias em 2020



Fonte: Portal da Legislação

Para Guerzoni, a tramitação acelerada e o grande volume de medidas provisórias diminuíram poder da oposição



WALDEMIR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

como obstruções, requerimentos e emendas, se perderam, e quem controla a pauta acaba controlando as decisões com muito mais força — avalia.

A perda das comissões mistas também significou que o primeiro contato dos senadores com as medidas provisórias só se dava quando elas já haviam passado pela Câmara (antes, pelo menos alguns senadores já interagiam com o texto nas comissões mistas). Isso não só impediu que eles participassem das discussões logo no primeiro momento como também agravou um velho problema: MPs chegando ao Senado poucos dias antes de perder vigência. Além de pressionar a pauta, esse fato representa uma “corda no pescoço” dos senadores, que se veem quase coagidos a aprovar a MP sem promover mudanças nela.

Mesmo com todas essas dificuldades, as medidas provisórias não ganharam passe livre pelo Congresso. Aliás, muito pelo contrário: em 2020, o Executivo per-

deu nada menos do que 30 MPs, entre expirações de vigência e revogações expressas. O número também é alto para um único ano. Doze dessas eram remanescentes de 2019 que ainda precisavam de deliberação e foram pegas no turbilhão do ano da pandemia.

Com uma grande quantidade de MPs sendo editadas, a tendência natural é que uma porção numerosa fique pelo caminho, explica Guerzoni. Mas também houve outro fator, que representa o reverso da moeda do sistema remoto para o Executivo nessa questão:

— Não se consegue votar matérias mais polêmicas no SDR [Sistema de Deliberação Remota]. Você não tem como arredondar projetos mais complexos. O que joga contra as MPs é que, se o assunto for muito complicado, todo mundo está mais propenso a deixar vencer. Precisam ser coisas com um mínimo de consenso ou uma urgência absoluta — destaca o consultor.

JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO



Em sessão remota, senadores votam MP que amplia dispensa de licitação na pandemia, em setembro de 2020



| *A presidente da CCJ, Simone Tebet, e Rodrigo Pacheco (à dir.) sabatinam Nunes Marques para o STF, em outubro de 2020*

Tal foi a encruzilhada da deliberação remota para o Executivo: se conseguisse pautar seus interesses no Congresso, provavelmente conseguiria a aprovação, mas qualquer foco de resistência mais persistente geraria um efeito dominó de receio que é fatal para uma medida provisória. Um projeto de lei pode ser guardado para outra ocasião, mas a MP sempre está em contagem regressiva.

Assim, a fiscalização das MPs foi desafiada pelo acionamento muito mais frequente do Poder Executivo dessa ferramenta e também pelo entendimento entre os próprios senadores de que o momento exigia mais ações imediatas do governo federal. Ao mesmo tempo, os parlamentares tinham como trunfo nesse processo o próprio relógio interno de cada MP, e dele fizeram uso. O resultado mostra um Congresso que não se eximiu de ser o “porteiro” das medidas provisórias, mesmo num ano diferenciado.

O número de MPs perdidas pelo governo em 2020 não inclui mais de duas dezenas de propostas de créditos extraordinários que não tiveram votação. Essa, porém, foi uma jogada ensaiada que não prejudicou as MPs. Já a partir de abril, o Senado optou por não votar créditos extraordinários, sabendo que a mera

edição da medida provisória já liberava o dinheiro. Depois disso, o que acontecia com o documento, na prática, não interferia no gasto, que já estava feito. A decisão foi justificada pelo então presidente do Senado, Davi Alcolumbre, como uma forma de não interditar a pauta do Plenário.

ACÚMULO DE INDICAÇÕES

Após seis meses de trabalho exclusivamente remoto, o Senado precisou resolver, no final de setembro, uma pendência inescapável. Um batalhão de nomeações do governo federal para postos diplomáticos, jurídicos e em agências reguladoras se acumulava, aguardando o aval dos senadores. Os indicados precisam ser sabatinados pelas comissões e ter seus nomes confirmados pelo Plenário em votação secreta. Esse processo é uma das mais importantes funções de cheque do Senado sobre o Executivo, pois garante a voz do Congresso sobre a composição da máquina pública em cargos estratégicos.

O acúmulo de nomeações em 2020 foi considerável. Vagas precisavam ser ocupadas no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Tribunal de Contas da União (TCU). Três dos 15 ministros do Superior

*Nelsinho Trad (C) comanda
sabatina de embaixadores, em
dezembro de 2020*



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Tribunal Militar (STM) deviam ser substituídos, bem como o chefe da Defensoria Pública da União. Duas agências reguladoras tinham a totalidade das suas diretorias por preencher: a recém-criada Agência Nacional de Proteção de Dados (ANDP) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) — talvez a mais estratégica do país numa situação de pandemia, por sua responsabilidade em certificar as vacinas contra a covid-19. Em outra agência, a de Aviação Civil (Anac), quatro dos cinco postos de diretor também precisavam de confirmação, bem como o cargo de ouvidor. Além disso, 38 embaixadas aguardavam confirmação dos seus titulares, incluindo algumas em países que são parceiros fundamentais do Brasil nas relações internacionais, como Estados Unidos, Argentina e Noruega.

Nas agências e nos postos diplomáticos os indicados já trabalhavam nas suas funções, mas, sem a confirmação, sua situação ainda era precária. O Senado precisaria resolver a situação, mais cedo ou mais tarde, e teria que fazê-lo com votações presenciais. O

SDR foi planejado para não comportar deliberações secretas, por uma questão de segurança para o voto do parlamentar. As comissões até poderiam fazer algumas sabinas virtualmente, mas também nelas a votação dependeria da presença dos parlamentares.

O pesadelo logístico de uma sessão com convidados virtuais, senadores em pessoa e à distância e votações presenciais que seguissem protocolos sanitários adequados era evidente. Ele seria multiplicado por seis, pois era esse o número de comissões que precisavam ser envolvidas no processo: a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que vota nomeações judiciais; a Comissão de Relações Exteriores (CRE), que vota embaixadores; a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que vota indicados em órgãos como o Banco Central e o TCU; e as Comissões de Infraestrutura (CI), de Assuntos Sociais (CAS) e de Meio Ambiente (CMA), responsáveis pelas agências reguladoras. Idealmente, elas não trabalhariam ao mesmo tempo, para que apenas um plenário de comissões fosse mantido em operação.

EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



*Indicado a ministro do TCU,
Jorge Oliveira é questionado
por senadores na Comissão de
Assuntos Econômicos*

Mescla entre sistema remoto e presencial nas sabatinas foi desafiadora, mas mostrou vantagens

Coordenador de Comissões Permanentes do Senado, Bruno Cunha Lima relata um sentimento de “aprensão” com tantas novidades a serem implementadas de uma só vez. A mistura entre o sistema remoto e o sistema presencial para os senadores era a principal delas. No caso da CRE, que tinha a pauta mais extensa, havia também o desafio de integrar dezenas de sabatinas numa única reunião, algo que não é praxe.

O resultado, porém, aponta para o futuro das audiências no Senado.

— É uma economia muito grande para o Senado e um benefício aos sabatinados, que não precisam vir ao Brasil só para isso — aponta, lembrando que é comum que embaixadores e cônsules sejam transferidos diretamente de um posto diplomático no exterior para outro, e, no meio do caminho, precisem passar por Brasília para a sabatina.

O presidente da CRE em 2020, senador Nelsinho Trad (PSD-MS), também considera as sabatinas virtuais como um “caminho sem volta”.

— Deslocar um embaixador do posto onde está atuando só para vir a Brasília e depois voltar gera um gasto para o erário que poderá ser economizado. As reuniões foram mais dinâmicas. Esse legado não vai se perder — garante.

A CRE fez quatro reuniões em setembro e duas em dezembro para analisar as nomeações diplomáticas do governo. A equipe técnica do colegiado conseguiu montar um calendário que reunia até 11 candidatos em cada sessão por videoconferência, equilibrando os diferentes fusos horários de cada um deles. Bruno Cunha Lima lembra que os testes do sistema com os diplomatas, na véspera de cada encontro, eram sempre ocasiões curiosas.

— Muitos deles não se viam desde os tempos do Instituto Rio Branco, então deixávamos eles conversando — relata.

O plenário que sediou todos os seis colegiados foi o de número 3 da Ala Senador Alexandre Costa, o mais espaçoso do prédio das comissões. Na sua cabine de controle audiovisual foi instalada uma placa de vídeo que integra o sistema de câmeras e microfones do plenário com a plataforma Zoom, permitindo a interação entre os senadores presentes e os que acompanhavam virtualmente, além dos convidados. Ao todo, a arena viu 17 reuniões, espalhadas em três séries nos meses de setembro, outubro e dezembro.

Nem todos os encontros com nomeados foram virtuais. As sabatinas são momentos de “olho no olho”, em que os parlamentares medem os candidatos a posições de relevância na administração federal e têm a oportunidade de confrontá-los em proximidade. Para alguns cargos, esse contato não foi dispensado. A CAE optou por sabatar in person o ministro da Secretaria-Geral da Presidência, Jorge Oliveira, que foi indicado para o TCU. E a CCJ, principalmente, recebeu seus avaliados no plenário da comissão, como foi o caso do juiz federal Nunes Marques, aprovado para ministro do STF.

Depois da sabatina, vem a votação. Um plenário de comissão tem apenas um posto para votação secreta, localizado dentro de uma pequena casa de máquinas de onde são monitorados os equipamentos audiovisuais e o sinal de televisão do plenário. Os senadores, tradicionalmente, entram lá um por um e registram seus votos.

Para evitar filas e aglomerações, a Secretaria de Comissões e o Prodasen instalaram urnas adicionais: dois totens provisórios nos corredores do Senado e dois nas garagens. Estes últimos permitiam que os senadores votassem sem sair dos seus carros e eram ideais para parlamentares de grupos de risco (como os mais idosos), que acompanhavam as sabatinas e audiências de seus escritórios e depois se dirigiam ao Senado apenas para o voto. Em cada par dessas estruturas, uma foi usada pelas comissões e a outra ficou de reserva. Depois, todas elas foram aproveitadas pelo Plenário principal, quando as indicações chegaram para a votação definitiva.

Um segundo plenário também foi equipado com a placa de vídeo especial para integrar sessões presenciais e remotas e ficou de prontidão para sediar reuniões das comissões — o que acabou não sendo necessário. Sua cabine audiovisual seria o sexto posto de votação.

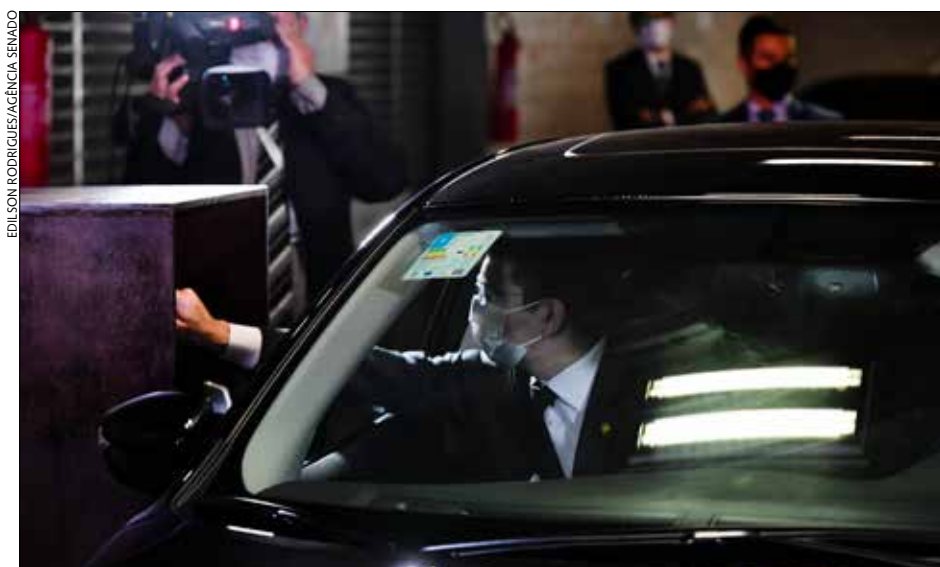
Apesar das atividades reduzidas e das rotinas adaptadas, o senador Nelsinho Trad julga que as comissões permanentes não sofreram prejuízo na sua atribuição de monitorar as nomeações do Executivo. As reuniões remotas, pelo contrário, podem renovar o arsenal das comissões, oferecendo versatilidade para elas exercerem suas prerrogativas de fiscalização do Executivo.

O consultor Gilberto Guerzoni pondera, por exemplo, que a capacidade de fazer sabatinas e oitivas à distância com desenvoltura pode garantir ao Senado mais poder de barganha na convocação de autoridades federais para prestação de contas.

— Há uma logística dificultada pela questão de agenda, mas agora um ministro não precisa nem se deslocar do seu gabinete para comparecer. Pode até estar em outra cidade. Também enfraquece a alternativa de mandar um representante, que era comum e acabava reduzindo a importância da reunião.

Uma conclusão certa é que a ferramenta dará novos poderes aos presidentes das comissões. Na hora de promover audiências, eles poderão fazer a opção entre ter eventos exclusivamente presenciais ou abrir o sistema virtual para participações externas, dependendo da necessidade do momento e da conveniência política. Será mais uma dobra no leque de comando desses parlamentares que já ocupam posições influentes dentro do Senado.

Já as votações remotas são uma ferramenta mais delicada, que a Secretaria-Geral da Mesa e a direção da Casa hesitam em naturalizar. Mesmo assim, o Congresso agora aprendeu que pode deliberar sem se reunir presencialmente, e é difícil imaginar que essa alternativa não vá ficar guardada num compartimento de fácil acesso.



Sem sair do carro, Randolfe Rodrigues vota em um dos totens provisórios instalados na garagem do Senado

EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



Luiz Brião - PGE/SC

Mr. Ramonco Carneiro - TCU

Dep. Federal Norma Pereira

Professor Tierski - Sec. de Infr.

Dep. Federal Carlos Chiodini

Min. Augusto Nardes - TCU

Sen. Esperidião Amin

Dep. Federal Angela Amin

Prodasen

RTS

Zoom não funciona ou está fora
download

Downdet

Problema

20

18

12

6

0

Maior participação popular virtual é legado da pandemia ao Senado

Reportagem publicada em 31/5/2021
Por Guilherme Oliveira

Todos os esforços empreendidos para manter o Senado em funcionamento durante a pandemia de covid-19 sempre esbarraram no mesmo ponto intransponível: com a atividade parlamentar à distância, não há como trazer a sociedade fisicamente para dentro, como antes. O “bunker” de onde são conduzidas as sessões remotas não tem galerias. Sem as comissões, não há audiências públicas. Com as portas fechadas à circulação do público, calou-se o “sopro de gente” — expressão cunhada por Ulysses Guimarães para descrever a movimentação de cidadãos pelos corredores do Congresso durante a Assembleia Constituinte, em 1987-1988.

Dadas essas limitações, a participação popular no Senado poderia ter sido resumida a uma baixa circunstancial da pandemia. Em vez disso, novas formas de interação com os parlamentares ganharam força e indicaram que podem se impor como canais preferenciais para a sociedade civil organizada. O passo decisivo para isso seria o reconhecimento e a incorporação oficial desses canais pelo próprio Senado.

