

Brasília, 15 de junho de 2021

Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia

Participação política digital para pressionar o
poder legislativo federal na pandemia

Mariana Miranda Tavares¹

¹Sob orientação das Profa. Dra. Marisa von Bülow e Profa. Dra. Rebecca Abers, coordenadoras do Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie (Instituto de Ciência Política/UnB).

Introdução

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou como pandemia a disseminação do vírus sars-cov2 e a doença por ele causada, a Covid-19, trazendo uma realidade ainda incipiente para o nosso dia a dia. Uma realidade nova e complexa na história recente do país, que tinha sofrido pouco impacto de epidemias e pandemias anteriores, e cujo exemplo mais recente e crítico de saúde havia sido a epidemia de zica, muito distante do que se vivencia com a Covid-19.

Um dos meios de proteção e combate à Covid-19 é o isolamento social. Nesse sentido, e seguindo uma tendência que se viu na maioria dos países, o parlamento fechou as portas e, para continuar funcionando em meio à pandemia, adotou as sessões e a deliberação remotas. Os Atos da Mesa da Câmara dos Deputados 118/20 e do Presidente do Senado Federal 2/2020 determinaram a restrição de acesso às casas legislativas, suspenderam a realização de audiências públicas e de eventos ou reuniões nos espaços das duas Casas. Ao mesmo tempo que esses atos possibilitaram a construção de soluções para deliberação remota de projetos de lei, acabaram por afetar a participação da sociedade civil nos debates parlamentares.

Este Relatório analisa as respostas da sociedade civil a esse contexto de fechamento das oportunidades de participação presencial. Mais especificamente, o texto examina o uso das mídias digitais como mecanismo de pressão frente ao poder legislativo federal, por exemplo por meio de petições online, tanto para a aprovação de leis, como no caso do auxílio emergencial, como para incentivar o legislativo a atuar, como nos pedidos de adiamento do ENEM.

Ainda que tanto Câmara dos Deputados como Senado Federal tenham na internet espaços de manifestação popular – como as páginas E-Cidadania e E-democracia, além de ouvidorias e listagem de e-mail dos parlamentares – a restrição de circulação e com votações apenas de modo remoto resultou na diminuição de espaço para o debate público. Essa restrição de acesso físico ao parlamento, no entanto, não reduziu a necessidade de cidadãos e sociedade civil se manifestarem sobre as demandas ao legislativo. Isso se revela no fato de que mais de 4 milhões de manifestações foram feitas em petições online direcionadas ao parlamento. E mais de 1,7 milhões de manifestações nos canais oficiais disponibilizados pela Câmara e pelo Senado.



Objetivo

O objetivo da pesquisa é analisar como, no contexto de restrição de acesso ao parlamento durante a pandemia, a sociedade civil atuou para pressionar e/ou propor sugestões ao legislativo federal.

Metodologia

Para a realização da presente pesquisa, primeiro buscamos conhecer os mecanismos oficiais oferecidos pelo Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal), para a manifestação e pressão popular, bem como mecanismos de proposição legislativa. Também foi feito levantamento das petições e campanhas online, nos sites mais comuns no país – Change.org, Avaaz e Petição Pública, direcionadas ao parlamento federal com demandas relacionadas à pandemia e ao seu enfrentamento.

Para entender melhor o que são essas petições, ressaltamos que se tratam de formulários de abaixo-assinado com o objetivo de pressionar uma autoridade ou grupo de autoridades a atender determinada demanda. Só que ao invés desses documentos serem feitos em papel e assinados manualmente por quem queira assinar concordando com eles, tudo é feito pelos meios digitais diretamente no site das petições online.

