



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Marcus Guevara Sousa de Carvalho

FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS DO SENADO FEDERAL

Brasília

2021

Marcus Guevara Sousa de Carvalho

FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS DO SENADO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Teixeira de Barros

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Brasília

2021

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: 

Data: ___/___/___

Carvalho, Marcus Guevara Sousa de.

Funções das audiências públicas interativas do Senado Federal [manuscrito] / Marcus Guevara Sousa de Carvalho. -- 2021.

144 f.

Orientador: Antônio Teixeira de Barros.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2021.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 2. Audiência pública, inovação tecnológica, Brasil. 3. Participação popular, Brasil. 4. Democracia participativa, Brasil. I. Título.

CDU 342.572:004(81)

Bibliotecária: Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS NO SENADO FEDERAL


Autor: **Marcus Guevara Sousa de Carvalho**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 16 de dezembro de 2021.


Prof. Dr. Paulo Ricardo dos Santos Meira
Senado Federal

Documento assinado eletronicamente por:

Prof. Dr. Antonio Teixeira de Barros - Programa de Pós-Graduação – Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Cristiano Ferri Soares de Faria - Programa de Pós-Graduação - Câmara dos Deputados



Dedicatória

Dedico esse trabalho à minha noiva, companheira, namorada, Elayne Maria, por ter segurado minha mão enquanto eu concluía essa caminhada.

Por fim, a todos aqueles com quem, porventura, estive ausente ao longo do mestrado. Vocês sabem quem vocês são, e vocês me esperaram.

Agradecimentos

Agradeço à oportunidade concedida pelo Cefor e pelo Senado Federal de cursar o mestrado e ao meu orientador, prof. Barros, pela disponibilidade, presteza e imensa capacidade em me direcionar.

Mas o real enigma da vida não é o que acontece depois que se morre, e sim o que acontece antes de morrer.

Yuval Noah Harari

RESUMO

A pesquisa tem como ponto de partida a seguinte questão: Quais as funções atendidas pelas audiências públicas interativas no Senado Federal? O principal objetivo é analisar a percepção dos atores envolvidos acerca das funções desses debates: assessores de senadores, secretários das comissões permanentes e o público on-line participante. Trata-se de um estudo de caso, com inspiração nas teorias da democracia deliberativa, com ênfase para as formas de deliberação on-line. Tal abordagem surge da tentativa de enquadrarmos as audiências públicas interativas no escopo teórico da discussão sobre as formas de deliberação on-line. A metodologia combina pesquisa bibliográfica, análise documental e aplicação de questionários. Em que pese a participação abaixo do esperado por parte da sociedade e o pouco interesse dado pelos parlamentares, sob o prisma da democracia deliberativa, a audiência pública interativa atende aos requisitos da teoria como instrumento, devendo continuar a ser testada e aprimorada por meio da experimentação, buscando evolução contínua. A partir da literatura contemporânea sobre o tema, foram mapeadas as seguintes funções para as audiências públicas on-line no âmbito do Senado Federal: (i) informacional; (ii) fiscalizadora; (iii) fórum público; (iv) empoderamento político-social; (v) educadora; (vi) legitimadora; e (vii) eleitoral. Após essa etapa, procederam-se às pesquisas e análises de dados coletados. Dentre os achados da pesquisa, temos como resultado da aplicação dos questionários um consenso entre os dois grupos (secretários e assessores) em torno das audiências interativas servirem como local para trocas e debates, serem capazes de dar maior visibilidade a temas e de atingirem as bases eleitorais dos parlamentares. Vimos, em geral, um predomínio das funções eleitoral e fórum público. Para os secretários das comissões, as audiências pouco agregam no que tange à função informacional ao não notarem influência na decisão dos parlamentares. Já os assessores dos parlamentares consideram o contrário, e destacam a importância informacional das audiências, bem como o contato direto da sociedade com os parlamentares, trazendo ganhos participativos e atestando a função legitimadora da ferramenta. Por fim, temos que o usuário médio do portal não tem grande interesse em política, apenas participa ocasionalmente do e-Cidadania e sua percepção principal é a de que não é ouvido pelos parlamentares. Ainda assim, confia mais no programa do que na instituição Senado Federal.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Democracia deliberativa. Deliberação on-line. Audiência pública interativa. e-Cidadania. Senado Federal.

ABSTRACT

The research has as its starting point the following question: What functions are served by interactive public hearings in the Federal Senate? The main objective is to analyze the perception of the actors involved (advisers to senators, secretaries of the permanent committees and online participants) about the functions of these debates. This is a case study, inspired by theories of deliberative democracy, with an emphasis on online forms of deliberation. Such an approach arises from the attempt to frame interactive public hearings within the theoretical scope of the discussion on online deliberation forms. The methodology combines bibliographic research, document analysis and application of questionnaires. Despite the lower than expected participation by society and the little interest given by representatives, under the prism of deliberative democracy, the interactive public hearing meets its requirements as an instrument, and must continue to be tested and improved through experimentation, seeking continuous evolution. Based on contemporary literature on the subject, the following functions were mapped for online public hearings within the scope of the Federal Senate: (i) informational; (ii) supervision; (iii) public forum; (iv) political-social empowerment; (v) educator; (vi) legitimizing; and (vii) electoral. After this stage, research and analysis of collected data were carried out. Among the findings, we have, as a result of the application of the questionnaires, a consensus between two groups (secretaries and advisers) around that interactive hearings serve as a place for exchanges and debates, being able to give greater visibility to themes and reach the electoral bases of the legislators. We have seen, in general, a predominance of electoral functions and public forum. For the committee secretaries, the hearings add little with regard to the informational function as they do not see influence in the decision of parliamentarians. The advisers, on the other hand, consider the opposite, and highlight the informational importance of the hearings, as well as the direct contact between society and representative, bringing participatory gains and attesting to the legitimizing function of the tool. Finally, the average user of the portal is not very interested in politics, he only occasionally participates in e-Cidadania and his main perception is that he is not heard by his representatives. Still, he trusts the program more than the institution Federal Senate.

Keywords: Legislative Branch. Deliberative democracy. Online deliberation. Interactive public hearing. e-Cidadania. Federal Senate.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Página inicial do Senado Federal	52
Figura 2 – Menu do Portal e-Cidadania.....	52
Figura 3 – Tela de apoio a uma ideia legislativa	53
Figura 4 – Formulário de cadastro de ideia legislativa.....	53
Figura 5 – Exemplo de evento interativo no portal e-Cidadania.....	54
Figura 6 – Exemplo de evento interativo encerrado no portal e-Cidadania	55
Figura 7 – Tela de apoio/recusa no portal e-Cidadania aos projetos em tramitação	55
Figura 8 – Manifestações contrárias e favoráveis na página de acompanhamento	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Eventos interativos no Senado Federal 2016-2019	75
Gráfico 2 – Comentários e participantes nos eventos interativos 2016-2019	76
Gráfico 3 – Comissões dos secretários	80
Gráfico 4 – Funções de ordem prática para as audiências públicas	81
Gráfico 5 – Funções de ordem teórica para as audiências públicas	82
Gráfico 6 – Audiências mobilizam os públicos afetados pelos temas em debate?.....	83
Gráfico 7 – Perguntas do e-Cidadania são lidas e respondidas?	84
Gráfico 8 – Bloco Parlamentar dos assessores	88
Gráfico 9 – Funções observadas nos comentários livres	91
Gráfico 10 – Com que frequência você acessa o e-Cidadania?.....	95
Gráfico 11 – Quando você participou no e-Cidadania, você sugeriu a outras pessoas conhecidas que participassem também?	96
Gráfico 12 – Qual o seu nível de satisfação com o e-Cidadania?	97
Gráfico 13 – O quanto você confia no trabalho do Senado Federal?	97
Gráfico 14 – Em geral, como você avalia a atuação do Senado Federal?.....	97
Gráfico 15 – Ao participar pelo e-Cidadania, você acha que sua opinião faz diferença ou não faz diferença no processo de elaboração de leis?	98
Gráfico 16 – Conteúdo das “Críticas, elogios e sugestões” que mencionam audiências	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporcionalidade Partidária em 2019.....	66
Tabela 2 – Quantitativo de APs por comissão em 2019.....	67
Tabela 3 – Motivos das audiências realizadas em 2019 (consolidado).....	72
Tabela 4 – Perfil dos convidados nas 402 APs realizadas em 2019 (consolidado).....	72
Tabela 5 – Assunto tratado e perfil dos convidados na CDH em 2019.....	74
Tabela 6 – Número de participantes e comentários por UF	76
Tabela 7 – Eventos com mais participações de 2016 a 2019	77
Tabela 8 – Os cinco eventos com mais comentários lidos de 2016 a 2019.....	78
Tabela 9 – Perfil dos secretários.....	80
Tabela 10 – Blocos Parlamentares no Senado Federal em 2021	87
Tabela 11 – Perfil dos assessores parlamentares participantes	88
Tabela 12 – Perfil dos internautas participantes	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formato institucional.....	47
Quadro 2 – Comissões permanentes do Senado Federal.....	48
Quadro 3 – Participantes em APs e perguntas (acumulados desde 2012 até 2020).....	75

LISTA DE SIGLAS

AMS	Ato da Mesa do Senado Federal
AP	Audiência Pública
APR	Ato do Presidente do Senado Federal
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CD	Câmara dos Deputados
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDIR	Comissão Diretora do Senado Federal
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CN	Congresso Nacional
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSF	Comissão Senado do Futuro
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
IN	Instrução Normativa
LOA	Lei Orçamentária Anual

MP	Medida Provisória
PDL/PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLV	Projeto de Lei de Conversão
RES	Resolução do Senado Federal
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SF	Senado Federal
SGM	Secretaria Geral da Mesa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	20
3 SOBRE A DELIBERAÇÃO	22
3.1 O CONCEITO DECISIONÍSTICO DE DELIBERAÇÃO.....	23
3.2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	27
3.2.1 Novos conceitos para a deliberação pública.....	31
3.2.2 A perspectiva da democracia discursiva.....	35
3.3 A DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO	41
4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PODER LEGISLATIVO (APs)	45
4.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS E DELIBERAÇÃO ON-LINE NO SENADO FEDERAL	50
4.1.1 Programa e Portal e-Cidadania: a institucionalização das novas ferramentas.....	51
4.1.2 Apresentação do Portal e-Cidadania.....	52
5 FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	57
5.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO INFORMACIONAL.....	58
5.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO FISCALIZADORA DE ATOS DO PODER EXECUTIVO.....	61
5.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO DE FÓRUM PÚBLICO: ARENAS DE DEBATE, REFLEXÃO E INFLUÊNCIA SOBRE TEMAS RELEVANTES	61
5.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO DO EMPODERAMENTO POLÍTICO- SOCIAL (<i>ACCOUNTABILITY</i>).....	62
5.5 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO EDUCADORA	63
5.6 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO LEGITIMADORA	63
5.7 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO ELEITORAL	64
6 O SENADO FEDERAL NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2019	65
6.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PELAS COMISSÕES	67
6.1.1 Relação de assuntos tratados e perfil dos convidados	68
6.1.2 Os internautas participantes, as perguntas e os comentários recebidos.....	74
6.2 PERCEPÇÃO DOS ATORES	79
6.2.1 Os secretários de comissão	79
6.2.2 Os assessores parlamentares	86
6.2.3 Pesquisa e dados do Instituto DataSenado e possíveis inferências.....	94

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICES	117
APÊNDICE A – Operacionalização dos Questionários	117
APÊNDICE B – Questionário aplicado servidores (secretários de comissão).....	119
APÊNDICE C – Questionário aplicado aos assessores parlamentares	122
APÊNDICE D – Questionário aplicado aos palestrantes/convidados.....	125
APÊNDICE E – Dados quantitativos sobre as APs interativas nas comissões em 2019	127

1 INTRODUÇÃO

O Senado Federal realizou, desde 2013, aproximadamente 2.500 eventos interativos (audiências públicas, sabatinas, seminários, sessões de debate temático e outras reuniões), com quase 35 mil participantes interagindo por meio de mais de 80 mil perguntas e comentários. Dentre esses, cerca de 77% se referem a audiências públicas no âmbito das comissões permanentes, comissões especiais e temporárias. Tais audiências têm se mostrado instrumento largamente utilizado pelo Legislativo brasileiro ao longo dos anos e poderia constituir um canal para ampliação da voz da sociedade, no sentido dialógico, da formação de preferências. Entretanto, alguns estudos afirmam que a sua capacidade deliberativa é bastante comprometida. Isso porque “há poucas oportunidades para a troca de razões; baixo retorno dos resultados da participação aos envolvidos (prestação de contas); incipiente integração dessas esferas participativas umas com as outras, inviabilizando o cruzamento de arenas discursivas” (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 83).

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) incluiu novas possibilidades para a participação da sociedade nas instâncias governamentais e estatais, maneiras novas de interação e desenhos alternativos de (re)organização da vida coletiva. A referida Carta Magna é vista como a responsável por implementar o viés deliberacionista no ordenamento democrático brasileiro. O princípio da participação democrática, instituído em seu artigo primeiro, em conjunto com o princípio constitucional da publicidade, ampliam as possibilidades e potenciais de *accountability*¹ e transparência do Estado e fazem emergir novos canais e estratégias de participação social, como conselhos e fóruns, além dos mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular (ALMADA *et al.*, 2019; BERNARDES; BARROS, 2010; BARROS, 2015; FERREIRA JÚNIOR, 2010; FILGUEIRAS, 2011; LÜCHMANN, 2020; MIGUEL, 2017; VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017).

O Poder Legislativo não ficou à margem de tais inovações, visando ao incremento democrático, que têm como objetivo, conforme Quintão e Faria (2018), permitir que os cidadãos participem dos processos discursivos no âmbito das instituições legislativas, de forma direta ou indireta. O potencial desses novos arranjos seria o de estreitar o vínculo entre representantes e representados, abrangendo funções além das ordinárias do Poder Legislativo, na qual se destaca a representação e a legitimação de decisões (FILGUEIRAS, 2011).

¹ De forma simples, o termo pode ser definido como a capacidade de interlocução da sociedade com seus representantes políticos e de fiscalização de seus atos (MIGUEL, 2017); com frequência é traduzido como “responsabilização” e/ou “prestação de contas” (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

Na participação, no sentido aqui empregado, os cidadãos se sentem compelidos a opinar sobre temas de seu interesse e essa etapa leva à interação, debate e envolvimento no processo decisório, em conjunto com os parlamentares (LESTON-BANDEIRA, 2016). Dessa forma, diferentes discursos seriam vocalizados, tanto de grupos subalternizados, minorias, vítimas de vulnerabilidades sociais e coletivos silenciados, fornecendo um cenário para a *accountability* discursiva (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009a; MARQUES, 2009).

Esses arranjos que surgem visando a maior participação dos cidadãos nas arenas deliberativas do Poder Legislativo têm levantado inúmeras questões acerca de suas funções e dos ganhos possíveis aos parlamentares, à sociedade e também ao Parlamento. Vanzella e Da Silva Júnior encontram justificativa para esse fenômeno de maior interação entre governo e sociedade ao observá-lo sob uma ótica maior, à luz da proposta da democracia deliberativa/discursiva e da realidade brasileira, que “coloca a necessidade de busca de alternativas capazes de fazer frente à corrupção e as coerções funcionais dos subsistemas, econômico e político” (VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017, p. 90). Experiências nesse sentido, utilizando-se de instituições sólidas, capazes de envolver a população na discussão e busca por soluções, resgatariam a dimensão pública e cidadã da política e do sistema deliberativo (DRYZEK *et al.*, 2019; VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017).

Dentre as novas aberturas para a participação popular surgidas, sobressaem-se as comissões de legislação participativa, ouvidorias legislativas, fóruns digitais de discussão, banco de leis e as audiências públicas. De acordo com Quintão e Faria (2018), após levantamento amplo, essa última é o único arranjo participativo presente em todas as esferas legislativas, incluindo as duas casas do Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais. Barros, Monteiro e Santos (2018) destacam as audiências públicas no formato virtual como sendo porta de entrada, a forma mais acessível para sociedade participar diretamente da formulação de políticas públicas.

Esse instrumento, sem dúvida, tem sua utilidade informacional, tanto para parlamentares quanto para o público em geral. Porém, como o restante da sociedade se vê contemplada no aspecto que concerne à participação política, bem como quais são ou deveriam ser as suas demais funções para o parlamento e para a sociedade, são questões que ainda carecem de maiores estudos, relacionando a participação com a deliberação.

Partindo das premissas e do contexto acima delineados, a pesquisa aqui apresentada tem como base a seguinte questão: **quais as funções atendidas pelas audiências públicas interativas no Senado Federal?** A observação continuada e os estudos sobre o tema mostram

que as audiências exercem funções variadas: (a) servem como arenas de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes; (b) representam ganhos participativos e de representação à sociedade e aos seus cidadãos; (c) levam a um empoderamento político-social dos atores que delas participam; (d) trazem ganhos de imagem e legitimidade à instituição; e (e) conferem maior visibilidade aos temas debatidos, dentre outros aspectos. Partindo desse inventário, pretende-se examinar quais dessas funções predominam no formato interativo das audiências públicas no Senado Federal, no contexto recente.

O principal objetivo da pesquisa é, portanto, analisar as funções das audiências públicas interativas no Senado Federal. O foco empírico da pesquisa está na avaliação dos principais atores envolvidos nesses eventos. Para tanto, serão examinadas as percepções dos assessores dos senadores, secretários de comissões e participantes sobre tais funções. A forma de recrutamento pode ser verificada no Apêndice A. Os convidados/palestrantes também teriam suas percepções aferidas, porém, após o envio de questionário para mais de 60 indivíduos, a participação obtida foi irrelevante do ponto de vista estatístico, sendo desconsiderada para fins de nossa pesquisa.

O recorte temporal utilizado, para a análise documental, compreende a sessão legislativa de 2019², pois foi o último ano de pleno funcionamento legislativo, antes da pandemia da Covid-19, com 402 audiências abertas à participação do público realizadas e com comentários lidos ao vivo. A escolha desse período também se justifica por se tratar do primeiro ano da nova legislatura (56^a), seguinte às eleições gerais e sem o impacto de eleições municipais, que diminuem, significativamente as atividades da Casa.

Convém ressaltar que, desde 2016, todas as comissões do Senado passaram a adotar o formato de audiências públicas interativas (abertas à participação de qualquer pessoa por meio do envio de perguntas e comentários) como padrão, a partir de decisão da Mesa-Diretora daquela Casa. Em outras palavras, as audiências públicas interativas passaram a ser a regra geral, sendo necessária a manifestação do presidente da comissão pelo contrário, quando este considera o tema debatido sensível ao escrutínio público ou assunto de caráter sigiloso, sendo a única exceção ainda garantida pela CF/88 à arguição para a escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente (mesmo nesse caso específico, a praxe tem sido de sessão pública e interativa, com um breve momento no qual ela se torna secreta e sigilosa).

A importância do trabalho se justifica pelo mapeamento das práticas no que tange à dinâmica da realização de audiências públicas interativas, do acesso da sociedade a elas, tanto

² O ano de 2020 não foi considerado para fins de análise, pois com a pandemia da COVID 19 o funcionamento das comissões foi duramente impactado.

em sua participação política como no âmbito da vertente informacional, mais uma vez com foco na ampliação e melhoria da participação e na temática da representação política. Após o acompanhamento e organização de audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo por quase 15 anos, o autor deste trabalho³ pretende fazer uma reflexão acerca do papel desse arranjo participativo, no seu formato on-line, sob o referencial teórico das formas de deliberação on-line. Cabe aqui destacar que não será tratada, nesse estudo, a efetividade das audiências públicas, como fazem diversas outras pesquisas acadêmicas⁴. A exclusão desse aspecto se deve às dificuldades de se lidar com indicadores e formas para aferir a efetividade. Além disso, na perspectiva deliberacionista, ponto de partida da nossa análise, os principais ganhos de audiências públicas estão na oportunidade de ampliar o debate público sobre a agenda do Poder Legislativo. Assim, a existência de debate seria, em si, uma forma de tais eventos alcançarem efetividade.

Nas páginas seguintes, por meio da revisão bibliográfica, serão traçadas considerações acerca das teorias da democracia deliberativa, especialmente das formas de deliberação on-line. Em seguida serão abordadas as funções das audiências públicas mapeadas a partir das duas dimensões apresentadas em Quintão e Faria (2018), e como elas podem ser estruturadas no âmbito do Senado Federal. Por fim, após análise dos principais dados obtidos das pesquisas, dos questionários e dos dados levantados, que serão categorizados e tabulados, bem como apoiados por citações, prosseguiremos para algumas considerações.

Antes dos capítulos teóricos são apresentadas as estratégias metodológicas, incluindo a pesquisa bibliográfica para a elaboração do capítulo sobre deliberação, com ênfase para as formas de deliberação on-line, perspectiva na qual se enquadram as audiências públicas interativas. A razão para que a descrição dos procedimentos metodológicos seja apresentada logo após a introdução se deve ao fato de que a lógica para a construção dos capítulos teóricos também consta do tópico denominado estratégias metodológicas.

³ Atualmente (2021) exerce a função de secretário da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR, do Senado Federal.

⁴ Ver em Zorzal e Carlos (2017) um apanhado de trabalhos que tratam da efetividade das audiências públicas.

2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Inicia-se classificando a pesquisa quanto ao problema, objetivos e procedimentos. Em relação à abordagem do problema, temos que a pesquisa desenvolvida é de natureza qualitativa, pois não pretende numerar ou medir unidades ou variáveis de cunho estatístico, e sim compreender o uso das audiências públicas interativas no Senado Federal, a partir das percepções dos principais atores concernidos. Acerca da natureza dos objetivos, entende-se ser, inicialmente, do tipo exploratória, e é composta de pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados primários, seguida de aplicação de questionário on-line aos atores institucionais que atuam na Comissão (assessores dos senadores e servidores) e aos convidados que estiveram no Senado Federal em 2021 (selecionamos o ano presente devido à dificuldade de se resgatar contatos de anos anteriores). De forma complementar, será analisada pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado⁵ com os participantes on-line que acessam o portal e-Cidadania⁶.

Para a elaboração da próxima etapa desse trabalho, o método utilizado foi o da pesquisa bibliográfica, com o intuito de apresentar uma revisão da literatura sobre a evolução do conceito de deliberação desde a visão decisionista até as bases teóricas discursivas e argumentativas atualmente em debate e que começam a formar a ideia de democracia discursiva no âmbito das formas de deliberação on-line. O ponto de partida é a sistematização oferecida por Avritzer (2000) e Mendonça (2010), por se tratarem de levantamentos bibliográficos consistentes e de grande utilidade para os propósitos do estudo aqui apresentado. A partir deles, se sucederam a leitura dos originais, de clássicos e de bibliografias complementares para compreender a evolução do pensamento e parte das bases bibliográficas de Bohman (2009, 2012, 2016a, 2016b, 2018), Cohen (2007, 2009a, 2009b), Dryzek (2000, 2006, 2009), dentre outros, incluindo autores brasileiros.

Ainda na revisão bibliográfica, tem-se também como base artigo de Quintão e Faria (2018), que estuda as possibilidades e limites para a inclusão política. Nele, são apresentadas as duas dimensões distintas que os autores dividem as justificativas para o desenvolvimento das inovações para a participação dos cidadãos no parlamento: dimensão estratégica e dimensão normativa. A partir dessas dimensões, não excludentes, e das crescentes demandas por

⁵ O Instituto DataSenado foi criado em 2005 com a missão acompanhar, por meio de pesquisas, enquetes e análises, a opinião pública brasileira sobre o Senado Federal, a atuação parlamentar e temas em discussão no Congresso Nacional (<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/sobre>);

⁶ O e-Cidadania é um portal criado em 2012 e regulamentado em 2015 pelo Senado Federal com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado (BRASIL, 2015).

participação, observa-se o surgimento das inovações deliberativas no Legislativo como resposta, especialmente com a evolução da digitalização da política.

Parte da pesquisa também envolveu a utilização de fontes documentais, como a Constituição Federal de 1988, leis, o Diário Oficial do Senado Federal, Instruções Normativas (IN), relatórios divulgados no Portal das Comissões e no e-Cidadania e os instrumentos institucionais de divulgação do Senado (Agência Senado, TV Senado, Rádio Senado e Jornal do Senado). A integralidade desse material, público, encontra-se disponível no portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

Buscar aferir a percepção dos atores que lidam diretamente com as rotinas das comissões permanentes se justifica por terem seu papel de influência reconhecido pela literatura, pois compõem a parte da burocracia que tem contato direto com os parlamentares e muitas vezes podem influenciar o processo legislativo (BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; PEREIRA; BERNARDES; VALE, 2019; WEBER, 2011[1917]). Quanto ao público, a principal justificativa é ampliar a avaliação desses eventos, com a perspectiva exógena, destacando aqueles diretamente interessados nos temas discutidos. Detalhes sobre a amostra e os questionários aplicados constam no final do trabalho, bem como o termo de consentimento utilizado (Apêndices A, B, C e D).

Na etapa da pesquisa qualitativa, foram aplicados questionários on-line, por meio da ferramenta *Google Forms*. O formato on-line tem se consagrado como método de coleta de dados em geral graças a diversas vantagens, como o baixo custo em se financiar, a facilidade logística, a precisão e registro das informações colhidas e o encurtamento das distâncias, permitindo a participação de indivíduos demograficamente dispersos (ABRAMS; GAISER, 2017; LOBE; MORGAN, 2020).

Por fim, os participantes das audiências por meio do portal tiveram suas percepções inferidas a partir de dados coletados em pesquisa (DATASENADO, 2020). O objetivo da pesquisa era aferir como os usuários avaliam o e-Cidadania e, além de menções diretas as audiências públicas nas questões abertas, constam informações acerca da frequência de acesso ao portal, do grau de satisfação, da confiança no Senado Federal, além de perfil de idade, sexo, escolaridade e mais de mil páginas de comentários, elogios, críticas e sugestões.