Em acréscimo, as ferramentas já existentes de participação virtual que a Casa oferece apontam para um futuro em que o cidadão poderá ter mais possibilidades de alcançar diretamente os assuntos parlamentares e intervir neles. A experiência de um ano em que o único contato possível com o Senado era o virtual demonstrou que esses instrumentos de aferição da vontade popular estão prontos para incorporar mais responsabilidades no futuro próximo.

Mas a pandemia não ofereceu apenas a oportunidade de testar mais a fundo as portas da participação popular no Senado. Os tempos de crise e provação

trazidos pelo vírus e suas complicações sociais expuseram um quadro de demandas que não podia ser ignorado pelas autoridades públicas. Também instaram os cidadãos a procurarem seus direitos com intensidade renovada. Nesse processo, eles puxaram seus representantes para um plano de possibilidades de convívio que eram, até então, pouco exploradas no trabalho legislativo.

Essa é a percepção do senador Paulo Paim (PT-RS). Para ele, foram “tempos de sensibilidade”, que ofertaram a ele e aos colegas um choque de realidade quanto à vulnerabilidade do mundo ao seu redor. Ao mesmo tempo que testemunhavam a luta pela vida de pessoas afligidas pela covid-19 e por problemas sanitários e econômicos, os senadores sentiam a frustração por estarem longe da sua trincheira parlamentar.

No caso de Paim, a principal trincheira naquele momento era a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH), que ele presidia em 2020. O senador se intitula o “campeão das audiências públicas”, fama conquistada principalmente ao longo dos seus quatro mandatos intermitentes no comando da CDH — o colegiado do Senado mais prolífico na realização de encontros com a sociedade.

O fechamento das comissões em 2020 interrompeu o calendário da CDH, mas não fez com que as audiências públicas deixassem de acontecer. Isso porque, segundo relata o senador, elas não são um produto do Senado em funcionamento. Na verdade, a afirmação contrária é mais correta.

— Quem provoca a audiência pública normalmente não sou eu. É uma demanda que vem da sociedade.



| *Galerias do Plenário lotadas durante as votações da Assembleia Nacional Constituinte...*

Audiências públicas servem a vários objetivos no Congresso. Elas podem instruir diretamente projetos de lei em discussão, trazendo especialistas e representantes de setores afetados para exporem os seus pontos de vista. Podem provocar e alimentar debates sobre temas variados, que não estão necessariamente no radar dos parlamentares — mas podem entrar, justamente em função das audiências que chamam a atenção para eles. Além da programação em si, a própria organização de uma audiência movimentam a vida política, colocando lideranças sociais em contato umas com as outras e criando oportunidades para reuniões com parlamentares e visitas a gabinetes do governo federal. Ao longo de todo o processo, a população é convidada a assistir ao evento, com acesso franqueado às comissões.

Por mais que as audiências sejam vetores que facilitam todos esses propósitos, eles estão sempre em curso. Assim, Paulo Paim conta que aprendeu a suprir a impossibilidade de audiências formais com reuniões virtuais, aprimorando sua atuação nas redes. Ele transferiu os compromissos da CDH para

seu gabinete e continuou promovendo eventos com a própria equipe.

— Acho que me comunico muito mais agora do que antes da pandemia. Antes, ficava mais preso aos espaços institucionais. Ao ficar isolado, comecei a usar mais as plataformas de comunicação por conta própria. São ferramentas que já estavam disponíveis, mas a gente quase não usava.

O senador percebeu que os cidadãos, já mais desenvoltos, passaram a perguntar sobre grupos on-line, listas de transmissão, qualquer tipo de ambiente onde pudessem acionar o parlamentar. Foi o sinal para que quem ainda não se valia desses canais começasse a fazê-lo.

Hoje Paim se reúne todos os dias (virtualmente) com as equipes de seus dois escritórios, em Brasília e no Rio Grande do Sul, para debulhar os pedidos que são recebidos pelas centrais e transformá-los em eventos. Vale tudo: reuniões, videoconferências, lives, entrevistas. Quando o tempo não permite uma participação ao vivo, o senador grava mensagens em vídeo, o que multiplica a sua presença. Chats e mensagens permitem interação e feedback em tempo real.



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

| ...em contraste com as sessões do Senado no bunker; local restrito a poucos senadores e servidores

Nenhuma dessas práticas é, a rigor, uma audiência pública, pois elas não têm a chancela do Senado; são compromissos pessoais do senador. Com isso, há desvantagens: ele não pode contar com o apoio técnico das comissões ou com a cobertura dos veículos de comunicação da Casa. Porém, todo o espírito das audiências e o seu intuito de fazer a voz da sociedade chegar aos parlamentares se mantêm.

— Esse contato que a gente acaba tendo não é mais pessoal, mas é mais permanente e fortalece mais o nosso trabalho. A partir daqui, podemos ver, como nunca, que é possível interagir muito mais com a população.

Com os eventos dispersos pelas redes sociais dos senadores, cada um deles acaba sendo mais um diálogo entre o seu organizador e as suas bases, com a ocasional participação de colegas ou autoridades. Essas iniciativas não precisam acabar, mas Paim acredita que a oficialização institucional das audiências virtuais deve reduzir a pulverização e estabelecer fluxos mais colaborativos.

— Pela forma de cada [senador] atuar, ele pode se

apaixonar ou não, mas incorporando essas ferramentas vamos acumular um potencial enorme de pessoas, que querem participar. Acho que saberemos trabalhar melhor com as tecnologias usando todo o esquema do Senado, que já tem um arsenal positivo de comunicação, mas sempre pode ser ampliado.

Algumas comissões já têm feito audiências virtuais em 2021, conduzidas pelos seus presidentes a partir do Plenário ou mesmo de seus gabinetes, por meio da plataforma de videoconferências Zoom (a mesma usada nas sessões deliberativas remotas). Os trabalhos ainda estão em rotina contida, mas o modelo vislumbrado para o pós-pandemia poderia cobrir várias audiências simultâneas — a limitação seria apenas o número de licenças do Zoom nas mãos do Senado — ao longo de vários dias da semana. Outra vantagem das audiências remotas é a possibilidade de expandir o leque de participantes, abrindo mais espaço para convidados que não possam viajar para Brasília na data marcada.

Com isso, a participação virtual se firmaria como uma vertente oficial e corriqueira do trabalho parla-



Entusiasta das audiências públicas, Paulo Paim conta que aprendeu a usar novas plataformas de comunicação

mentar, combinando os recursos das plataformas digitais às estruturas de apoio legislativo do Senado.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Algumas dessas estruturas já estão familiarizadas com a otimização da participação social à distância. Desde 2012, o Senado conta com o Portal e-Cidadania, que concentra vários mecanismos por meio dos quais o cidadão pode se posicionar nas atividades legislativas. A interação com audiências é apenas uma possibilidade: a pretensão do e-Cidadania é ser um espaço onde o cidadão possa intervir em projetos de lei em todas as suas etapas, desde a sua criação.

No que se refere às audiências públicas, o e-Cidadania direciona perguntas e comentários para os convidados e senadores participantes. Os visitantes do portal já podem começar a deixar suas manifestações desde que a pauta da audiência vem a público. Isso pode ser feito tanto pelo próprio site quanto pela central telefônica Alô Senado.



Para Alisson Queiroz, público que participa de audiência à distância pode até interagir melhor com os senadores

ROQUE DE SÁ/AGÊNCIA SENADO

O coordenador do e-Cidadania, Alisson Bruno Queiroz, acredita que o canal virtual de interação com as audiências pode ser até mais efetivo do que a presença física dentro do plenário da comissão para assisti-las.

— O Senado não permite manifestações do público dentro dos plenários, então o cidadão que está na audiência é um “telespectador presencial”. Quem está participando à distância consegue chegar à mesa do senador — explica.

O aproveitamento das manifestações de internautas sempre depende da disposição do senador que está comandando a audiência, mas hoje o interesse dos parlamentares para isso é bastante consolidado, segundo Alisson. Muitos até dispensam a moderação feita pela equipe do e-Cidadania e preferem selecionar eles mesmos quais comentários vão usar na audiência. Antes da pandemia, cerca de 70% das audiências públicas contavam com intervenções vindas do público, segundo acompanhamento feito pela equipe do portal.

A abertura da interação com dias de antecedência é outra vantagem da participação virtual, pois os interessados em fazer considerações para a audiência não precisam se vincular ao horário marcado — que, em geral, é no meio do dia de trabalho.

— A maioria das pessoas não vai ter aquele momento exato para participar da audiência. A participação prévia, inclusive, tem muito mais chance de chegar à mão dos senadores, porque a preparação é feita antes de o evento começar, e pode influenciar o próprio evento.

PORTA DE ENTRADA

O e-Cidadania também é a porta de entrada para outros eventos interativos do Senado, como palestras, sessões de debates, sabatinas e lives da TV Senado. Os comentários feitos pelos usuários do portal podem ser aproveitados em mais de um evento.

Alisson Queiroz observa que o motor da participação do cidadão nas atividades do Senado é a reciprocidade: ele precisa sentir que está sendo ouvido e que sua intervenção faz diferença. Por isso, o e-Cidadania trabalha em ferramentas de feedback para

conseguir mostrar ao participante o resultado da sua ação. Se o comentário for usado em uma audiência, já é possível chegar a ele por marcações no registro em vídeo.

A interação em audiências não é o recurso de maior destaque do Portal e-Cidadania. Esse posto cabe ao canal de ideias legislativas. Ele é uma versão simplificada da iniciativa popular de leis, que exige envolvimento de 1% do eleitorado nacional para remeter uma proposta para o Congresso Nacional.

No e-Cidadania, um único cidadão pode apresentar um embrião de lei. Assim como nos comentários para audiências, é possível iniciar o processo pelo portal ou por telefone. Uma terceira via, inaugurada em 2019, é enviar um vídeo em língua brasileira de sinais (Libras).

Após passar por uma triagem que verifica se ela não é ofensiva ou inconstitucional, a ideia legislativa fica exposta no portal por quatro meses. Durante esse período, outros visitantes podem impulsionar a ideia. Se ela receber apoio de 20 mil pessoas, segue para as mãos dos senadores, na forma de sugestão. A CDH, então, decide se a transforma num projeto de lei.

A ideia legislativa oferece uma alternativa facilitada para que os brasileiros vejam suas criações sendo discutidas no Congresso Nacional. Em nove anos de funcionamento do portal, cerca de 200 ideias tiveram o número suficiente de apoios para serem analisadas pela comissão e elas geraram 27 projetos de lei. Para efeito de comparação, apenas cinco projetos de iniciativa popular conseguiram cumprir todas as barreiras burocráticas desde a promulgação da Constituição Federal, há mais de 30 anos.

Mesmo que uma ideia não atinja os 20 mil apoios necessários, ela pode seguir adiante se for notada e “adotada” por um senador. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a primeira ideia cadastrada em Libras no portal, que se tornou o PL 5.961/2019. A proposta “Inserir o ensino de Libras nos currículos do ensino fundamental e médio” foi pouco notada pelos demais visitantes do site, mas capturou a atenção da senadora Zenaide Maia (Pros-RN), que apresentou um texto com o mesmo teor. Na sua exposição do projeto, a

senadora credita a autora original: Anne, uma estudante de Brasília.

De olho no potencial das ideias legislativas com os estudantes, o e-Cidadania lançou, em 2020, as oficinas legislativas. São atividades a serem desenvolvidas em sala de aula, instando os alunos a desenvolverem projetos de lei, discutirem entre si e votarem. De acordo com a cartilha, disponível para professores no Portal e-Cidadania, as ideias aprovadas pela turma podem ser cadastradas no site. Como foi lançado no ano da pandemia, o projeto já pôde ser experimentado, logo de cara, no contexto virtual de aulas à distância.

Ao tentar expandir a rede de participação popular com iniciativas como essa, levando a plataforma até o público em vez de esperar que ele venha até ela, o portal persegue também outro dos seus objetivos: fami-

liarizar o cidadão com o processo legislativo. Novamente, os recursos virtuais mostram sua importância.

— Como já se naturalizou a participação em eventos, nossa intenção agora é naturalizar outras partes do processo, principalmente envolvendo os projetos — diz Alisson.

Hoje o e-Cidadania traz a possibilidade de consulta pública a projetos de lei: os cidadãos podem acessar a página de qualquer proposição e votar numa enquete simples, dizendo se concordam ou não com o texto. O resultado não vincula nenhuma decisão dos senadores, mas mostra a eles uma medida do sentimento da sociedade.

Essa ferramenta é a mais simples do portal, mas também a mais explorada: já foram mais de 20 milhões de votos em todas as proposições que tramitam



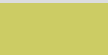















Ideias legislativas

SUGESTÕES MAIS APOIADAS NO PORTAL E-CIDADANIA (20/3/2020 A 21/5/2021)

Tema	Projeto	Apoios
Prorrogação do auxílio emergencial enquanto durar a pandemia	SUG 18/2020	73,3 mil
14º salário para aposentados durante a pandemia	PL 3.657/2020	66,4 mil
Torna a pedofilia crime inafiançável	SUG 12/2021	55,1 mil
Rejeição da PEC da reforma administrativa	SUG 10/2021	44,1 mil
Transferência do orçamento do fundo partidário para ações de combate à pandemia	SUG 8/2020	42,6 mil
Fim do alistamento militar obrigatório	SUG 8/2021	39,4 mil
Distribuição gratuita de absorventes em postos de saúde	SUG 7/2021	36,7 mil
Redução da remuneração de parlamentares em 50%	SUG 6/2020	31,2 mil
Criação de uma bomba atômica brasileira	SUG 31/2020	27,9 mil
Criação de abono de R\$ 2 mil para aposentados, pensionistas e beneficiários do BPC	SUG 15/2020	26,5 mil

Consultas públicas

PROPOSIÇÕES MAIS VOTADAS NO PORTAL E-CIDADANIA (20/3/2020 A 21/5/2021)

Tema	Proposta	Origem	A favor	Contra	Total de votos
Implementação do voto impresso	SUG 9/2018	Ideia Legislativa	534,4 mil 	 580,9 mil	1,1 milhão
Piso salarial nacional da enfermagem	PL 2.564/2020	Senador	974,8 mil 	4,9 mil	979,7 mil
Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet	PL 2.630/2020	Senador	353,2 mil 	 424,8 mil	778 mil
Criação do Imposto sobre Grandes Fortunas	PLP 183/2019	Senador	333,4 mil 	7,4 mil	340,7 mil
Estatuto da Gestante	PL 5.435/2020	Senador	42,8 mil 	 292,3 mil	335,1 mil
Criminaliza o ensino de "ideologia de gênero"	SUG 24/2018	Ideia Legislativa	68,2 mil 	 156,3 mil	224,5 mil
Reduz contribuição de empresas ao Sistema S	MP 932/2020	Poder Executivo	3,2 mil 	 159,4 mil	162,7 mil
Muda forma de escolha de reitores de universidades federais	MP 914/2019	Poder Executivo	53,5 mil 	 94 mil	147,5 mil
Permite nomeação de reitores sem consulta à comunidade acadêmica durante a pandemia	MP 979/2020	Poder Executivo	53,4 mil 	 89,3 mil	142,8 mil
PEC Emergencial	PEC 186/2019	Poder Executivo	4,7 mil 	 133,9 mil	138,6 mil

pelo Senado. O caminho para aprimorá-la passa pelo aprofundamento. Hoje o público pode apenas manifestar se gosta ou não do projeto como um todo, mas eventualmente poderá opinar sobre trechos específicos e detalhar suas críticas ou elogios.