A partir desses dados foi feito o levantamento da relação entre projetos em tramitação e votados e as demandas surgidas nas campanhas e petições. Importante destacar que a análise se concentrou especificamente nas matérias relacionadas à pandemia e não a todas as votadas no período, a partir de busca por palavra-chave e vinculadas à Covid-19, listadas nos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Em seguida, realizamos uma análise dos dados encontrados em relação às campanhas e ações mostrando volume de participação (assinaturas e/ou apoimentos), se essas ações foram ou não apoiadas no twitter por parlamentares, quantidades de propostas e o que foi ou não objeto de análise e deliberação no parlamento buscando compreender que ações tiveram melhor resultado.

A listagem das petições analisadas, bem como dos projetos apresentados pela sociedade civil ou cidadãos nos canais disponibilizados pelo parlamento que se encontram em tramitação, p



encontrada no [Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil de Combate à Pandemia](#), organizado pelo grupo de pesquisa Resocie.

Análise de dados

O levantamento dos dados nos sites oficiais do parlamento federal ocorreu entre os dias 23 de fevereiro e 18 de abril de 2021. Tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal criaram sites exclusivos para agregar os dados e matérias referentes à Covid, o que facilitou as buscas dos projetos^[1]. Até 18 de abril de 2021 foram listadas 3006 propostas para combater a pandemia e seus efeitos, 99 das quais são de autoria do poder Executivo, 2102 de deputados e 805 de senadores (a coleta desses dados considera os números do site que incluem propostas desde o início da pandemia). Destas, apenas 83 (2,76%) foram aprovadas. Além disso, em 18 de abril três matérias estavam em fase de análise de vetos e quatro na fase de sanção presidencial. Das matérias aprovadas, 42 matérias foram de origem do Executivo (ou seja, quase 50%) e as demais de origem de senadores e deputados.

Por outro lado, os dados levantados junto aos sites de petições mostram que foram apresentadas mais de 5100 petições online com o termo Covid nos três sites pesquisados, sendo 4586 no Change.org e 483 no Petição Pública. Apenas os sites Change.org e Petição Pública permitem buscas de abaixo-assinado por termo de interesse. Apesar do site da Avaaz não possibilitar a busca por termos e apenas mostrar as petições que estão com mais assinaturas no momento, foi possível localizar algumas petições desse site em buscas no Google pelo termo “Covid Avaaz assinar”. Esse é um ponto importante, pois a ausência de busca por palavra-chave nesse site pode ter gerado um banco de dados incompleto. Também impossibilita levantar quantas petições são direcionadas ao parlamento em relação ao total no site da Avaaz.

Apesar do sucesso dos últimos anos e do impacto significativo de algumas petições, as plataformas de petição online não são canais oficiais de pressão junto ao parlamento. No Brasil as petições online ainda não são utilizadas oficialmente por instituições de Estado, mas isso não reduz o impacto e a importância de se conseguir milhões de assinaturas em torno de um objetivo único.

{1} Página da Câmara dos Deputados sobre ações de combate à pandemia de Covid-19 disponível no link: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/procorona/index.html> / Página do Senado com as ações de combate à pandemia de Covid-19 pelo link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/covid-19>



Segundo dados dos sites pesquisados, o Avaaz, criado em 2007, conta atualmente com mais de 67 milhões de pessoas ao redor do mundo que já assinaram algum manifesto do site. Isso significa que são 67 milhões de e-mails disponíveis para uma campanha e que, quanto mais assinaturas mais sua campanha ganha visibilidade, aparecendo na página principal sempre que alguém assina. Já o site da Change.org afirma ter mais de 400 milhões de e-mails cadastrados e o destaque pode ser comprado com doações financeiras para as campanhas. O site da Petição Pública é de 2010 e, apesar de menor, tem começado a ganhar destaque no país. Em todos os casos a petição pode ganhar destaque seja pelo volume de assinantes, seja pelos apoios financeiros alcançados.