Foi definido, como estratégia metodológica, realizar a coleta de dados sobre as sessões realizadas em 2019, características dos temas das audiências e perfil dos parlamentares, após a aplicação dos questionários, para que fossem buscadas apenas aquelas informações/dados que realmente fossem úteis para o rumo que o trabalho de campo indicou, conforme sugerem Santos e Canello (2016).

3 SOBRE A DELIBERAÇÃO

O objetivo deste capítulo é situar, no plano mais amplo, o debate teórico sobre deliberação, ponto de partida para a contextualização posterior acerca das formas de deliberação on-line. Tal abordagem se justifica porque se trata do enfoque teórico no qual se enquadram os estudos sobre audiências públicas interativas no Poder Legislativo.

Ainda que possa parecer uma ideia recente, o conceito de deliberação nas teorias democráticas remete aos autores clássicos, o que demanda uma breve contextualização de sua evolução. Avritzer (2000) examina aspectos da deliberação na teoria democrática com o objetivo de apresentar a transição, dentro desta teoria, de um conceito decisionístico de deliberação para um conceito argumentativo de deliberação. De acordo com o autor, a Teoria Democrática tem relação histórica com o conceito de deliberação de Bernard Manin, no qual a representação encontra-se em meio a uma mistura complexa de **deliberação** e **voto**. Para Manin (1995), o local de deliberação, no sentido pleno da palavra, consiste em:

[...] um lugar onde os políticos definem suas posições através da discussão e onde o consentimento de uma maioria é alcançado através da troca de argumentos. Uma discussão só pode gerar um acordo entre participantes que têm, de início, opiniões divergentes, se estes puderem mudar de ideia no transcorrer das argumentações (MANIN, 1995, p. 9).

Na mesma linha, Bohman (2009, p. 36) define, inicialmente, deliberação pública como "um processo dialógico de trocas de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem a coordenação e cooperação interpessoais".

O capítulo desenvolve-se apoiado na organização de Avritzer (2000) e de Mendonça (2010). Observa-se uma nítida relação entre os dois estudos mencionados. O segundo continua praticamente de onde o primeiro parou, ambos trazendo a evolução da deliberação, com um levantamento bibliográfico. É importante informarmos: o modelo deliberacionista, onde ocorre a troca pública de argumentos, não se trata de uma teoria unificada, e sim de diversas abordagens. Dentre essas diversas abordagens, Mendonça (2010) se propõe a discutir a perspectiva da democracia discursiva no interior do modelo deliberativo de democracia, com foco maior em John Dryzek e sua obra *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Ao fim do capítulo é apresentado como a deliberação foi introduzida no legislativo brasileiro, com recortes da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) e do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

3.1 O CONCEITO DECISIONÍSTICO DE DELIBERAÇÃO

Inicia-se nossa revisão bibliográfica sobre deliberação pública, conforme mencionado, pelo conceito decisionístico e pelas heranças da obra de Jean-Jacques Rousseau, especialmente em *Do Contrato Social* (2011 [1762]). Para esse autor, detentor do pensamento hegemônico por cerca de 200 anos, a deliberação teria apenas uma função: extrair uma decisão, que seria o elemento central do processo deliberativo. Esse processo visaria, exclusivamente, ao estabelecimento da vontade geral e da soberania popular. Assim que consignada, ficaria clara a correção da opinião da maioria e a posição perdedora não teria mais espaço, sendo obrigada a respeitar a decisão majoritária (AVRITZER, 2000).

Acerca da noção de vontade geral instituída por Rousseau em seu “contrato social”, sintetiza Pinto (2005):

[...] a vontade geral pode ser entendida como a parte da vontade individual, idêntica em todos os membros da coletividade, que permite o entrosamento de todas as vontades individuais no reconhecimento de certos valores e na procura de determinados objetivos comuns (PINTO, 2005, p. 95)

Em 1917, com os ensaios de *a Ciência e política: duas vocações*, Max Weber acaba por contribuir com essa concepção decisionística da deliberação por meio de dois elementos. O primeiro deles é o ceticismo no que tange a resolução de conflitos éticos ou culturais, profanos ou religiosos (a religião se tornaria mais uma escolha individual de entre as inúmeras a serem feitas por um indivíduo), pois esses seriam de foro íntimo, privado, e, portanto, irreconciliáveis (AVRITZER, 2000; WEBER, 2011[1917]). Para Weber (2011[1917], p. 35) “tais valores encontraram refúgio na transcendência da vida mística ou na fraternidade das relações diretas e recíprocas entre indivíduos isolados”.

O segundo elemento é a constatação que a complexidade administrativa da chamada “empresa política”, dirigida pelos partidos políticos, é contraditória tanto à participação do cidadão comum, servindo essa complexidade como uma barreira, quanto à argumentação, não tendo espaço em seu arcabouço, que seria rígido, racional e com regras estabelecidas (AVRITZER, 2000; WEBER, 2011 [1917]). Encontramos no original de Weber (2011 [1917]):

[...] um número relativamente restrito de homens interessados pela vida política e desejosos de participar do poder aliciam seguidores, apresentam-se como candidato ou apresentam a candidatura de protegidos seus, reúnem os meios financeiros necessários e se põem à caça de sufrágios. Sem essa organização, não há como estruturar praticamente as eleições em grupos políticos amplos. Equivalem essas palavras a afirmar que, na prática, os cidadãos com o direito a voto dividem-se em elementos politicamente ativos e em elementos politicamente passivos (WEBER, 2011 [1917], p. 56-57).

Ainda em Weber (2011 [1917], p. 67) a definição de empresa política como sendo “dotada de forte estrutura capitalista, rigidamente organizada de alto a baixo e apoiada em associações extremamente poderosas [...]. Essas associações, cujas linhas lembram as de uma ordem, não têm outro propósito, senão o de tirar proveito da dominação política, particularmente no âmbito da administração”.

Reforçando a construção teórica e aparando arestas, em Schumpeter (1961), encontramos como solução para o ceticismo manifesto de Weber deixar as questões culturais e concepções daquilo que chama de boa vida fora da política democrática. Para ele a “função social é preenchida apenas incidentalmente” (SCHUMPETER, 1961, p. 336).

Acerca do segundo elemento, da barreira quanto à argumentação, essa deve ser descartada da democracia, tendo em vista que já deixou de ser central ao modelo democrático. A vontade do indivíduo como fator político, independente e dotada de racionalidade, não existe para Schumpeter (1961). E mesmo que existisse, de forma isolada e independente, o resultado desse processo não representaria uma vontade do povo.

Na interpretação de Avritzer (2000) isso ocorre devido ao somatório de dois fatores: a integração do homem comum à política conjuntamente com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa levou à formação de uma sociedade onde as vontades dos indivíduos não passam de “um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas” (SCHUMPETER, 1961, p. 304).

Dessa forma, em Schumpeter (1961) já se observa a transição da relação entre soberania (popular) e governo (representativo), ou seja, deixamos de considerar a “vontade geral” de Rousseau, expressão da maioria, para a legitimação da escolha de representantes que tomarão as decisões pelos demais. Assim, deliberação democrática acaba por ficar reduzida ao momento da escolha de representantes por meio do voto:

O princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes.

[...]

Em primeiro lugar, de acordo com o ponto de vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. E é da máxima importância compreender claramente o que essas palavras significam (SCHUMPETER, 1961, p. 325, 339)

Prosseguindo com a linha histórica e bibliográfica traçada por Avritzer (2000), o autor ressalta que em Downs (1999 [1957]) ocorre o desmonte final da teoria argumentativa: o indivíduo é racional e sempre escolhe aquela alternativa que lhe traz a maior utilidade, sempre agindo para o seu próprio e maior benefício. Ele é capaz de ordenar suas preferências políticas, de forma a “escolher aquela que lhe traz a maior utilidade”, sendo essas preferências relativamente fixas:

Para simplificar a análise, presumimos que todo cidadão tem uma concepção fixa da boa sociedade e já a relacionou ao seu conhecimento sobre políticas partidárias, de maneira consistente. Portanto, somente novas informações podem persuadi-lo a mudar de ideia.

[...]

Essencialmente, estamos presumindo que os gostos políticos dos cidadãos são fixos. Mesmo que esses gostos frequentemente mudem de forma radical a longo prazo, cremos que nosso pressuposto é plausível a curto prazo, impedindo guerras e outras convulsões sociais. Na realidade, gostos políticos fixos nos parecem muito mais plausíveis do que gostos fixos de consumo, que são geralmente supostos em estudos de demanda (DOWNS, 1999 [1957], p. 67, 67-68)

Como conclusão desta seção, temos que a teoria democrática hegemônica na primeira metade do século XX é caracterizada por três elementos decisionísticos e anti-argumentativos, conforme adaptado de Avritzer (2000) e com as contribuições fundamentais de cada um dos autores clássicos principais:

- i. Diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação. A argumentação de uma condição pluralista, da boa vida, seria deixada de fora da política democrática (SCHUMPETER, 1961);
- ii. Inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade. O que garante a eficiência do Estado e a “dominação política” é

a redução das demandas e capacidade de sua burocracia de segui-las racionalmente (WEBER, 2011 [1917]);

- iii. O processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas, orientadas à luz de sua própria visão da "boa sociedade" (DOWNS, 1999 [1957]).

Em estudo de caso recente junto a um conselho municipal de saúde, Pontes e Costa (2018), ao analisarem o processo de prestação de contas quadrimestral, notam que essa não se esgota em si, buscando abordagens mais dialógicas e complementares, não se limitando apenas ao decisionismo, e apontando que as dinâmicas deliberativas observadas se aproximariam da perspectiva argumentativa:

Consiste também em importante meio para o colegiado acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos programas e políticas efetivadas ou em efetivação no âmbito do SUS [...]

Com isso, os conselheiros podem contemplar de forma abrangente, as fragilidades e acertos de determinado programa, ou seja, aquilatar se as equipes estão realmente com todos os profissionais; se existem medicamentos suficientes; se os recursos foram aplicados corretamente; e muitas outras questões. Em casos de falhas do gestor, os conselheiros fazem suas reivindicações no âmbito do colegiado e exigem da gestão as devidas providências (PONTES; COSTA, 2018, p. 77).

Com um enfoque mais atual do decisionismo, Abend (2018) propõe uma investigação empírica e um novo olhar ao processo, levantando novas questões, como, por exemplo, sobre o que contaria como uma tomada de decisão, quem se qualificaria como tomador de decisão e o que deveria ser feito para uma decisão ser considerada como tal. A dicotomia entre fatos e valores, o que é e o que deveria ser, escolhas morais, certo e errado, bem como a superação desse antagonismo, seguindo a própria lógica dos modelos deliberacionistas, também estão presentes em Abend (2018). *“Decisionism may be sometimes appropriate and sometimes inappropriate, sometimes good and sometimes bad, sometimes true and sometimes false”* (ABEND, 2018, p. 258).

Vanzella e Da Silva Júnior (2017, p. 97) afirmam que na representação moderna, princípios presentes no decisionismo, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, teriam sido perdidos, sendo as “tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativas hegemônicas”. Princípios esses que seriam depois recuperados apenas pela

democracia participativa e deliberativa, por meio da “promoção de maior participação de todos, racionalidade, e controle social das instituições” (2017, p. 89).

Dessa forma, a partir da década de 1970 inicia-se a construção de uma concepção alternativa a esse conceito de teoria democrática essencialmente orientada para a tomada de decisões. O novo entendimento, que trataremos na próxima seção, é de que ocorreria um processo de discussão e avaliação no qual seriam pesados os diferentes aspectos das propostas analisadas, passando a considerar a “noção de justificação através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais”, nas palavras de Cohen (2009a, p. 90). Essa perspectiva reduz o foco posto no nível decisionístico, passando a valorizar mais a função de debate e de esclarecimento público da deliberação.

3.2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

A ruptura com a abordagem decisionista – traduzida como uma democracia procedimentalista, elitista e minimalista⁷ (FERREIRA JÚNIOR, 2010) – então vigente e a construção de novos conceitos têm, em dois autores, a sua centralidade: John Rawls e Jürgen Habermas (AVRITZER, 2000). Rawls é considerado um autor de transição, onde as duas posições (decisionista e deliberacionista) são encontradas em suas obras. Já Habermas, preocupado com conceitos procedimentais e modelos de democracia, desenvolve regras formais de interação com o objetivo de regular os tipos de conflito e assegurar a legitimidade das normas (MARQUES, 2009).

Inicialmente, a partir das ideias de Rawls (2000 [1993]), temos que as trocas de opiniões realizadas com outros indivíduos questionariam a nossa parcialidade e ampliariam a nossa perspectiva. Rawls põe em relevo a existência de uma identidade não-institucional ou moral do cidadão, fazendo referência aos seus objetivos e compromissos mais profundos:

Os cidadãos geralmente têm objetivos e compromissos políticos e não-políticos. Afirmam os valores da justiça política e querem vê-los concretizados nas instituições políticas e nas políticas sociais. Trabalham em prol dos outros valores da vida não-pública e dos objetivos das associações de que fazem parte. Os cidadãos precisam ajustar e reconciliar esses dois aspectos de sua identidade moral (RAWLS, 2000 [1993], p. 74).

⁷ “Procedimentalista porque reduz a democracia a um método para a eleição de representantes; elitista porque proporciona e privilegia a sucessão de grupos sociais minoritários e dominantes no exercício do poder; e minimalista por reduzir a participação popular ao ato de comparecer periodicamente às urnas e o ideal de alargamento da democracia ao alcance do sufrágio universal” (FERREIRA JÚNIOR, 2010, p. 37).

Nesse sentido, Rawls investiga formas de conciliar as ideias do pluralismo e da razão pública no âmbito da deliberação, por meio do conceito de **consenso sobreposto**⁸, que traz em seu bojo elementos da razão privada para o campo da deliberação política na esfera pública. As razões não públicas reforçariam as ideias do indivíduo na formação de seu consenso em torno das razões públicas, sendo endossadas por cada uma daquelas, podendo ser de ordem religiosa, filosófica e moral, perdurando entre gerações (AVRITZER, 2000).

Seguindo, de acordo com Marques (2009), temos como fruto da obra de Habermas a base conceitual para os estudos sobre a noção de deliberação pública. Surge a preocupação com a formação de uma esfera para a argumentação, aqui entendida como o intercâmbio de razões feitas em público, a partir da compreensão que a ascensão da burguesia levou a uma nova forma de relação com o poder: a publicidade⁹, que emerge historicamente como o resultado do processo no qual os indivíduos demandam do governante justificção moral pelos seus atos em público.

Arendt (1983[1958]) apresentou o conceito de esfera pública, de acordo com o modelo grego de democracia, como sendo o espaço onde se daria a exposição e as trocas argumentativas pelos cidadãos atenienses sobre os assuntos de interesse da *polis* e da *res publica*. Habermas (1984), dando continuidade à construção de Arendt, foca no modelo burguês de esfera pública. Em sua análise, a esfera pública surge, inicialmente, como espaço informal de debate de interesses exclusivos da burguesia, temas essencialmente privados de interesse de tal público. Com o tempo, o que se viu foi a evolução desses espaços, culminando na formação de fóruns opinativos contrários aos estados absolutistas. Em ambos os casos, Habermas nota o papel relevante da função deliberativa no esclarecimento do público e na formação de preferências políticas.

Lubenow (2010) explica que Habermas apresenta um modelo normativo de democracia (que denomina *procedimental*) como alternativa aos modelos então dominantes (*liberal e republicano*):

⁸ Em Rawls (2000), temos a definição de consenso sobreposto (*overlapping consensus*): consenso social acerca de determinadas questões, em torno de valores mútuos. “Os próprios cidadãos, no exercício de sua liberdade de pensamento e consciência, e considerando suas doutrinas abrangentes, veem a concepção política como derivada de - ou congruente com - outros valores seus, ou pelo menos não em conflito com eles” (RAWLS, 2000, p. 53). A tolerância religiosa é o principal exemplo utilizado na obra;

⁹ Não por acaso, no sentido utilizado por Filgueiras (2011, p. 354) de “aprofundar a democracia e fortalecer os processos de gestão pública”. Mais sobre isso na seção 5.4.

O princípio procedimental da democracia visa amarrar um procedimento de normatização (o que significa: um processo de institucionalização da formação racional da opinião e da vontade), através do caráter procedimental, que garante formalmente igual participação em processos de formação discursiva da opinião e da vontade e estabelece, com isso, um procedimento legítimo de normatização (LUBENOW, 2010, p. 234).

A deliberação, em Habermas, constitui uma categoria normativa e teria como exigências a publicidade, racionalidade e igualdade. Centrada em procedimentos formais, garantiria a legitimidade democrática ao ampliar a participação nos processos de deliberação e decisão. Com a função de definir as regras do jogo, indicar “quem” e “como”, mas sem orientar as decisões, o “o que”. Não possui definições morais, de igualdade ou justiça, apenas procedimentos (LUBENOW, 2010).

A teoria deliberativa habermasiana, ainda para Marques (2009, p. 12), concebe a deliberação pública como um tipo ideal de processo discursivo onde, por meio da ação comunicativa recíproca, dialogando através de suas diferenças, os cidadãos seriam capazes de compreender melhor seus problemas coletivamente, sob a ótica de uma questão de interesse geral, e chegar à solução mais apropriada, amadurecida pelo debate racional. Em Habermas (1987), o poder da palavra é visto como a base da ação política, sendo essencial a liberdade de expressão, ouvir e ser ouvido, em igualdade de condições, sem barreiras, ameaças ou coerção, para o funcionamento de seu modelo de democracia discursiva.

Seriam criadas articulações discursivas entre as instituições e os indivíduos, os ditos “espaços públicos parciais”, o que daria legitimidade às políticas públicas. Nas palavras de Avritzer (2000, p. 40), Habermas passa a atribuir à esfera pública o “papel de se tornar o local de uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos”.

Para Avritzer (2000) estas seriam as principais contribuições de Habermas para a nova teoria que se construía, rompendo com a proposta dos autores do modelo anterior e com a dicotomia entre as duas concepções (decisionista e deliberacionista) ainda encontradas em Rawls (2000 [1993]). Tais contribuições são assim resumidas:

- A opinião dos indivíduos não pode ser reduzida à vontade da maioria, o que representa uma ruptura com Rousseau e sua “vontade geral”;
- Existe a possibilidade de se barganhar em torno de preferências pré-estabelecidas, uma ruptura também com Downs (1999 [1957]);
- A posição de um só indivíduo, no caso, o governante, não representaria a totalidade dos

cidadãos, rompendo também com seu contemporâneo, Rawls (2000 [1993]).

Avritzer (2000) sintetiza:

Não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. Não é suficientemente legítimo dizer à minoria que ela possui menos votos. O que é preciso é chegar a uma posição racional no debate político que a satisfaça (AVRITZER, 2000. p. 39).

Por fim, Habermas não dá formato institucional para arranjos deliberativos no nível público, pois entende os processos argumentativos e a opinião pública como informais. O seu foco é procedimental. Além disso, o autor evita propor modelos, porque poderiam engessar a ação comunicativa e funcionar como entraves à deliberação. Para o autor, cada situação deliberativa requer formatos e padrões diferenciados, que devem ser negociados entre os atores envolvidos no processo deliberacionista. Até o presente momento não teríamos novos fóruns para a argumentação pública, fora os oficiais. A opinião pública, em sua visão, apenas influencia o sistema político, por meio de redes comunicacionais periféricas, após passar por filtros, interpretações e procedimentos institucionalizados¹⁰, sendo, então, transportadas para os fóruns formais (AVRITZER, 2000; LIMA, 2020; LUBENOW, 2010; MARQUES, 2009).

Porém, Habermas foi alvo de diversas críticas, tendo uma vasta bibliografia onde são apontados pontos frágeis de sua abordagem e questionadas suas assunções básicas (DAHLBERG, 2014; FRASER, 1990; JEZERSKA, 2019; LUBENOW, 2010; MANSBRIDGE, 2017). Dentre as principais críticas, encontramos como as mais relevantes:

- O procedimentalismo excessivo, que levaria a limitações e não conseguiria fornecer condições estruturantes isentas de influências que desvirtuariam ou prejudicariam a qualidade do processo deliberativo;
- O caráter idealista de seu modelo, baseado na liberdade de expressão, na capacidade de todos argumentarem racionalmente em iguais condições, bem como no interesse dos cidadãos em política;
- A deliberação indica quem deve participar e como, mas é incapaz de agregar princípios como “justiça social”, “estado de direito”, “direitos sociais” e “direitos culturais”, não estando restrita por limites morais ou éticos;
- O caráter excludente da teoria, que impõe aos indivíduos que aceitem as regras de engajamento consideradas universalmente válidas para serem deliberadores legítimos,

¹⁰ Nesse ponto, resgata Weber (2011[1917]) e a ideia de uma complexidade burocrática além da compreensão de indivíduos comuns.

caso contrário, estarão à margem da esfera pública;

- A abertura à participação, a paridade e a igualdade social, com amplo acesso à educação e ao conhecimento, imaginados por Habermas, não foram atingidos;
- O autor pouco problematiza disputas ideológicas, conflitos culturais, diversidades de público, e outros dissensos característicos da democracia;
- A necessidade da clara separação entre estado e sociedade civil para a concepção de esfera pública, em Habermas, impediria a gênese de formas de governo capazes de levar a formação de uma sociedade mais igualitária.

Apesar das críticas recebidas, o modelo de democracia deliberativa proposta por Habermas mantém sua importância até os dias atuais, sendo o aplicado por grande parte dos estudos sobre deliberação on-line (HOROCHOVSKI *et al.*, 2019; MENDONÇA; AMARAL, 2014; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). Além disso, apoiados nas contribuições de Habermas, diversos outros autores passam a tratar da centralidade do momento decisório no processo deliberativo, tendo, dentre outros, James Bohman e Joshua Cohen como proeminentes (AVRITZER, 2000; FARIA, 2017; HOROCHOVSKI *et al.*, 2019; MARQUES, 2009). A deliberação, como será exposta na seção a seguir, passa a ser vista como resultado de um processo social, político e comunicativo de trocas de razões públicas.

3.2.1 Novos conceitos para a deliberação pública

A democracia participativa e deliberativa, por meio de conceitos como cidadania, bem como da efetiva participação dos cidadãos por meio da ação coletiva articulada, busca contribuir para o resgate da capacidade deliberativa, superando deficiências da democracia representativa (VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017). Na busca por uma forma de institucionalizar a deliberação pública, Bohman (2009) procura associar conceitos de Habermas e Rawls, como “opinião pública” e “processos argumentativos” à razão pública. Nessa busca, o autor defende a publicidade no sentido de que a deliberação em um “fórum público aberto” melhoraria a qualidade da justificação política e da produção de decisões:

Quando a deliberação é desenvolvida em um fórum público aberto, a qualidade das razões parece também se aperfeiçoar. Em tal fórum, a opinião pública tende a formar-se a partir de todas as perspectivas relevantes, interesses e informações e tende menos a excluir interesses legítimos, conhecimento relevante ou opiniões dissonantes apropriadas (BOHMAN, 2009, p. 35)

Para Bohman, a influência do público ocorre quando eles têm a percepção de que induziram à cooperação. Nas palavras de Bohman (2009, p. 42): “a deliberação alcança sucesso quando os participantes da atividade conjunta reconhecem que eles contribuíram para ela e influenciaram seus resultados, mesmo quando não concordam com eles”. A própria legitimidade democrática estaria ligada à deliberação na qual os cidadãos fazem uso público de suas razões. E traz o objetivo da deliberação pública:

O objetivo da deliberação pública é solucionar um problema junto com outros que possuem perspectivas e interesses distintos, um processo que precisa começar com uma definição compartilhada do problema. [...] Quando bem-sucedida, a deliberação produz uma intenção compartilhada que é aceitável para uma pluralidade de agentes que participam de sua própria formação (BOHMAN, 2009, p. 67-68).

Essas intenções compartilhadas, mencionadas por Bohman (2009), poderiam ser obtidas, dentro da democracia deliberativa, por meio de votação. Porém, Bohman considera que nem sempre o voto resolve ou exaure as possibilidades democráticas dentro de uma sociedade complexa e pluralista.

Nas análises do autor mencionado, a deliberação pública pode ser consistente com a democracia deliberativa, por ser uma atividade dialógica, com troca de razões, coletiva e cooperativa, e não meros discursos sem finalidade. Esse processo de deliberação, baseado na cooperação interpessoal e não necessariamente no procedimentalismo, levaria a demandas mútuas para a *accountability* dos atores na esfera pública. Nessa visão, esses atores devem ser responsáveis diante de um público indefinido de concidadãos, sendo possível a solução de um problema ou resolução de um conflito em conjunto com outros que possuam diferentes perspectivas e interesses (BOHMAN, 2009).

Para Bohman (2012; 2018) existiria um “sistema deliberativo” composto de várias instituições e fóruns, cada um desempenhando seu papel em dar voz e representar diferentes públicos. Essa abordagem sistêmica busca capturar a complexa inter-relação entre várias instituições no cenário político contemporâneo e, ao mesmo tempo, sugerir caminhos para o aperfeiçoamento democrático independente de tipos ideais. Com o emprego desse conceito de sistema deliberativo o autor pretende construir e aperfeiçoar a democracia por meio da inclusão, da diversidade e da pluralidade, reforçando o potencial da deliberação para garantir o pluralismo democrático (BOHMAN, 2016a; 2016b; FARIA, 2017). Além disso, o sistema deliberativo de Bohman é apresentado como sendo de fácil aplicabilidade e aberto a novas formas de representação e a novas instituições deliberativas.

Passemos agora a uma síntese das contribuições de Cohen (2009a), que desenvolve o debate sobre a busca por institucionalizar e formalizar com regras e requisitos o processo de discussão argumentativa, colocando-o como parte do processo de deliberação institucional, devidamente inserido na democracia deliberativa. Utilizando-se do conceito encontrado em Rawls (2000 [1993]) de *consenso sobreposto*, ele extrapola para uma forma de operação da “política democrática”, com três características, que mais a frente às acomoda por meio de pressupostos psicológicos e sociológicos:

Quando conduzida de modo apropriado, a política democrática envolve a *deliberação pública focada no bem comum*, requer alguma forma de *igualdade manifesta* entre os cidadãos e *da forma às identidades e aos interesses* dos cidadãos de modo a contribuir para a formação de uma concepção pública do bem comum (COHEN, 2009a, p. 88, grifo do autor).