PESQUISAS DE OPINIÃO

Criação, debate, tramitação: todas as etapas do processo legislativo podem ser alcançadas pelos recur-

sos de participação à distância com os quais o Senado já conta. As experiências de um Parlamento quase que totalmente virtual a partir de 2020 chamam a atenção para as dimensões de representatividade que eles podem trazer para a Casa em qualquer tempo.

O volume de participações pelo e-Cidadania vem crescendo a cada ano, e com ele cresce também a necessidade de melhor entender essa participação. Não é apenas a quantidade ou a frequência de interações

com o processo legislativo que subsidia os senadores. Esses números têm significados e podem até esconder a informação mais relevante sobre eles, se não houver uma apuração mais sofisticada dos meandros da participação popular.

É aí que entra o DataSenado, o único instituto de pesquisas vinculado exclusivamente ao Poder Legislativo. Por meio de trabalhos com rigor e valor estatístico, o DataSenado procura dissecar os temas que mobilizam o público do Senado.

Como explica Elga Lopes, diretora da Secretaria de Transparência (STrans), à qual o instituto está vinculado:

— Nosso papel é levar a opinião pública já balizada para o parlamentar. A interatividade nas redes sociais está muito contaminada pelas *fake news*, pela mobilização de interessados em determinado assunto. Quando vemos uma quantidade de interações, sempre procuramos verificar se aquilo é realmente a opinião da maioria.

O DataSenado nasceu em 2005. Naquele ano, um grupo de servidores decidiu aproveitar as horas vagas do call center que prestava o serviço de Ouvidoria do Senado para fazer pesquisas de opinião sobre projetos de lei em discussão. A primeira grande tarefa foi ajudar na elaboração da Lei Maria da Penha, que estava sendo elaborada e seria promulgada no ano seguinte.

De lá para cá o núcleo ganhou fôlego. As pesquisas continuam sendo feitas majoritariamente por telefone, usando uma central terceirizada para aplicar questionários elaborados pela pequena equipe do DataSenado. Há também a realização de grupos focais para pesquisas qualitativas e enquetes na internet — estas, mais simples, têm a função adicional de cultivar o cadastro de contatos do instituto, já que é preciso deixar dados pessoais para participar.

Como o DataSenado existe para municiar os parlamentares de informações contextualizadas sobre necessidades sociais e opiniões públicas, o grosso do trabalho é fruto de demandas diretas dos gabinetes ou das comissões. O instituto também faz pesquisas por iniciativa própria, a partir da observação dos debates cotidianos do Congresso, mas a maior parte

do tempo e dos recursos é empregada para atender ao que os senadores precisam diretamente.

Elga diz entender que as novas ferramentas digitais trouxeram mais riqueza de informação para a participação política da sociedade, mas também mais ruído. Nesse cenário, uma casa legislativa precisa saber separar o joio do trigo.

— O DataSenado é o GPS da interatividade. Não adianta ter milhões de pessoas [falando] se aquilo não for estatisticamente representativo. Temos que identificar quem são as pessoas reais, quem são as que estão se manifestando e por qual razão.

O contato por telefone, segundo Elga, ajuda a incorporar ao campo de visão do Senado parcelas da população com menos recursos de acesso à internet. O DataSenado também trabalha em parceria com o e-Cidadania para que um complemente o trabalho do outro. O instituto, por exemplo, procura os visitantes do portal que cadastraram ideias legislativas ou deixaram comentários para saber se eles estão acompanhando o desenrolar da sua participação.

A pandemia, ao puxar mais o olhar dos parlamentares para as vulnerabilidades sociais — conforme disse o senador Paulo Paim —, também afetou o tipo de orientação que eles pediram ao DataSenado. O instituto, que faz cerca de 20 pesquisas de temas variados por ano, realizou, em 2020, 12 só sobre a pandemia. Entre os temas explorados: se os brasileiros têm plano de saúde; quantas pessoas achavam que já haviam contraído covid-19; como é a situação de conectividade doméstica dos estudantes. Temas relevantes para o momento e coincidentes com a situação do Senado, cujas votações estavam praticamente monotemáticas.

As limitações do trabalho remoto também fizeram a pequena equipe repensar planos. As pesquisas qualitativas (aquelas focadas em aprofundar o assunto, a partir de um grupo selecionado de participantes) ficaram prejudicadas, pois são realizadas presencialmente. O instituto já estuda meios de organizar grupos focais virtuais. Isso, a princípio, poderia transferir toda a sua atuação para o ambiente virtual.

Por outro lado, a pandemia não afetou a capacidade de fazer pesquisas quantitativas (que medem o tamanho estatístico das posições sobre os assuntos



*Elga Lopes, da Secretaria de
Transparência: “Nosso papel
é levar a opinião pública já
balizada para o parlamentar”*

estudados). Os operadores telefônicos tiveram suas estações de trabalho roteadas para suas casas e puderam continuar as coletas de informações.


É justamente nas pesquisas quantitativas que mora o desafio maior para que o instituto, e outros como ele, prove o seu valor nesta era de canais de participação que transbordam de potencial e conteúdo. Com a roda do protagonismo individual sempre girando nas redes sociais, usuários falando o que pensam sem filtros, seria plausível que as pesquisas de opinião caíssem em desuso. Afinal, não parecia mais necessária a presença de um *gatekeeper* (servidor responsável por filtrar tentativas de contato com a instituição) informando à sociedade o que as pessoas pensam — as próprias pessoas se encarregam de fazer isso. Mas, para Elga, a realidade se apresentou diferente.

— A importância recente das redes sociais deu a falsa impressão de que elas matariam as pesquisas de opinião. Com o tempo, e o amadurecimento coletivo, vimos que a rede social é uma fonte de informação, mas não substitui uma pesquisa.

O processo legislativo se beneficia da participação social nos seus desdobramentos, e hoje o caminho para isso é mais aberto do que nunca. Como se vê, o próprio Legislativo explora ferramentas que dão a esse acesso várias caras diferentes. A participação, como forma de exercício direto da cidadania, se qualifica com essa variedade de portas de entrada, que não se resumem a assistir ao processo acontecer, mas se manifestam na forma de intervenções reais sobre ele. Ao mesmo tempo, o Senado aproveita melhor os subsídios da população quando adota diante deles uma atitude proativa, de não apenas ouvir, mas dialogar.

Nesse sentido, a interação virtual se destaca como a fronteira com maior potencial. Isso ficou evidente num ano em que o Senado precisou confiar nas suas plataformas e na iniciativa dos seus membros — senadores, servidores e colaboradores — para aprimorar o contato à distância com a sociedade.



A blue-tinted photograph showing the silhouette of a person wearing a face shield, likely a healthcare worker, in a hospital corridor. The person is in the foreground, looking towards the right. The background is a brightly lit hallway with doors and a person in the distance.

Nos bastidores, medidas administrativas garantem o trabalho

Reportagem publicada em 12/6/2021
Por Guilherme Oliveira

Negociações, debates, audiências, sabatinas, votações. Todas essas atividades são o pulso do Senado, uma Casa legislativa incumbida de fazer política, legislar e fiscalizar o governo — papéis que ocupam o noticiário e as atenções do público brasileiro e definem a instituição aos olhos do país. As articulações são laboriosas e as decisões têm grande impacto. Entretanto, ao olhar por baixo da cúpula convexa do Congresso Nacional, o que se verá é a imensidão das operações corriqueiras de um órgão público de abrangência nacional, com mais de 8 mil funcionários, e suas rotinas cronometradas.

Manter o Senado funcionando durante a pandemia de covid-19 não foi uma questão de viabilizar apenas a dimensão política e os espaços ocupados pelos senadores. Esses, claro, são a culminação de todos os esforços da Casa. Ocorre que, assim como os parlamentares, os servidores também estavam isolados e afastados do local de trabalho, ou encarando a incerteza do vírus à solta no seu cotidiano. A eles precisou ser oferecida uma estrutura que, se não foi inovadora como o Sistema de Deliberação Remota (SDR), deveria pelo menos injetar previsibilidade e consistência nos seus expedientes modificados.

Essa estrutura compreende vários níveis. Soluções tecnológicas, medidas sanitárias e cuidados médicos se combinaram numa rede de apoios ao longo do ano de 2020 para estabelecer o que viria a ser o novo ambiente de trabalho dos servidores: virtual e remoto em muitos casos; presencial, mas adaptado, para alguns. No horizonte daqueles responsáveis por tecer essa rede, a preocupação, além de permitir a continuidade do dia a dia das diversas áreas do Senado,

era manter acesa a chama de comunidade entre os colegas distanciados.

No começo de tudo, porém, não havia muito tempo para ponderações. A covid-19 chegou ao Brasil no final de fevereiro de 2020 e em duas semanas já era a grande preocupação do país. O vírus impôs uma crise sanitária sem precedentes, exigindo dos gestores que agissem quase por reflexo nas duas frentes que precisavam ser abordadas: proteger os funcionários e dar sequência aos trabalhos da Casa.

Naturalmente, boa parte da responsabilidade pelas primeiras decisões cruciais, aquelas destinadas a erigir um escudo contra a covid-19, recairia sobre o Sistema Integrado de Saúde do Senado (SIS). O setor conta com uma pequena equipe de médicos, mantém postos de atendimento no Senado e gerencia o plano de saúde dos servidores. Logo no início de março, o SIS procurou o aconselhamento de um epidemiologista da Universidade de Brasília (UnB) e começou a formular medidas para a redução de riscos de contaminação no ambiente interno, com base no conhecimento científico disponível sobre a doença naquele momento, que era ainda limitado.

Em uma primeira etapa, o acesso aos prédios do Senado e a circulação foram restritos, e estabeleceu-se um sistema para detecção e afastamento de casos suspeitos. O SIS tinha consultórios abertos e um serviço de WhatsApp — o “coronazap” — para servidores que suspeitassem ter a doença.

Daniele Calvano foi a médica do SIS nomeada para coordenar as ações de combate à covid-19 no Senado. Ela havia sido coordenadora-geral do serviço entre 2015 e 2019, e foi essa expertise recente à frente

da área que garantiu a sua convocação para a tarefa.

— Sentimos a necessidade de ampliar o atendimento que a gente fazia presencialmente nos postos para diminuir a circulação na Casa, e também pela consciência de que lá fora, nos sistemas público e privado, a procura estaria grande. Criamos um mecanismo para atender à distância porque não dava para esperar.

A equipe logo enxergou que o plano dependia de mais proatividade. A prevenção teria pouca chance de sucesso se os servidores não fossem integrados às informações que orientavam os protocolos de segurança sanitária. Não bastaria que o serviço médico distribuísse comandos se a comunidade do Senado estivesse às cegas. Assim, o próprio protocolo desenvolvido para o controle de entrada às dependências foi convertido em uma ferramenta didática.

— Observamos nos nossos atendimentos que muitos pacientes não sabiam que alguns sintomas podiam ser de covid-19, porque eles são comuns a muitas enfermidades. Coisas que hoje em dia parecem simples e óbvias, mas na época não eram. Sentimos a necessidade de que as pessoas fizessem uma autotriagem para detectar o que seriam fatores de risco de infecção — relata Daniele.

ACESSO CONTROLADO

A autotriagem é um questionário que qualquer pessoa que entra no Senado precisa preencher, respondendo se manifestou nos dias anteriores alguns dos vários indícios da doença, ou se esteve em companhia de alguém que manifestou. No início de 2020 a lista era valiosa, pois reunia o pouco que se sabia, então, sobre os efeitos do vírus. Ao fazer o visitante ou servidor confrontar o seu estado com a realidade da doença, o questionário flagrava casos que poderiam passar despercebidos ao mesmo tempo que gerava conscientização.

Outro motivo pelo qual a autotriagem pesava em importância naquela fase inicial de fortalecimento da segurança sanitária era o fato de que ainda havia poucos testes confiáveis, ou mesmo disponíveis. A partir de julho o SIS conseguiu estabelecer uma rotina de testes periódicos para os servidores que ainda preci-

PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO



Com equipamentos de proteção, policiais legislativos guardam o chamado túnel do tempo, no Senado

savam ir ao Senado — aqueles vinculados ao “bunker” das sessões deliberativas remotas ou de áreas como comunicação e polícia.

Algumas das medidas desenvolvidas pelo SIS se revelaram pioneiras. O “coronazap” foi uma das primeiras experiências abrangentes de telemedicina no país (a modalidade foi aprovada pelo Congresso no final de março). O plano de saúde dos servidores passou a incluir, já no primeiro semestre, a testagem para covid-19 entre os serviços cobertos — antecipando decisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em junho, que tornou essa prática obrigatória.

Para Daniele Calvano, os avanços foram rápidos porque o SIS sempre teve o respaldo da direção da Casa e dos demais setores. Cada medida precisava de campanhas de comunicação, de aquisição de equipamentos, de orientação jurídica.

— A pandemia veio colocar à prova a nossa capacidade de gestão. Faz muita diferença quando a administração superior apoia as medidas técnicas e é focada na produção da comunidade.

Outras medidas de saúde importantes para os servidores, que vieram ao longo da pandemia, foram a expansão da rede hospitalar do plano de saúde — que já estava em curso, mas acabou acelerada — e a antecipação da campanha de vacinação contra a gripe promovida pelo Senado em 2020, de abril para março. Essa última ação foi feita para reduzir as chances de casos de gripe comum se confundirem com casos de covid-19 — lembrando, novamente, que no início do ano o conhecimento da doença ainda era escasso e os testes disponíveis não eram precisos.

O questionário da autotriagem foi acoplado a um sistema virtual desenvolvido pela Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen): um código QR para ser lido pelo celular, gerando um formulário único que é preenchido pelo visitante e depois repassado aos funcionários da portaria, pelo mesmo sistema. Caso seja identificado, a partir dele, um caso suspeito, a pessoa recebe as orientações para buscar o atendimento médico.

EFEITOS NO CLIMA ORGANIZACIONAL

A Pesquisa de Clima Organizacional é realizada a cada dois anos pelo Serviço de Saúde Ocupacional e Qualidade de Vida No Trabalho (SesoQVT). Os servidores são convidados a responder um questionário com as suas impressões sobre sua satisfação com a gestão interna. Na edição de 2020, 35% dos servidores participaram. Na avaliação específica sobre as ações de combate à pandemia, o quesito da preocupação com a saúde recebeu a nota mais alta — 8,8.

O Serviço de Saúde Ocupacional não é apenas um mensurador do ânimo dos funcionários do Senado. Ele também promove suas próprias ações de apoio aos servidores na área da saúde ocupacional. Atenção a insalubridades no ambiente de trabalho e atividades de ginástica laboral são exemplos dessa atuação. Mas o grande trunfo do setor é o atendimento psicossocial, com sessões individuais e em grupo, orientações para gestores e equipes e promoção de debates sobre temas como equidade racial e de gênero ou assédio.

Durante a pandemia, o serviço abriu canais específicos para que os trabalhadores do Senado pudessem externar as suas angústias com o isolamento, o risco



Profissional de saúde do SIS faz teste de covid-19 em servidora: serviço atuou para conter contágio e isolar casos suspeitos

de contágio, a preocupação com entes queridos. Thaís Paixão, chefe do serviço, conta que o “coronazap” se mostrou mais uma ferramenta valiosa para levar servidores a esse tipo de ajuda, em caso de necessidade.