Nosso levantamento mapeou aproximadamente 480 petições com o termo Covid que tinham como objetivo pressionar o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o presidente da Câmara, o presidente do Senado, deputados e/ou senadores. Ou seja, das mais de 5000 petições, aproximadamente 9,41% eram para pressionar o legislativo federal. Um número baixo se considerarmos que boa parte das ações de combate e atenção à pandemia precisam passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Selecionamos 100 petições, com base no volume de adesões e vinculação a pautas nacionais, dentre essas listadas para aprofundarmos a análise e compararmos a quantidade de pessoas e as demandas dessas petições e daquelas apresentadas nos canais oficiais da Câmara e do Senado. Cabe salientar que a maior parte das petições apesar de terem como destinatários parlamentares se referiam a mensalidade de uma universidade específica ou a outras questões municipais e não nacionais. Ao todo, as 100 petições apresentaram 4.803.969 assinaturas até o dia 27 de abril de 2021. Já nos canais oficiais foram apresentadas 1.740.356 manifestações. Ou seja, a sociedade civil utilizou os canais oficiais para dizer se concorda ou discorda de determinada ação relacionada à Covid-19 aproximadamente 36% das vezes em que se manifestou sobre projetos e ações do legislativo para combater a pandemia. Ou seja, apesar de fazermos um recorte e considerar uma base que não contempla a totalidade das manifestações temos um volume maior de manifestações nos canais não oficiais do que nos canais oficiais.

Um exemplo mais detalhado da diferença entre petições oficiais e não oficiais pode ser visto no Projeto de Lei 5527/2020, que cria o Comitê Gestor Interinstitucional do Plano Nacional de Vacinação contra Covid-19. O projeto cujo tema geral é vacinação e agilidade nos planos para a vacina é objeto de diversas petições online não oficiais, com uma delas com mais de



No entanto, a enquete de apoio do PL 5527/2020 no site da Câmara dos Deputados recebeu apenas 3 votos.

Para aprofundarmos o debate, precisamos entender melhor de onde vêm os dados das manifestações de cidadãos e cidadãs nos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal e semelhanças e diferenças em relação às petições que possam impactar nesses resultados. Tanto o site da Câmara dos Deputados como o do Senado Federal dispõem de regras e espaços específicos para apresentação de ideias legislativas manifestações sobre as matérias em tramitação.

Nas páginas “Participe” no site da Câmara e E-Cidadania no site Senado, as pessoas podem sugerir ideias legislativas. Na Câmara dos Deputados as ideias são encaminhadas para todos os deputados que podem aceitá-las e a partir disso criar sugestões de projetos de lei. Outra possibilidade é que ONGs e Associações proponham projetos que vão para análise da Comissão de Legislação Participativa. Caso a ideia seja aceita, passa a tramitar na Casa. No Senado as ideias legislativas são cadastradas no site E-Cidadania e disponibilizadas para manifestações e apoios. Ao atingirem 20 mil apoios, seguem para análise oficial da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Se forem aprovadas, passam a tramitar formalmente na Casa, do contrário são arquivadas. Sugestões atualmente presentes no canal vão desde a criação de bomba atômica pelo Brasil até instituir o décimo quarto salário emergencial aos aposentados durante a pandemia. Além desta última, até 18 de abril de 2021 foram listadas 71 ideias legislativas relacionadas à Covid-19 para apoio, conforme dados do site ao se filtrar ideias legislativas pelo termo Covid. Até o momento apenas uma, exatamente a do décimo quarto salário emergencial aos aposentados^[1], foi transformada em projeto de lei depois de receber 66.455 apoios e se encontra em tramitação. Ou seja, aproximadamente 1,41% das propostas incluídas como ideia legislativa efetivamente se tornou projeto de lei de combate à Covid. Outras três estão ainda em análise pela Comissão, com mais de 20 mil apoios.