Cabe aqui trazer o tipo ideal de procedimento deliberativo, desenvolvido em Cohen (2009a). De acordo com o autor, a democracia deliberativa, ao se comprometer com esses procedimentos, a partir de um “acordo livre e razoável entre iguais” (COHEN, 2009a, p. 92), agiria na promoção do bem comum e ao respeito à autonomia individual. A deliberação ideal, na visão do autor:

- É livre, satisfazendo duas condições: participantes vinculados apenas aos resultados da deliberação não sendo constrangidos por normas prévias; e que o fato de uma decisão ser fruto da deliberação é o suficiente para ela ser obedecida;
- É uma troca de razões: os envolvidos oferecem suas razões acerca das propostas, às defendendo ou criticando, vendendo o melhor argumento;
- É igualitária: as regras não se diferem em função dos indivíduos, nem de poder ou riqueza, tendo todos voz e prerrogativa de voto igual;
- É orientada para um “consenso racionalmente motivado”: caso esse consenso não seja formulado, admite-se uma votação, com base na regra da maioria.

Sobre a formação da maioria para a tomada de decisão, tema sempre recorrente a essa teoria, é importante notar uma diferença crucial em Cohen (2007, 2009a, 2009b): este acredita que mesmo havendo discordância, a troca de razões que precede a tomada de votos mantém sua importância como expressão de respeito aos argumentos das partes ou ainda reconhecimento de que os atores envolvidos foram ouvidos. Para Cohen (2009b, p. 250), “*no matter how deliberative the democracy gets, collective decisions will always be made through voting, under*

some form of majority rule”¹¹. Ainda assim, como os participantes estão vinculados à decisão, isso seria o suficiente para a sua legitimidade, pois existe um compromisso para com as decisões deliberativas.

Cohen (2007, 2009b) busca enfatizar que deliberação diz respeito a troca de razões, elemento central da democracia deliberativa, e não na simples discussão, sendo diferente de outras formas de comunicação e participação:

In short, the ideal of deliberative democracy is to discipline collective power through the common reason of a democratic public: through democracy’s public reason. [...] Deliberative democracy, thus understood, is a distinctive interpretation of democracy: democracy, no matter how fair, no matter how informed, no matter how participatory, is not deliberative unless reasoning is central to the process of collective decision-making (COHEN, 2009b, p. 250)¹².

Cohen (2007, 2009b) também explora, baseado em análise de diversos estudos de caso, possíveis efeitos aperfeiçoadores da deliberação na democracia, com destaque para a promoção da justiça, por meio, hipoteticamente, de tomadas de decisões coletivas após trocas de razões imparciais em condições de igualdade; a necessidade da troca de razões de forma racional pode, naturalmente, constranger aquelas propostas que iriam beneficiar poucos indivíduos; e a legitimidade fruto da ideia de que as relações desenvolvidas nesse cenário plural de opiniões, são relações entre iguais.

Temos, então em Marques (2009), que a deliberação passa a ser percebida como um processo (social e comunicativo) capaz de conectar diversos atores em diferentes espaços discursivos que compõe a esfera pública, tanto formais ou informais, articulados por uma rede e que se concretiza no longo prazo. Princípios normativos garantiriam a legitimidade e simetria desse processo, e Marques (2009, p. 14) elenca da literatura “especialmente os princípios de a) igualdade, b) publicidade, c) reciprocidade, d) reflexividade, e) *accountability*; f) autonomia, g) ausência de coerção e h) respeito mútuo”.

Avritzer (2000), acompanhando a evolução do conceito de deliberação pública, assevera que em sua opinião o local onde a democracia deliberativa deve ocorrer são os fóruns

¹¹ Tradução do autor: “não importa o quão deliberativa seja a democracia, as decisões coletivas sempre serão feitas através do voto, sob alguma forma de regra da maioria”;

¹² Tradução do autor: Em suma, o ideal da democracia deliberativa é disciplinar o poder coletivo por meio da razão comum de um público democrático: por meio da razão pública da democracia. [...] A democracia deliberativa, assim entendida, é uma interpretação distinta da democracia: a democracia, não importa quão justa, não importa quão informada, não importa quão participativa, não é deliberativa a menos que a troca de razões seja central para o processo de tomada de decisão coletiva.

e interfaces entre o Estado e sociedade que têm surgido, inclusive no Brasil, na forma de conselhos e o orçamento participativo. O autor mencionado conclui que são três as características centrais da argumentação deliberativa (o que chama depois de arranjos deliberativos argumentativos):

- Institucionalização: fora do campo do estado, mediante a cessão de espaço decisório por parte do Estado. É capaz de dotar os processos argumentativos da flexibilidade que requerem; e é mais democrático, com a presença permanente de minorias ou da justificação estatal de seus atos;
- Nova forma de lidar com a informação detida pelos atores: fruto da complexidade das decisões que são tomadas pelos aparatos decisórios (modelo Weberiano), onde a informação não necessitaria ser tornada pública e nem partilhada; num cenário de informações incompletas, é preciso que os atores sociais tragam informações para que seus problemas sejam contemplados nas deliberações; e as soluções serão construídas coletivamente partir do compartilhamento de informações e discussões;
- Múltiplas experiências: possibilidade de variações, tentativa e erro ao invés da repetição da burocracia; experimentação e compartilhamento de resultados; a eficiência passa a ser gerada *a posteriori* (após vários experimentos).

É importante destacar que as visões aqui expostas ainda estão em desenvolvimento, não tendo ainda sido estabelecido um consenso entre seus muitos teóricos. Porém, as bases da teoria da democracia deliberativa podem ser definidas, de acordo com Ercan e Dryzek (2015) ao se colocar a comunicação no centro da política. Isso significa ênfase na busca pelo consenso, convencimento por meio de justificação válida e racional, com a possibilidade de se mudar de opinião, bem como inclusão de diferentes ideologias, sem coerção ou outras tentativas de impor pontos de vista. Na seção seguinte será apresentada mais uma visão dentro dessa multiplicidade de abordagens do modelo deliberacionista: a democracia discursiva, que tem justamente Dryzek como um de seus representantes.

3.2.2 A perspectiva da democracia discursiva

Mendonça (2010) apresenta a abordagem delineada por Dryzek (2000) ao longo da década de 1990, destacando esse como o principal autor quando se trata da nova perspectiva da democracia discursiva dentro da democracia deliberativa. Mesmo não sendo uma teoria unificada, as diversas variantes da democracia deliberativa, bem como suas bases mencionadas

anteriormente, seguem certos princípios centrais, que a diferencia de outras teorias de democracia, como seu caráter normativo, com foco em como a política deve ser conduzida, cercada de parâmetros normativos, mas sem tipos ideais e sem se caracterizar como uma teoria que objetiva explicar políticas existentes (ERCAN; DRYZEK, 2015).

Outros princípios centrais que valem ser mencionados, encontrados em Ercan e Dryzek (2015), são que a “democracia deliberativa não é um modelo adicional de democracia que pode ser ‘verificada’ ou ‘falseada’ baseado na investigação empírica” (p. 243), justamente por ser uma teoria normativa, sendo que sua aplicação empírica nunca deve ser considerada o ponto final, e sim ser retroalimentada com os *feedbacks* absorvidos. Os muitos testes empíricos têm levado ao refinamento da teoria, permitindo identificar pontos falhos, bem como desenvolver respostas efetivas para crises democráticas (DRYZEK *et al.*, 2019).

Ademais, caracteriza-se como um projeto transformador, imbuído do desejo de se mudar como a política funciona, indo além de meras ferramentas para desenhos institucionais visando a participação, e sim com compromissos de transformações em larga escala (ERCAN; DRYZEK, 2015). Nas últimas duas décadas, baseado em experimentações, tem se destacado na legitimação da autoridade pública, integração de conhecimentos e entendimento mútuo (DRYZEK *et al.*, 2019).

Adentrando ao tema da democracia discursiva, temos que os fluxos discursivos de uma sociedade constituem a base da democracia propriamente dita, e que o discurso – definido como um conjunto compartilhado de conceitos, categorias, e ideias sempre alicerçado em premissas, julgamentos, capacidades, controvérsias, disposições, intenções e habilidades – para ser democrático, carece ser alvo de reflexão, da ação consciente e vincular perspectivas e necessidades particulares àquelas gerais (DRYZEK, 2000; 2006; MENDONÇA, 2010). Essa abordagem vai enfatizar a deliberação como sendo um encontro difuso de discursos, ultrapassando visões mais restritas de comunicação democrática e apostando na vivacidade da esfera pública, tendo como características principais (MENDONÇA, 2010):

- Considerar as razões privadas e públicas como indissociáveis;
- Organizar nossas interpretações do mundo;
- Possibilitar compilar os fragmentos de informações que recebemos em uma visão coerente, que podem ser partilhadas;
- Constituir mais do que simplesmente ideias flutuando;
- Afetar o modo como as pessoas se comportam diariamente, bem como suas decisões políticas;

- Estabelecer constrangimentos aos atores sociais e suas possibilidades de ações.

Para Dryzek (2006, 2009), Ercan e Dryzek (2015), e também de acordo com Mendonça (2010), a deliberação não pode ser pensada em fóruns específicos. Ela ocorre em várias arenas que se entrecruzam, formais e informais, não é uma troca direta e imediata de discursos, e sim um processo social a longo prazo. A unidade básica de análise são os discursos e não os indivíduos e suas preferências, porque cada indivíduo é atravessado por diversos discursos. Conforme destacado por Miguel (2001, p. 177) “como resultado da deliberação democrática, todos devem concordar com a decisão adotada, mas cada um por um motivo diferente”.

Deliberation that is authentic, inclusive, and consequential is central to democracy, and so ought to be incorporated in any definition of democratization. Deliberative capacity is instrumental in democratic transition, and crucial to democratic consolidation and deepening. Examination of the development of this capacity does not require specifying any well-defined beginning or end, and so it can be applied in all kinds of political settings: under authoritarian regimes, in new and old democratic states, and in governance that eludes states¹³ (DRYZEK, 2009, p. 1399).

Esses fluxos de ideias e opiniões formam redes discursivas atravessadas pelos desacordos, que por vezes se chocam, e esses conflitos de discurso formam o alicerce sobre o qual a sociedade se configura e se modifica. Nesse sentido, o sistema deliberativo, em Dryzek (2009, 2015), não constitui um tipo ideal impossível de ser atingido, e pode ser imaginado sem amarras institucionais, como partidos, eleições ou legislaturas. Dessa forma, apresenta cinco elementos que comporiam um esquema genérico de sistema deliberativo:

- Espaço público: um “espaço deliberativo” com poucas restrições em quem pode participar e o que pode ser dito, permitindo uma variedade de pontos de vista. Praticamente qualquer local onde as pessoas possam se reunir e falar, desde cafés, movimentos sociais, salas de aula, até **audiências públicas**;

- Espaço empoderado: um espaço para os atores tomarem decisões coletivas, reconhecidas e não necessariamente formalmente empoderado, incluindo aqui redes informais

¹³ Tradução do autor: A deliberação que é autêntica, inclusiva e consequente é central para a democracia e, portanto, deve ser incorporada em qualquer definição de democratização. A capacidade deliberativa é fundamental para a transição democrática e crucial para a consolidação e aprofundamento democráticos. O exame do desenvolvimento dessa capacidade não requer a especificação de nenhum começo ou fim bem definido e, portanto, pode ser aplicado em todos os tipos de configurações políticas: sob regimes autoritários, em novos e antigos Estados democráticos e em governança que foge dos Estados.

que venham a tomar decisões. Pode ser constituído por um conselho, uma legislatura, uma **comissão do Senado Federal**, bem como o diálogo entre *stakeholders*, dentre outros;

- Transmissão: meios com o qual o espaço público pode se utilizar para influenciar o espaço empoderado, como, por exemplo, a atuação de movimentos sociais, mudanças culturais, a argumentação e campanhas políticas;

- *Accountability*: meios para que o espaço empoderado seja responsivo em relação ao espaço público, como campanhas eleitorais. Esse elemento é considerado por Dryzek (2009) como chave para a legitimidade deliberativa;

- Capacidade de tomar decisões: é o meio que irá unir os quatro elementos anteriores levando-os a influenciar o conteúdo de decisões coletivas. Por exemplo, um **parlamento**, como espaço empoderado, a despeito de sua capacidade deliberativa, pode não ter influência alguma num cenário ditatorial.

Esses elementos, presentes em maior ou menor grau, definiriam a capacidade deliberativa para o regime, trazendo impactos positivos para a construção do Estado e para a consolidação democrática:

Together, the ability to promote legitimacy, heal division, secure tractable collective choice, solve social problems effectively, and promote reflexivity mean that deliberative capacity contributes to state-building as well as democratic consolidation¹⁴ (DRYZEK, 2009, p. 1394).

Todavia, Dryzek *et al.* (2019) observam um problema contemporâneo para a democracia, que parece contra intuitivo, uma crise de comunicação: muitas formas de se expressar acabam por sobrecarregar a capacidade dos cidadãos de captar sinais, deixando a dúvida sobre qual o sinal deve ser ouvido entre tantos ruídos e levando a um declínio da cortesia, da complexidade argumentativa, e, em última instância, da confiança nas instituições democráticas:

The more polarized (and uncivil) that political environments get, the less citizens listen to the content of messages and the more they follow partisan cues or simply drop out of participating¹⁵ (DRYZEK *et al.*, 2019, p. 1144).

¹⁴ Tradução do autor: Juntos, a capacidade de promover a legitimidade, curar a divisão, garantir uma escolha coletiva tratável, resolver problemas sociais de maneira eficaz e promover a reflexividade significa que a capacidade deliberativa contribui para a construção do Estado e também para a consolidação democrática;

¹⁵ Tradução do autor: Quanto mais polarizados (e rudes) os ambientes políticos se tornam, menos os cidadãos ouvem o conteúdo das mensagens e mais eles seguem sinalizações partidárias ou simplesmente desistem de participar.

Com base em pesquisas empíricas levando em conta experimentos deliberativos, análise conceitual, lógica e o refinamento de práticas, Curato *et al.* (2017, 2020) e Dryzek *et al.* (2019) defendem a “ciência da deliberação” em resposta a essa nova crise da democracia, pois carrega como efeitos positivos:

- Fomentar o interesse das pessoas em participar, quando se trata de deliberações significativas;

- Induzir as “pessoas comuns” a deliberarem de forma altamente qualificada, especialmente quando o nível informacional é igual, com a participação de especialistas, e quando inserida em processos deliberativos bem organizados e estruturados;

- Contribuir para a superação da polarização em deliberações estruturadas, pois extremistas ficariam mais abertos ao diálogo, ao reconhecimento, à compreensão e ao aprendizado;

- Permitir a reverberação de discursos significativos, apesar de divergências morais, desigualdade social e práticas antidemocráticas;

- Combater o populismo por meio da reflexão; e

- Ser inclusiva e democrática, até mesmo em sociedades profundamente divididas, criando pontes e agregando novas formas de comunicação cada vez mais baseadas em experiências pessoais, linguagem informal e até o uso da retórica, antes vista como vazia e contraproducente, e agora, capaz de engajar ouvintes.

Ainda, a capacidade deliberativa pode ser facilitada pelo alcance e qualidade da educação; compartilhamento do mesmo idioma; desenho do sistema eleitoral, quando orientado à votação preferencial; estrutura estatal e suas instituições, com foco na sua permeabilidade às influências dos fóruns deliberativos informais; e à cultura política (DRYZEK, 2009). Porém, para Curato *et al.* (2017) e Dryzek *et al.* (2019), os efeitos positivos anteriormente mencionados não virão com facilidade e irão requerer a multiplicação de espaços e de ocasiões para a deliberação, com cuidadosos desenhos institucionais que sejam inclusivos, educativos e facilitadores, bem como com o respeito pelas normas de convívio.

Além disso, esforços devem ser focados em segmentos poderosos do sistema deliberativo, que já se encontram inseridos no processo político, como legislaturas, fóruns ou a mídia, naturalmente conectados com a capacidade de tomar decisões:

A major improvement to the deliberative system would involve enhancing moments and sites of listening and reflection and integrating these into political processes that are currently overwhelmed by a surfeit of expression¹⁶ (DRYZEK *et al.*, 2019, p. 1146).

Observando o desenvolvimento da democracia, Vanzella e Da Silva Júnior (2017) avaliam que a participação da população na democracia representativa sempre foi circunscrita ao direito do voto onde incumbem a outro (o eleito) seu poder de decisão. Com o advento das novas teorias da democracia, ocorre a ampliação do espaço para a deliberação por meio de reflexões participativas articuladas coletivamente. Cabe aqui destacar, apesar da ênfase dada à busca pelo consenso na democracia deliberativa, que a deliberação eficaz é plural, e não consensual (CURATO *et al.*, 2017). A tomada de decisão na prática, no mundo real, a despeito da teoria, pode envolver votação, negociação, ou acordos sobre como agir, sem necessariamente haver acordo sobre os motivos e as razões envolvidas:

Rather than consensus, deliberation should recognize pluralism and strive for metaconsensus, which involves mutual recognition of the legitimacy of the different values, preferences, judgments, and discourses held by other participants¹⁷ (CURATO *et al.*, 2017, p. 31).

Por fim, Curato *et al.* (2020, p. 09) caracterizam o estado atual da democracia deliberativa e descrevem o campo “*as one that has become assertive in practice, precise in theory, global in reach and ambitious in empirical research*”¹⁸. A partir dessas qualidades e de sua contínua evolução, os autores acreditam que a democracia deliberativa, com o tempo, será capaz de oferecer soluções inovadoras às crises democráticas presentes e futuras.

A partir da compreensão da evolução do estado de coisas da deliberação pública, do deslocamento do *locus* de análise para os processos argumentativos e discursivos, bem como do surgimento de novos arranjos para a participação, inicia-se a construção de uma visão sistêmica para o desenvolvimento da dissertação. Na sequência, analisaremos as justificativas para a participação dos cidadãos no Poder Legislativo a partir do viés deliberacionista

¹⁶ Tradução do autor: Uma grande melhoria no sistema deliberativo envolveria aprimorar os momentos e locais de escuta e reflexão e integrá-los aos processos políticos que atualmente são dominados por um excesso de expressão.

¹⁷ Tradução do autor: Em vez de consenso, a deliberação deve reconhecer o pluralismo e se esforçar para o metaconsenso, que envolve o reconhecimento mútuo da legitimidade dos diferentes valores, preferências, julgamentos e discursos defendidos por outros participantes;

¹⁸ Tradução do autor: “um que se tornou assertivo na prática, preciso em teoria, global em alcance e ambicioso em pesquisa empírica”.

introduzido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) ao modelo democrático brasileiro.

3.3 A DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO

Temos que a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), no contexto histórico da redemocratização, representou uma quebra de paradigma no tocante à gestão das políticas públicas, com mecanismos descentralizados, novas estruturas e maneiras de interagir com a sociedade (BARROS, 2015; MIGUEL, 2017; VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017). Para Vanzella e Da Silva Júnior (2017) e Miguel (2017), os movimentos sociais foram responsáveis pelo resgate das tradições democráticas brasileiras e pelas mudanças mais expressivas no formato democrático ao reivindicarem maior inclusão social, dando origem a inovações na relação do governo com os cidadãos:

Não é possível dizer que a pressão dos movimentos populares não repercutiu na nova Constituição - repercutiu, é claro, e foi responsável por muitos dos avanços nela presentes. Sempre, porém, muito filtrada por pressões contrárias de grupos mais poderosos e pelo pragmatismo político dos representantes eleitos. As instituições representativas pareciam fadadas a ser o que sempre foram, nicho de elites com interesses desconectados daqueles de seus representados e funcionando como um freio à mudança social. Entre os avanços mais importantes consignados na Carta de 1988 estava a abertura de espaços para instâncias participativas dentro do Estado. Outras instâncias foram criadas por pressão de movimentos populares, à margem do que estava previsto nas regras legais. E tais instâncias, à medida que foram sendo efetivadas, passaram a canalizar as esperanças de mudança política. (MIGUEL, 2017, p. 92-93).

Para Barros (2015), essa maior abertura institucional é vista como resultado, em especial, do princípio constitucional da publicidade, reduzindo a complexidade burocrática do modelo Weberiano, com a informação sendo tornada pública e partilhada, com o objetivo de se superar lacunas de transparência e *accountability*. Essa abertura desencadeou “um processo de reflexão sobre cultura, política, democracia, representação e transparência” (p. 344) tendo como consequência a modernização e a transparência, apoiados em sistemas de informação, como emissoras de rádio, televisão e internet.

Após a promulgação da CF/88, com a redemocratização, teve início a política de transparência do Poder Legislativo e a sua abertura para as demandas da sociedade (BARROS, 2015). O “princípio da participação democrática”, instituído em seu artigo primeiro, em

conjunto com o princípio constitucional da publicidade, ampliam a *accountability* e transparência do Estado e fazem emergir novos canais e estratégias de participação social, como conselhos e fóruns, além dos mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular (ARÊDES; SILVA, 2020; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; FERREIRA JÚNIOR, 2010).

Sob o prisma da democracia deliberativa, as inovações que surgem no Legislativo visando ao incremento democrático têm como objetivo permitir que os cidadãos participem e interfiram nos trabalhos legislativos, de forma direta ou indireta (QUINTÃO; FARIA, 2018). O potencial desses novos arranjos seria o de estreitar o vínculo entre representantes e representados, fomentar a inclusão, resolver de forma eficiente conflitos sociais, buscar consensos e propiciar escolhas coletivas, informar a população e permitir a *accountability*, abrangendo funções além daquelas consideradas ordinárias do Poder Legislativo, como a representação e a legitimação de decisões (CURATO *et al.*, 2017, 2020; DRYZEK, 2009; DRYZEK *et al.*, 2019; ERCAN; DRYZEK, 2015; FARIA, 2017; QUINTÃO; FARIA, 2018).

Esse movimento na direção da participação visa assumir o Legislativo como um Poder com maior capacidade decisória, ativo, em clara contraposição a um modelo reativo, com o Executivo responsável pelas principais ações; ou carimbador, onde, de forma protocolar, o Legislativo apenas legitimaria as ações e proposições do Executivo. Tais inovações em arranjos participativos podem ser analisadas e divididas em duas dimensões (QUINTÃO; FARIA, 2018):

- 1) **Dimensão estratégica:** seu foco é na técnica, voltada aos processos, à prática, relacionada à instituição, sua imagem e sua legitimidade. Envolve a modernização e crescimento das atividades institucionais do Legislativo, justificando-se pelos prováveis ganhos informacionais e evitando ingerências do Executivo. Esses espaços participativos e deliberativos contribuiriam para um Legislativo com maior protagonismo, menos carimbador.

Enfim, inovações democráticas participativas do e no Legislativo podem permitir maior controle das informações produzidas, com menor interferência de poderes externos, propiciando uma maior institucionalização desse poder. Além disso, pode fortalecer o sistema de comissões, por ser a arena que irá receber os *inputs* dessas inovações por meio de incidência direta ou por debate público com os cidadãos, aperfeiçoando o capital político-informacional para o processo decisório (QUINTÃO; FARIA, 2018).

Os autores Quintão e Faria (2018) também destacam a possibilidade de melhoria da imagem pública da instituição, por meio dessa aproximação com os cidadãos, aumentando

níveis de confiança, e, por que não, educando a população acerca de seu trabalho e função na sociedade. Ganhos ainda podem ser observados no momento que esses novos arranjos permitam traduzir e recepcionar, pela via institucional, conflitos emergentes, diminuindo a crise do sistema representativo e a instabilidade do sistema político.

- 2) **Dimensão normativa:** tem como foco o ganho substantivo, ligada à ideia da qualidade da representação e ampliação da participação. Nessa dimensão, ganhos relacionais e de representação política seriam obtidos e esses novos espaços criados, conforme a sua capacidade de lidar com os conflitos e canalizá-los, valorizariam o Parlamento no caminho da construção democrática.

No interior desta mesma dimensão, objetiva-se também promover as funções deliberativas que buscam promover a representatividade por meio da publicidade, do reconhecimento e da proximidade do representante com o representado. Estes princípios são mobilizados na busca de decisões mais justas e legítimas. (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 68).

Essas dimensões aqui apresentadas são tipos ideais e podem se sobrepor e coexistir, independentemente de suas origens distintas. Dessa forma, diferentes discursos seriam vocalizados, tanto de minorias quanto de vítimas e coletivos silenciados, fornecendo um cenário para a *accountability* discursiva como encontramos em Avritzer (2000), Bohman (2009, 2012, 2016a, 2016b, 2018), Cohen (2007, 2009a, 2009b), Dryzek (2000, 2006, 2009), Marques (2009), Almada *et al.* (2019), dentre outros.

Como contraponto à visão que vem sendo apresentada, cabe registrar Lüchmann (2020), ao analisar a propagação de modalidades e diversas instâncias participativas no Brasil, a despeito de sua popularidade, ainda são em grande parte frágeis e incapazes de promover a deliberação democrática, como a teoria construída poderia dar a entender. Para a autora, o quadro inflacionado de espaços para a participação traz “fragmentação, dispersão e superposição institucional” (LÜCHMANN, 2020, p. 45), em especial por carecerem de articulação entre participação, deliberação e representação. Dessa forma, seriam triviais e pouco influentes sobre a agenda e resultados, fruto de iniciativas oportunistas.

No rol das inovações para a participação popular, a audiência pública é o instrumento encontrado com maior frequência nos Legislativos espalhados pelo Brasil, seguida da ouvidoria legislativa, das comissões de legislação participativa, de fóruns digitais de discussão e de banco de leis. De acordo com o já mencionado levantamento constante em Quintão e Faria (2018), a audiência pública é o único arranjo participativo presente em todos os legislativos estaduais,

bem como na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e esse será o tema tratado no próximo capítulo.