— Além de respostas imediatas e acesso ao médico, o atendimento tinha função de permitir um acompanhamento: se a pessoa fez os exames, se teve resultado, como está lidando. Nisso, às vezes via-se que ela estava precisando de algo mais, uma atenção individual. No início, principalmente, as pessoas se assustavam muito.

Rolf Regehr, um dos psicólogos do núcleo, afirma que o número de atendimentos cresceu no período e descreve o perfil do servidor que começou a procurar os serviços do setor.

— [O “coronazap”] trouxe um público que estava sofrendo por conta da pandemia. Eram tanto pessoas infectadas (ou com parentes infectados ou falecidos) quanto pessoas com medo de sair de casa, ir ao Senado, pegar transporte público. Esse é um novo público que normalmente não atendíamos.

Por sugestão de uma servidora que procurou o serviço, foi criado, já em 2021, um grupo de terapia coletiva, chamado “Atravessando juntos a pandemia”. As sessões são mensais, sempre na primeira segunda-feira de cada mês. A regra para participar é o sigilo, para manter o espaço seguro e acolhedor.

— A conversa é livre e sobre qualquer coisa que as pessoas queiram trazer. Às vezes falam sobre as suas “transgressões” da pandemia, e elas devem ter a liberdade para se desfazer da culpa, do cansaço. Elas se sentem muito aliviadas de poder falar sobre isso sem julgamento — afirma Rolf.

O Serviço de Saúde Ocupacional tem descoberto, ainda, sobre como os servidores do Senado lidam com o trabalho remoto. Ainda não se sabe se a modalidade está no futuro de alguma área da Casa, mas o serviço de qualidade de vida poderá municiar esse processo decisório a partir do aprendizado que tem acumulado sobre o que funciona e o que não funciona.

— Boa parte [dos servidores] gostaria de continuar pelo menos numa modalidade híbrida. O lado ruim é o prejuízo nas relações, a perda da convivência, e alguns têm menos condição de ter um ambiente bem preparado para isso. O importante é conseguir se beneficiar da parte positiva sem perder o que tem de bom no [modelo] presencial — acredita Thaís.

Os psicólogos do serviço têm se debruçado mais sobre os estudos dos efeitos de ambientes dispersos e virtuais na saúde mental de trabalhadores, e Rolf alerta para as dificuldades que podem surgir na separação entre o pessoal e o profissional.

— Muitas vezes as pessoas não têm o lado simbólico do trabalho, como o ato de bater o ponto. Ficou

um espaço turvo. Os *workaholics* trabalham muito mais, as pessoas com menos dedicação acabam por priorizar outras coisas. É importante levar em consideração esse equilíbrio.

FOCO NO TELETRABALHO

O Prodasen também foi essencial para o cumprimento da segunda etapa de restrições de acesso ao Senado: o teletrabalho. A partir de recomendação do SIS, essa modalidade foi estabelecida como preferencial para todos os servidores, e obrigatória para os grupos de risco, a partir do dia 16 de março de 2020. Como os servidores não podiam ficar sem os arquivos e programas que usam nas suas tarefas, o Prodasen precisou disponibilizar, praticamente do dia para a noite, o acesso remoto às redes e estações de trabalho para todos na Casa. Isso representou uma expansão desse serviço em mais de 20 vezes — cerca de 300 servidores, somente, tinham permissão e ferramentas para trabalhar de casa antes da pandemia.

Pelo acesso remoto é possível chegar à rede interna de computadores do Senado, com seus diretórios de arquivos úteis aos servidores e que não podem ser expostos à rede mundial. Os servidores também usam vários serviços on-line no seu dia a dia: a intranet, que contém algumas funções que só podem ser operadas a partir da rede interna, é o que se chama de extranet. Alguns softwares de gestão de pessoas, por exemplo, estão apenas na extranet.

Os computadores físicos do Senado estão automaticamente conectados à rede interna, mas um computador doméstico precisa que essa porta lhe seja aberta. A forma usual de fazer isso, no Senado, é o token: uma chave virtual inscrita em um pen drive que, ao ser conectado ao computador, integra-o à rede. O Prodasen tem um número limitado desses aparelhos, já em mãos de servidores autorizados, mas para a rotina finita do trabalho doméstico o setor foi em busca de uma solução alternativa.

O diretor do Prodasen, Alessandro Albuquerque, relata que eles optaram pelo método da rede privada virtual, ou VPN, na sigla em inglês.

— É como se eu lançasse um cabo de rede da nossa central de dados até a sua casa. Estabeleço um

EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



Fotógrafo da Agência Senado e policial legislativo em ação: áreas tiveram de manter trabalho presencial na pandemia

canal limpo dentro da internet pública para você passar. É mais seguro que eu forneça para cada usuário um token, mas não temos unidades para todos os servidores. Mesmo se eu tivesse o orçamento para comprar mais, não valeria a pena: ficaria muito caro e elas não teriam uso depois.

ACESSO À DISTÂNCIA

O acesso remoto por VPN demanda apenas que o usuário baixe um programa e use nele login e senha, mas a abertura dessa “porta alternativa” para a rede interna do Senado veio com várias ressalvas para garantir a segurança tecnológica da Casa. Um computador conectado à rede interna pode trazer para ela as suas vulnerabilidades, então o usuário da VPN precisa ter o antivírus em dia, evitar acessar sites e programas maliciosos e proteger as suas senhas.

A VPN é uma mera configuração do *firewall* (barreira de segurança contra ameaças externas) da rede do Senado, e sua liberação depende de um simples comando. A principal objeção à ferramenta não seria de ordem técnica, e sim da perspectiva de avaliação de risco, mas havia bons motivos para superá-la.

— Aí começa a transformação do comportamento do profissional de TI. Muitas áreas são muito conservadoras, especialmente a de infraestrutura, e tem que ser assim, porque as ameaças cibernéticas só crescem. Não dá para fazermos muitas concessões, especialmente por sermos setor público. Mas, quando o pessoal entendeu que o mundo estava parando, começamos a pensar em dar solução.

O Prodasen se preparou para oferecer assistência aos milhares de servidores que passariam a usar o acesso remoto, com a produção de um manual de instruções para todos os usuários e o roteamento do ramal de suporte técnico para as casas dos operadores — que também estavam trabalhando remotamente.

A última etapa do acesso remoto é o acesso à própria máquina de trabalho do servidor. A Microsoft, empresa de serviços tecnológicos que tem contrato com o Senado há três décadas, oferece uma ferramenta chamada protocolo de desktop remoto (RDP, na sigla em inglês), que estabelece a conexão direta entre dois computadores, de modo que o usuário possa operar a sua estação de trabalho a partir do seu computador doméstico. Quando ativada, o usuário enxerga na tela a área de trabalho do computador distante. Assim, pode manipular seus arquivos e também utilizar o certificado digital vinculado à máquina — para assinar documentos de trabalho, por exemplo. Só é possível acionar o RDP quando se está conectado à rede interna, por meio do token ou da VPN.

OPORTUNIDADE PARA INOVAÇÃO

A pandemia foi um tempo de invenções e também de oportunidades. Os grandes atores mundiais do mercado de tecnologia aproveitaram o estouro do home office para distribuir benesses, expor seus produtos e aumentar sua base de usuários, de olho em vendas futuras. Instituições com muitos funcionários estavam em boa posição para se favorecer dessas iniciativas. O Senado recebeu uma oferta da Microsoft: um número ilimitado de licenças do 365 — a linha de serviços corporativos da empresa — por seis meses.

Alessandro aceitou, pensando num experimento. O Senado, que tinha apenas 100 licenças, passou a ter 11 mil, o suficiente para todos os logins da rede interna.

— Já vínhamos debatendo [expandir], mas se eu compro milhares de licenças, elas ficam sem uso e eu tenho que devolver, fica muito feio para um gestor público. Com essas novas licenças abertas para todos, começamos um monitoramento para saber quantos colegas estão usando regularmente. Percebemos que mais de 2 mil pessoas usam. Aditamos o contrato e hoje são 2,8 mil licenças autorizadas, sendo 500 em período de *free trial* [teste grátis] — conta ele.

O SIS e o Prodasen encontravam as soluções e quem batia o martelo e providenciava os meios para materializá-las era a Diretoria-Geral (Dger), o coração administrativo do Senado.

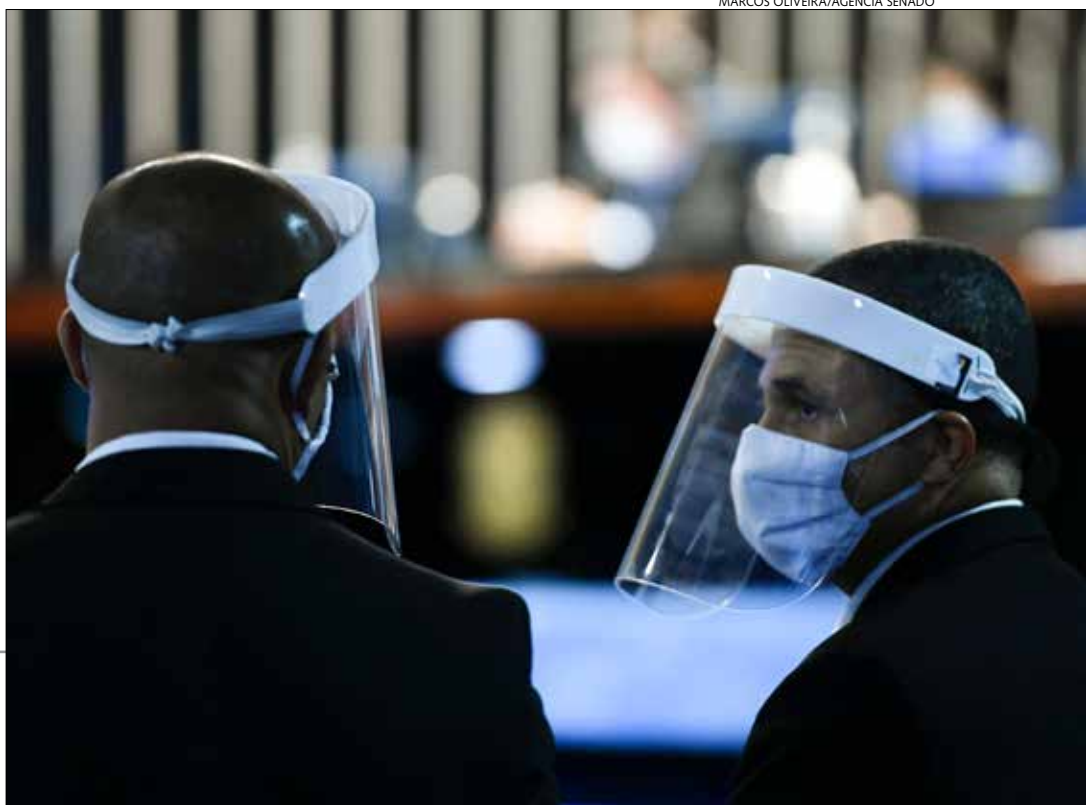
A diretora-geral do Senado, Ilana Trombka, acredita a agilidade para colocar de pé toda a nova estrutura funcional em questão de poucos dias a dois fatores principais: entrosamento e desenvoltura.

O entrosamento se devia ao fato de que os principais gestores envolvidos na criação de um Senado remoto já trabalhavam juntos havia muito tempo. Ilana chefiava a Dger desde 2015, mesmo ano em que Alessandro Albuquerque chegou à Diretoria do Prodasen e Daniele Calvano assumiu a coordenação do SIS. Na Secretaria-Geral da Mesa (SGM), Luiz Fernando Bandeira de Mello ocupava o cargo de secretário-geral desde 2014. Ainda na área legislativa, o Registro Parlamentar vinha com a mesma diretora (Quésia de Farias Cunha) desde 2014, e a Consultoria tinha o mesmo diretor (Danilo Aguiar) desde 2016. Na Secretaria de Comunicação estava a diretora mais recente, Érica Ceolin, desde 2019, mas os seus três chefes de veículos estavam nas funções havia pelo menos três anos. O diálogo entre todos os departamentos que colaboraram para estruturar o Senado na pandemia já vinha de longa data.

ENTROSAMENTO NA GESTÃO

Já quanto à desenvoltura para atuar, a diretora-ge-

MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



Garçons usam máscara e protetor facial para trabalhar no Plenário em sessão semipresencial

ral argumenta que isso é resultado de uma fórmula de gestão que atribui uma orientação mínima a todo o conjunto, mas permite que, abaixo da superfície, ele funcione de forma dinâmica. É a administração “caórdica”, cujo objetivo é estimular o sistema a ser flexível e fortalecer as suas partes individuais. Os resultados são vistos justamente nas crises, quando as ações são rápidas e contam com adesão e comprometimento.

— No resultado geral, parece que a gente estava muito pronto para a pandemia porque levantamos uma estrutura robusta com muita rapidez. Não estávamos prontos, não tínhamos nada preparado, não havia um plano “em caso de pandemia”. Mas o valor da administração é ter os recursos que nos possibilitem reagir. E eu tinha os recursos. Nossos colegas foram muito competentes.

Ilana aponta para a Pesquisa de Clima Organizacional de 2020 como referência para outro elemento de gestão que, segundo ela, estimulou a coesão do Senado: a sensação, entre os servidores, de que a instituição está atenta ao seu bem-estar.

— Os servidores, quando estão empoderados e seguros, podem muito. As pessoas valorizam quando a organização olha para elas e se preocupa com elas. As pessoas estão mais felizes com o Senado, em trabalhar no Senado, porque o Senado colocou a saúde delas num patamar muito alto. E o Senado diz que, para manter isso, precisamos trabalhar, do jeito que for. É um ciclo virtuoso — avalia.

Quaisquer lições que tenham sido aprendidas com as experiências de 2020 precisam ser dosadas com a consciência de que o desafio ainda não acabou. Quase metade de 2021 já se passou e a pandemia continua. O trabalho remoto e as votações virtuais, criações de times de servidores às voltas com contingências que nunca haviam experimentado, continuam. Por enquanto, elas têm vencido o teste do tempo.

— Fomos pioneiros, mas não temos varinha de condão. Outros podem fazer o que a gente fez. Provamos que dá certo. E não dá certo só no Senado, só com esses servidores. Não tem nada mágico, que não seja muito trabalho, dedicação e coordenação de esforços — conclui Ilana.

Olhar solidário na Liga do Bem

Passada a correria inicial para suprir as urgências necessárias para manter o funcionamento operacional do Senado, a questão mais perene do ano, pelo ponto de vista da gestão, foi como continuar fomentando a comunidade mesmo com os servidores afastados e em meio a um tempo de apreensão e isolamento.

A ideia de comunidade não se restringia à cooperação interna entre os servidores. Incluía, também, os laços que o Senado poderia construir externamente com ações sociais e interação com o meio social do Distrito Federal. Se a instituição deu aos seus colaboradores as condições para se protegerem, uma extensão disso é que eles possam se dedicar a melhorar a vida de quem atravessa a pandemia sem esse amparo.