Ao listarmos petições online que tiveram boa visibilidade temos resultados um pouco mais positivos. Entre os exemplos temos a que pedia o adiamento do ENEM, apoiada por diversos parlamentares com a *hashtag* #AdiaEnem. Os resultados positivos também existem em algumas

[1] Para saber mais da proposta feita pelo cidadão Sandro Gonçalves de São Paulo veja no link: Repensando as Relações entre Sociedade e Estado <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=136304>



sem tanta visibilidade como a que pedia aprovação do PL de socorro ao setor cultural e as muitas que pediam redução de mensalidades. Ainda que oficialmente os resultados não tenham qualquer relação com as petições, é preciso salientar que mais de 250 mil assinaturas (como no caso do ENEM) podem sim fazer barulho e trazer impacto.

O levantamento dos dados de matérias legislativas relativos à pandemia de Covid-19 mostra que a maior parte das propostas é de autoria dos deputados. São mais de 2000 propostas de deputados e deputadas e pouco mais de 800 de senadores. Este achado corrobora com o fato de que mais petições nos canais não oficiais são direcionadas à Câmara dos Deputados (deputados, deputadas e presidente) do que ao Senado Federal (senadores, senadoras e presidente).

Além da possibilidade de cidadãos e cidadãs se manifestarem por meio de ideias legislativas, é possível também votar em enquetes sobre concordar ou não com matérias em tramitação. Todas as matérias legislativas na Câmara e/ou no Senado podem receber manifestações dos contrárias ou favoráveis à aprovação do projeto. Essa manifestação é feita clicando na matéria e depois em “Opine sobre essa matéria”. Assim abre-se campo para a pessoa se registrar e dizer se concorda ou não com aquela lei. O registro é feito uma única vez e depois só é necessário um *login* simples, muito semelhante aos sites de petição. O registro é por e-mail e também podem ser usadas redes sociais como Facebook e Twitter, algo também utilizado pelos sites de petição online. Portanto a validade das assinaturas é semelhante. E, assim como nas petições, a manifestação não obriga os parlamentares a tomarem uma decisão de acordo com ela. É informativa sobre o que a população pensa de determinado assunto.

Para ajudar na compreensão do público, nas duas casas existe uma breve tradução do conteúdo do projeto. De todas as matérias relativas à Covid-19 que têm relação com as petições listadas, apenas 9 não possuem qualquer manifestação nos sites. Causa espanto que uma destas seja um requerimento de CPI para apurar responsabilidades na pandemia de Covid, que não recebeu qualquer manifestação contrária ou favorável, apesar das mais de 55 mil assinaturas em petição online sobre a mesma proposta. No mais, apenas 22 matérias tiveram mais de 100 manifestações de cidadãos e somente quatro tiveram mais de 100 mil manifestações, em apoio ou contrárias, somando-se as manifestações tanto no site da Câmara como no do Senado. As matérias que registraram mais de 100 mil apoios referem-se a /