4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PODER LEGISLATIVO (APs)

As audiências públicas no Poder Legislativo (APs) ocorrem no âmbito de suas comissões e, sob o prisma da teoria deliberativa, teriam a finalidade de servir como uma arena para as trocas argumentativas e busca de consensos, ampliando os espaços de deliberação na política. Encontram sua previsão na CF/88, em seu artigo 58, § 2º, II, com a função precípua de se ouvir entes da sociedade civil, imaginando os cidadãos como agentes da política e o parlamento como mediador dessa relação:

Art. 58 [...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

(BRASIL, 2020 [1988])

No contexto de uma leitura combinada do parágrafo em questão com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), no capítulo que trata das competências das Comissões, pode-se depreender que as audiências podem ser voltadas à discussão de projetos de lei, orçamento, políticas públicas, atos do Poder Executivo, prestação de contas, informações sobre determinados fatos e demais assuntos de ampla repercussão para a sociedade:

Art. 90. Às comissões compete: I - discutir e votar projeto de lei nos termos do art. 91 (Const., art. 58, § 2º, D); II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º, II); III - convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições e ouvir os Ministros quando no exercício da faculdade prevista no art. 50, § 1º, da Constituição (Const., arts. 50 e 58, § 2º, III); IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Const., art. 58, § 2º, IV); V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (Const., art. 58, § 2º, V); VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (Const., art. 58, § 2º, VI); VII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (Const., art. 49, V); VIII - acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua execução; IX - acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência; X - exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado (Const., arts. 49, X, e 52, V a IX); XI - estudar qualquer assunto compreendido nas atribuições do Senado, propondo as medidas legislativas cabíveis; XII - opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer; XIII - realizar diligência.

[...]

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para: I - instruir matéria sob sua apreciação; II - tratar de assunto de interesse público relevante. (BRASIL, 1970)

Assim institucionalizada, os convidados para os debates podem explanar diferentes pontos de vista, constituindo um espaço para o diálogo democrático, colaborando e provendo subsídios ao trabalho parlamentar (ZORZAL; CARLOS, 2017). Para Barros, Monteiro e Santos (2018), esses espaços de debates democráticos, além de contribuem para o fortalecimento da cidadania, servem de canal para o debate entre o parlamento e os segmentos interessados da sociedade, favorecendo o surgimento de consensos e trocas discursivas. Vale destacar que quando se objetivar a instrução de uma matéria, esta ficará sobrestada até a realização da audiência pública.

Partindo da definição de audiência pública no Poder Executivo em relação às suas características básicas, elaboradas em artigo de Fonseca *et al.* (2013), tem-se que são: (1) consultivas; (2) pontuais; (3) presenciais; (4) coletivas; (5) orais; (6) compostas de debate entre os atores envolvidos; (7) abertas a todos os interessados e; (8) delimitadas por regras específicas para o seu funcionamento. Essa definição engloba grande parte das dimensões relevantes que encontramos no âmbito do Legislativo. No caso do Senado Federal, somam-se as seguintes características:

- 1) Possuem caráter público;
- 2) São interativas, recebendo participações pelo e-Cidadania e pelo Alô Senado, sendo exibidas as perguntas durante a transmissão do evento, porém o presidente da sessão, na função de mediador do debate, decide pela leitura ou não dessas;
- 3) São abertas a todos os interessados, porém, tendo sua participação limitada aos canais institucionais – só fazem jus ao uso da palavra aqueles convidados na condição de palestrantes;
- 4) Transmitida ao vivo pelo portal do Senado Federal, ficando lá sua gravação para consulta posterior.

Para Zorzal e Carlos (2017), em concisa revisão bibliográfica sobre a temática da participação, é consenso entre os pesquisadores a necessidade do fortalecimento da participação em nossa democracia, bem como é crescente a necessidade de se mensurar a sua efetividade. Para a participação no momento deliberativo três aspectos centrais foram destacados: o formato institucional, o perfil dos participantes e o perfil dos legisladores. Mesmo a questão da efetividade não sendo central a esse trabalho se faz interessante a apresentação desses três aspectos e como eles se refletem no Senado Federal.

O quesito “formato institucional” explora as regras e dinâmicas de participação, bem como a existência de um padrão para o funcionamento das APs. Aqui se inclui fatores como a formalização, o planejamento, a divulgação e acesso às informações, o rito da audiência e as fases da participação, conforme exposto no Quadro 1:

Quadro 1 – Formato Institucional

Fatores	Descrição
Formalização	Prevista no RISF e ocorre a partir da apresentação e aprovação do requerimento solicitando a AP
Planejamento	A partir de acordo entre o presidente e o autor do requerimento
Divulgação e acesso as informações	Regimentalmente divulgados com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis, de acordo com o art. 108, §1º, do RISF. Todas as informações passam a constar no portal das comissões.
Rito da audiência	Segue roteiro formal e pré-estabelecido, com base no RISF, com regras rígidas, alternância de participação entre parlamentares do governo e da oposição, tempos de fala controlados (utiliza-se, por analogia, as regras constantes no art. 398, do RISF) e mediação por parte do presidente.
Fase da participação	Segue, também, uma ordem pré-estabelecida pelo presidente, com a abertura dos trabalhos; seguida de considerações do autor do requerimento; do uso da palavra por tempo determinado por parte dos palestrantes, sem interrupções; fala dos demais parlamentares em ordem de inscrição com alternância entre partidos; leitura das perguntas recebidas dos canais de interatividade (Ouvidoria e e-Cidadania); e considerações finais dos palestrantes.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

As audiências realizadas no Senado Federal podem ser consideradas fortemente institucionalizadas sob o ponto de vista desses autores e em comparação ao estudo de caso que realizam – audiências públicas da Lei Orçamentária Anual (LOA) realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo. As regras estão lá presentes e objetivam garantir a participação de todos. Porém, da mesma forma, observamos um grande poder concentrado na mão do presidente, que controla a agenda da comissão e media o evento quando da sua realização, que necessita “da presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros” (BRASIL, 1970, Art. 93, §3º).

O perfil dos participantes procura a igualdade deliberativa e a pluralidade. Explora quem participa das reuniões, quem são os convidados, como a sociedade civil se vê representada e quais os interesses defendidos. No caso do Senado Federal, temos que os convidados são aqueles indicados pelos senadores no momento de aprovação do requerimento que irá subsidiar

a realização da audiência. Partes interessadas, caso não tenham se articulado para serem convidadas, ou mesmo a sociedade em geral, conseguirão participar por meio dos canais do e-Cidadania, enviando perguntas e comentários, mas não compondo a mesa e em condição de igualdade com os demais. O impacto dessa falta de igualdade deliberativa será mais bem abordado nas seções seguintes.

Já o perfil dos legisladores refere-se, primordialmente, à composição partidária. Nesse ponto, a composição das comissões do Senado Federal é baseada, tanto quanto possível, na proporcionalidade partidária no momento da diplomação, de acordo com CF/88, art. 58, § 1º. Cabe observar que cada senador, regimentalmente, pode integrar três comissões como titular e três como suplente – com exceção da Comissão Diretora (CDIR), que funciona sob regras específicas – restando um universo de 14 comissões permanentes.

Quadro 2 – Comissões Permanentes do Senado Federal

Sigla	Nome da Comissão
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSF	Comissão Senado do Futuro
CSP	Comissão de Segurança Pública

CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
------	---

Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte: Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

Além dessas, e com sua composição baseada, também, na proporcionalidade partidária no momento da diplomação, temos comissões temporárias, externas, parlamentares de inquérito e mistas – com senadores e deputados como integrantes – tanto permanentes quanto temporárias. Destacam-se, nesse universo a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM) e as diversas comissões temporárias que são criadas para analisar cada uma das medidas provisórias publicadas pelo Executivo Federal. Por fim, tem-se a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), porém, como exceção, essa funciona no âmbito da Câmara dos Deputados.

Os presidentes das comissões e seus vices são definidos, tradicionalmente, por meio de acordos suprapartidários e entre os Poderes Executivo e Legislativo, seguido de eleição, para que a escolha seja ratificada (RISF, art. 88) para mandatos de dois anos. As suas atribuições são definidas no art. 89 do RISF, das quais destacamos: (I) ordenar e dirigir os trabalhos da comissão; (II) designar, na comissão, relatores para as matérias; (III) resolver as questões de ordem; (IV) convocar as suas reuniões extraordinárias.

Macedo (2018), na mesma linha de Barros, Monteiro e Santos (2018), considera que as comissões, com base em análise sobre as audiências públicas na Câmara dos Deputados, podem ser vistas como instâncias deliberativas. Porém, ao analisar esses três aspectos pontuados por Zorzal e Carlos (2017), questiona: (a) se as regras estabelecidas são suficientes e se funcionam efetivamente; (b) se os convidados realmente representam os grupos que dizem representar; e (c) se os parlamentares de fato representam a sociedade.

Por fim, cabe destacar que as audiências públicas, por força regimental, como se tratam de reuniões da comissão, têm que ocorrer em Brasília, na sede do Senado Federal, e cada senador integra até três comissões como titular e três como suplente, numa agenda parlamentar a ser cumprida em Brasília geralmente comprimida entre 3^a e 5^a feira¹⁹. No tópico a seguir, trataremos das audiências públicas interativas, que se tornaram o padrão no Senado Federal nos últimos anos, e que constituem uma tentativa de se ampliar o alcance e a participação da sociedade para além do Congresso Nacional.

¹⁹ O contexto pandêmico mundial, causado pela COVID-19, tem trazido maior flexibilidade a algumas dessas regras, como uma maior utilização de ferramentas tecnológicas, participação por vídeo e audiências às 2as e 6as feiras.

4.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS E DELIBERAÇÃO ON-LINE NO SENADO FEDERAL

A deliberação on-line, graças às novas ferramentas digitais que surgem diariamente, encontra-se no centro da consolidação dos arranjos deliberativos. O desenvolvimento desse novo instrumental tem resgatado o papel do cidadão na política e redefinido sua relação com o Estado. É a mesma democracia com o Parlamento, dentro de sua função de reverberar a voz da população junto ao Estado, incorporando novas práticas ao seu cotidiano (BARROS, 2015; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; CASTANHO, 2020; SAMPAIO, 2012). Esse conceito, em muito derivado de Habermas, como visto no capítulo anterior, tem “sido discutido, problematizado e defendido pela corrente da teoria democrática conhecida como democracia deliberativa” (ALMADA *et al.*, 2019, p. 169).

A internet tem ampliado o alcance da comunicação, da difusão de informações e alargado o potencial para a interação social e participação política da sociedade, impulsionando a democracia deliberativa, sendo considerada por diversos autores como um componente da esfera pública de Habermas, com o assunto discutido permeando outras mídias (BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; SAMPAIO, 2012). Temos destacados, inclusive, espaços institucionalizados dentro do poder público, como, no caso do Legislativo, o e-Democracia, no âmbito da Câmara dos Deputados e o e-Cidadania, foco também desse trabalho, no Senado Federal (BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; BRANDÃO, 2015; CASTANHO, 2020; COUTINHO, 2017).

Diversas pesquisas têm se encarregado de analisar como se dão tais interações entre os cidadãos nos diversos ambientes virtuais, com destaque para a espontaneidade, liberdade de coerções, velocidade da troca argumentativa, múltiplos participantes simultâneos e interação mútua entre eles mesmos (ALMADA *et al.*, 2019; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; BRANDÃO, 2015; CASTANHO, 2020; LÜCHMANN, 2020; SAMPAIO, 2012).

Lüchmann (2020) sugere, ainda, que analisemos esse novo instrumental a partir de sua origem, seus propósitos e competências, além das regras que definem sua estrutura e funcionamento. Como exemplo, cita que a grande maioria não tem poder de decisão, não sendo capaz de transformar em regras os resultados de suas deliberações – como as audiências públicas – e, partindo desse fato, não devemos esperar efeitos muito além daqueles para os quais elas foram criadas.

A seguir, traremos as bases para a institucionalização do programa e-Cidadania, no âmbito do Senado Federal, considerada por diversos dos autores citados nessa sessão, como passo fundamental para a consolidação das iniciativas de democracia digital.

4.1.1 Programa e Portal e-Cidadania: a institucionalização das novas ferramentas

Em 2011, o presidente do Senado Federal à época, senador Jose Sarney, instituiu, por meio do Ato do Presidente (APR) 185, de 2011, grupo de trabalho para que fosse elaborado projeto técnico que, tendo como base a internet, promovesse a interação entre a sociedade e o Senado Federal. Eram objetivos explícitos, como vemos em seu artigo 1º:

I - Fomentar a participação da sociedade nas discussões dos diversos temas legislativos em pauta; II - Estimular o engajamento dos cidadãos brasileiros no processo democrático; e III - Ampliar o conhecimento da sociedade sobre o funcionamento do Poder Legislativo, em especial do Senado Federal e do Congresso Nacional (BRASIL, 2011).

O trabalho resultante desse grupo se materializou no Ato da Mesa do Senado Federal (AMS) nº 03, de 20 de dezembro de 2011, que veio a instituir o programa e o portal e-Cidadania. Como sua publicação ocorreu em fevereiro do ano seguinte (13/02/2012) e apenas entrou em vigor a partir disso, o programa foi criado em 2012. São objetivos do Portal e-Cidadania, conforme o Ato (Artigo 4º):

I - promover maior conhecimento, por parte da população do processo legislativo e orçamentário, assim como dos debates em curso no Senado Federal; II - permitir aos Senadores o acesso às manifestações da sociedade sobre os temas legislativos em apreciação na Casa; III - integrar, de forma consistente, tanto na linguagem quanto na oferta padronizada de conteúdo, os diversos canais de contato entre o Senado Federal e a sociedade, bem como fornecer informações cada vez mais interconectadas e de fácil acesso; IV - fornecer, à sociedade e aos meios acadêmicos, acesso a serviços de consulta a bases de dados para elaboração de estudos e análises sobre a atividade legislativa; V - conhecer o perfil da sociedade brasileira engajada no processo político, resguardados dados pessoais dos participantes; VI - proporcionar maior transparência à sociedade, mediante ampliação da divulgação das iniciativas de transparência administrativa e orçamentária da Casa, assim como pela popularização do acesso às informações orçamentárias da União, do Distrito Federal e dos Estados federados; VII - fortalecer o Senado Federal e o Poder Legislativo, buscando maior aproximação com a sociedade.

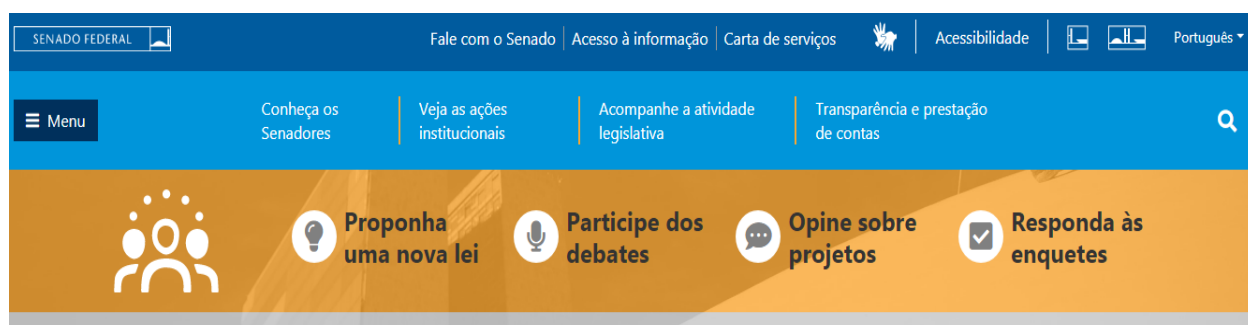
(...) o Portal e-Cidadania tornará disponíveis ferramentas e produtos de cunho educativo para qualificar o debate e a participação cidadã (BRASIL, 2012).

Por fim, dando sequência à institucionalização, a Resolução do Senado Federal (RES) nº 19, assinada em 27 de novembro de 2015, veio para regulamentar o programa e-Cidadania, definindo, por exemplo, que a Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, unidade que integra a Secretaria de Comissões, subordinada à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal seria a responsável por sua administração. Também traz os dados mínimos para o cadastro de usuários, quais sejam: nome completo, e-mail, unidade da federação e senha de acesso ou por meio de contas do *Google* e da rede social *Facebook* (BRASIL, 2015).

4.1.2 Apresentação do Portal e-Cidadania

Atualmente, ao acessarmos a página principal do Senado Federal – www.senado.leg.br – logo nos deparamos com as principais opções de interatividade entre a Casa e os cidadãos, com links diretos para o seu conteúdo no portal e-Cidadania:

Figura 1. Página inicial do Senado Federal



Fonte: captura de tela, Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

Já o portal oferece as seguintes ferramentas visando estimular a participação dos usuários: Ideia Legislativa, Evento Interativo, Consulta Pública e Oficina Legislativa. As ferramentas serão apresentadas de maneira geral a seguir:

Figura 2 – Menu do Portal e-Cidadania



Fonte: captura de tela, Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

- A Ideia Legislativa consiste em propor uma nova lei ou alteração de lei vigente. Regulamentada pela RES 19, de 2015, ideias que receberem 20.000 (vinte mil) apoios em quatro meses serão encaminhadas a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Figura 3 – Tela de apoio a uma ideia legislativa

IDEIA LEGISLATIVA COMO FUNCIONA

Permitir desconto no IR de contribuições extras dos planos de previdência privada.

Nos fundos de pensão de previdência complementar em que é necessário o estabelecimento de Plano de Equacionamento para manter o plano viável, o participante é obrigado a participar com contribuição extra, em alguns casos, por toda a vida, como no caso da Petros.

[▶ Mais detalhes](#)

11.419 apoios

20.000

APOIAR

Data limite para receber 20.000 apoios
15/09/2021

Ideia proposta por
CELIO MORAIS - RN

! Ao receber 20.000 apoios, a ideia se tornará uma Sugestão Legislativa e será debatida pelos Senadores.

Fonte: captura de tela, Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

Figura 4 – Formulário de cadastro de ideia legislativa

Cadastro de Ideia Legislativa

Área Temática ■

Selecione o tema da sua Ideia Legislativa. Só é possível escolher uma opção. Se a ideia tem relação com várias áreas, indique a principal.

Administrativo

Título da sua Ideia ■

Exponha, em poucas palavras, o que é essencial em sua ideia. Seja claro, pois esse campo identificará sua Ideia Legislativa na lista geral.

0 Caracteres digitados | 90 Caracteres restantes

Descrição da sua Ideia ■

Explique o que sua ideia fará se for transformada em lei. Você pode descrever o problema que será solucionado com a implementação de sua ideia.

0 Caracteres digitados | 300 Caracteres restantes

Mais detalhes

Campo opcional – Apresente mais informações sobre sua Ideia Legislativa.

0 Caracteres digitados | 400 Caracteres restantes

Marque este campo se sua ideia faz parte do projeto Oficina Legislativa

Sua Ideia Legislativa será avaliada conforme os [Termos de Uso do Portal e-Cidadania](#).

Fonte: captura de tela, Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

- As audiências públicas interativas, objeto desse estudo, se enquadram no tipo *eventos interativos*. Este campo do portal e-Cidadania propicia ao usuário a oportunidade de participar dos debates, com perguntas e comentários, que podem ser enviadas antes e durante as audiências públicas, sabatinas e demais eventos abertos.

Figura 5 – Exemplo de evento interativo no portal e-Cidadania

EVENTO INTERATIVO

Seminário CDR Agendado 16/08/2021 - 18:00

7ª Mesa do Ciclo de Debates Sobre o Desenvolvimento Regional, com o tema: “Energia e desenvolvimento regional: proposta de marco legal para a geração de energia própria”

TRANSMISSÃO AGENDADA
16/08/2021 ÀS 18:00

Pautas e Convidados

Documentos de referência

PERGUNTAS E COMENTÁRIOS (4)

Escreva aqui sua pergunta ou comentário, que deve ter relação com o tema do evento e estar de acordo com nossos termos de uso.

140 caracteres restantes

ENVIAR

Imprimir declaração de participação no evento

MARIA EDUARDA DELFINO NEVES – ES
Qual ponto de partida será tomada para si possa alcançar esse projeto??
16h55 - 13/08/2021

MARIA EDUARDA DELFINO NEVES – ES
Desenvolver esse tipo de proposta pode trazer benefícios as gerações futuras, para si desenvolver energia de modo mais sustentável.
16h54 - 13/08/2021

Fonte: captura de tela, Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

Uma página é criada pela equipe que coordena o programa para cada evento que será realizado. Nela, constam a pauta e convidados, documentos de referência (que podem ser leis, requerimentos, relatório das perguntas recebidas, entre outros), apresentações dos participantes, espaço para envio de perguntas e comentários pelos usuários e notícias relacionadas. Também é nela que será realizada a transmissão ao vivo do evento.

A supramencionada equipe do e-Cidadania pode ser considerada a operadora do sistema de deliberação on-line no âmbito do Senado. Isso porque as audiências interativas são realizadas no ambiente virtual do e-Cidadania, contando, assim, com a participação ativa da equipe, inclusive na função de moderação dos debates e na geração de relatórios para os senadores e comissões.

Cabe destacar que uma “declaração de participação no evento” pode ser emitida por qualquer usuário cadastrado que submeter uma pergunta ou comentário, também por essa página. Ao término do evento, ficam indicadas quais foram as perguntas ou comentários lidos ao vivo, com a possibilidade de assistir na gravação o momento da leitura e eventuais respostas.

Figura 6 – Exemplo de evento interativo encerrado no portal e-Cidadania

EVENTO INTERATIVO

Seminário CDR Encerrado 09/08/2021 - 18:00

6ª Mesa do Ciclo de Debates sobre Desenvolvimento Regional, com o tema: "Educação como estratégia de redução das desigualdades sociais e regionais"

CDR debate a educação como estratég...

PERGUNTAS E COMENTÁRIOS (47)

Imprimir declaração de participação no evento

LIDO AO VIVO | VER LEITURA ▶

DAIANE SANTOS DA FONSECA SOUZA – RJ
 Haverá investimento no formato da Educação à distância?
 06h38 – 05/08/2021

LIDO AO VIVO | VER LEITURA ▶

KARINA LANFREDI – RS
 Sabemos que só a educação poderá melhor Como irão investir em educação se há uma legislação impedindo o aumento de investimento em educação?
 17h30 – 04/08/2021

Fonte: captura de tela, Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

- A Consulta Pública, ferramenta regulada pela RES 26/2013, permite ao cidadão, devidamente cadastrado no portal, que apoie ou recuse as proposições legislativas em tramitação na Casa, a qualquer momento. O número de manifestações contrárias e favoráveis constará na página de acompanhamento da tramitação de cada matéria legislativa. Cabe aqui destacar que os resultados aferidos não vinculam os votos dos senadores, mas estão disponíveis para a consulta de todos, servindo como base para indicar aos parlamentares a opinião pública sobre a matéria, podendo influenciá-los²⁰.

Figura 7 – Tela de apoio/recusa no portal e-Cidadania aos projetos em tramitação no Senado Federal



Fonte: captura de tela, Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

²⁰ Ver Coutinho (2017) para uma análise detalhada sobre a consulta pública e o voto dos parlamentares.

Figura 8 – Manifestações contrárias e favoráveis na página de acompanhamento da tramitação Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2021

Iniciativa: Senador Jayme Campos (DEM/MT)

Natureza: Norma Geral

Texto Inicial

Tramitação bicameral

Imprimir

Ementa:
Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir o enquadramento como Microempreendedor Individual (MEI) pessoa com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), bem como para possibilitar que o MEI possa contratar até dois empregados.

Situação Atual Tramitação encerrada

Decisão: Aprovada pelo Plenário
Destino: À Câmara dos Deputados
Último local: 12/08/2021 – Plenário do Senado Federal (Secretaria de Atas e Diários)
Último estado: 12/08/2021 – APROVADA

Participe

Consulta pública encerrada

9 0

SIM NÃO

Resultado apurado em 2021-08-12 às 23:20

Compartilhe

f t

Fonte: captura de tela, Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

- Já a Oficina Legislativa consiste em uma área com material didático disponível para professores de escolas e faculdades que desejem se cadastrar e aplicar dinâmicas em sala de aula voltadas à criação e avaliação de ideias legislativas. As ideias legislativas são depois cadastradas no portal e-Cidadania, em nome do aluno que a redigiu, ficando disponível para receber apoios juntamente com as demais ideias legislativas constantes no portal, sujeita as mesmas regras.

O próximo capítulo tratará das audiências públicas e suas funções mapeadas na literatura, dentre elas a função informacional, que possui amplo destaque na bibliografia, bem como novas funções.

5 FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências são capazes, como questionado no início desse trabalho, de funcionarem como arenas de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes; de representarem ganhos participativos e de representação à sociedade e aos seus cidadãos; de levarem a algum empoderamento político-social; e, finalmente, de trazerem ganhos de imagem e legitimidade à instituição? Com base nas definições apresentadas sobre as dimensões, no capítulo 3, as funções das APs foram divididas, inicialmente, em: ordem teórica (dimensão normativa) e prática (dimensão estratégica).

As funções de ordem teórica:

- (a) servem como arenas de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes;
- (b) representam ganhos participativos e de representação à sociedade e aos cidadãos;
- (c) levam a um empoderamento político-social dos atores que delas participam;
- (d) trazem ganhos de imagem e legitimidade à instituição; e
- (e) conferem maior visibilidade aos temas debatidos, dentre outros aspectos.

Já as funções de ordem prática, encontradas em Macedo (2018, p. 76-77), vão além da mera análise de projetos, considerada pela autora demasiadamente conhecida:

- 1) fiscalizar atos do Poder Executivo;
- 2) marcar posições partidárias sobre determinado tema, distinguindo melhor oposição e governo; ou, ainda, direita e esquerda;
- 3) atender bases eleitorais, chamando-as para serem ouvidas no Parlamento;
- 4) buscar visibilidade midiática, repercutindo algum assunto que já está na mídia;
- 5) atender denúncias ou reclamações diretas de algum setor da sociedade;
- 6) obter esclarecimentos de empresas sobre denúncias contra elas;
- 7) atrasar a tramitação de um projeto polêmico.