A Liga do Bem é um grupo de voluntariado criado em 2015 por servidores do Senado. Sua origem foi uma sessão do Manhã de Ideias, um programa da Diretoria-Geral que incentiva o brainstorming — técnica de discussão em grupo que se vale das ideias de todos os participantes — entre os servidores para o desenvolvimento de novos projetos. Extraoficial, a liga não faz parte do organograma ou do orçamento da Casa, mas leva o peso da instituição nas suas campanhas. Estas se multiplicaram enormemente com a covid-19, a partir de novas ideias e de um espírito inflamado por um senso renovado de empatia.

A coordenadora do grupo é Patrícia Seixas, que trabalha na assessoria de comunicação da Diretoria-Geral. Ela está na Liga do Bem desde o começo, quando o trabalho se resumia a campanhas de doações de alimentos, agasalhos e brinquedos e promoção de datas comemorativas para grupos vulneráveis. No início de 2020, estavam em curso também as “doações de amor”, com visitas a lares de idosos e de pessoas com deficiência, que tiveram que ser

interrompidas. Mas a pandemia trouxe motivação para uma diversificação drástica das atividades.

— Aprendemos nesse período a ter um olhar mais solidário com o outro, até com a nossa própria equipe. A sensibilidade fica mais aguçada, você percebe mais a dor de pessoas distantes. A pandemia uniu mais as pessoas porque sabemos que elas estão em dificuldade — entende Patrícia.

O terreno coberto pelas ações sociais da Liga é vasto. O universo de distribuição social passou a incluir máscaras sanitárias (confeccionadas por costureiras voluntárias), revestimentos para paredes de casas (feitos a partir de caixas de leite), colchões para moradores de rua, lençóis para hospitais, lenços e faixas para pacientes de câncer.

A comunidade interna também se beneficia das novas ideias. Os lavadores de carro que trabalham nos estacionamentos do Senado, com credenciamento, perderam grande parte da clientela quando os servidores foram para o trabalho remoto. A Liga criou para eles uma rodada de cestas básicas mensais, que supre parte das necessidades domésticas para aliviar a perda da fonte de renda diária.

O volume de doações recebidas cresceu tanto que a Liga mudou seu quartel-general de uma sala de reuniões na Dger para um galpão próximo à gráfica do Senado. Também motivou a criação de um brechó, onde itens excedentes ou inadequados para doação

são vendidos. O dinheiro arrecadado abastece os projetos.

Patrícia acredita na força do coletivo. O trabalho compartilhado não é uma divisão, mas uma multiplicação de forças, numa corrente que, em vez de restringir, estimula. Suas palavras ecoam o que os gestores do Senado entendem sobre o poder da inspiração dentro de um ambiente convidativo.

— Juntos nós somos muito mais fortes. Não acredito num trabalho sem compartilhamento. Se estamos conectados, se compartilharmos o que temos de melhor, com certeza vamos fazer o melhor. Jamais faço as coisas sozinha porque eu sei até onde posso andar, mas quando se tem respaldo favorável você se empodera e passa a tomar decisões que antes não tomava.

O empoderamento, de tão valorizado, é passado adiante. No brechó, as portas estão abertas para que beneficiários das ações do grupo possam contribuir com produções próprias (como roupas feitas à mão), ficando com o dinheiro correspondente às vendas. Um caminho para que essas pessoas construam a própria renda em tempos de dificuldade.

Hoje a Liga do Bem conta com 250 membros regulares, mais um sem número de ajudantes ocasionais. Além disso, há o grupo Amigos da Liga, composto por pessoas que não trabalham no Senado, mas ficam sabendo das atividades por conhecidos ou pelas redes sociais e se interessam em contribuir.

EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



Voluntários em uma das campanhas de arrecadação de alimentos e produtos de higiene promovidas pela Liga

SENADO FEDERAL

06:43 16/12/2020 18:12

Ofício "S" nº 6, de 2020 - Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CNU)

ACRE	ESPÍRITO SANTO	MATO GROSSO DO SUL	PARANÁ	PARANÁ GRANDE DO SUL
Marcio Bittar MDB	Fabiana Contarato REDE V	Nelsinho Trad PSD	Fábio Azevêdo Pedraza	Luiz Carlos Heinze PROGRES V
Sérgio Petecão PSD V	Marcos do Val Podemos	Soraya Thawana PSL	Orionista Guimarães Pedraza	Pablo Palm PT
Márcia Gomes PROGRES	Rosa de Freitas Podemos	Simone Tebet MDB V	Alvaro Dias Pedraza	Luiz Carlos Heinze Pedraza
AMAPÁ	CEARÁ	PARÁ	PERNAMBUCO	PERNAMBUCO
Rosane Caldeiras MDB	Jorge Kajuru Cidadania	Jader Barbalho MDB	Contância Moura MDB	Alessandro Vieira Cidadania
Rodrigo Cunha PROGRES	Vanderlan Cardoso PSD	Zequinho Marinho PSC V	Marcos Rogério DEM V	Rogério Carvalho PT V
Fernando Collor PROGRES	Luiz de Carmo MDB	Paulo Rocha PT V	Acir Gurgacz PDT V	Maria do Carmo Alencar DEM
AMAZONAS	GOIÁS	PARANÁ	PIAUÍ	PIAUÍ
Luiz Lucas PROGRES	Carlos Vinces PSD	Diego Tavares PROGRES V	Mecias de Jesus Republica V	Edoardo Gomes MDB V
Leila Barros PSD V	Rodrigo Pinheiro DEM	Mey Sassano Republica	Teknário Mota PROGRES	Irajá PSD
Rogério Podemos V	Antonio Amadori PSD	José Maranhão MDB		Kátia Abreu PROGRES

DESCRIÇÃO
Indicação de nome de Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho para compor o Conselho Nacional de Justiça - CNU, na vaga destinada ao Senado Federal.

VOTAÇÃO EM ANDAMENTO

QUORUM 25

Votação Secreta
Quorum Qualificado



12/2020 18:12

REFERENCIAL DE VOTACÃO

contraCovid19

Ofício "S" nº 6, de 2020 - Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CNU)

ESTADO DO RIO DE JANEIRO				MATO GROSSO DO SUL				PARANÁ				RIO GRANDE DO SUL			
Marcio Bittar	MDB	Fabiano Conterato	REDE V	Nelson Trad	PSD	Fábio Araoz	Podemos	Luiz Carlos Heinze	PROGRES V	Paulo Paim	PT	Indicação de nome	Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho para o Conselho Nacional de Justiça - CNU, na vaga destinada ao Senado Federal		
Sérgio Petecão	PSD V	Marcos do Val	Podemos	Soraya Throcin	PSL	Oriovisto Guimarães	Podemos	Paulo Paim	Podemos	Lamir Martins	Podemos				
Melão Gomes	PROGRES	Rosa de Freitas	Podemos	Simone Tebet	MDB V	Alvaro Dias	Podemos								
ESTADO DO RIO DE JANEIRO				PARÁ				RIO DE JANEIRO				SERGIPE			
Renan Calheiros	MDB	Jorge Kajuru	Cidadania	Jader Barbalho	MDB	Confúcio Moura	MDB	Alexandre Vieira	Cidadania	Rodrigo Carvalho	PT V				
Rodrigo Cunha	PSDB	Vanderlei Cardoso	PSD	Zequinha Maranhão	Podemos	Marcos Rondon	DEM V								
Fernando Collor	PROS V	Luiz do Carmo	MDB	Paulo Rocha	PT V	Acir Gurgacz	PDT V	Maria do Carmo Zou	Podemos						
ESTADO DO RIO DE JANEIRO				PARANÁ				ROYAMA				TOCANTINS			
Izabel Lucas	PSDB	Carlin Viana	PSD	Diego Tavares	PROGRES V	Mecias de Jesus	República V	Eduardo Gomes	MDB V	Irajá	PSD				
Leila Barros	PSB V	Rodrigo Pacheco	DEM	Ney Sussuana	República	Telmário Mota	PROS	Kátia Abreu	PROGRES						
Reguffe	Podemos V	Antonio Assunção	PSB	José Maranhão	MDB										



Sistema de Deliberação Remota aponta para o futuro do Legislativo

Reportagem publicada em 30/12/2021
Por Guilherme Oliveira

No dia 14 de julho de 2021, uma quarta-feira, perto das 22h, o senador Carlos Fávaro (PSD-MT) encaminhava o final da sessão deliberativa. Como autor de dois projetos aprovados e relator de um terceiro, Fávaro havia sido o centro das atenções no dia. Agora ele ocupava a cadeira da Presidência, de onde pôde aproveitar os minutos finais para agradecer aos colegas pelos votos favoráveis a suas propostas.

Antes de finalizar a agenda, convocou uma sessão do Congresso Nacional para o dia seguinte: os parlamentares deveriam analisar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (PLN 3/2021). Na sequência, o seu “boa noite a todos” foi a deixa para a TV Senado abrir lentamente o ângulo da sua câmera principal, cortar o som e rodar os créditos, no ritual clássico de encerramento dos trabalhos. O senador cumprimentou os funcionários da Secretaria-Geral da Mesa em seu entorno e se encaminhou para a porta de saída.

Fávaro não sabia, mas ele acabava de presidir os últimos minutos de deliberação remota do Senado Federal. O “bunker” do Prodasen completava seu 110º dia como centro das decisões da Câmara Alta do Congresso brasileiro. A partir daquela data, apenas sessões comemorativas seriam realizadas no local.

Com isso, o ano 2 de trabalho do Senado em meio à pandemia de covid-19 pode ter parecido mais curto. No segundo semestre de 2021, as votações retornaram para os tapetes azuis e para a mesa elevada, sob supervisão do busto de Ruy Barbosa. Os senadores revezam-se em discursos nas tribunas. As comissões permanentes estão em ação, movimentando uma dúzia de pautas simultâneas toda semana. Para o olho

desavisado, o Senado através de telas, que se viu em 2020, teria virado coisa do passado.

Na verdade, os procedimentos em vigor desde julho são demonstração de que o “Senado remoto” continua tão operante quanto no seu auge — desta vez, mais em espírito e menos no seu sentido literal. A pandemia continua ditando o ritmo das decisões de gestão dos processos legislativos. O retorno a alguns aspectos da normalidade é, ao mesmo tempo, parte da gestão da pandemia e o primeiro passo rumo ao futuro do trabalho parlamentar no mundo pós-covid.

— A expectativa é que consigamos aproveitar os mecanismos do sistema semipresencial que foram mais bem apropriados pelos parlamentares junto com a prática presencial até que se possa dar a pandemia por resolvida, e aí fazer uma avaliação do que vale a pena se manter para o futuro, o que hoje é muito difícil dizer. O SDR [Sistema de Deliberação Remota] abre um leque importante de possibilidades e acho pouco provável que se vá abrir mão delas.

As palavras são de Gustavo Afonso Sabóia Vieira, secretário-geral da Mesa do Senado desde abril de 2021. Ele administrou um ano de transformações. As experiências acumuladas pelo Senado em 2020, implementadas quando a Casa estava em modo de sobrevivência, precisaram se metamorfosear em uma rotina. Diante de um cenário epidemiológico ainda imprevisível, isso significa revisar as regras emergenciais sem abandoná-las, e almejar o normal sem se entregar a ele. O formato semipresencial — com sessões presididas do Plenário, senadores livres para participar em Brasília ou pela internet e votações nominais pelo SDR — é o que reúne essas condições, e



Sabóia: é possível aproveitar mecanismos do sistema virtual junto com o presencial e avaliar o que vale manter para o futuro

o que tem prevalecido a partir do retorno do recesso parlamentar de julho.

Sabóia substituiu Luiz Fernando Bandeira de Mello, que foi nomeado para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em dezembro de 2020 e assumiu a cadeira em fevereiro. O novo secretário-geral ingressou no Senado em 2012 e exerceu uma variedade de funções: trabalhou em comissões, em gabinetes e até passou uma temporada cedido ao Poder Executivo. Vivenciou o ano de 2020 perto do centro dos acontecimentos, como assessor do então presidente do Senado, Davi Alcolumbre.

Ele credita suas experiências diversas como importantes para prepará-lo para o cargo e afirma que aprendeu muito com a equipe da SGM, que concebeu e manejou o sistema remoto desde o início. Para ele, 2021 foi um ano “mais de escutar do que de falar”, sempre no espírito de conduzir o Senado de volta aos seus espaços de atuação à medida que eles se oferecem.

— O que era verdade em abril segue sendo verdade. A nossa disposição é analisar o dia a dia da pandemia e para onde a situação caminha. O SDR entrou em vigor no susto, porque tinha que entrar, era o possível e foi muito bem implementado. Quan-

do assumi, já se tinha uma boa noção do sistema, do que funcionava ou não, do que precisava ser adaptado. O Senado foi caminhando para o retorno gradativo e hoje, tendo o quadro da pandemia momentaneamente mais estável, essa orientação tem funcionado.

Sabóia compara o SDR a um “bote salva-vidas”: suficiente para fazer um resgate e transportar os passageiros em curtas distâncias, mas impraticável para longas viagens. Sempre foi inevitável que chegasse a hora de não depender somente dele. A questão era determinar o momento certo, e como proceder à transição.

A estratégia reproduz o que se viu no plano global. Em julho de 2021, a União Interparlamentar (UIP) publicou seu relatório bienal sobre o uso de tecnologia da informação nos órgãos legislativos mundo afora (*World e-Parliament Report*). Como não poderia deixar de ser, o foco do relatório desta vez foi a reação dos parlamentos à covid e a sua migração para os espaços virtuais.

O documento identifica uma tendência de aplicação dos recursos tecnológicos em três estágios durante a pandemia. O primeiro deles, chamado de “inovação forçada”, representa justamente o “susto”: as providências, em geral experimentais, que os

Apenas um terço dos parlamentos acompanhados pela União Interparlamentar conseguiu migrar para espaços virtuais

parlamentos tomaram rapidamente para que mantivessem o trabalho sem a presença física.

O pesquisador Andy Williamson, do Centro para Inovação Parlamentar da UIP (Centre for Innovation in Parliament), é o responsável pelo relatório. Para ele, o que permite dizer se um parlamento teve sucesso no início da pandemia é simplesmente constatar se a instituição tomou a frente da situação.

— O primeiro estágio é o pânico. Muitos parlamentos ficaram imóveis, não souberam o que fazer. Entre os que reagiram rápido, alguns provavelmente tiveram sorte e fizeram as coisas certas. É muito fácil olhar para trás e ser crítico, mas não sabíamos quanto [a pandemia] ia durar e nunca tínhamos feito isso antes. Somente depois que se implementa alguma ferramenta é que se pode parar, respirar e pensar sobre o problema.

Quem se saiu melhor foram os parlamentos com recursos de infraestrutura digital mais avançados. Nisso, o Brasil se destaca. Antes mesmo da pandemia e do SDR, o Senado já tinha ferramentas de gestão legislativa virtual em funcionamento, indo da tramitação de proposições ao registro parlamentar, passando pelos canais de acesso remoto às redes e sistemas internos. Williamson classifica o Congresso Nacional brasileiro entre os cinco parlamentos mundiais com a maior maturidade digital. Apenas um terço dos 116 parlamentos acompanhados pela UIP conseguiram promover sessões plenárias à distância em 2020 — o Senado e a Câmara fazem parte desse grupo.