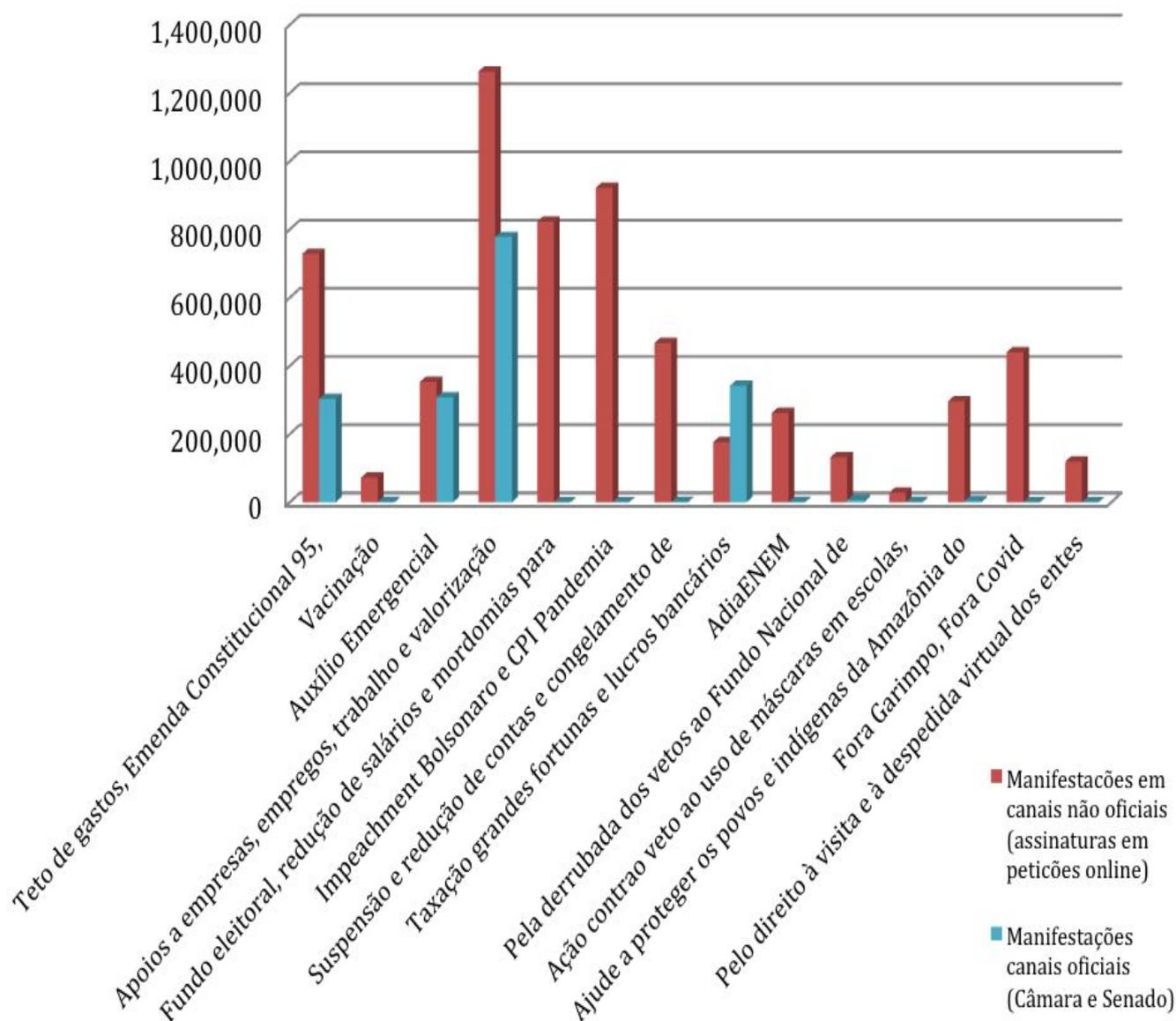
Do outro lado, 22 petições online tiveram mais de 100 mil assinaturas, sendo 11 delas criadas diretamente por cidadãos e cidadãs pessoas físicas sem um movimento social ou organização da sociedade civil diretamente responsável. São 5,5 vezes mais petições com mais de 100 mil assinaturas do que apoimentos em projetos. Dessas petições com mais de 100 mil assinaturas, três são pelo impeachment, duas pelo piso salarial da enfermagem, duas relacionadas a questão indígena, uma relativa ao adiamento do ENEM, entre várias outras. Apenas três trazem pautas levantadas por grupos de direita apoiadores do presidente, em especial o fim do Fundo Eleitoral redirecionando os recursos para uso na saúde. Outro ponto importante a destacar é que algumas petições buscaram se aproveitar do momento atual para resgatar projetos que estão em tramitação há mais tempo e que se encontram parados, como por exemplo o projeto de regulamentação profissional de Biotecnologia e de Tecnólogo em Radiologia cujo projeto de lei é de 2012. Também os projetos de renda básica e taxaço de grandes fortunas são mais antigos que a pandemia mas neste momento resgatá-los com o mote de usar os recursos para a saúde foi um caminho para várias petições.