Também no capítulo 3, as dimensões mencionadas por vezes se sobrepõem e coexistem, de forma que, estendendo o mesmo raciocínio para as funções e observando aquelas que se destacam na literatura, decidiu-se por agrupá-las para melhor sistematização. Assim, para fins desse estudo, além da **função informacional**, consideraremos como funções para as audiências públicas realizadas pelo Senado Federal:

- **Fiscalizadora** de atos do Poder Executivo;
- **Fórum Público**, servindo de arena de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes;

- **Empoderamento Político-Social**, ampliando a representatividade pela publicidade e promovendo a representação inclusiva (*accountability*);
- **Educadora**, como instrumento de difusão de conhecimento para os cidadãos;
- **Legitimadora**, atuando no reforço da imagem e legitimidade da Instituição perante a sociedade; e
- **Eleitoral**, atendendo a promessas eleitorais passadas ou visando ganhos nas eleições futuras.

Cabe aqui destacar, assim como outros conceitos e classificações aqui apresentados, essas funções devem ser pensadas como tipos ideais, em sua maioria inspiradas no campo da teoria deliberativa e discursiva ainda em desenvolvimento. De forma alguma representam definições absolutas ou exaustivas, também se sobrepõem e se misturam entre si, como iremos observar, e fazem parte de um exercício guiado pelas novas proposições que têm surgido.

5.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO INFORMACIONAL

Conforme verificado em alguns estudos, como em Nascimento (2015) e Carvalho (2020), ambos no âmbito do Senado Federal, as APs têm sido instrumento amplamente utilizado dentro da função de ordem informacional e para orientar o voto do legislador (instrução de matérias). Sua previsão encontra-se expressa no Art. 93 do RISF e, conforme já mencionado, caso a matéria em questão esteja em fase de instrução pela comissão que decide pela realização de audiência pública, esta ficará sobrestada até sua realização.

Sobre a perspectiva informacional, destacam-se as equações de Crawford e Sobel em *Strategic Information Transmission* (1982), com as quais eles desenvolvem um modelo de comunicação estratégica resumida por Pogrebinski e Santos (2011), ao apresentar o modelo informacional e alguns dos seus desdobramentos:

Na perspectiva informacional (...), o especialista compartilha toda a sua informação com o ator decisório somente no caso excepcional de possuírem os mesmos interesses e valores, sendo a quantidade de informação compartilhada uma função negativa do aumento da divergência, até o limite em que nenhuma informação é compartilhada (POGREBINSKI; SANTOS, 2011, p. 269)²¹.

Nessa perspectiva, o nível ótimo informacional ocorre quando existe a convergência e, não existindo essa convergência entre interlocutores, o equilíbrio informacional se estabelece

²¹ Aqui os autores tratam especificamente do modelo de Crawford e Sobel (1982).

em um nível abaixo, não inviabilizando a troca de informações, mas a limitando. Esse modelo informacional proposto por Crawford e Sobel (1982) utiliza como base a teoria dos jogos e um tipo de equilíbrio de Nash, permitindo compreender estratégias envolvidas e recompensas correspondentes (CRAWFORD; SOBEL, 1982; DOWNS, 1999 [1957]; FIANI, 2010; POGREBINSKI; SANTOS, 2011).

As preferências dos agentes, nesse jogo, são consideradas como dadas e o foco de estudo de Crawford e Sobel (1982) é em como os agentes utilizam os efeitos de melhores informações, a seu favor, conforme suas preferências se tornam mais similares. Temos, então, que o jogo apresentado é de informações imperfeitas e incompletas²². O equilíbrio nesse jogo, no modelo dos autores, é encontrado em duas situações:

- Quando as preferências dos atores são convergentes, e o seu equilíbrio é facilmente encontrado, havendo uma livre troca de informações; ou
- Quando existe forte divergência e o resultado pode ser qualquer um no meio do espectro entre as preferências.

Nesse segundo caso, a construção do equilíbrio vai ocorrer baseada nas percepções dos atores acerca das preferências de cada um e de sua complexidade. Tem como extremos a *overcommunication* de um lado (repetição da mesma mensagem) e nenhuma troca de informações do outro. Como conclusão, em havendo grande divergência, apenas a “não comunicação” é consistente com o comportamento racional (CRAWFORD; SOBEL, 1982).

Esse equilíbrio supramencionado é um equilíbrio de Nash, explicado por Fiani (2010) como sendo a ideia de que cada jogador está dando a melhor resposta em função do que os demais jogadores estão fornecendo, e isso é válido para todos eles ao mesmo tempo. Porém, o jogo em questão trata-se de um jogo de informação incompleta, como mencionado anteriormente, devendo ser buscado o equilíbrio de Nash do tipo Bayesiano:

Um equilíbrio de Nash bayesiano é aquele em que a combinação de estratégias adotadas pelos jogadores maximiza as recompensas de cada jogador, dadas as estratégias dos demais jogadores, seus tipos e as probabilidades atribuídas aos tipos dos demais jogadores (FIANI, 2010, p. 312)

²² Assim define Fiani (2010): (a) Jogo de informação imperfeita: quando “algum jogador, em algum momento do jogo, tem de fazer suas escolhas sem conhecer exatamente a história do jogo até ali”; (b) Jogo de informação incompleta: “quando as características dos jogadores não são de conhecimento comum, o que tem consequências sobre as recompensas dos jogadores, uma vez que é por meio dessas recompensas que expressamos, em jogos, a natureza dos jogadores” (FIANI, 2010, p. 61, 305). O jogo seria ainda sequencial, ou seja, os jogadores realizam seus movimentos em uma ordem predeterminada, sendo os agentes capazes, em um dado momento, de definirem sua linha de ação – que pode ser compartilhar até que grau as informações que possui - conhecendo as ações dos demais em etapas anteriores do jogo, podendo estimar preferências daqueles.

Na opinião de Quintão e Faria (2018) o modelo informacional de organização do Legislativo expõe a condição de incerteza com a qual os congressistas tomam suas decisões. Existe um abismo quantitativo e qualitativo de informações captados por parlamentares quando comparados com membros do Executivo, criando uma assimetria informacional constante. Esses autores apresentam pesquisas que tem demonstrado uma valorização das comissões em detrimento do Plenário da Casa, justamente pela característica de propiciarem um ambiente de debate público, de gerarem maiores recursos informacionais e contribuir para a redução da assimetria informacional supramencionada.

Ainda sobre a dimensão informacional das audiências públicas, destacam-se os estudos de Fabiano Santos (SANTOS; ALMEIDA, 2005; SANTOS; ALMEIDA, 2011; SANTOS, 2014). Encontramos em Santos e Almeida (2005):

A audiência pública é o mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação (alternativa à do governo) sobre as consequências de políticas públicas. Todavia, entendemos que existem duas limitações importantes para o uso efetivo deste mecanismo pelo parlamentar individual. Em primeiro lugar, o comparecimento a audiências públicas representa um alto custo de oportunidade para parlamentares, cujas agendas costumam estar cheias de compromissos mais prementes como, por exemplo, contatos com suas bases eleitorais. Em segundo lugar, mesmo que se supere o custo de oportunidade, resta ainda o custo (ou esforço) de se aprender as informações disponibilizadas através da audiência pública. Em função desses desincentivos, o mecanismo da audiência pública não é suficiente, per se, para resolver o problema de ação coletiva que enfrentam os parlamentares brasileiros na produção de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 699).

Para além dessas dificuldades, Santos e Canello (2016, p. 1133), com base em análises que aplicaram o modelo informacional no Brasil, afirmam que “consultar” aqueles detentores da informação reduz a incerteza do Legislativo, permitindo uma decisão melhor informada. Parlamentares buscando se aperfeiçoar em temas específicos, virando referência em assuntos dentro do Legislativo, como tem sido visto, adjudicaria maior poder político e legitimidade às comissões.

O próprio Poder Legislativo se veria fortalecido com o desenvolvimento do sistema de comissões, com essas adotando papel central na produção legislativa e na mediação com a sociedade, para além de órgãos eventuais e temporários (QUINTÃO; FARIA, 2018). Porém, a análise empírica e da literatura tem demonstrado funções além da informacional, e seguiremos apresentando aquelas na sequência.

5.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO FISCALIZADORA DE ATOS DO PODER EXECUTIVO

No capítulo 4 desse trabalho, foi apresentado o regramento constitucional e regimental que embasa a própria existência e realização das audiências no âmbito do Legislativo. Neles, vê-se explicitada a função de fiscalização de atos do Poder Executivo por parte das comissões.

A atribuição do Senado Federal de fiscalizar políticas governamentais e demais atos do Executivo não se encontra restrita à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFT) ou às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) como seus nomes, e fama, podem sugerir, mas sim pode ser exercida por qualquer uma de suas comissões. Inclusive, desde a adição do Art. 96-B no Regimento Interno o Senado Federal, essa atividade por parte das comissões permanentes tem se intensificado, sob a figura da “avaliação de políticas públicas”:

Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

(...) § 2º Para realizar a avaliação de que trata o caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, bem como a entidades da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal (BRASIL, 1970).

A fiscalização deve também ser encarada como parte das disputas partidárias e dentro dela podemos enxergar claramente posições partidárias ou, por exemplo, esquerda e direita (MACEDO, 2018). Também outras questões de ordem prática podem estar presentes na função fiscalizadora, como a busca por visibilidade midiática ou o atendimento de denúncias.

5.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO DE FÓRUM PÚBLICO: ARENAS DE DEBATE, REFLEXÃO E INFLUÊNCIA SOBRE TEMAS RELEVANTES

Essa função é pensada, com bases nas teorias desenvolvidas anteriormente nesse trabalho, com as audiências públicas assumindo papel de impulsionar a atividade política, auxiliando na orientação do voto do legislador e trazendo impactos informacionais positivos, tendo claro o viés de seus expositores baseados na orientação prévia de seu requerente, pró ou

contrário à aprovação da proposta – perspectiva e função informacional (CRAWFORD; SOBEL, 1982) – e, adicionalmente, tentando incorporar, como sugerem Barros, Monteiro e Santos (2018) a "promoção da representação inclusiva".

Sob a ótica da dimensão normativa dos arranjos participativos, presume um embate de ideias, como preconiza Bohman (2009), com trocas de razões com o propósito de solucionar problemas. É centrada na troca argumentativa, no diálogo característico da teoria deliberativa construída até então, onde “a sociedade civil e o Estado se informam mutuamente, se comunicam” (LUCHMANN, 2020, p. 25).

5.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO DO EMPODERAMENTO POLÍTICO-SOCIAL (*ACCOUNTABILITY*)

Representa um passo adiante em relação à função anterior, onde, buscando decisões mais justas e *accountability* discursiva (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009a; FILGUEIRAS, 2011; MARQUES, 2009; MIGUEL, 2017; QUINTÃO; FARIA, 2018), as audiências públicas ampliariam a representatividade por meio da publicidade e promoveriam a representação inclusiva.

Essa função vai ao encontro ao “princípio da participação democrática” e ao viés deliberacionista introduzido pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), com foco na transparência do Estado, representação e a legitimação de decisões (ALMADA *et al.*, 2019; BARROS, 2015; BERNARDES; BARROS, 2010; FERREIRA JÚNIOR, 2010; FILGUEIRAS, 2011; LÜCHMANN, 2020; MIGUEL, 2017; QUINTÃO; FARIA, 2018; VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017). Presume a *accountability* discursiva (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009a; MARQUES, 2009) dando voz e envolvendo diferentes parcelas da sociedade, ampliando a participação, a justificação pública das decisões do governo e a avaliação de seus resultados, que são levadas em conta, como afirma Filgueiras (2011) sobre uma “esfera pública inclusiva”:

Como um fórum de justificação de políticas e decisões tomadas no plano do Estado, ela é capaz de reconciliar os processos administrativos estatais com as visões de mundo normativas e com a autonomia da sociedade. (FILGUEIRAS, 2011, p. 87)

Está ligada à ideia de monitoramento e fiscalização das atividades do Estado, bem como da prestação de contas. Essas audiências teriam intenção de expor programas e políticas governamentais à avaliação pública.

5.5 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO EDUCADORA

Dentro da dimensão estratégica, mencionada em Quintão e Faria (2018), essa função conjectura as audiências públicas como instrumento de difusão de conhecimento para os cidadãos. O desenho do programa e-Cidadania, que apoia as participações nas audiências online, objetiva ser inclusivo, educativo e facilitador, como vemos pelo seu ato de instituição citado no Capítulo 4.

Esse instrumento de participação seria capaz de dar ao cidadão independência e qualificação para melhor debater e cobrar de seus representantes, compreender melhor como se encaixam dentro da sociedade e se inserem na lógica política, tornando-os até mais capazes de reivindicarem seus direitos e intervirem de forma consciente em benefício do coletivo (MIGUEL, 2017; FERREIRA JUNIOR, 2018). Inserida na perspectiva da democracia discursiva, como defendem Curato *et al.* (2017) e Dryzek *et al.* (2019), representam esforços se utilizando de novos arranjos visando solucionar a crise democrática.

A diferença dessa função para a função anterior (do empoderamento político-social) é que, enquanto essa pretende esclarecer e ofertar informações ao cidadão para o exercício da cidadania, aquela envolve, além disso, instrumental para fiscalizar políticas públicas, obras e políticos (ALMADA *et al.*, 2019, com adaptações).

5.6 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO LEGITIMADORA

Essa função, conforme mencionado, serviria para reafirmar o papel de protagonista, a atuação e importância do Senado Federal, agregando maior legitimidade à Instituição como ponte entre governantes e governados, ao promover e incentivar o diálogo entre eles. De certa forma, todo o arranjo visando a maior participação dos cidadãos serviria para, na realidade, fortalecer o Parlamento, ao colocá-lo no centro, do ponto de vista da democracia deliberativa/discursiva, como alternativa capaz de buscar soluções em conjunto com a sociedade para os problemas políticos, econômicos e sociais. Vemos em Barros, Monteiro e Santos (2018):

Do ponto de vista da instituição Câmara dos Deputados, essas audiências têm o mérito de projetar a imagem positiva do Parlamento, especialmente como forma de promoção de sua reputação institucional, enfatizando seu papel de interlocução com a sociedade civil no debate, elaboração e reformulação de políticas públicas (Barros; Monteiro; Santos, 2018, p. 176).

Assim, de forma análoga ao observado por Pontes e Costa (2018) em seu estudo de caso sobre um Conselho Municipal de Saúde, além de atuar na publicização para toda a sociedade das diversas informações, discussões, bem como de suas deliberações, o Parlamento veria reforçada a sua imagem de Casa decisória dos rumos da nação. Imagem essa que seria maior que a de parceiro na fiscalização ou provedor de subsídios para o pleno exercício da cidadania.

5.7 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO ELEITORAL

As audiências públicas seriam utilizadas como instrumento para aproximar o parlamentar de seu eleitorado, de entidades da sociedade civil, de empresas, entre outros, reconhecendo suas demandas, objetivando ganhos nas próximas eleições ou atendendo a compromissos da eleição anterior. Nessa linha, Barros, Monteiro e Santos (2018) visualizam outras vantagens, diretamente relacionadas com o fortalecimento dos vínculos eleitorais, como a prestação de contas às bases e maior visibilidade da sua atuação no Parlamento (lembrando que em seu trabalho os autores analisam as audiências no âmbito Câmara dos Deputados).

Ainda dentro dessa função, conforme observado em Macedo (2018, p. 5), “as audiências públicas se tornam um grande espaço para reivindicações, tomadas de posição, lutas partidárias”, oportunidade na qual o parlamentar tem a possibilidade de expor ou reforçar para os seus eleitores sua atuação. Macedo (2018) traz à tona, também, as audiências motivadas por denúncias veiculadas na mídia contra o Executivo como assunto de grande interesse dos parlamentares, pois trazê-las ao Parlamento poderia garantir a tão desejada visibilidade.

Por fim, trazemos a possibilidade, ainda que prevista remotamente no RISF, de se realizar eventos externos às dependências do Senado Federal, como no estado do parlamentar, comumente também chamadas de audiências ou em formatos mais livres, como seminários, mesas redondas ou debates. Essa forma seria uma maneira clara do parlamentar se aproximar de suas bases eleitorais e dar destaque ao seu mandato diante de seus eleitores.

6 O SENADO FEDERAL NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2019

No período de estudo, que compreende 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura (o ano de 2019), as comissões permanentes e temporárias do Senado Federal realizaram 781 reuniões, das quais 601 compreenderam em sua totalidade ou em parte, de evento interativo, como a audiência pública, que representou 389 desse montante (BRASIL, 2019). Em parte, porque as reuniões no Senado Federal podem ser divididas de forma a atenderem mais de uma finalidade, como uma deliberação, um lançamento de livro ou uma cerimônia, seguida ou precedida de uma audiência pública. No ano em estudo, somando-se os participantes mês a mês em todos os eventos de forma não excludente – desconsiderando o fato de que a mesma pessoa pode ter participado de mais de um evento – tivemos 7.520 participantes e 22.856 perguntas e comentários recebidos nos 601 eventos interativos realizados²³.

De acordo com o RISF, para que uma audiência pública se inicie, é necessário o quórum de dois parlamentares presentes, destacadamente, mas não obrigatoriamente, o presidente e o requerente da audiência (art. 93, II, §3º, do RISF). Desde o advento do sistema de registro de presença eletrônica, todavia, tem sido mais difícil mensurar as presenças de fato (físicas, por assim dizer) dos senadores nos plenários onde ocorrem as audiências públicas. Isso porque, atualmente, os parlamentares podem registrar sua presença a partir de qualquer uma das reuniões que se realizaram no dia, em qualquer um dos *totens* localizados na sede do Senado Federal, desde que a reunião em questão ainda não tenha se encerrado.

Cabe aos líderes partidários, conforme o art. 78 do RISF, indicar os membros das comissões permanentes e, da mesma forma, conforme forem criadas, os membros das comissões temporárias e especiais. Cada partido tem direito a um número de vagas nas comissões proporcional ao tamanho de sua bancada ou bloco parlamentar no momento da diplomação.

Segue tabela de proporcionalidade partidária definida pelas eleições de 2018, a qual foi seguida na legislatura que se inaugurou com a sessão legislativa de 2019:

²³ Segundo consta no portal do Programa e-Cidadania (<https://www.senado.leg.br/ecidadania>)

Tabela 1 – Proporcionalidade Partidária em 2019

Partido	Bancada	%	Partido	Bancada	%
MDB	12	14,81%	PHS	2	2,46%
PSDB	8	9,87%	PPS	2	2,46%
PSD	7	8,64%	PR	2	2,46%
DEM	6	7,40%	PSB	2	2,46%
PT	6	7,40%	PRB	1	1,23%
PP	6	7,40%	Pros	1	1,23%
Podemos	5	6,17%	PRP	1	1,23%
Rede	5	6,17%	PSC	1	1,23%
PDT	4	4,93%	PTC	1	1,23%
PSL	4	4,93%	Solidariedade	1	1,23%
PTB	3	3,70%	Sem Partido	1	1,23%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Agência Senado, 03/01/2019.

O capítulo se desenvolve com a tabulação dos principais temas recorrentes, o quantitativo de participantes on-line, de perguntas recebidas, os eventos que mais receberam participações, as comissões que mais conseguiram promover audiências e o tipo de convidado que predominou. Para termos uma ideia do quantitativo por colegiado, a CDR, realizou 43 reuniões, das quais 24 (56%) compreenderam, em sua totalidade ou em parte, de audiências públicas em 2019.

Prosseguiremos com a apresentação e análise dos resultados encontrados com a aplicação dos questionários aos dois grupos selecionados – secretários de comissão e assessores parlamentares. Na mesma sessão, traremos os dados da pesquisa aplicada pelo DataSenado nos internautas que utilizam o portal e-Cidadania e seus achados no que tange às audiências públicas.

A ordem de apresentação desse capítulo foi invertida de forma a torná-lo mais didático, porém, a aplicação dos questionários precedeu a coleta de dados. Estratégia semelhante é empregada por Santos e Canello (2016) com o objetivo de dar maior destaque aos respondentes como fonte de informação e detectar, a partir de suas respostas, que dados deveriam ser analisados quantitativamente.

6.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PELAS COMISSÕES

Foram consideradas as comissões permanentes e temporárias do Senado Federal em funcionamento no ano de 2019, sendo incluídas as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Dessa forma, tivemos quatro comissões temporárias – Comissão Temporária para Reforma do Código Comercial (CTRCC); Comissão Especial Destinada a Examinar o PLS 258, de 2016 (CEAERO); Comissão Especial destinada a acompanhar a PEC 6, de 2019 (CEPREV); e Comissão Temporária Externa para acompanhar as ações de enfrentamento às manchas de óleo no litoral brasileiro (CTEOLEO) – além de duas CPIs – CPI de Brumadinho (CPIBRUM); e CPI sobre a situação das vítimas e familiares do acidente da Chapecoense (CPICHAPE), sendo que apenas essa última realizou audiências em 2019:

Tabela 2 - Quantitativo de APs por comissão em 2019

Comissão	Presidente	Reuniões No Ano	Audiências Públicas	%
CDH	Paulo Paim (PT/RS)	138	108	78%
CPI	Vários	17	12	70%
CI	Marcos Rogério (DEM/RO)	45	27	60%
CMA	Fabiano Contarato (Rede/ES)	56	32	57%
CDR	Izalci Lucas (PSDB/DF)	43	24	56%
COMISSÕES TEMPORÁRIAS	Vários	9	5	56%
CRA	Soraya Thronicke (PSL/MS)	40	21	52%
CE	Dário Berger (MDB/SC)	71	36	51%
CSF	Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)	11	5	45%
CTFC	Rodrigo Cunha (PSDB/AL)	50	22	44%
CCT	Vanderlan Cardoso (PP/GO)	49	20	41%
CAS	Romário (Pode/RJ)	58	22	40%
CCJ	Simone Tebet (MDB/MS)	78	30	39%
CRE	Nelsinho Trad (PSD/MS)	67	21	31%
CAE	Omar Aziz (PSD/AM)	55	17	30%
CDIR	Davi Alcolumbre (DEM/AP)	2	-	-
Total	-	789*	402*	51%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Relatório da Presidência (BRASIL, 2019).

(*) a divergência ocorre devido às sessões conjuntas entre duas ou mais comissões, que são contabilizadas como uma reunião de cada comissão participante (389 audiências públicas realizadas X 402 reuniões de audiências públicas das comissões do Senado).

- No ano analisado as audiências públicas representaram, em média, 51% das reuniões das comissões, sendo inegável a sua profusão no Legislativo;
- CDH e CPI tiveram 70% ou mais de suas reuniões destinadas para ouvir convidados (aqui podemos acrescentar, para o caso das CPI, além dos tradicionais especialistas, as oitivas de testemunhas e investigados). Esse dado era esperado, tendo em vista que a CDH é, tradicionalmente, a porta de entrada das reivindicações da sociedade e as CPIs possuem poderes de investigação pautados por tomadas de depoimentos, inquirição de testemunhas e oitivas de indiciados, entre outros (BRASIL, 1970);
- Ainda sobre a CDH, ela foi responsável por mais que $\frac{1}{4}$ do total de reuniões de audiências públicas em 2019;
- Em números absolutos, a CDH (108) é seguida pela CE (36) e pela CMA (32) como as comissões que mais realizaram audiências em 2019;
- CAE e CRE foram as que menos se utilizaram do instrumento, proporcionalmente, no período (30% e 31%, respectivamente);
- A CDIR, por ter atribuições específicas que se diferem das demais (como a organização e administração interna do Senado), não tem por costume realizar audiências públicas e, no ano de 2019, não realizou nenhuma.

6.1.1 Relação de assuntos tratados e perfil dos convidados

Vale observar que qualquer um dos senadores pode discutir o assunto em debate nas comissões, independente de integrá-la, pelo prazo fixado pelo presidente (Art. 112, RISF). Geralmente, lhes é concedido o direito de fala imediatamente após aqueles que a compõe. Porém, o parlamentar tem que ser membro do colegiado para propor temas a serem debatidos, bem como indicar convidados.

Com inspiração no trabalho de Macedo (2018) que buscou o motivo das audiências realizadas, ao examinar o lugar de fala dos parlamentares bem como os requerimentos de audiência aprovados, decidimos por classificar as audiências quanto ao assunto tratado. Essas

categorias criadas, mais simples e objetivas, foram assim pensadas para que, por meio da simples consulta às 402 pautas das audiências realizadas e, por vezes, aos requerimentos, possamos enquadrar a AP em um, dois ou até três tipos.

As categorias de assuntos tratados também guardam uma correlação com as funções buscadas da literatura e apresentados no capítulo anterior. São elas:

- Instrução de matéria ou debate de propostas: audiências para a discussão de projetos de lei, debates e esclarecimentos de novas normas legais em tramitação, previstas no regimento interno do Senado Federal (RISF). Decidimos por considerar, também, o debate de propostas que por vezes não estão materializadas ainda em um projeto de lei ou PEC tramitando, como por exemplo: “audiência para debater a necessidade de um novo código de trânsito”. Relacionadas diretamente à função informacional;
- Fiscalização de atos, programas e políticas públicas do Poder Executivo: também prevista no RISF e na CF/88, todas as comissões têm essa faculdade regimental de buscar esclarecimentos e informações de órgãos governamentais e convidar ou até convocar (no caso de ministros de Estado) para que compareçam ao Senado. Aqui se incluem, também, o acompanhamento de políticas públicas realizado anualmente pelas comissões permanentes;
- Demanda de grupos específicos: esse critério é verificado quando, explicitamente, um grupo, minoria ou coletivo é mencionado. Ligada a “dar voz” a camadas da sociedade, às funções fórum público, empoderamento político-social e eleitoral. Como bem colocado em Macedo (2018, p. 58), “razoável supor que vários requerimentos em que esta menção não é explícita também deveriam fazer parte da classificação *demanda*. Mas isso exigiria uma entrevista com os deputados para verificar cada requerimento”. A mesma lógica aplica-se ao nosso caso;
- Conhecimento para a cidadania e qualificação: quando um parlamentar traz para debate no parlamento assuntos como direitos, deveres, obrigações, liberdades, novas leis, educação cívica, andamento da política ou outro assunto que a sociedade careça de maiores informações; ligada à função educadora e à qualificação do cidadão para a *accountability*;
- Tema de grande repercussão na mídia: matérias em evidência e com forte exposição, podendo ser ou não do estado do parlamentar e que não necessariamente constituem tema de interesse do legislativo. Aqui foram incluídos, por exemplo, audiências

ligadas ao desastre de Brumadinho e a queda do avião do time da Chapecoense. Ligado à função eleitoral.