O primeiro estágio, porém, não pode durar para sempre. Como ele reduz o Legislativo ao seu denominador mínimo e limita o acesso do público às discussões e decisões, é preciso que as lideranças e os gestores promovam a transição das ferramentas experimentais para um sistema de mais fôlego. É o estágio das “melhorias reiteradas”: a prática faz a perfeição.

— As restrições à sociedade civil são um embaraço, mas no início isso é parte de uma reação espontânea a uma crise. O problema é continuar funcionando assim depois de dois anos. Não se pode usar uma pandemia como desculpa para calar a opinião pública e interditar a transparência da sua legislatura — diz Williamson.

WALDEMIR BARRETO/AGÊNCIA SENADO



Carlos Fávaro comanda o encerramento daquela que seria a última sessão no bunker, em 14 de julho de 2021



| Major Olimpio (ao lado de Kátia Abreu) no Plenário: senador morreu de covid-19 em março de 2021, aos 58 anos de idade

RETOMADA INTERROMPIDA

A retomada das atividades “em pessoa”, por meio do sistema semipresencial, era o “plano A” para 2021. Isso incluía o reinício das comissões permanentes, fechadas durante a maior parte de 2020. Após a eleição da nova Mesa do Senado — uma votação secreta que precisava ser realizada presencialmente — e a instalação das comissões com novos presidentes, o Senado continuou se congregando em Brasília entre fevereiro e março, realizando oito sessões semipresenciais. Os protocolos eram os mesmos dos períodos de esforço concentrado de 2020, únicos momentos de reunião presencial durante a pandemia.

O experimento foi logo abortado. A Casa registrou um pequeno surto de diagnósticos de covid entre seus membros. Um dos contaminados foi o senador Major Olimpio, que viria a falecer. Foi o terceiro dos senadores vitimados pela doença. A tragédia não deixou escolha senão retomar o SDR por todo o resto do semestre.

CPI DA PANDEMIA

A diferença crítica entre as duas tentativas de retorno ao semipresencial foi a vacinação. No dia 4 de março de 2021, quando o Senado fez a última sessão da sequência do início do ano, a campanha de imunização tinha cerca de um mês e menos de 4% dos brasileiros haviam tomado qualquer dose de vacina. Em meados de julho, quando começou o recesso parlamentar, esse número já chegava a 40%. No dia 4 de agosto, quando o Plenário voltou a receber uma sessão deliberativa

semipresencial, mais da metade dos brasileiros haviam sido alcançados pela vacinação, e 20% deles já haviam tomado a segunda dose.

Entre um momento e outro, porém, o Senado passou por um dos seus maiores testes desde o início da emergência de saúde pública: a CPI da Pandemia.

Já no início de fevereiro, 30 senadores, liderados por Randolfe Rodrigues (Rede-AP), encaminharam à Mesa um requerimento para a criação de uma CPI que investigaria as responsabilidades e omissões do governo federal no combate à pandemia. No pedido, os senadores apontavam culpa do governo em vários temas: atraso da campanha de vacinação, prescrição de remédios sem eficácia comprovada, aposta na chamada “imunidade de rebanho” e crise hospitalar no estado do Amazonas no início do ano.

Viabilizar o funcionamento de uma CPI, com todo o aparato político-administrativo que ela demandaria e toda a atenção jornalística que ela atrairia, foi uma tarefa minuciosa. A comissão teria a liberdade de decidir se e quando tomaria depoimentos por videoconferência, mas a SGM sabia desde o início que essa opção estava descartada.

— A natureza do trabalho numa CPI envolve inquirição e acareação, precisa chegar a conclusões sobre dolo ou culpa. Isso envolve um debate presencial — afirma Gustavo Sabóia Vieira, ecoando o que já era uma certeza de partida.

De imediato, havia a preocupação de se garantir lugar para todos aqueles que estariam presentes — senadores com um número limitado de assessores pessoais e a equipe administrativa necessária para conduzir a comissão — com o distanciamento adequado. Deu-se preferência para o uso do plenário 3 da Ala Senador Alexandre Costa, o mais espaçoso dos corredores de comissões, para depoimentos e deliberações.

O secretário-geral conta que, mais uma vez, a cooperação entre os organismos do Senado foi crucial para desenvolver soluções criativas no calor do momento.

Separados por divisórias de acrílico, senadores puderam trabalhar presencialmente na CPI da Pandemia



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

A Diretoria-Geral (Dger) providenciou equipamentos e logística. Placas de acrílico foram instaladas nas bancadas e mesas do plenário, entre as cadeiras, individualizando os lugares. Servidores de rotação fixa no trabalho presencial e senadores passavam por testes de covid-19 periódicos. O plenário era higienizado diariamente por uma equipe de limpeza.

A Secretaria de Comunicação (Secom) organizou o esquema de cobertura para os jornalistas. Era possível restringir o acesso à parte interna do Plenário (no início, apenas fotógrafos e cinegrafistas dos veículos do Senado eram autorizados a entrar), mas inevitavelmente os repórteres estariam à espera dos senadores e depoentes do lado de fora, nos famosos “quebra-queixos”. Contra esse risco, o saguão do Anexo 2, a uma curta caminhada de distância do acesso para o corredor das comissões, foi transformado em um *media center* improvisado, com cadeiras isoladas e espaçadas e um pódio para entrevistas.

A CPI funcionou por seis meses, tendo sido prorrogada além do seu prazo inicial. Nenhum surto de

contágio resultou desse expediente, fosse entre parlamentares, servidores, depoentes ou jornalistas. Ela colheu 57 depoimentos e se reuniu por um total de 366 horas, ou o equivalente a 15 dias ininterruptos (e mais 6 horas) de ocupação de Plenário.

— O nível de harmonia [entre os departamentos] foi muito alto e acho que o Senado conseguiu corresponder. A CPI funcionou quase normalmente, do ponto de vista de estrutura e logística, e não teve qualquer entrave — destaca Sabóia.

Entrando pelo segundo semestre do ano, a CPI emendou com o regime semipresencial que reabriu o Plenário e as comissões. Como o início do ano demonstrou, o que adiou a entrada do Senado no segundo estágio de reação tecnológica à pandemia foram muito mais as circunstâncias epidemiológicas do país do que a capacidade tecnológica da instituição. Depois de empecilhos iniciais em 2020, o SDR pôde ser estendido às comissões, que retomaram seus encontros regulares — com votações — a partir de agosto. Um ato da Comissão Diretora fez a adequa-



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Omar Aziz, Renan Calheiros e outros senadores integrantes da CPI da Pandemia dão entrevista coletiva após sessão de depoimentos

ção regimental para autorizar o uso do sistema, que antes era restrito às votações do Plenário.

A interrupção das comissões foi a maior perda infligida pela pandemia ao Senado, e a sua volta era a prioridade número um da SGM para a fase seguinte dos trabalhos parlamentares. Autorizadas a votar remotamente, operaram a partir de agosto. Ainda precisavam que pelo menos o seu presidente se encontrasse nas dependências do Senado, de modo a garantir a participação da assessoria e a estabilidade da conexão para todos os demais membros. Isso demandou uma modificação na agenda semanal. O Regimento Interno tradicionalmente distribui os horários de funcionamento das comissões entre terças e quintas-feiras, mas as novas regras estabeleceram horários que cobriam todos os dias úteis. A ideia era que não mais de dois colegiados estivessem funcionando ao mesmo tempo, tornando mais diluída a presença e circulação de pessoas.

O mesmo ato fez ajustes no funcionamento do Plenário, efetivamente formalizando práticas que os próprios senadores haviam adotado informalmente desde as primeiras voltas com o SDR. O tempo para discursos, por exemplo, que antes era dispensado à conveniência de quem presidisse a sessão, foi parcialmente resgatado, e os senadores puderam fazer pronunciamentos durante a ordem do dia.

A mudança mais significativa da revisão de julho foi uma norma que já aponta para o futuro das ferramentas de interação virtual no Poder Legislativo brasileiro: a partir daquele momento, a convocação de audiências públicas e sessões de debates para o sistema remoto passou a ser livre, ou seja, não dependerá da continuidade da pandemia ou de outro cenário de emergência.

O bunker do Prodasen foi o palco para esse tipo de sessões durante todo o ano. No primeiro semestre, ele permitiu um mínimo de movimentação das comissões recém-instaladas, que conseguiram usar o espaço para audiências. A partir de agosto, mesmo após a consolidação da rotina semipresencial e os plenários das comissões reabertos, os debates dos colegiados continuaram acontecendo lá.

Gustavo Sabóia Vieira explica que os senadores descobriram nas sessões remotas de debates um instrumento de protagonismo. Ao levar um assunto de interesse de uma comissão (ou de várias comissões) para o espaço consagrado como um plenário do Senado, a pauta ganhava um holofote maior. Além disso, segundo ele, audiências e debates com participação remota engajam mais os participantes e o público — uma característica que foi antevista por senadores e servidores no início dos trabalhos remotos e que se confirmou ao longo do tempo.

— As comissões têm agendas específicas, e nas sessões de debates se consegue debater de forma mais transversal. A adesão dos convidados é alta, para eles é mais cômodo, e os senadores têm televisionamento. O bunker está longe de estar ocioso e duvido que vá ficar num futuro próximo.

Se os canais virtuais estão liberados para os debates, o que isso sinaliza para a deliberação? Será que já se pode vislumbrar um futuro em que será admitido, e até corriqueiro, ver os senadores reunidos a partir de suas casas e gabinetes pelo Brasil afora para votar novas legislações? O que isso significa para o processo democrático e para o exercício da cidadania?



Plenário virtual também sediou sessões de debates temáticos, como a que discutiu políticas de controle de mudanças climáticas

Para Williamson, da UIP, a iniciativa de adotar deliberações remotas como prática cotidiana tende a partir mais rapidamente das equipes técnicas, enquanto a bússola política demora um pouco mais para se mover. Quando isso ocorre, é o entusiasmo dos parlamentares que dá o combustível decisivo para mover a cultura interna do parlamento na direção da implementação de novos recursos.

— O estafê se envolve mais porque são eles que operam, mas os parlamentos que fizeram progresso mais rápido foram aqueles que tiveram respaldo político. Vários membros de parlamentos têm dito que não confiam nas ferramentas tecnológicas, e cabe ao próprio parlamento construir essa confiança. Eles tendem a aprender mais com os seus pares.

Ao mesmo tempo, Williamson observa que é preciso levar em conta as idiosincrasias locais.

— Politicamente falando, por que não ter um parlamento digital? Em alguns lugares há uma resistência cultural: no Reino Unido, a natureza do debate parlamentar é mais beligerante, e isso não se traduz bem para o virtual. Porém, se tudo que você quer fazer é passar leis, debates virtuais fazem todo sentido. Na Alemanha e na Espanha não há essa cultura combativa, são mais bem-comportados e processuais. Para eles, o sistema funciona muito bem.

MOBILIDADE

Um fator que torna a deliberação remota atraente para os parlamentares brasileiros é a versatilidade, pelo menos quando se trata de discursos e de votações abertas, segundo explica o secretário-geral Sabóia Vieira.

— A percepção dos senadores é que a possibilidade de votar fora do Plenário é algo extremamente positivo. As pessoas não percebem muito isso, mas o parlamentar, principalmente o senador, é um “embaixador” do seu estado em Brasília. Uma função quase tão importante quanto legislar é representar interesses do estado perante o Executivo, levando demandas. O SDR possibilita que eles votem a partir do gabinete, de audiências em ministérios, que façam pronunciamentos de onde quer que estejam. Acaba viabilizando a participação um pouco lá e um pouco cá.

A decisão de sacramentar a deliberação remota como ferramenta perene do parlamento é o terceiro dos estágios identificados pela UIP. Ela teria implicações para a forma como o Legislativo dialoga com a sociedade, que não apenas o observa e fiscaliza como também se serve dele. Essas implicações já começaram a ser estudadas e podem ajudar a antecipar o que um parlamento virtual mudaria na forma como a cidadania brasileira se relaciona com o seu Poder Legislativo.

ESTUDOS CIENTÍFICOS

Lançado em 2021, o livro *Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia* é um estudo colaborativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) sobre o primeiro ano de uso dos sistemas de deliberação remota da Câmara e do Senado. Valendo-se de artigos de oito pesquisadores, o livro é uma abordagem de várias direções a respeito dos efeitos da deliberação remota sobre a dinâmica institucional do Congresso. Como todo estudo de um fenômeno que ainda se desenrola, ele é uma tentativa de, ao mesmo tempo, analisar e antecipar os efeitos do seu objeto.

O organizador do livro foi o professor Fabiano Santos, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Uerj. Ele conta que o trabalho foi motivado pelas inquietações de entidades da sociedade civil que atuam junto ao Congresso. Ainda no começo da pandemia, esses grupos se preocuparam com o fechamento de canais de interlocução política durante a crise. O dilema foi levado ao Observatório do Legislativo Brasileiro, *think tank* que Santos coordena.

Teve início uma vigília crítica sobre a forma como o Congresso se posicionaria. Como explica Santos no livro, o Legislativo brasileiro ganhou enorme margem de manobra com a Assembleia Constituinte de 1987-88 e já vem, desde então, numa trajetória crescente de tomada de protagonismo e de proatividade nos processos decisórios nacionais. Essa tendência seria interrompida pela pandemia, que obrigou o Congresso a limitar as suas atividades?

Muito dessa evolução aconteceu nos bastidores: estruturação dos núcleos de assessoria interna, sofisticação tecnológica e montagem de um elenco capacitado de servidores por meio de concursos. Outra parte veio a partir de mudanças normativas articuladas politicamente: a organização da tramitação de medidas provisórias e a garantia de execução impositiva de emendas orçamentárias, por exemplo. Essas jogadas, explica Santos, equipam o Congresso para os momentos de disputa na dinâmica dos Poderes.

— As oportunidades para fortalecimento institucional do Congresso surgem quando há conflitos importantes com o Executivo. Nessa hora, o Congresso tem os instrumentos para produzir decisões e competir com a agenda do Executivo.

Outro ângulo de análise sobre o funcionamento do SDR é o que concerne ao seu impacto sobre a permeabilidade do Congresso para a sociedade civil. Esse foi o foco do cientista político Vitor Oliveira, que também contribuiu com o livro *Congresso Remoto*. Ele trabalha com organizações que procuram penetração no Legislativo, qualificando-as para que possam defender suas causas junto aos parlamentares.

— Quando se muda alguma regra que estrutura a disputa política, isso redistribui o poder. Alguns vão ganhar mais, outros vão perder mais. É quase inexorável. Mudou a regra de participação, quem vai conseguir participar? Nosso grande objetivo é não ficar de fora.

Oliveira explica que instrumentos digitais de acompanhamento do trabalho legislativo estão em uso crescente e são importantes principalmente para a sociedade civil “desorganizada”: grupos com menos recursos ou cidadãos individuais.

Versatilidade para votações, pronunciamentos e reuniões torna a deliberação remota atraente para os parlamentares

No entanto, o contato próximo com gabinetes e comissões, que foi perdido, ainda é a via preferencial para quem tem condições de cultivar uma presença constante.

— No presencial você aborda, puxa conversa com um assessor e isso vira uma conversa de WhatsApp. Agora é o contrário, você tem que partir do aplicativo para conversar com uma pessoa que não te conhece, não está te vendo, não tem nenhuma relação de confiança com você. E ao mesmo tempo tem um gargalo, porque todo mundo está fazendo isso.