Algo que chamou a atenção foi o fato de que apenas as petições relativas a impeachment – cuja definição depende exclusivamente dos presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal a depender de para quem é o pedido – e mais quatro petições não são relacionadas a matéria legislativa existente. Inclusive as petições de redução salarial de parlamentares e do uso do fundo eleitoral para a saúde estão cobertas por projetos em tramitação ou já votados as casas legislativas federais.

Para facilitar a análise e a visualização geral dos dados da pesquisa os dados foram agrupados quando existiam mais de uma petição sobre um mesmo tema. Assim foram estabelecidos oito grandes temas que agruparam 83 petições. As outras 17 estão listadas sob “outras petições”. O grupo com maior número de petições e também de assinaturas e matérias legislativas é o que engloba “Apoios a empresas, empregos, trabalho e valorização profissionais saúde” com 25 petições e mais de 1,2 milhões de assinaturas. O grupo que traz petições relacionadas ao impeachment de Bolsonaro e ainda a CPI da Pandemia traz nove petições e mais de 900 mil assinaturas. Na Figura 1, apresentamos um gráfico com a visualização das diferenças de manifestação entre meios não oficiais e oficiais por categoria.



Figura 1. Manifestações em canais não oficiais e oficiais



Elaboração própria com dados coletados das páginas na internet de petições online pesquisados (Avaaz, Change e Petição Pública) e das páginas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na Tabela 1, disponível na próxima página, apresentamos uma visão geral das petições – agrupadas em blocos de temas – nos canais não oficiais bem como das manifestações favoráveis ou contrárias aos projetos de lei relacionados a essas petições nos espaços oficiais disponibilizados pela Câmara e pelo Senado.



LISTA DAS PETIÇÕES AGRUPADAS EM BLOCOS

Petições	Petições listadas	Assinaturas 27/04/2021	Manifestações Câmara	Manifestações Senado	Percentual manifestações oficiais x não oficiais
Teto de gastos, Emenda Constitucional 95, Fortalecimento SUS, Orçamento	4	728534	3664	298883	0,4153
Vacinação	8	72129	533	441	0,0135
Auxílio Emergencial	7	352535	8169	299471	0,8727
Apoios a empresas, empregos, trabalho e valorização profissionais saúde	25	1262963	5327	772417	0,6158
Fundo eleitoral, redução de salários e mordomias para políticos	8	822914	42	0	0,0001
Impeachment Bolsonaro e CPI Pandemia	9	921973	116	0	0,0001
Suspensão e redução de contas e congelamento de preços	4	466706	218	110	0,0007
Taxação grandes fortunas e lucros bancários	3	176215	118	341160	1,9367
AdiaENEM	<u>1</u>	261756	21	325	0,0013
Pela derrubada dos vetos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	<u>1</u>	131992	75	6122	0,0469
Ação contra veto ao uso de máscaras em escolas, templos religiosos, indústrias etc.	<u>1</u>	27621	466	143	0,022
Ajude a proteger os povos e indígenas da Amazônia do Covid.	<u>1</u>	295555	415	3096	0,0119
Fora Garimpo, Fora Covid	<u>1</u>	439441	12	1	0
Pelo direito à visita e à despedida virtual dos entes amados vítimas da Covid-19	1	119081	49	0	0,0004

Elaboração própria com dados coletados das páginas na internet de petições online pesquisados (Avaaz, Change e Petição Pública) e das páginas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para acessar a lista completa com todas as petições listadas orientamos ver o [site do Repositório](#).

Resultados

O que pôde ser observado ao longo da pesquisa é que as cidadãs e os cidadãos, bem como as organizações da sociedade civil, adotaram com maior frequência e de modo mais expressivo os canais não oficiais de peticionamentos e abaixo-assinados para organizar manifestos e ações de pressão junto ao poder legislativo.