Como mencionado, assim como as funções, os assuntos tratados têm de ser pensados como complementares: uma mesma audiência para, por exemplo, fiscalizar o Executivo, muitas vezes é fruto de uma denúncia com grande repercussão nos meios de comunicação, dessa forma seria registrado como "Fiscalização de atos do Poder Executivo" e como "Tema de grande repercussão na mídia".

Acerca do perfil dos palestrantes convidados, para fins de nossa pesquisa, foram divididos em dois grupos de fácil reconhecimento: governo –envolvendo todos os níveis e poderes – e sociedade civil. Membros do governo que também são dirigentes de sindicatos ou associações de classe, quando convidados a comparecer como representantes de seus pares, foram considerados "sociedade civil". O objetivo foi verificar em que grau atores da sociedade estiveram representados nas APs interativas no ano de 2019.

Para ilustrar a como se deu a classificação, trazemos quatro exemplos de pautas de reuniões e como foram consideradas:

Exemplo 1:

CDH: 10/12/2019, às 09h – 138ª, Extraordinária

Finalidade: Debater sobre o tema: "Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e Defesa da Democracia".

Participantes: José Geraldo de Sousa Junior, Professor da Faculdade de Direito e Ex-Reitor da Universidade de Brasília – UnB; Luciana Grandó Bregolin Dytz, Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais – ANADEF; Guilherme Vilela Ribeiro de Carvalho, Diretor de Promoção e Educação em Direitos Humanos da Secretaria Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Raíssa Maia, Representante do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; Derson Maia, Representante da Frente Favela.

Exemplo 2:

CI: 19/03/2019, às 15h – 4ª, Extraordinária

Finalidade: Prestar contas sobre o desempenho da Agência Nacional de Mineração e apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito das competências da ANM (em atendimento ao artigo 96-A do Regimento Interno do Senado Federal), bem como debater: a) a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB); b) as ações adotadas pelos órgãos fiscalizadores desde o acidente da Barragem do Fundão, em Mariana, até o recente rompimento da Barragem em Brumadinho; e c) a atuação da Mineradora Vale S.A. em relação à prevenção de acidentes de barragens e à reparação dos danos resultantes nos dois casos citados.

Participante: Victor Hugo Froner Bicca, Diretor-Geral da Agência Nacional de Mineração – ANM.

Exemplo 3:

CRA: 22/05/2019, às 11h – 11ª, Extraordinária

Finalidade: Discutir as demandas dos produtores rurais para o Plano Safra 2019/2020, a serem encaminhadas pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Participantes: Antônio da Luz, Vice-Presidente da Comissão Nacional de Política Agrícola da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Eduardo Sampaio Marques, Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Otavio Ladeira de Medeiros, Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional; e Rogério Boueri Miranda, Subsecretário de Política Agrícola e Meio Ambiente da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia.

Exemplo 4:

Conjunta CDR, CRA e CMA: 21/05/2019, às 10h – 10ª, Conjunta

Finalidade: Debater as soluções e impacto ambiental causado por plantações, construções irregulares e estradas feitas em áreas de preservação ambiental em Bonito - MS.

Participantes: Larissa Rodrigues Peixoto, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Produtivo do Ministério do Turismo; Pedro Alves Correa Neto, Secretário-Adjunto de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Marcos de Castro Simanovic, Diretor de Criação e Manejo de Unidades de Conservação – ICMBio; Maurício Saito, Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul – FAMASUL; Rogério Beretta, Representante da Secretaria de Meio Ambiente, Des. Econômico, Produção e Agricultura Familiar; Augusto Barbosa Mariano, Secretário de Turismo de Bonito – MS; Guilherme Poli, Representante do Instituto de Desenvolvimento de Bonito - MS; e Luciano Muzzi Mendes, Presidente de Conselho da Fundação para Pesquisa e Difusão de Tecnologias Agropecuárias – MS.

No Exemplo 1, tendo em vista sua finalidade o enquadrámos como “Conhecimento para a cidadania e qualificação” e os participantes como dois do governo e três da sociedade. O Exemplo 2 foi classificado como “Fiscalização de atos do Poder Executivo” e também como “Tema de repercussão na mídia”, com um convidado do governo. Já no Exemplo 3, temos explícita a demanda da CMA, sendo o tema “Demanda de grupos”, e seus participantes um da sociedade civil e três do governo.

Por fim, no Exemplo 4, a audiência recebeu classificação em três temas, quais sejam “Tema de repercussão na mídia”, “Fiscalização de atos do Poder Executivo” e “Demanda de grupos”. Seus convidados foram cinco representantes do governo e três da sociedade.

Tabela 3 – Motivos das audiências realizadas em 2019 (consolidado)

Motivo	Quantidade de audiências	%
Instrução de matéria	129	24%
Tema de repercussão na mídia	70	13%
Fiscalização de atos do Poder Executivo	94	17%
Demanda de grupos	60	11%
Conhecimento para a cidadania	188	35%
Soma dos motivos aferidos	541	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

Nessa análise, temos que todos os motivos sugeridos tiveram uma boa representatividade, sendo que “Conhecimento para a cidadania”, por ser um dos mais amplos, abarcando várias audiências de caráter esclarecedor para a população, foi a mais presente. Mostrou-se comum, nessa etapa da pesquisa, audiências com o objetivo de difundir conhecimento, o que levanta a hipótese de essa ser a intenção dos parlamentares e uma função chave para as APs e, também, representar o sucesso do programa e-Cidadania, pois esse é seu objetivo. Porém, isso é fracamente verificado pelos questionários aplicados e analisados na seção anterior.

O motivo “Instrução de matéria” cumpre o mesmo para os cidadãos, qual seja, inclusivo e educativo, porém, tem como foco um projeto ou uma proposta que ainda não se concretizou. A população, bem como os parlamentares recebem esses novos *inputs*, dentro da função informacional, para que tomem a melhor decisão ao se posicionarem a favor ou contra uma nova legislação.

Como esperado, “demanda de grupos”, mesmo com a consulta da íntegra de diversos requerimentos, ficou como o motivo menos indicado, por ser, provavelmente, o mais difícil de ser verificado. “Tema de repercussão na mídia”, de forma similar, com 13%.

Tabela 4 – Perfil dos convidados nas 402 APs realizadas em 2019 (consolidado de todas as comissões)

Participante	Quantidade	%
Governo	904	40%
Sociedade	1349	60%
Total	2253	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

Era esperada pelo autor, a preponderância de integrantes do governo, sejam eles de qualquer dos Poderes ou esferas, em detrimento de membros da sociedade civil. Isso devido ao alto custo de oportunidade para os parlamentares buscarem informações confiáveis em outras fontes que não sejam o Executivo (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Também havia sido verificado em outro estudo (ZORZAL; CARLOS, 2017), a maior presença dos entes governamentais em comparação à sociedade civil.

Como o oposto foi apurado para o Senado Federal no ano de 2019, cabe destacar a percepção da busca por fontes de informações alternativas, também visto na função informacional, com múltiplos atores, sendo capaz de gerar um ambiente de debate público e reduzir assimetrias informacionais. Pode representar, adicionalmente, uma tentativa de fortalecer o sistema de comissões, a mediação com a sociedade e de se superar a dependência do governo (QUINTÃO; FARIA, 2018; SANTOS; ALMEIDA, 2005). Além disso, a supremacia da sociedade civil nas APs interativas fortaleceria a deliberação ao ampliar a participação a outros atores que não político-institucionais, fortalecendo seu potencial inclusivo (ZORZAL; CARLOS, 2017).

No nosso contexto de maioria da sociedade civil nas audiências públicas interativas do Senado Federal, cabe destacar que foram consideradas, para o compute do perfil dos convidados, também os comparecimentos de ministros de Estado, as sabatinas e prestações de contas de órgãos públicos, que são sempre audiências onde todos integram o governo, mas não devem ser desconsideradas pois estão previstas no regimento e em outros instrumentos legais, são abertas à participação pelo programa e-Cidadania e estão ligadas diretamente à função de fiscalização e/ou instrução de matéria (no caso de sabatina de indicados para ocupar cargos no governo).

Temos ainda, uma média de seis palestrantes por audiência. Esse número seria maior se não tivéssemos o comparecimento de ministro (em média umas duas vezes por ano por comissão) que é recebido em reunião exclusiva para esse fim. De todo modo, seis oradores numa mesma sessão devem ser considerados muitos, especialmente quando pensamos num cenário de troca argumentativa, com todos sendo ouvidos e expondo seus pontos de vista e ainda, debatendo com os parlamentares enquanto recebem-se participações dos internautas. Essa é uma das críticas trazidas por secretários e assessores.

A seguir, dados individualizados da CDH (Tabela 5) para mostrar como se deu a divisão de assuntos e de convidados no colegiado. De forma análoga à Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados tratada em Ferreira Junior (2018, p.42), a CDH

representa uma porta de entrada aberta às demandas dos grupos sociais, com “imenso potencial no que tange ao aprimoramento da participação popular e democrática”.

Tabela 5 – Assunto tratado e perfil dos convidados na CDH em 2019

Comissão	Presidente	Reuniões no Ano	Audiências Públicas	%
CDH ²⁴	Paulo Paim (PT/RS)	138	108	78%
Tema		Quantidade de audiências		%
Instrução de matéria		15		11%
Tema de repercussão na mídia		15		11%
Fiscalização de atos do Poder Executivo		8		7%
Demanda de grupos		17		13%
Conhecimento para a cidadania		75		58%
Participante		Quantidade		%
Governo		176		21%
Sociedade		645		79%
Média de participantes por audiência		8		-
TOTAL DE PARTICIPANTES		821		100%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

Por essa característica particular, temos que a sociedade se faz muito mais presente em suas audiências – representada por 79% dos convidados, bem como a função “Conhecimento para a cidadania” se destaca tanto, correspondendo a 58%.

Esse levantamento foi feito para todas as comissões permanentes, especiais e CPI constantes da Tabela 2 (p.68), e consta integralmente no Apêndice E. Importante evidenciarmos que na CDH foi onde essa maioria governamental foi mais acentuada.

6.1.2 Os internautas participantes, as perguntas e os comentários recebidos

Nesse contexto de audiências interativas, é importante analisarmos como têm sido tratadas as perguntas recebidas, em especial se elas têm sido lidas e respondidas. Apesar de,

²⁴ Em 2019, a CDH realizou 52 reuniões para debater a Reforma da Previdência. Todas essas reuniões foram enquadradas como “Conhecimento para a cidadania”; algumas que focavam em minorias marginalizadas ou no debate de trechos da PEC receberam também a classificação de “Demanda de grupos” ou de “instrução de matéria”, conforme o caso.

desde 2016 a totalidade dos eventos ter sido convertida para o formato interativo, salvo determinação em contrário pelo presidente, não existe obrigação alguma de que as perguntas sejam lidas e muito menos respondidas. Importante destacar que a plataforma de participação do programa e-Cidadania destaca as perguntas lidas dentre as demais recebidas, indicando o minuto no vídeo da transmissão em que a leitura ocorreu.

Quadro 3 – Participantes em APs e perguntas (acumulados desde 2012 até 2020)²⁵

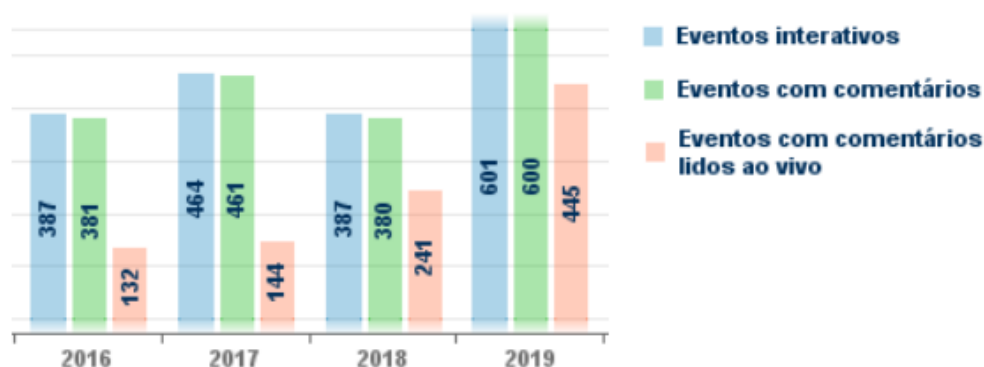
Total de APs	Eventos com perguntas	Eventos com perguntas lidas ao vivo	Perguntas	Perguntas lidas ao vivo	Participantes
1.949	1.935	1.067	78.345	6.241	27.280

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Portal do Programa e-Cidadania (BRASIL, 2021b).

O Quadro 3 traz dados consolidados de todo o período desde o surgimento das audiências públicas interativas, trazendo uma visão geral dos números do programa. Nota-se que, desde o advento da possibilidade de se franquear a participação ao público, apenas 14 vezes esse instrumento não foi utilizado. Paralelamente, em quase metade das APs com perguntas, nenhuma foi lida (868 audiências ou 45% do total). Ainda, desprende-se dos dados acima que 14 internautas participaram, em média de cada evento interativo; que cada um desses foi responsável por apresentar, em média três perguntas; que 40 perguntas foram apresentadas em cada evento; dessas, apenas 8% foram lidas no total, o que representa uma média de 3 em cada audiência pública interativa realizada de 2012 a 2020.

Podemos observar, pelos Gráficos 1 e 2 a seguir, que tem crescido ano após ano a quantidade de comentários lidos pelos parlamentares, bem como o número de comentários recebidos. Da mesma forma, nota-se que cada vez menos eventos ficam sem receber perguntas:

Gráfico 1 - Eventos interativos no Senado Federal 2016-2019



Fonte: Relatórios do Portal e-Cidadania (E-CIDADANIA, 2020).

²⁵ Dados colhidos em novembro/2020. Dados do portal do e-Cidadania.

Porém, apesar do crescimento, cabe destacar que de 600 eventos com comentários em 2019, 155 deles não tiveram nenhum sequer lido. Isso representa 25% dos eventos realizados naquele ano sem comentários lidos. Em 2018, 37%; em 2017, 69%; e em 2016, 65% dos eventos não tiveram nenhum comentário registrado por parlamentar. Analisando comparativamente, notamos que a proporção de eventos onde comentários não são lidos diminuiu, porém, dentro da proposta e objetivos do programa, 25% devem ser considerados um número alto.

Gráfico 2 - Comentários e participantes nos eventos interativos 2016-2019



Fonte: Relatórios do Portal e-Cidadania (E-CIDADANIA, 2020).

O número de comentários também cresceu de 2016 a 2019, e a sua leitura, proporcionalmente, aumentou: com uma média de 12% em 2019 (8 comentários lidos por evento interativo). Esse número é bem superior à média geral do período de 2012 a 2020, apresentada anteriormente, de 8% (três comentários).

A quantidade de participantes permaneceu praticamente estável em 2018 e 2019, só que estes foram responsáveis por quase o dobro de comentários. Mas, ao considerarmos 600 eventos com comentários em 2019, temos uma média de pouco mais de 11 participantes por evento, o que é um número muito abaixo do esperado.

Tabela 6 – Número de participantes e comentários por UF (acumulado desde 2012 até 2020)²⁶

UF do Cidadão	Participantes	Comentários
SP	6.568	16.313
RJ	3.651	9.269
MG	3.106	7.049
DF	2.125	12.240

²⁶ Dados colhidos em novembro/2020. Dados do portal do e-Cidadania.

RS	1.748	4.056
PR	1.700	4.549
BA	1.510	3.450
SC	1.330	2.935
PE	1.138	2.461
CE	858	2.857
GO	812	1.670
AC	673	1.388
ES	607	1.316
PA	562	1.051
AM	484	1.065
PB	449	922
RN	428	1.136
MS	416	912
AL	386	828
MT	377	689
MA	358	764
SE	303	574
Não informado	269	707
PI	245	447
RO	227	560
TO	186	516
RR	101	208
AP	87	170

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: Relatórios do Portal e-Cidadania (E-CIDADANIA, 2020).

Os três estados que mais participaram são, também, os estados brasileiros mais populosos da Federação, dessa forma, percebemos uma distribuição geográfica baseada no tamanho da população. Fruto dessa tabela, extraímos também o fato de que cada internauta apresentou, em média, três perguntas no portal.

Tabela 7 – Eventos com mais participações de 2016 a 2019

Ano	Comissão	Tema / assunto	Perguntas	Participantes
2016	CDH	Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS	1.270	521
2017	CCJ	Sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF	1.674	1.006

2018	CTFC	Transparência e demais assuntos relacionados ao Sistema "S"	2.400	1.574
2019	CCJ	Audiência com o ministro Sérgio Moro para esclarecimentos a respeito das notícias veiculadas na imprensa relacionadas à Operação Lava Jato	1.721	555

Fonte: Elaboração própria, 2021. Relatórios do Portal e-Cidadania (E-CIDADANIA, 2020).

Sobre o ano focado em nosso estudo, temos que o segundo evento com o maior número de participações em 2019 foi audiência pública realizada pela CDH destinada à instrução do PLS 498/2018, que revoga a Lei da Alienação Parental, que recebeu 623 perguntas de 86 participantes. Este tema foi debatido em mais de uma oportunidade na CDH, sendo também o terceiro do ano em participações (506 perguntas de um total de 100 participantes).

Tabela 8 – Os cinco eventos com mais comentários lidos de 2016 a 2019

ANO	Comissão	Tema / assunto	Comentários lidos
2017	CCJ	Sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF	72
2019	CDH	Uso da <i>cannabis</i> para fins medicinais (SUG 6/2016)	62
2017	CDH	Reformas Previdenciária e Trabalhista e os efeitos para as pessoas idosas e para as pessoas com deficiência	36
2017	CRE	Ciclo de Debates "O Brasil e a Ordem Internacional: Estender Pontes ou Erguer Barreiras?"	32
2019	CRE	Sabatina de Alexandre Ramagem Rodrigues, indicado para exercer o cargo de Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência	29

Fonte: Elaboração própria, 2021. Relatórios do Portal e-Cidadania (E-CIDADANIA, 2020).

Já a leitura de perguntas e comentários recebidos, como vemos, independe da quantidade recebida, e sim da boa vontade dos parlamentares envolvidos. Temos dois eventos de 2019 entre aqueles com mais comentários lidos. Na sequência, no mesmo ano, tivemos como terceiro evento com mais perguntas lidas (27), uma audiência pública realizada na CAE para debater a “dívida pública e seus desdobramentos na economia brasileira”.

Em resumo, no que diz respeito às audiências públicas interativas, temos que em 2019:

- Ao contrário do esperado, a sociedade civil está mais presente (quantitativamente) nas audiências públicas interativas do que representantes do governo;

- Parte significativa dos eventos é orientada a trazer ganhos educativos, de conscientização de direitos, de cidadania, com valores educativos e sociais para os cidadãos;
- Cada audiência tem, em média, seis convidados;
- 25% dos eventos interativos realizados não foram realmente interativos, tendo em vista que nenhum comentário dos internautas foi sequer lido ao vivo;
- Em média, apenas 12% dos comentários recebidos foram lidos em 2019;
- Em média, 11 internautas participaram de um evento interativo;
- Em média, cada internauta apresentou três perguntas no portal do evento que participou.

No que tange a participação dos internautas historicamente, ela é pulverizada proporcionalmente de acordo com a população dos estados.

6.2 PERCEPÇÃO DOS ATORES

Essa seção trará os resultados dos questionários aplicados nos dois grupos, seguido dos dados aferidos pelo Instituto DataSenado em sua pesquisa de opinião. Novamente, cabe destacar que pela baixa aderência aos questionários enviados, o grupo denominado “palestrantes” foi desconsiderado. Esse grupo compreenderia daqueles indicados pelos senadores para participar das audiências públicas na condição de especialistas, governo, parte interessada, empresa envolvida, coletivo ou minoria que tem nesse espaço a possibilidade de ter seus anseios vocalizados, na esteira da teoria discursiva.

Seguiremos com uma apresentação do campo amostral e análise das respostas obtidas nos questionários. Na sequência, examinaremos os dados da pesquisa de opinião do Instituto DataSenado (DATASENADO, 2020). O foco maior foi em agrupar, analisar e tabular as respostas, sempre apoiado por citações dos inquiridos.

6.2.1 Os secretários de comissão

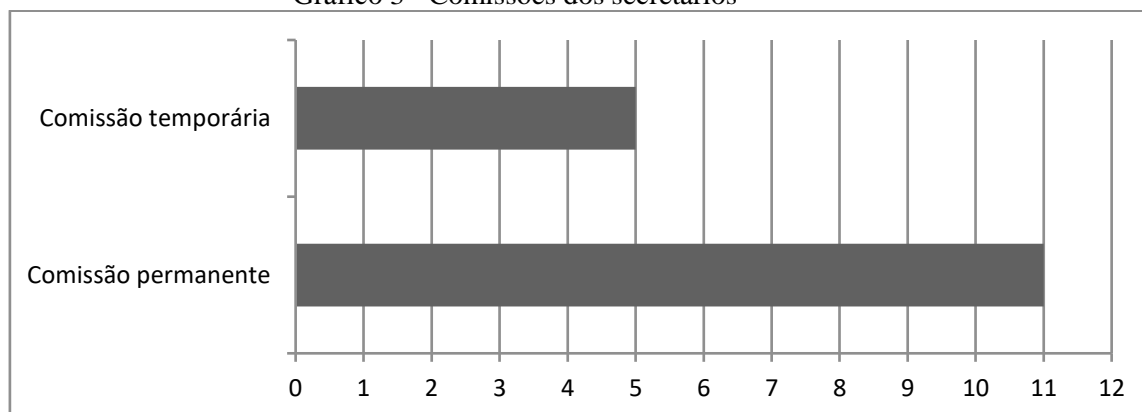
Regimentalmente, competem aos secretários de comissão, servidores efetivos do Senado Federal (aprovados em concurso público) para esse cargo designados, redigir as atas das reuniões realizadas, organizar a pauta do dia e do protocolo dos trabalhos com seu andamento e manter atualizado o registro de designação de relatores (Art. 114 do RISF). Do

ponto de vista administrativo, aos secretários cabe dirigir as atividades de apoio à comissão, bem como auxiliar o presidente e demais membros que compõe a comissão sempre que se fizer necessário, com destaque às questões regimentais e de tramitação (BRASIL, 2021c; SANTOS; CANELLO, 2016).

O cargo de secretário é de livre nomeação e exoneração, conferindo um caráter híbrido a esse funcionário, sendo tanto burocrático quanto político. O seu ocupante, além de compor o quadro efetivo da Casa, tem que ser de confiança do presidente, podendo ser livremente substituído de sua função em uma comissão (BRASIL, 2021c; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018).

Foram obtidas 16 respostas ao nosso questionário, num universo de 26 servidores que ocupam esse cargo atualmente de acordo com dados do portal Transparência do Senado Federal²⁷, tanto em comissão permanente quanto em temporária. Todos os titulares do cargo foram convidados a participar, sendo a adesão correspondente a mais de 60%. Abaixo, a distribuição da amostra dos secretários:

Gráfico 3 - Comissões dos secretários



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Temos que de 14 secretários exercendo a função em comissão permanente, 11 participaram (80% dos possíveis); e de 12 responsáveis pelas comissões mistas e temporárias, cinco responderam (40%). Acerca do perfil dos ocupantes do cargo de “secretário de comissão” que responderam ao questionário, 87,5% são do sexo masculino (14 indivíduos); a faixa etária predominante é de 41 a 50 anos (43,8% ou sete indivíduos); e todos possuem curso superior completo, sendo que a maioria possui pós-graduação (81,3%, ou seja, 13 indivíduos).

Tabela 9 – Perfil dos secretários

Sexo	Nº	%
Masculino	14	87,5%
Feminino	2	12,5%
Subtotal	16	100%

²⁷ Dados colhidos em outubro/2021. Dados do portal Transparência (www.senado.leg.br/transparencia).

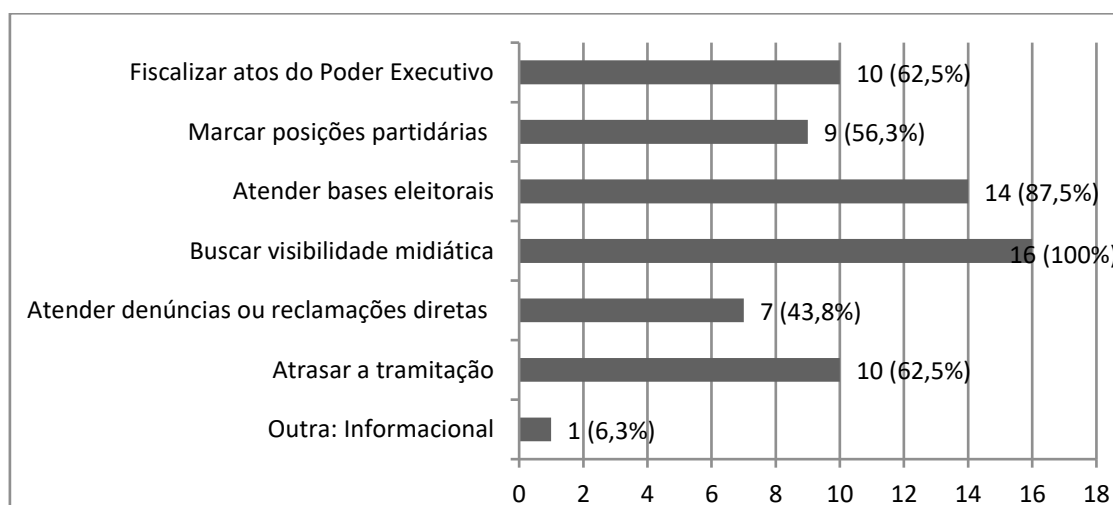
Faixa Etária	Nº	%
Até 30 anos	1	6,2%
31 a 40 anos	6	37,5%
41 a 50 anos	7	43,8%
51 a 60 anos	2	12,5%
Subtotal	16	100%
Escolaridade	Nº	%
Superior	3	18,8%
Pós-graduação	13	81,2%
Subtotal	16	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O questionário constou de 14 questões (APÊNDICE B) e buscou focar nas percepções dos secretários sobre a motivação por trás dos requerimentos de audiência pública, sobre a função dessas audiências, sobre o impacto gerado tanto no público quanto no processo legislativo e sobre aspectos da discussão on-line. Por fim, os secretários foram questionados sobre quais os maiores problemas para a realização das audiências e instados a oferecerem suas sugestões. Procederemos à análise das respostas obtidas, buscando integrar as informações coletadas nos campos objetivos, com pergunta e respostas estimuladas, com as citações dos assessores nos campos livres.