CAPITAL POLÍTICO

Na vigência do SDR, os coletivos sociais que colheram mais frutos do seu ativismo foram os que valorizaram seu capital político investindo em três estratégias-chave: sinalização de amplitude ideológica, seleção diversa de porta-vozes e mobilização constante. Todos esses caminhos apontam para a importância da formação de coalizões, da união de esforços entre diferentes entidades que compartilham seus recursos em nome de objetivos comuns e negociados. A dispersão significa a irrelevância.

— O “bloco do eu sozinho” não faz política. A legitimidade vem sempre da agregação: quanto mais elementos tiver o seu movimento, mais legítimo ele vai ser percebido. Trabalhar nessa dinâmica é um grande desafio, envolve uma coordenação muito difícil, mas que se impõe quando se precisa de mobilização muito intensa para conseguir abrir espaços.

Oliveira faz o exercício de apontar pontos positivos e negativos da experiência remota do Congresso Nacional. Por um lado, a elaboração e a regularidade do SDR demonstraram que o Parlamento é capaz de dar respostas democráticas a situações de crise; por outro, a perda de proximidade cotidiana entre os parlamentares prejudica a transigência democrática e encaminha os debates para extremos. Em última instância, conclui o cientista político, a maior ferramenta de participação popular foi simplesmente o fato de que o Poder Legislativo continuou funcionando, mas isso não significa que o cidadão deve se dar por satisfeito com a perspectiva de um parlamento consistentemente remoto.

MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Soraya Thronicke, Leila Barros, Zenaide Maia e Eliziane Gama no Plenário, em sessão semipresencial



— Qual vai ser o critério para que esse tipo de decisão ocorra? Quais matérias vão poder ser votadas dessa forma numa situação normal? Não amadurecemos essa discussão.

O professor Fabiano Santos avalia que caberá sempre às lideranças políticas separar “o joio do trigo” no que concerne à pertinência das deliberações remotas. Acima de tudo, ele enxerga que ainda existe uma história para ser escrita além do que pudemos observar até aqui.

— A sociedade percebeu a importância do Congresso Nacional com muita nitidez, e as elites políticas perceberam a importância da estrutura informacional do Legislativo como um investimento que pode reverter benefícios. São coisas intangíveis e simbólicas que vão permanecer. As possibilidades estão abertas do ponto de vista do exercício da representação e do relacionamento da sociedade com os legisladores através da tecnologia.

Senado retoma sessões no Plenário com novas possibilidades de atuação, após a experiência remota





18:41
WhatsApp
sdr.senado.leg.br
SENADO FEDERAL
SAIR

SDR DELIBERAÇÃO REMOTA

SENADOR PARTIDO

SEU VOTO

Sessão Deliberativa Remota, às 16 horas
Matéria: Impugnação do art. 29 do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2020

PRESENTES 75
QUORUM 75

Partido	Voto
MDB	SIM
PSD	SIM
Podemos	NÃO
PSDB	SIM
DEM	NÃO
PT	NÃO
PROGRES	NÃO
PDT	SIM
Cidadania	NÃO
REDE	NÃO
PROS	NÃO
PL	SIM
PSB	LIVRE
PSL	NÃO
PSFC	NÃO
Partido da Liderança	SIM



Da urna de prata no Império ao aplicativo de celular nos tempos do coronavírus



MEMÓRIA LEGISLATIVA

Reportagem publicada em 6/4/2020 na série Arquivo S
Por Ricardo Westin

Numa pronta reação à pandemia de coronavírus, o Senado brasileiro foi a primeira casa parlamentar do mundo a suspender as sessões presenciais e torná-las virtuais. Impedidos de se reunirem no Plenário, os senadores vêm trabalhando pela internet, em suas próprias casas, desde 20 de março. As votações das propostas legislativas têm sido por aplicativo de celular; os debates, por videoconferência. A primeira medida aprovada de forma remota foi o reconhecimento do estado de calamidade pública no país.

Essa foi uma grande transformação na forma de deliberação dos senadores, mas não a primeira. Documentos históricos guardados no Arquivo do Senado, em Brasília, mostram que houve uma evolução no voto parlamentar ao longo dos últimos dois séculos. Quando o Senado foi criado, em 1826, os senadores vitalícios do Império escreviam seus votos no papel e depositavam as cédulas em elegantes urnas de prata.

Eram duas urnas em forma de cálice, com 40 centímetros de altura, ornadas com imagens em alto relevo. Elas aparecem no quadro do pintor Victor Meirelles que retrata a princesa Isabel no Senado em 1871, prestando juramento ao assumir a regência pela primeira vez. Hoje as urnas de prata estão expostas no Museu do Senado e são as peças mais antigas do acervo.

Na época das urnas de prata, as votações costumavam ser demoradas. Antes de tudo, o presidente do Senado fazia a chamada, para saber quais senadores estavam presentes. Em seguida, ele destampava as urnas para mostrar que estavam vazias. Depois, os senadores, um a um, eram chamados à mesa do presidente para depositar o papel. Ele, então, retirava todas as cédulas das urnas e as contava, para verificar se o número de votos batia com o de senadores presentes. Por fim, procedia à apuração.

Em 7 de abril de 1831, dia da turbulenta abdicação de dom Pedro I, os senadores e deputados correram ao Senado para escolher os três regentes que governariam o Brasil provisoriamente. Dom Pedro II, uma criança de 5 anos, ainda não podia assumir o trono. Decidiu-se que os titulares da Regência Trina Provisória seriam eleitos em votações separadas, não em bloco. Prevendo que o processo iria durar uma eternidade, o deputado José de Alencar (CE) se aflagiu. Ele (que era pai do escritor José de Alencar) pediu que encurtassem o protocolo e acelerassem a votação, pois o futuro do Império corria risco nesse delicado momento de vácuo de poder:

— Senhores, não estejamos a perder tempo. Se, para nomear aqueles que hão de dirigir os negócios da nação, havemos de gastar um dia inteiro, o que será de nós? Não temos Poder Executivo. Estamos em perfeita segurança? Não, não estamos. Por toda parte, nos cercam vulcões que de um momento a outro podem abrir-se para devorar-nos. Quem sabe o que estão tramando os nossos inimigos? Não durmamos. Estamos sem um poder ativo. Para o conseguirmos o quanto antes, prescindamos de tantas formalidades que nada influem e tratemos de nomear [rapidamente] um governo que nos preste segurança.

O pedido do deputado Alencar para simplificar a votação foi ignorado. Cada um dos três regentes foi mesmo escolhido separadamente, num arrastado processo eleitoral. Na vez do segundo regente, para desespero de Alencar, os senadores e deputados ainda tiveram que refazer todo o ritual. Isso ocorreu após se constatar que, enquanto o Plenário tinha 58 parlamentares, as urnas de prata guardavam 59 cédulas. O mais provável é que, por descuido, uma cédula da votação anterior tenha ficado numa das urnas.

As regras de votação logo mudaram. Ainda no Império, os senadores deixaram de levar a cédula à mesa, um de cada vez, após seus nomes serem pronunciados. Em vez disso, funcionários passaram a percorrer o Plenário com as urnas de prata nos braços, para que os parlamentares votassem sem deixar seus lugares. Como alguns dos senadores vitalícios eram idosos e caminhavam com dificuldade, a mudança agilizou as deliberações.

Outra novidade veio em 1903, já na República. O Senado adotou bolinhas nas votações, semelhantes às de bingo. Cada senador recebia duas pequenas esferas de marfim ou madeira — uma branca e outra preta. Para votar “sim”, depositava-se a bolinha branca na urna de prata. Para “não”, depositava-se a preta. A medida também acelerou o processo, uma vez que não era mais necessário anotar voto nem abrir cédula. Era um método que a Câmara dos Deputados, com muito mais parlamentares que o Senado, adotava desde o Império. No entanto, as bolinhas de “não” e “sim” não podiam ser utilizadas quando a votação era para escolher os integrantes das comissões temáticas, por



MUSEU DO SENADO



DOMÍNIO PÚBLICO

Urnas usadas no Senado do Império aparecem no quadro do juramento da princesa Isabel (no canto inferior esquerdo)



Em 1958, o Plenário do Senado ganhou um sistema elétrico de votação, dotado de placar luminoso

exemplo. Em casos assim, tanto no Senado quanto na Câmara, recorria-se ao velho voto de papel.

Em meio ao surto de industrialização promovido pelo governo Juscelino Kubitschek, o Senado também cedeu à tecnologia. Em 1958, o Plenário ganhou um sistema elétrico de votação. Em cada assento, instalou-se uma gavetinha na qual o senador introduzia a mão e apertava um de três botões — “sim”, “não” e “abstenção”. Assim que o presidente encerrava a votação, os números surgiam imediatamente num placar luminoso. Para impedir que votassem em seu lugar, cada senador tinha uma chave para trancar sua gavetinha.

O senador Gilberto Marinho (PSD-DF) foi o re-

lator do projeto que instituiu a votação elétrica no Senado. Ele pediu que os colegas aprovassem a medida e, para tranquilizá-los, frisou que a novidade não sepultaria os métodos tradicionais, mas conviveria com eles. “Com tal ressalva, previne-se uma possível e indesejável falha de continuidade nas votações, o que se verificaria com a adoção pura e simples do novo método”, ele escreveu.

A preocupação de Marinho não era exagerada. Várias vezes, de fato, a tecnologia deixaria os senadores na mão. Nos documentos do Arquivo do Senado, há referências a votações que, em cima da hora, precisaram ser feitas com cédulas depois de o sistema elétrico

Botões do sistema elétrico de votação ficavam dentro de gavetas trancadas a chave pelos senadores



Primeira votação eletrônica do Senado, em 1972, é noticiada pelo jornal Tribuna da Imprensa



REPRODUÇÃO

pifar. Nesses imprevistos, recorria-se a urnas de madeira, já que as urnas de prata do Império haviam sido aposentadas no fim da década de 1920.

As gavetinhas com os três botões também podem ser vistas hoje no Museu do Senado, que conserva os assentos de madeira ocupados pelos senadores na época em que a sede da Casa era o Palácio Monroe, no Rio de Janeiro.

Em 1971, o presidente do Senado, Petrônio Portela (Arena-PI), abriu uma das sessões plenárias convidando os colegas a conhecer uma maravilha chamada “computador eletrônico”:

— Senhores senadores, na parte posterior do Plenário, encontra-se um terminal de computador eletrônico, assistido por funcionários de uma firma dentre as muitas interessadas na concorrência que o Senado vem de abrir, integrando um complexo de medidas de reformas de nossa Casa. Convidaria os senhores senadores a assistir às demonstrações que serão feitas hoje, entre as 17h30 e as 20h.

No ano seguinte, o Senado inaugurou o Prodasen, departamento encarregado de informatizar as atividades legislativas, e tornou-se uma das primeiras casas legislativas do mundo a entrar na era da computação. Ainda em 1972, implantou o sistema eletrônico de votação. No Plenário, os senadores continuaram escolhendo entre os botões “sim”, “não” e “abstenção”. A diferença é que os votos, em vez de irem diretamente para o placar, passaram a ser processados por um imenso aparelho da primeira geração de computadores, feito de válvulas.



ARQUIVO CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ao lado do painel eletrônico, o deputado Ulysses Guimarães (ao microfone) preside a Constituinte

O processamento dos dados abriu novas possibilidades. A partir desse momento, todas as votações seriam automaticamente arquivadas, permitindo que fossem consultadas por qualquer pessoa nos terminais que o Prodasen instalou no Senado. Até então, quem desejava verificar a votação de algum projeto precisava encomendar a informação a uma repartição específica, que vasculhava seus arquivos e providenciava uma ficha com os dados solicitados.

Com o novo sistema, o placar de números foi trocado por um painel que trazia o nome de todos os senadores, permitindo identificar a posição de cada um nas votações que não fossem secretas. Foi nessa mesma época que a Bolsa de Valores de São Paulo e os principais aeroportos do Brasil começaram a adotar painéis eletrônicos.

Em 1987 e 1988, a tecnologia implantada pelo Senado foi fundamental para a agilidade dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, composta de 72 senadores e 487 deputados federais.

— Na Constituinte, se não tivéssemos o sistema eletrônico, estaríamos perdidos. Cada votação no Plenário, com mais de 500 parlamentares, duraria uma eternidade — afirma Nerione Nunes Cardoso, secretário-geral da Mesa do Senado durante toda a década de 1980 (secretário-geral da Mesa é o funcionário que assessora diretamente o presidente da Casa nas reuniões parlamentares).

— Com a votação eletrônica, os parlamentares têm mais tempo para discutir, negociar a aperfeiçoar os projetos da pauta de votação — avalia Raimundo Carreiro, que foi secretário-geral da Mesa entre 1995 e 2007 e atualmente é ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).

O sistema eletrônico de votação sofreu várias mudanças nas últimas décadas, para incorporar tecnologias, introduzir funcionalidades e reforçar a segurança. No início da década de 2000, após o escândalo da violação do painel eletrônico, que revelou o voto de cada senador numa deliberação que deveria ter sido secreta,



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

O senador Carlos Viana vota usando o sistema atual, que conta com reconhecimento da impressão digital

O voto dos senadores

1826

Quando o Senado foi fundado, os senadores do Império anotavam seus votos em cédulas e as depositavam em urnas de prata. Funcionários percorriam o Plenário levando as urnas aos parlamentares.

Elas permaneceram em uso até o fim da Primeira República, na década de 1920. A partir da década de 1930, as urnas de prata foram substituídas por outra mais simples, de madeira.



1903

Nos primórdios da República, o Senado passou a adotar um tipo alternativo de votação, por meio de bolinhas. Cada senador recebia duas esferas – uma branca, para o voto “sim”, e uma preta, para o “não” – e depositava apenas uma delas na urna de prata. As cédulas, contudo, nunca foram abandonadas.



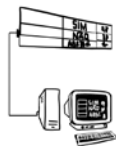
1958

Para agilizar a votação e a apuração, o Senado adotou um sistema elétrico de voto. No assento de cada senador no Plenário, foi instalado um dispositivo com três botões – “sim”, “não” e “abstenção”. O resultado aparecia num placar. Várias vezes, porém, panes no sistema elétrico obrigaram os senadores a usar o velho voto de papel.



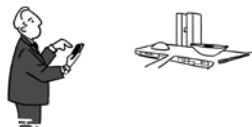
1972

Ao criar o Prodasen (departamento de processamento de dados), o Senado entrou na era da informática e adotou a votação eletrônica. Um computador com válvulas, o mais moderno que havia, passou a registrar e processar o voto dos senadores e a mostrar o resultado num painel eletrônico instalado no Plenário. De tempos em tempos, o sistema é trocado ou adaptado para incorporar tecnologias, oferecer novas funcionalidades e reforçar a segurança. A última troca do sistema eletrônico de votação ocorreu em 2014. A adaptação mais recente, em 2020.



2020

Com os senadores impossibilitados de comparecer ao Plenário por causa da pandemia da covid-19, o Senado adotou um sistema pioneiro pelo qual eles trabalham sem sair de casa, pela internet. Os parlamentares discutem os projetos de lei por videoconferência e os votam por aplicativo de celular.



o sistema passou por uma profunda reformulação, atestada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que o blindou contra fraudes.