Como os dois mecanismos de petição e manifestação são semelhantes no acesso e na necessidade e modelo de identificação, não podemos apontar essa questão como algo significativo e de impacto para afastar as pessoas dos canais oficiais. Do mesmo modo, como ambos os mecanismos são semelhantes nos resultados, ou seja na capacidade de gerar engajamento e mudança de posição dos parlamentares não se pode afirmar que as petições oficiais são menos efetivas ou menos utilizadas consultivamente pelos parlamentares.

Algumas campanhas de petições de canais não oficiais, por terem sido criadas e/ou compartilhadas por formadores de opinião tiveram maior impacto gerando. Vários parlamentares,

inclusive, adotaram chamadas dessas petições em canais de redes sociais como o Twitter. Entre os exemplos mais significativos estão a campanha pelo [adiamento do ENEM](#), a pela [saúde dos povos indígenas](#) coordenada pelo fotógrafo Sebastião Salgado e a que pede [revisão da MP do Garimpo](#) também relacionada a povos indígenas. As duas últimas petições foram compartilhadas por astros da música e do cinema tanto nacional como internacionalmente.

Mesmo assim, o fato de apenas 50% das petições de melhor resultado serem apoiadas por artistas e personalidades também nos leva a crer que o volume de apoios maiores nas petições nos canais não oficiais podem ter relação exclusiva com o fato de serem não oficiais e possibilitarem que as pessoas ali escrevam mais livremente suas posições do que em canais oficiais onde podem se sentir mais retraídas por saberem que aquela ação está em ambiente oficial. Ao final, a única característica significativamente diferente entre os dois modelos de petição e manifestação de apoio ou discordância sobre as matérias e ações do poder legislativo federal é o fato de dos canais serem oficiais de um lado e não oficiais de outro.

No mais, vale reforçar que este levantamento não se esgota nem tampouco pretende responder qual o melhor caminho para a sociedade civil pressionar o parlamento federal nesse contexto de pandemia. Nossa intenção foi entender os caminhos possíveis e o que estava sendo utilizado ou não pela sociedade. É importante entender que o fato de termos projetos de lei para atender as mais diversas demandas sociais na pandemia mostra



No entanto, o que também se observa é que frequentemente os parlamentares ouvem a demanda, propõem soluções mas se abstém de decidir sobre elas. A maior parte dos projetos não ter sido deliberado é sinal disso, o que revela descompasso e indica o porquê da desconfiança.

Em resumo, os resultados da pesquisa sugerem que a desconfiança tem não apenas afastado a sociedade das decisões parlamentares mas também têm gerado a busca por outros meios para pressionar esses parlamentares em suas decisões, por fora dos meios oficiais. O principal resultado que concluímos aqui é o prejuízo social causado pela afastamento da sociedade civil do debate parlamentar, que se revela na ausência de decisões alinhadas às demandas observadas nesta pesquisa.

Bibliografia

Ato da Mesa da Câmara dos Deputados 118/2020 acessado em 17/03/2021 disponível no link <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020200311S00290000.PDF#page=>

Ato do Presidente do Senado Federal 2/2020 acessado em 17/03/2021 disponível no link <https://www12.senado.leg.br/institucional/covid/pdf/ato-do-presidente-n0-2-de-2020>

Veja as ideias legislativas em aberto para apoio:

<https://www12.senado.leg.br/cidadania/pesquisaideia?pesquisa=Covid-19&ordenacao=desc&situacao=5&uf=&autor=>

O site traz ainda duas ideias que estão em avaliação na CDH:

<https://www12.senado.leg.br/cidadania/pesquisaideia?pesquisa=covid&ordenacao=desc&situacao=6&uf=&autor=>

Site da Avaaz: <https://avaaz.org>

Site Change: <https://change.org.br>

Site Petição Pública: <https://peticaopublica.com.br>

Link lista petições:

<http://repositoriomobilizacovid.resocie.org/wp-content/uploads/2021/06/Participacao-social-pressao-legislativo-federal-lista-peticoes.pdf>