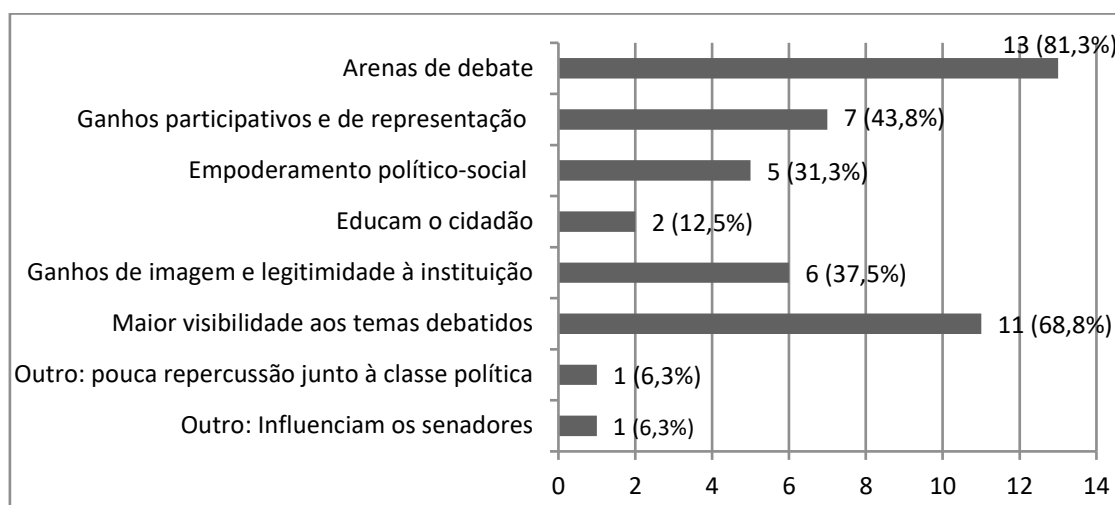
As duas primeiras perguntas buscaram, com caixa de seleção podendo assinalar quantos opções se desejasse, aferir a razão dos parlamentares requererem as audiências públicas na visão dos secretários, tendo como base as funções de ordem teórica e de ordem prática (MACEDO, 2018; QUINTÃO; FARIA, 2018) apresentadas no início do Capítulo 5. Os resultados verificados encontram-se no Gráfico 4 e 5.

Gráfico 4 – Funções de ordem prática para as audiências públicas



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Gráfico 5 – Funções de ordem teórica para as audiências públicas



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Destaca-se, por um lado, a visão de que as audiências serviriam como uma arena de debates, conferindo uma maior visibilidade aos temas e se relacionando com a unanimidade em torno da busca por atenção da mídia e certa preponderância em atender suas bases eleitorais. Essa relação era de certa forma esperada e vai de encontro com a afirmação dos autores Quintão e Faria (2018) que as propuseram como dimensões, onde são imaginadas como sobrepostas e misturadas. Os elementos aludidos se relacionariam às funções fórum público e eleitoral, mais especificamente. Cabe aqui a pertinente citação de um dos respondentes:

Objetivo deveria ser aprofundar discussão e informação sobre assunto objeto de um projeto. Espaço de participação de segmento da sociedade na discussão política de determinada matéria

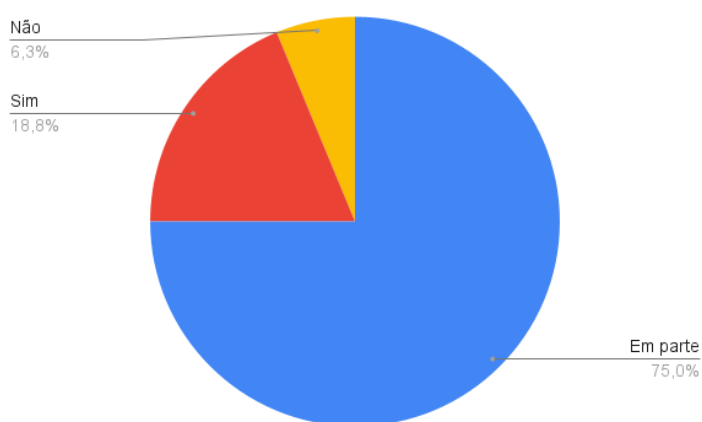
Por outro lado, vemos a função de educação pouco reconhecida pelos secretários, mesmo essa sendo uma das razões da institucionalização do e-Cidadania, como observado nos atos que deram origem e regulam o programa. Da mesma forma, o empoderamento dos atores que dela participam, que envolve o reconhecimento de vozes antes excluídas e sua percepção de influência nos debates, é uma função fracamente observada. O comentário a seguir ilustra essa situação:

Muitas vezes chamam muitos convidados, somente para atender clamor de setores da sociedade, e cada um fala pouco e não se dialoga sobre o tema, o que implica em uma audiência pública frequentemente infrutífera

Seguindo a análise das respostas, sobre a capacidade de mobilizar a camada da sociedade interessada no tema em discussão, apenas um indivíduo considera haver uma total incompetência nesse sentido (Gráfico 6). Paralelamente e ligada diretamente à percepção de

influência mencionada anteriormente, temos que 70% (11) consideram haver “médio a pouco impacto”²⁸ nos resultados dos trabalhos legislativos a partir da participação dos cidadãos nos eventos on-line, como sugerido por Lüchmann (2020). Para a autora, isso ocorre pela banalização no uso do instrumento e por não estarem orientadas para resultados. Essa visão vai, ainda, contra as funções ligadas ao empoderamento político-social e aos ganhos em representatividade, pois elas trazem consigo a ideia de *accountability*, num cenário onde a sociedade seria ouvida e influenciaria os resultados (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009a; FILGUEIRAS, 2011; MARQUES, 2009).

Gráfico 6 – Audiências mobilizam os públicos afetados pelos temas em debate?

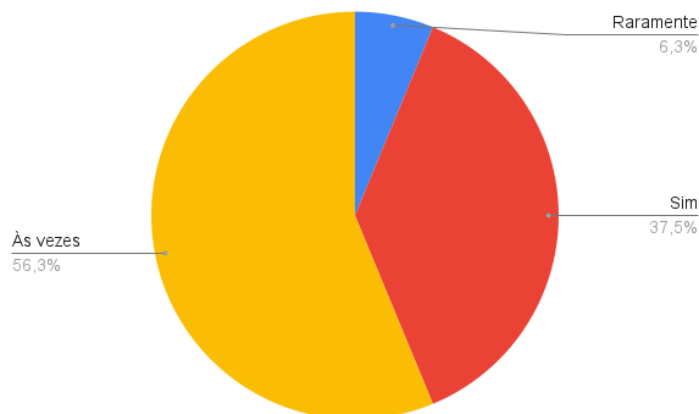


Fonte: Elaboração própria, 2021.

Acerca das participações recebidas pelo programa e-Cidadania, foi perguntado se essas são lidas pelo presidente da comissão e respondidas pelos palestrantes. Essa é a oportunidade parcela da sociedade que não esteja representada entre os convidados, seja ouvida e participe dos debates. Para que isso ocorra, se faz necessário que os presidentes, com o apoio dos secretários, pois são esses agentes geralmente responsáveis por entregar as perguntas e comentários recebidos, procedam com a leitura e solicitem que os convidados às contestem. Obtivemos como respostas:

²⁸ Foi perguntado, na opinião do respondente, se há “pouco”, “médio”, “grande” ou “nenhum” impacto das audiências públicas interativas nos trabalhos dos parlamentares.

Gráfico 7 – Perguntas do e-Cidadania são lidas e respondidas?



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Verificou-se que nenhum dos secretários assinalou “não” para esse quesito. Temos a opção “às vezes” como dominante, seguida por “sim”, para seis deles (37,5% dos casos). Subentende-se que, mesmo que “raramente” como assinalou um deles, todas as comissões têm se utilizado das audiências on-line como foram institucionalizadas no Senado Federal, cumprindo a premissa de participação, com a leitura e resposta aos questionamentos enviados pelo público, levando a uma ampliação do sistema deliberativo (BARROS, 2015; CURATO *et al.*, 2017; DRYZEK *et al.*, 2019; MIGUEL, 2017; VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017).

Sobre a frequência de pedidos de audiências nos estados, dentro da nossa leitura uma função primordialmente eleitoral, uma pequena maioria indicou não haver uma grande procura (56,3% contra 43,8%) e que esta procura ocorre a depender do tema e do contexto político (68,8% das vezes):

Geralmente, as reuniões são levadas para as bases eleitorais dos próprios presidentes das Comissões, quando há interesse nesse sentido.

Essa visão reforçaria ainda mais a utilização das audiências visando ganhos em termos de voto ou ainda atendendo a compromissos da eleição anterior por meio de uma aproximação das suas bases eleitorais, levando o parlamento até seu estado.

Quando questionados sobre o que consideram que ocorre quando os parlamentares deixam de participar de uma audiência, 50% (oito secretários) apontaram a falta de interesse no tema, como fator primordial. Na sequência, temos “dificuldades de agenda” (25%) e “falta de visibilidade e projeção do tema” (18,8%). Ainda sobre esse assunto, o baixo grau de participação dos parlamentares foi apontado como um problema recorrente por quatro respondentes quando questionados acerca dos maiores problemas para a realização de uma

audiência. O comentário abaixo resume parte considerável dos problemas citados e traz consigo uma proposta de solução:

Custos, a burocracia, a dificuldade de deslocamento dos convidados, a falta de interesse dos parlamentares. Muito tem sido mitigado com a videoconferência.

O secretário em questão aponta a utilização da videoconferência para a participação dos parlamentares e palestrantes nas sessões do Senado Federal e que permitiu com que os trabalhos fossem retomados após paralisação em decorrência da pandemia da COVID-19.

São frequentes, em outros apontamentos, questões procedimentais, da institucionalização e lacunas regimentais como fontes de problemas:

Não existe regra legal ou regimental para a definição dos convidados. Nem sempre há votação dos requerimentos de AP (no caso das comissões mistas de MP). Costuma haver inclusão de nomes que destoam dos demais (por representarem, por exemplo, grupos muito específicos, em contraste com uma maioria de nomes mais representativos) geralmente por interesse pessoal de um parlamentar. Um processo mais "democrático" de definição dos convidados é essencial. Com a possibilidade de adoção das audiências semipresenciais e virtuais será necessário repensar as audiências para que não virem meras "lives" praticamente individuais em vez de um debate de fato.

A baixa capacidade institucional de tratar audiências como um projeto, pois ora o objeto não está minimamente definido, a quantidade de participantes pode ser maximizada ou minimizada, o tema tende a ser apressadamente discutido e os atores geralmente não sabem o que efetivamente querem.

Na mesma linha, outros problemas também de natureza procedimental e administrativos são indicados:

Requerimentos que não listam os nomes dos convidados ou entidades, requerimentos que estabelecem datas fixas, requerimentos de discussão de matérias que não chegaram à comissão, audiências com requerimentos votados minutos antes, dificuldades de contatos com os convidados.

O formato e número de convidados normalmente não permitem que haja diálogo entre os participantes e senadores sobre o tema.

Número excessivo de convidados, convite a autoridades com uma agenda lotada e, por vezes, pequeno prazo para preparação.

Colocar horários, datas e número restrito de audiências por comissão, para que de fato sejam selecionados os temas mais relevantes.

Nesse último comentário, encontramos uma sugestão interessante de solução, que seria definir um número máximo de audiências, forçando maior critério na seleção dos temas a serem debatidos. Com relação aos aspectos abordados nos dois grupos de críticas, denota-se que as audiências ainda se encontram em desenvolvimento, assim como a democracia deliberativa aqui estudada, demandando, a partir de sua aplicação, o seu refinamento, visando ir além de apenas ferramentas institucionalizadas pelo regramento da Casa Legislativa (DRYZEK *et al.*, 2019; ERCAN; DRYZEK, 2015).

Por fim, trazemos outro comentário representativo, onde, mais uma vez, alguns problemas recorrentes são explicitados:

1) os parlamentares não mantêm nenhum contato com os convidados antes de convidar, dificultando as agendas; 2) não existe uma justa distribuição de palestrantes pró e contra o tema, fica ao arbítrio do requerente, que de costume é tendencioso; 3) após os debates não há efetividade na solução para os problemas apresentados; 4) os grandes debates, os mais importantes e polêmicos, são dificultados por parte da administração do Senado, dificultando a entrada de ouvintes e palestrantes nas galerias e plenários. O costume é a polícia barrar nas portarias; 5) nas audiências interativas, há pouca participação popular; 6) não há uma divulgação adequada deste tipo de evento pela Secretaria de Comunicação.

Cabe destacar da colocação acima, que, conforme preconiza Quintão e Faria (2018), para termos um verdadeiro fórum deliberativo (função de fórum público), os verdadeiros interessados e afetados, das mais variadas camadas sociais, deveriam, de forma igualitária, serem mobilizados e selecionados para exporem sua perspectiva. Sem isso, o debate não seria inclusivo e democrático e discursos significativos ficariam sem voz (CURATO *et al.*, 2017; 2020; DRYZEK *et al.*, 2019).

6.2.2 Os assessores parlamentares

Os assessores são funcionários de confiança do parlamentar, podendo ou não ser parte do quadro efetivo do Senado Federal, mas ocupando função de livre nomeação e exoneração no gabinete de senador, liderança de partido ou bloco parlamentar constituído. Ao final de cada legislatura (período de quatro anos que se inicia no ano subsequente às eleições) seu ocupante é exonerado do cargo no prazo de até cinco dias úteis se o Senador que o indicou não houver sido reeleito (BRASIL, 2021c).

Compete ao assessor parlamentar, dentre outras tarefas correlatas, prestar assessoramento em matérias parlamentares e administrativas, redigir notas técnicas, sugerir

providências, bem como preparar projetos e pareceres (BRASIL, 2021c). Dessa forma, podemos imaginar o assessor como um funcionário alinhado ao mandato do parlamentar e ao que é produzido durante o seu exercício.

Tabela 10 – Blocos Parlamentares no Senado Federal em 2021

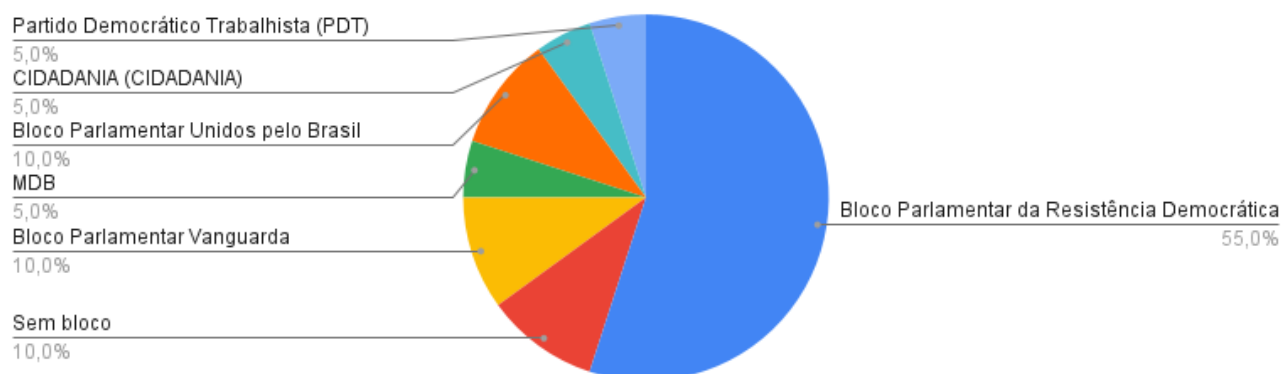
Bloco	Partidos	Nº de parlamentares
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil	PP / MDB / REPUBLICANOS	23
Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL	PODEMOS/PSDB/PSL	18
Bloco Parlamentar Vanguarda	PL / DEM / PSC	11
Partido Social Democrático (PSD)	PSD	11
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática	PT / PROS	9
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	PDT	3
CIDADANIA	CIDADANIA	3
Rede Sustentabilidade (REDE)	REDE	2
Patriota (PATRIOTA)	PATRIOTA	1

Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte: Portal do Senado Federal (BRASIL, 2021a).

O momento de aplicação do nosso questionário, em agosto de 2021, havia quatro bancadas constituídas no Senado Federal e cinco partidos que não compunham nenhuma, foi buscado um respondente por bancada e cada um desses, além de responder, foi solicitado que encaminhasse aos seus pares. Assim, obtivemos 20 respostas ao questionário, entre lotados em gabinetes e lideranças. A terminologia referente ao cargo de “assessor parlamentar”, bem como suas divisões, é utilizada indiscriminadamente no portal Transparência do Senado Federal, independente da atribuição que esses exercem de fato. Com a metodologia de seleção empregada, buscamos convidar para participar apenas aqueles que realmente lidam com a assessoria parlamentar propriamente dita, em contato com o processo legislativo, com os trabalhos de comissão e com o parlamentar.

O Gráfico 8 apresenta a distribuição da amostra obtida dos assessores em relação aos blocos partidários:

Gráfico 8 - Bloco Parlamentar dos assessores



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Como se pode notar, a aderência maior ao questionário foi do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática²⁹, composto por PT e PROS, que, mesmo representando a quinta maior força do Senado Federal, contribuiu com 11 respondentes. O maior bloco, Unidos pelo Brasil (PP / MDB / REPUBLICANOS), encontra-se representado por três indivíduos, enquanto as duas menores bancadas, REDE e PATRIOTAS, bem como o PSD, terceira maior força da Casa, podem estar representados na marcação “Sem bloco”, que possui dois respondentes. Por fim, os assessores da segunda maior bancada, PODEMOS/PSDB/PSL, escolheram não participar do questionário.

De qualquer modo, com seis de nove bancadas participando, o questionário atinge a representatividade de, no mínimo, 46 parlamentares (57%), sendo esse número ainda maior devido à marcação “Sem bloco”, que pode corresponder de um a 20 parlamentares, a depender de que partidos sejam os respondentes, o que poderia aumentar essa representatividade para até 74% na melhor das hipóteses. Cabe mencionar que os blocos não são fixos, estanques, e sim fluídos, sendo formados e desfeitos conforme a conveniência política.

Outros dados acerca dos respondentes: 70% são do sexo feminino (14 indivíduos); a faixa etária predominante é de 31 a 40 anos (45% ou nove indivíduos); e todos possuem curso superior completo, sendo que a maioria possui pós-graduação (85%, ou seja, 17 indivíduos).

Tabela 11 – Perfil dos assessores parlamentares participantes

Sexo	Nº	%
Masculino	6	30%
Feminino	14	70%
Subtotal	20	100%
Faixa Etária	Nº	%
Até 30 anos	1	5%

²⁹ Convém ressaltar um possível predomínio de pontos de vista inclinados à esquerda nas respostas obtidas desse grupo de informantes devido a forma como se deu a distribuição da amostra dentro dos blocos.

31 a 40 anos	9	45%
41 a 50 anos	3	15%
51 a 60 anos	4	20%
Acima de 60 anos	3	15%
Subtotal	20	100%
Escolaridade	Nº	%
Superior	3	15%
Pós-graduação	17	85%
Subtotal	20	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Composto de 13 questões, de forma análoga ao aplicado aos assessores, o questionário buscou focar nas percepções dos assessores sobre a motivação dos parlamentares, sobre o impacto gerado pelas audiências na ação parlamentar, sobre o interesse nas discussões on-line e sobre sua função para o Legislativo. Por último, num espaço para comentários, foi solicitada sugestões de melhorias (APÊNDICE C).

Inicialmente, questionados sobre a justificativa dos parlamentares para a realização das audiências e sua função, em pergunta estilo caixa de seleção, podendo ser marcado quantas opções desejarem e estimulada, destacamos:

- Haver praticamente um consenso (18) que as APs representam ganhos participativos e de representação à sociedade e aos seus cidadãos, tendo sido a opção mais indicada;
- Na sequência, temos as audiências como instrumento para conferir visibilidade a temas (16), arenas de debate e reflexão (15), ganhos de imagem (14) e empoderamento político-social (13);
- A percepção sobre o porquê das solicitações de audiência não foi consensual, todas receberam praticamente 50% de apoio³⁰, mas cabe destacar que três das cinco opções destacavam, propositadamente, características de cunho eleitoral: visibilidade midiática, atender interesse das bases e marcar posições partidárias.

Além das respostas estimuladas tivemos menção à instrução da matéria e da necessidade de se debater os temas específicos com especialistas, com orientação para a função informacional. Foram extraídos os seguintes comentários da seção de respostas abertas:

³⁰ Eram opções de resposta, onde se podia marcar mais de uma: (a) Para fiscalizar o Executivo; (b) Para que os partidos possam marcar suas posições sobre o tema em debate; (c) Para que os partidos, ou os requerentes de audiências individualmente, possam atender interesses de suas bases eleitorais; (d) Para buscar visibilidade midiática, repercutindo algum assunto que já está na mídia; (e) Para apurar denúncias ou reclamações diretas de setores da sociedade; (g) Para atrasar a tramitação de um projeto polêmico.

Acredito que a principal função das audiências consiste na instrução de matérias polêmicas, sobretudo com o intuito de postergar eventual votação, mas também com a intenção de subsidiar aperfeiçoamento dos textos. Em seguida, diria que está uma espécie de “prestação de contas” para a base, promovendo debates sobre temas que interessam ao eleitorado e oportunizando a participação de pessoas com destaque no meio de atuação do parlamentar.

Como já disse antes, para debater o tema com especialistas, ouvindo as várias partes envolvidas e os lados opostos para se chegar a uma conclusão no voto.

Instruir melhor os temas que passam pelo congresso nacional, trazendo para o debate visões de pessoas diretamente envolvidas no tema que muitas vezes trazem aspectos ignorados pelos parlamentares/maiorias eventuais.

Prosseguindo com as respostas objetivas, observamos:

- A totalidade dos respondentes considera que os parlamentares têm como objetivo mobilizar públicos afetados quando realizam audiências públicas (80% responderam “SIM” e 20% “EM PARTE”);
- Quando perguntados sobre fatores que impediriam a participação do parlamentar em uma audiência, “dificuldades de agenda” obteve mais de 50%, seguida de “Falta de interesse no tema”, com 25%;
- Sobre o impacto da audiência pública na ação do parlamentar, a maioria (65%) opina que esse é de “pouco” a “mediano”;
- Impressiona que 25% dos respondentes tem a percepção que os parlamentares não se interessam pelas discussões on-line;
- Praticamente todos (95%), consideram as perguntas recebidas pelo e-Cidadania em algum momento relevantes;
- 50% dos respondentes afirmaram haver muita procura de parlamentares querendo levar as discussões para o seu estado.

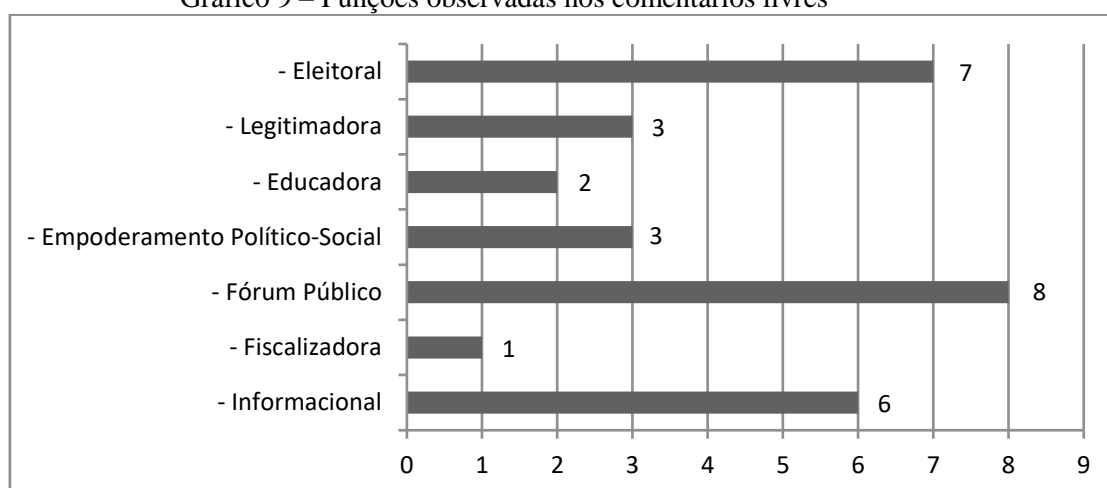
De início, notam-se evidências das audiências como canal capaz de dar voz à sociedade, com o Parlamento no centro desse processo incorporando essa prática (SAMPAIO, 2012; BARROS, 2015; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; CASTANHO, 2020). O programa e-Cidadania, baseado nas respostas colhidas, surge quase que como unanimidade no seu papel de ferramenta inovadora à participação popular. Por outro lado, o dado de que o seu impacto é, no máximo, mediano, e que um quarto dos parlamentares não se interessam pelas discussões on-line, reforça a ideia de que a democracia deliberativa, como defendida pelos autores aqui apresentados, ainda é um projeto em construção.

A troca de razões (ALMADA *et al.*, 2019; AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; 2012; 2016a; 2016b; 2018; COHEN, 2007; 2009a; 2009b; DRYZEK, 2000; 2006; 2009; MARQUES, 2009) necessária não estaria instalada ainda. Como vimos, para Lüchmann (2020), as audiências não são dotadas de poder decisório, não foram criadas com essa finalidade, de forma que as expectativas não devem superar os seus propósitos e competências. Reforça, ainda, a visão dessa autora da incapacidade dessas novas ferramentas de modificarem os rumos da política e da ação parlamentar, conforme exposta na Sessão 3.3 desse trabalho.