Hoje, o senador pode votar de qualquer assento do Plenário. O sistema o reconhece pela impressão digital ou pela íris. O painel agora mostra a orientação dos partidos para cada votação — o parlamentar não precisa mais procurar o seu líder para conhecer a posição partidária. A votação nas comissões temáticas também se tornou eletrônica.

Os senadores deliberam por votação ostensiva ou secreta. Ambas podem ser feitas pelo sistema eletrônico. Na ostensiva, o painel revela o voto de cada senador. Na secreta, indica apenas os números do resultado final.

Quando o tema em pauta não é polêmico, tem consenso e não exige votação secreta, costuma-se dispensar o sistema eletrônico e adotar a votação simbólica (um tipo de votação ostensiva). O presidente do Senado diz: “Os senadores que aprovam o projeto, permaneçam como se encontram”. Não há registro individual de votos, e o resultado é anunciado imediatamente. Pela agilidade, a votação simbólica é a forma preferencial de deliberação desde os tempos do Império.

O novíssimo sistema de votação virtual, adotado pelo Senado durante a pandemia de coronavírus, começou a ser estudado em 2018, durante a greve nacional dos caminhoneiros. O atual secretário-geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira de Mello, entendeu que o sistema de transportes poderia entrar em colapso por falta de combustível, impedindo que os senadores chegassem a Brasília para as votações do Plenário, e pediu ao Prodasen que pensasse em ferramentas de votação remota.

A ideia acabou ficando em segundo plano quando a greve dos caminhoneiros chegou ao fim e foi retomada assim que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o coronavírus havia adquirido proporções de pandemia, março. Poucos dias depois, o novo sistema de deliberação já estava pronto.

— O país jamais pode ficar sem o voto parlamentar. É do voto que nascem as leis que determinam os rumos da sociedade e a própria história do Brasil —

afirma Guido Faria de Carvalho, secretário-geral da Mesa do Senado de 1990 a 1993.

— Não se trata de detalhe regimental, de questão puramente técnica. Foi pelo voto que o Parlamento aprovou a Lei Áurea, a Lei da Anistia, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei Maria da Penha e a própria Constituição, entre tantas outras normas decisivas — exemplifica Cláudia Lyra, que chefiou a Secretaria-Geral da Mesa entre 2007 e 2014.

Após a iniciativa do Brasil, países como Equador, Polônia e Nova Zelândia recorreram ao trabalho legislativo virtual. O Senado, além de compartilhar sua experiência com parlamentos do exterior, vem capacitando assembleias legislativas e câmaras municipais para que deputados estaduais e vereadores deliberem de forma remota durante a pandemia. O Supremo Tribunal Federal (STF) anunciou que seus ministros também farão julgamentos à distância.

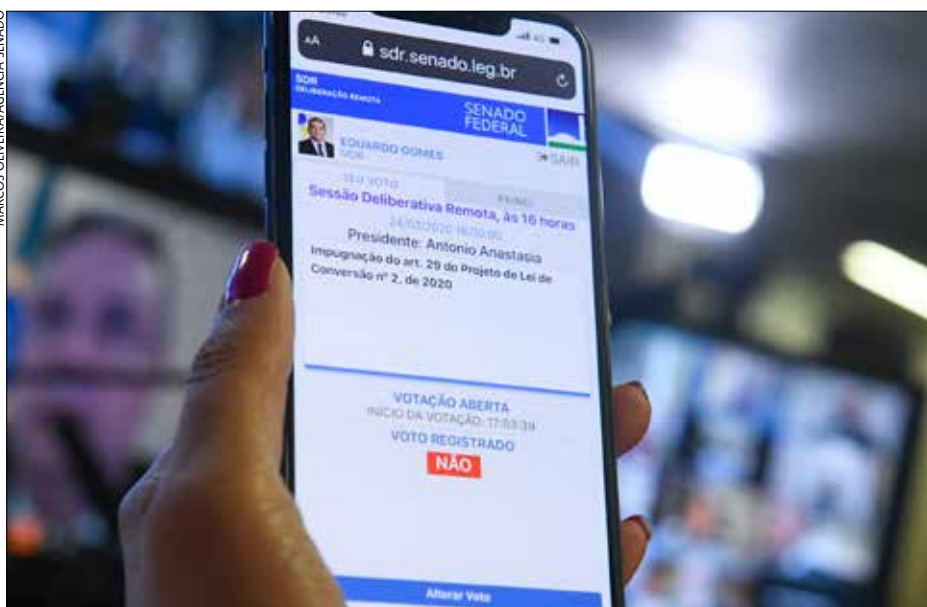
Em 1918, quando o mundo viveu a pandemia de gripe espanhola, o Senado também manteve o funcionamento, mas, diferentemente de hoje, com sessões presenciais. Segundo documentos históricos do Arquivo do Senado, pelo menos dois funcioná-

rios da Casa morreram. Na edição de 14 de outubro, o jornal *A Noite* noticiou que não haviam comparecido ao Senado naquele dia dez datilógrafos, seis contínuos, cinco serventes e até um senador, Paulo de Frontin (DF) — todos acometidos pela gripe espanhola.

Bandeira de Mello diz que as ferramentas virtuais não devem ser vistas como o futuro das votações no Senado. Para o secretário-geral da Mesa, elas devem ser utilizadas apenas em situações de emergência, como períodos de guerra, catástrofe natural ou pandemia:

— As sessões remotas são necessárias porque o Senado não pode parar em momentos de crise e excepcionalidade, justamente quando a sociedade mais precisa de medidas emergenciais do Parlamento. O uso desse instrumento, no entanto, não deve ser banalizado. Embora moderno e sofisticado, ele tem as limitações naturais impostas pela distância física. Em tempos de normalidade, o contato pessoal e direto entre os senadores é imprescindível para a boa deliberação parlamentar. As sessões presenciais, por isso, nunca serão abandonadas.

MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



Soluções tecnológicas do Senado em tempos de pandemia incluem aplicativo para votações por celular

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Na Constituinte, comissões do Senado fecharam e projetos ficaram parados

Reportagem publicada em 9/4/2021
Por Guilherme Oliveira

O ano de 2020 guarda semelhanças com outro período da história recente do Senado, quando as comissões permanentes não funcionaram e a atividade legislativa teve que passar por adaptações. Também naquela ocasião um assunto se impôs nas agendas dos senadores, deixando a rotina regular do Senado em segundo plano. Foi durante a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988.

Ao sair da ditadura militar, o Brasil optou por uma Constituinte congressional, ou seja, sem uma eleição exclusiva para a Assembleia. Os parlamentares eleitos para a legislatura do Congresso eram os mesmos que se dedicariam à elaboração da nova Constituição. Eles mantinham as atribuições de parlamentares — fiscalizar o Executivo, aprovar o orçamento e legislar —, mas a prioridade clara era o trabalho da Constituinte.

O senador Humberto Lucena (MDB-PB) foi o presidente do Senado e do Congresso durante aquele período. Ele seria um mero coadjuvante do presidente da Assembleia Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães (MDB-SP), e sabia disso. No seu primeiro discurso após ser eleito, em 1º de fevereiro de 1987, Lucena colocou como prioridade do mandato adaptar a agenda legislativa corriqueira às necessidades da Assembleia:

— Como presidente do Senado Federal, cabe-me, neste momento histórico, zelar pela primazia indiscutível da Assembleia Nacional Constituinte, respeitadas as atuais atribuições da Câmara e do Senado para elaborar a legislação ordinária.

Um mês mais tarde, na primeira reunião conjunta do Congresso, ele repetiu:

— O Congresso Nacional está cômico do papel secundário que lhe é reservado, durante o período de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte. Mesmo assim, porém, procurará cumprir a sua missão constitucional, conjunta ou separadamente, através do Senado e da Câmara.

No Senado, 12 das 14 comissões temáticas regimentais ficaram paradas durante os anos da Constituinte. As únicas exceções foram as Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Relações Exteriores (CRE), que precisavam continuar chancelando nomeações judiciais e diplomáticas do governo. Também funcionou a Comissão do Distrito Federal (CDF), cuja existência era prevista na Constituição da época e, portanto, não podia ser suspensa por ato do Senado — ela era o órgão legislativo do DF, que ainda não tinha uma assembleia própria. A Comissão de

Fiscalização e Controle (CFC), prevista em lei, também ficou aberta, mas só foi instalada em 1988.

As novas regras foram publicadas na Resolução 1/1987, aprovada em março. Além do fechamento das comissões, outra medida polêmica foi o sobrestamento (suspensão) de todos os projetos de autoria parlamentar em andamento até que a nova Constituição fosse promulgada. A justificativa para isso é que o Senado decidiu não correr o risco de aprovar propostas que poderiam se tornar imediatamente inconstitucionais. A circulação das proposições desimpedidas — projetos de autoria do Executivo, empréstimos para entes federativo, normas internas — foi concentrada na CCJ.

A configuração dos trabalhos desagradou os senadores de todo o espectro partidário. Durante a sessão em que a resolução foi aprovada, em 11 de março, o senador Hélio Gueiros (MDB-PA) denunciou e repudiou uma pressão da própria Constituinte para que o Senado fosse esvaziado e, no limite, até extinto.

— Dia sim, dia não, aparece ou na Câmara dos Deputados ou no jornal, ou seja lá onde for, alguém sugerindo teses novas que, no fundo, são a mesma coisa: querem acabar com o Senado da República. Embora respeite o projeto de resolução, ele é meio tímido: quer abrir o Senado, mas dá uma satisfação para quem não o quer, e diz que será aberto pela metade. Acho que, se o Senado é para ficar aberto, deve ficar aberto integralmente, sem nenhuma podaço. Ou funcionam todas [as comissões] ou não funciona nenhuma. É assim que o Senado será fechado definitivamente, com essas tibiezas. Não é por aí que vamos nos afirmar — protestou.

Conterrâneo de Gueiros, o senador Jarbas Passarinho (PDS-PA) concordava com as regras propostas, mas afirmou que o Senado deveria apressar a aprovação da resolução, porque mais tarde, no mesmo dia, a Constituinte se reuniria para votar o seu regimento interno.

— Vamos ter um regimento na Assembleia Nacional Constituinte onde se determina que o Senado e a Câmara ajustem os seus regimentos para ficarem de acordo com o funcionamento da Assembleia. O que se está fazendo aqui é exatamente fugir dessa aparência de subordinação do Senado à Constituinte e fazer com que o Senado, de moto-próprio, delibere desde logo — urgiu.

Os dois senadores paraenses compartilhavam uma preocupação derivada de uma das premissas do Senado. A câmara alta do Congresso Nacional é a Casa representativa da Federação, onde todos os estados têm o mesmo número de porta-vozes e, portanto, a mesma força. Essa fórmula faz o contraponto com o sistema proporcional da Câmara dos Deputados, onde os estados mais populosos têm mais representantes. O medo era que, se o Senado fosse escanteado, mesmo que apenas durante os dois anos da Constituinte, o equilíbrio federativo seria rompido.

— Os pequenos estados, que são a grande maioria dos estados brasileiros, serão esmagados pelos tratores das representações proporcionais dos grandes estados brasileiros. É aqui no Senado que o Acre é igual a São Paulo — disse Gueiros.

Já o senador Itamar Franco (PL-MG) comandou tentativas de alterar o texto da resolução. Para ele, manter fechadas as comissões significava “atentar contra a existência” do Senado, e paralisar a votação de projetos deixaria toda a produção



Lucena admitia que prioridade era elaborar a nova Constituição



Hélio Gueiros criticou as restrições impostas ao Senado



Passarinho queria evitar aparência de subordinação do Senado à Constituinte

de leis nas mãos do Poder Executivo, que, na época, ainda contava com o instrumento do decreto-lei.

— Politicamente, o Senado precisa ter essas comissões permanentes, porque se não o fizer, estará realmente atentando contra a sua existência. Precisamos estar cientes de que a nova Constituição não tem prazo para ser votada. Então, estamos transferindo o poder ao senhor presidente da República, exatamente aquilo que combatíamos, *sine die* [sem data para acabar], para que os nossos projetos fiquem sobrestados. É preferível, então, fechar o Senado.

O presidente Humberto Lucena conseguiu aprovar a resolução da forma como estava posta, e obteve a confiança dos senadores de que faria o possível para proteger o Senado. Em seu discurso de posse, ele já havia aludido a um risco de apagamento da Casa, que rechaçou.

— Reafirmo o compromisso intransigente de defender a plena restauração das prerrogativas do Poder Legislativo nos moldes das democracias modernas, incluindo a preservação do bicameralismo dentro de nossa melhor tradição republicana e como condição necessária a um verdadeiro federalismo — disse.

As comissões permanentes voltaram à cena em 1989, logo depois da promulgação da Constituição, embora em menor número: apenas seis, pois mais temas foram concentrados em cada colegiado, além da CDF e da CFC. A Comissão do Distrito Federal foi extinta em 1991, com a criação da Câmara Legislativa do DF. Hoje o Senado já retornou ao número de 14 comissões temáticas.



Para Itamar, suspender comissões atentava contra natureza do Senado



Em 1987, Humberto Lucena ouve deputados José Genoíno, Lula e Maguito Vilela em sessão da Assembleia Nacional Constituinte

LINHA DO TEMPO

Durante dois anos, a pandemia de covid-19 dominou as atenções do país e do Senado Federal e provocou uma avalanche de fatos. Os episódios se sucederam em velocidade vertiginosa — a escalada dos casos, as novas descobertas sobre o vírus, a corrida pela vacina, as políticas públicas.

Com esta linha do tempo, recuperamos o caminho percorrido ao longo desses anos e pontuamos os seus momentos, dos primeiros indícios da crise até o fim do estado de emergência nacional. São duas cronologias paralelas: o desenrolar da pandemia no Brasil e no mundo; e os acontecimentos dentro do Senado.



para ensinar os parlamentares a produzirem vídeos de si mesmos com qualidade e sem risco de vazarem imagens e áudios indesejados, evitando as situações que viraram verdadeiros memes na pandemia.

Mesmo depois da inauguração, continuamos atuando no aperfeiçoamento do sistema. Vale destacar a criação da famosa vinheta “15 segundos”, gravada pela locutora da Rádio Senado Marluce Ribeiro. Todos os veículos de comunicação do Senado reforçaram o papel constitucional de promover a publicidade dos atos públicos, por meio da qual os cidadãos e cidadãs puderam exercer o controle social, conferindo a eficiência e legitimidade das medidas de socorro aprovadas pelos senadores e senadoras.

A Agência Senado se adaptou aos novos desafios trazidos pelo funcionamento remoto do Parlamento, e seus repórteres e fotógrafos seguiram com o trabalho de cobertura jornalística das atividades legislativas. Valorizando sua tradição de compromisso com o bom jornalismo, a Agência também noticiou cada etapa da construção do Sistema de Deliberação Remota, sua implantação, o retorno dos senadores, os problemas, as vitórias, sua ampliação.

As matérias que detalharam o processo de implantação do SDR foram publicadas inicialmente em uma série de reportagens especiais dentro do Portal Senado Notícias. A importância histórica desse material e dos eventos nele narrados nos fez reuni-lo em uma única publicação.

O presente livro é ao mesmo tempo registro histórico e tributo à capacidade de inovação institucional do Senado frente a desafios severos e imprevisíveis e aos 25 anos de espírito público e excelência jornalística da Agência Senado.

Érica Ceolin

Diretora da Secom

Paola Lima

Diretora da Agência Senado