Temos que “dificuldades de agenda” e “falta de interesse” combinadas representam 75% das vezes que um parlamentar não participa de uma audiência pública. Como mencionado no Capítulo 4, talvez o número de comissões que cada parlamentar participe seja excessivo, assim como a própria quantidade de comissões, que muitas vezes os obriga a se revezar em mais de uma reunião ocorrendo simultaneamente. Em contraste, a grande procura por parte de 50% por levar iniciativas de participação popular, como as audiências públicas, para os estados, reforça o viés de funções como fórum público e eleitoral desses eventos.

Na sequência, em questão de resposta aberta à participação sobre a “real função das audiências para os parlamentares” e o que pode ser implementado como melhoria, 16 respostas foram recebidas, que podem assim ser categorizadas dentro das funções mapeadas (muitas enquadram em mais de uma), conforme exposto no Gráfico 9:

Gráfico 9 – Funções observadas nos comentários livres³¹



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Observa-se uma preponderância da função eleitoral e fórum público, o que é visto por esse autor como natural, tendo em vista a periodicidade e importância das eleições, não é surpresa que a atuação parlamentar tenha como foco a reeleição. Já o conceito de “fórum

³¹ De 16 respostas recebidas, foi possível observar 25 ocorrências das funções mapeadas; cada resposta foi analisada individualmente, com algumas se enquadrando em mais de uma opção.

público” daria voz a diferentes públicos com diferentes perspectivas e interesses, também pode ser vista como mais palpável, atingível nas audiências, por ser de fácil aplicabilidade (BOHMAN, 2012; 2016a; 2016b; 2018; FARIA, 2017). Além disso, é expressa nos regramentos em vigor (atos já mencionados) como objetivo das audiências on-line e do programa e-Cidadania. Temos os seguintes comentários:

Debate público. Visibilidade para sociedade civil, não só atende interesses personalizados com vias a reeleição isso nem sei se consegue ser de fato mensurado. Sem dúvida ter audiências públicas que conversem diretamente com a base eleitoral é um recurso que não deve ser desprezado. Como oposição é uma ferramenta útil para ampliar as disputas, hoje tem sido em sessões temáticas do plenário, mas também acontece nas comissões. No caso das medidas provisórias a ausência das reuniões das comissões atrapalha sob medida a atuação da oposição e também a possibilidade de participação da sociedade civil.

Tudo depende da matéria e de quem apresenta o requerimento. As ferramentas são as mesmas, mas as motivações variam. É sabido que uma matéria, quando fica sobrestada aguardando uma Audiência Pública, retarda a tramitação. Então, a depender do lado e do tema, isso é fundamental. Em outros casos, a AP é tida como uma arena de legitimação, perante grupos da sociedade, sobre aquele tema, o que facilita os grupos de interesses a acomodarem seus interesses.

Como na análise do questionário anterior, cabe aqui, novamente, a ressalva que não existem regras que garantam a representatividade na seleção dos participantes de uma audiência pública interativa. Aqueles grupos mais bem articulados e próximos aos parlamentares tem maior facilidade em repercutir suas opiniões.

No mesmo sentido, outros dois respondentes:

Na minha opinião, a maior importância das AP está no contato direto entre parlamentares e sociedade civil. É um raro momento onde um civil pode falar diretamente aos seus representantes.

A real função é apoiar a prestação de contas do parlamentar junto à sua base de apoio. Como melhoria, pode ser ampliada a divulgação do evento junto aos grupos interessados no tema.

Nesse último comentário, a prestação de contas mencionada pode ser pensada de duas maneiras: como capaz de fornecer a *accountability* discursiva (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009a; MARQUES, 2009), como mencionado na seção 5.4, acerca das ações

de seu mandato, ampliando as chances de participação da sociedade (*accountability*), e também como forma de atingir seus eleitores diretamente, pensando no próximo período eleitoral.

Ainda sobre o gráfico anterior, o fato de a função fiscalizadora ter recebido menos menções, não descarta sua importância no Parlamento, pois esta está na Constituição, no Regimento Interno do Senado e tem uma comissão permanente com essa competência específica e de ordem prática (MACEDO, 2018). Apenas serve como um indicador que não é a função de destaque do instrumento audiência pública. Provavelmente outras ferramentas à disposição dos senadores devem vir antes, como pedidos de informação e até a instalação de CPIs. Vemos no comentário a seguir, um exemplo de como essa função surge acompanhada de outras:

As audiências têm como objetivo ampliar as discussões políticas, expor acordos já realizados para a sociedade e fiscalizar o poder executivo.

Acerca de sugestões para melhorias às audiências, temos sugestões ligadas ao dia e horário de realização dessas, tanto para que sejam flexibilizados quanto restritos ao regulamentado pelo Regimento Interno; consensuais ligadas à importância de maior divulgação nos meios de comunicação em geral e junto com os públicos interessados; e também ligadas à quantidade de expositores, que às vezes é exagerada e deveria ser limitada. Outra ainda sugere:

Sobre a melhoria diria o seguinte: foi aprovado um Requerimento de Audiência Pública na Comissão, o Presidente da Comissão tem até 2 meses para agendar o debate. Caso não o faça, a matéria volta a tramitar. Caso contrário o tema ficará preso a um Requerimento que não foi cumprido o seu objetivo.

Observa-se, justamente o mencionado por Macedo (2018), as audiências sendo utilizadas para atrasar um projeto considerado polêmico. Uma mudança nesse sentido envolveria a alteração do Regimento Interno e significaria um instrumento a menos de obstrução dos parlamentares dentro do parlamento, sendo uma melhoria mais difícil de implementar e, provavelmente, polêmica.

Em resposta à última pergunta do questionário, acerca da visão que tem do instrumento, a maioria indica que as audiências públicas nos últimos anos têm contribuído positivamente para a imagem institucional da Casa (60%), fortalecido a participação da sociedade (80%) e incentivado o debate público (90%). Apesar de já cumprirem papel importante, existe espaço para seu aperfeiçoamento, como observamos nos comentários a seguir:

Ainda há muito a melhorar para que o cidadão sinta que sua participação é efetiva e tem o condão de influenciar o debate legislativo, mas acredito que as audiências interativas são, ao menos, o primeiro passo nessa direção. Conferem maior visibilidade ao Legislativo e aproximam a população da realidade do Parlamento, contribuindo ainda para a disseminação de conhecimento, informação e educação da população.

Em minha opinião, a maior importância das AP está no contato direto entre parlamentares e sociedade civil. É um raro momento onde um civil pode falar diretamente aos seus representantes.

Debates deveriam ser obrigatórios, e ter o número de participantes limitado. Muitas matérias passam sem nenhum debate, ou com um sem-fim de participantes, que prejudicam a existência de debate.

6.2.3 Pesquisa e dados do Instituto DataSenado e possíveis inferências

Em 2020, o e-Cidadania, em parceria com o Instituto DataSenado, realizou pesquisa de opinião com os usuários do Portal e-Cidadania buscando avaliar as ferramentas de participação oferecidas³². Foram realizadas duas coletas de dados, sendo a primeira no período de 27 de maio a 22 de junho de 2020. Na oportunidade, foram enviados 588.232 convites por e-mail, com respostas de 11.481 cidadãos, tendo sido selecionados aleatoriamente. Já na segunda coleta, ocorrida entre 06 de julho a 27 de agosto de 2020, foram enviados 3.665.997 convites, com respostas de 147.368 cidadãos.

O foco da pesquisa era nos apoiadores das ideias legislativas, tendo sido oferecido àqueles cadastrados no site que apoiaram ao menos uma. Havia um campo livre para “Críticas, elogios e sugestões” (cerca de mil páginas) onde encontramos 103 menções a audiências públicas (combinando as duas coletas de dados). Além dessas citações diretas, foram coletadas informações acerca da frequência de acesso ao portal, do grau de satisfação, da confiança no Senado Federal, além de perfil de idade, sexo e escolaridade.

Antes de adentrarmos na categorização e análise dos comentários que abordam o tema das audiências, traremos os principais achados da pesquisa conforme seu objetivo original de auferir como os usuários avaliam o programa e-Cidadania e o Senado Federal e que se relacionam ao presente trabalho. Inicialmente, e muito importante para o nosso trabalho, pois ajuda a traçar um perfil daqueles que acessam o portal do programa e-Cidadania, os internautas

³² Para mais detalhes sobre os objetivos e metodologia da pesquisa, favor consultar DataSenado (2020).

que participaram da pesquisa são, em sua imensa maioria do sexo masculino (63%), entre 20 a 59 anos (84%) e com, no mínimo, curso superior completo (63%):

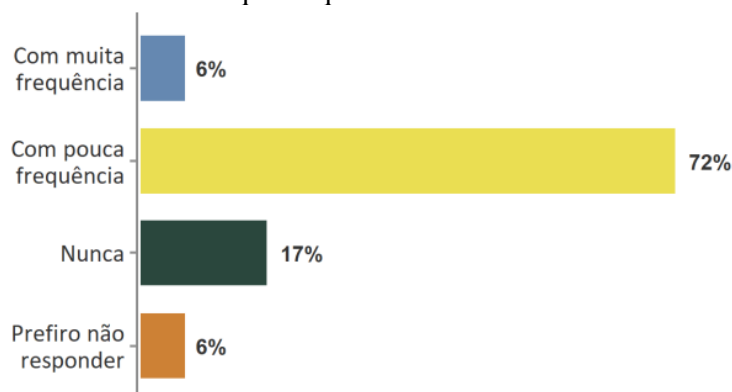
Tabela 12 – Perfil dos internautas participantes

Sexo	Nº	%
Masculino	79608	63%
Feminino	44242	35%
Prefiro não responder	2038	2%
Subtotal	125888	100%
Faixa Etária	Nº	%
15 anos ou menos	76	0%
16 a 19 anos	2965	2%
20 a 29 anos	24257	19%
30 a 39 anos	33561	27%
40 a 49 anos	26323	21%
50 a 59 anos	21225	17%
Acima de 60 anos	15999	13%
Prefiro não responder	1254	1%
Subtotal	125660	100%
Escolaridade	Nº	%
Sem instrução/Fundamental incompleto	624	0%
Fundamental	3520	2%
Médio	41180	33%
Superior	37265	30%
Pós-graduação	41465	33%
Prefiro não responder	1218	1%
Subtotal	125272	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados: DataSenado (2020)

Os participantes foram questionados sobre a frequência com que acessam o site do programa, seu nível de satisfação, se sua opinião faz diferença ou não na elaboração de leis, se ele voltou a acessar o e-Cidadania e se sugeriu a outras pessoas que participassem também. Seguiremos com os gráficos originais (relativos à segunda coleta, com 147.368 respondentes) contendo essas informações e algumas considerações.

Gráfico 10 – Com que frequência você acessa o e-Cidadania?

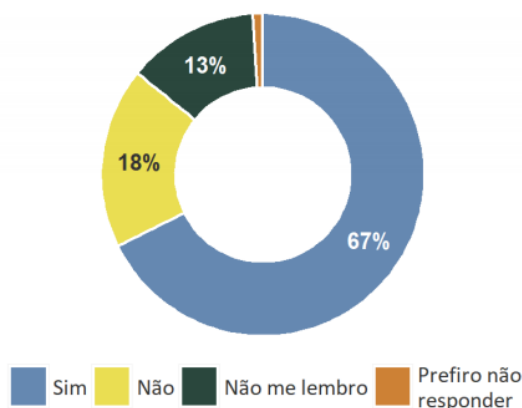


Fonte: DataSenado (2020)

Essa informação pode ser considerada importante como estimativa da assiduidade dos participantes, se faz parte da sua rotina e tem no instrumento seu reconhecimento como ferramenta para cidadania ou se esses são participantes eventuais, apenas quando demandados ou para acompanhar um assunto específico. A indicação por parte de 72% de que acessam o portal do programa “com pouca frequência” aponta o predomínio desse segundo tipo, participantes eventuais.

Como visto nos capítulos anteriores, a consecução da proposta da democracia participativa e deliberativa depende da efetiva participação dos cidadãos, alicerçada na “promoção de maior participação de todos” (VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017). O gráfico seguinte (Gráfico 11) reforça a ideia, em adição a “pouca frequência” verificada, que esses participantes acessam o programa apenas quando um tema específico está sendo discutido e, só então, sugerem a pessoas conhecidas que também participem:

Gráfico 11 – Quando você participou no e-Cidadania, você sugeriu a outras pessoas conhecidas que participassem também?

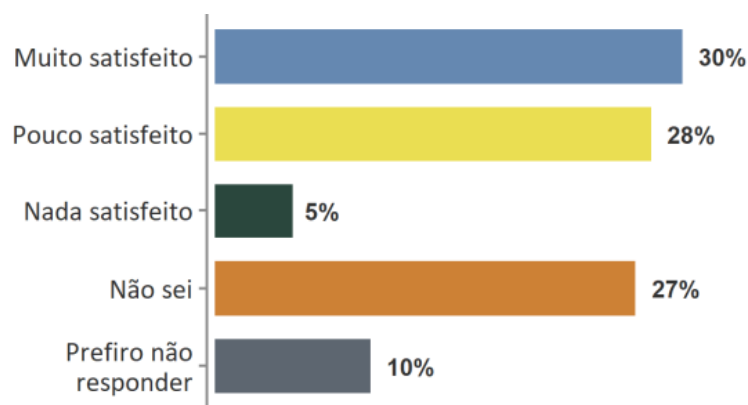


Fonte: DataSenado (2020)

O modelo de democracia deliberativa de Habermas (1987) prevê grande interesse dos cidadãos em política, o que não se observa no caso em análise, dando certa justificativa aos seus críticos (LUBENOW, 2010; FRASER, 1990; DAHLBERG, 2014; MANSBRIDGE, 2017; JEZIERSKA, 2019), em especial pelo caráter idealista, tendo como base a participação. Porém, pode ser que esses participantes, usuários da ferramenta, tenham encontrado outras formas de participar da política, que não por meio do portal. Além disso, como já mencionado, o autor permanece como referência em estudos sobre deliberação on-line (HOROCHOVSKI *et al.*, 2019; MENDONÇA; AMARAL, 2014; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

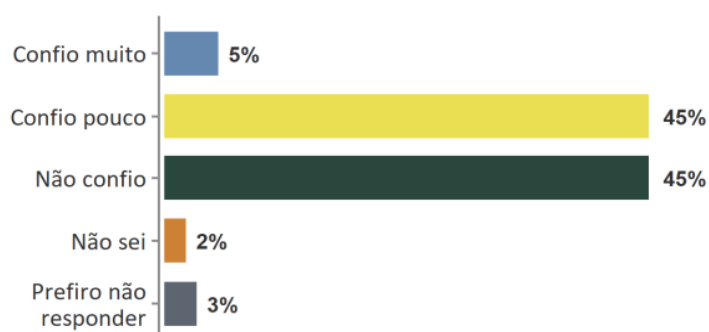
Finalmente, são perguntados os níveis de satisfação do informante com o e-Cidadania e com o Senado Federal, a avaliação da atuação da Casa e a influência de sua participação no processo legislativo (Gráficos 12 a 14):

Gráfico 12 – Qual o seu nível de satisfação com o e-Cidadania?



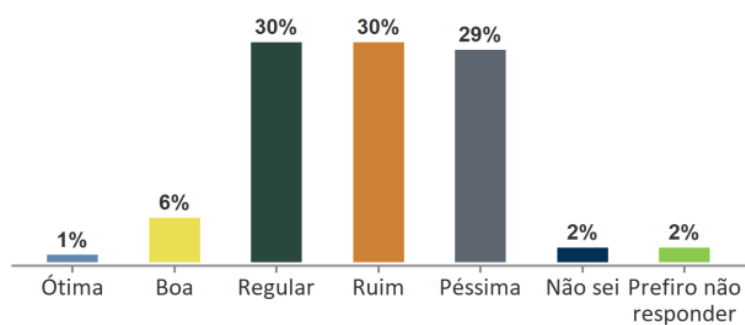
Fonte: DataSenado (2020).

Gráfico 13 – O quanto você confia no trabalho do Senado Federal?



Fonte: DataSenado (2020).

Gráfico 14 – Em geral, como você avalia a atuação do Senado Federal?

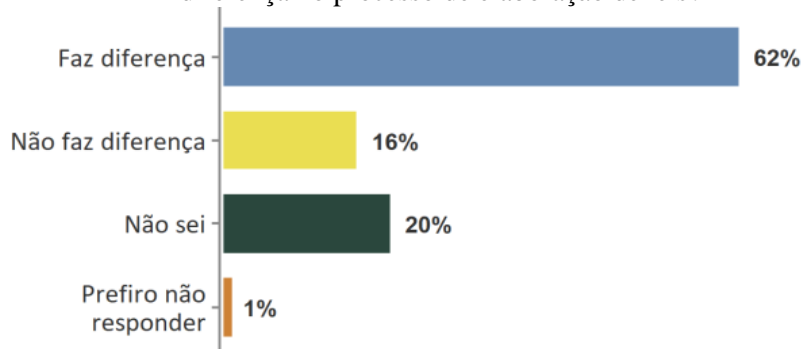


Fonte: DataSenado (2020).

Depreende-se das informações coletadas junto aos internautas, um grau maior de satisfação com o programa e-Cidadania do que a confiança depositada na instituição Senado

Federal³³. Essa noção expõe a crise democrática da qual as novas experiências em deliberação tentam responder (CURATO *et al.*, 2017; 2020; DRYZEK *et al.*, 2019), das quais incluímos as audiências públicas on-line.

Gráfico 15 – Ao participar pelo e-Cidadania, você acha que sua opinião faz diferença ou não faz diferença no processo de elaboração de leis?

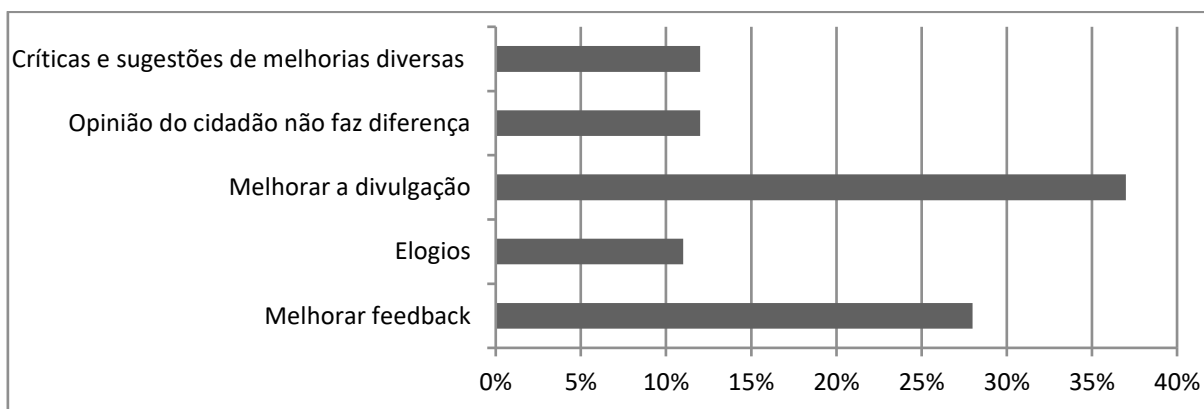


Fonte: DataSenado (2020).

O reconhecimento do público de que sua participação influenciou o resultado (Gráfico 15) é exatamente o que Bohman (2009) esperaria de uma deliberação de sucesso. Dessa forma, nesse aspecto para Bohman, a legitimidade democrática seria atingida, mesmo que o resultado fosse adverso daquele desejado pelos internautas.

Ao analisarmos os comentários buscando menções às audiências públicas, percebemos que os respondentes geralmente associam a ferramenta às demais ferramentas do programa e-Cidadania, como a proposta de uma nova lei e a votação em consulta pública, demonstrando uma integração, do ponto de vista do usuário, entre todo o programa e-Cidadania. Além disso, as “Críticas, elogios e sugestões” recebidas podem ser divididas em cinco tipos principais:

Gráfico 16 – Conteúdo das “Críticas, elogios e sugestões” que mencionam audiências



Fonte: Elaboração própria, 2021.

³³ Como bem observado por Barros e Bittencourt (2021, p. 246), “os parlamentos não são o foco exclusivo da desconfiança da população, mas são um ponto de concentração de desconfiança”. A descrença nas instituições políticas é um fenômeno mundial que vem sendo documentado desde a década de 1980.

1. Críticas e sugestões relativas ao *feedback* da participação dos cidadãos no e-Cidadania: o participante quer saber se a ideia legislativa a qual apoiou irá tramitar; se existem outras ideias semelhantes abertas à consulta; se o projeto que debateu foi aprovado ou não, e quais seus próximos passos; quais os desdobramentos do tema em discussão na audiência pública on-line na qual comentou; se haverá outras audiências de temas relacionados (ou de interesse):

Para quem participou da audiência pública poderia ser enviado uma mensagem dizendo o resultado da audiência e o resultado da votação da matéria. Seria importante um retorno para os participantes.

Qual o resultado/encaminhamento do projeto? Às vezes nos sentimos não representados, porque o projeto é arquivado e não conseguimos visualizar.

Seria interessante se pudéssemos filtrar os conteúdos do e-Cidadania (proposições, audiências etc.) por tema, e que pudéssemos nos cadastrar para receber e-mail ou WhatsApp comunicando sobre novos conteúdos relativos a temas previamente indicados.

2. Elogios à iniciativa:

Eu considero o e-Cidadania um espaço necessário e saudável para a participação cidadã do debate político do país.

Acho uma ferramenta importante para que exista a nossa participação e possamos exercer nossa cidadania.

Continuem com esse processo, com certeza com o tempo teremos maior audiência e participação.

3. Sugestões para a melhor divulgação das ferramentas do programa: o e-Cidadania ainda parece desconhecido para a maioria da sociedade. As ferramentas de participação, suas funcionalidades, abrangência e facilidade de uso são estranhas ao grande público, de acordo com grande parte dos comentários, que destacam esse fato e sugerem formas de divulgação:

Não sabia que podia participar das audiências, acredito que falta divulgação das possibilidades do e-Cidadania.

A plataforma precisa ser mais interativa e mais divulgada, principalmente antes das votações dos parlamentares. O alcance ainda é ínfimo, faço propaganda de boca em boca, mas a mídia da Câmara precisa noticiar previamente antes da audiência pública.

Creio que a votação de temas importantes para a população deva ter amplo debate e exposição, algo que fica restrito ao site e isso não é bom.

Sugiro divulgação do portal e-Cidadania em meios de comunicação tradicionais como TV e rádio em canais e horários de maior audiência a fim de permitir que mais brasileiros tome conhecimento desta ferramenta e do que ela é capaz de produzir.

4. A percepção de que a opinião ali registrada não é levada em conta pelos parlamentares: 16% dos respondentes, de acordo com o dado apresentado no Gráfico 15, compartilham dessa opinião. Alguns de seus comentários:

O e-Cidadania é bom. Mas é totalmente ignorado nas discussões parlamentares.

Infelizmente a ferramenta não é considerada ou mesmo relevada pelos senadores; prova disso, é que estes nunca ou raramente a citam em seus pronunciamentos ou audiências públicas, preferindo fontes externas não raro de opinião contrária ao e-Cidadania

Pouco adianta, apoiarmos uma audiência/lei, se os safados que estão no legislativo, só pensam em seus próprios umbigos.

Tenho a impressão de que a população participa dessas audiências públicas, mas jamais são ouvidas pelos parlamentares.

Os legisladores deveriam considerar a opinião pública advindas do e-Cidadania e de audiência públicas, não do Twitter e Facebook que facilmente são programadas.

5. Críticas e sugestões de melhorias diversas que não se encaixam nas anteriores: nessa categoria foram agrupadas críticas sobre a acessibilidade do portal e sobre o sistema de busca de audiências e consultas públicas disponíveis; a dificuldade na compreensão das ementas dos projetos e na emissão do certificado de participação; sugestão de cadastro por palavra-chave ou tema de interesse para recebimento de notificação, por e-mail ou *WhatsApp*, sobre audiência ou projeto apresentado ("perfil de pautas" – nome dado pelo internauta); desenvolvimento de um aplicativo para celular para o programa e-Cidadania. Foram poucas ocorrências individualmente, por isso foram reunidas sob o mesmo tipo. Seguem algumas delas como apresentadas:

Seria interessante definir o "perfil de pautas" que eu desejo contribuir tecnicamente, opinar e muito bom receber e-mail convite para consultas públicas nas áreas selecionadas. Ou boletim com extrato das pautas/projetos/audiências com link de participação.

O programa poderia avisar o cidadão sobre temas e ideias em questão que fazem parte de assuntos que ele acompanha no Senado ou Câmara.

Encerrando essa seção, temos que os experimentos inseridos na democracia deliberativa, aqui encarada como uma teoria normativa no formato apontado por Ercan e Dryzek (2015), devem ser retroalimentados com os *feedbacks* recebidos. A própria realização dessa pesquisa estaria em linha com a teoria e contribuiria para o aperfeiçoamento dos fundamentos da doutrina, auxiliando no seu desenvolvimento, como afirma Dryzek *et al.* (2019).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novas formas de participação dos cidadãos junto ao poder público têm emergido nos últimos anos, muito orientadas pelos princípios deliberacionistas constantes na CF/88, como a participação democrática e a publicidade (ALMADA *et al.*, 2019; BARROS, 2015; BERNARDES; BARROS, 2010; FERREIRA JÚNIOR, 2010; FILGUEIRAS, 2011; LÜCHMANN, 2020; MENDONÇA; AMARAL, 2014; MIGUEL, 2017; VANZELLA; DA SILVA JÚNIOR, 2017). O Poder Legislativo, na esteira dessas inovações, busca permitir a participação da sociedade, interagindo, debatendo e se envolvendo no processo decisório visando trazer legitimidade a suas decisões (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009a; CURATO *et al.*, 2017; 2020; DRYZEK, 2009; DRYZEK *et al.*, 2019; ERCAN; DRYZEK, 2015; FARIA, 2017; FILGUEIRAS, 2011; LESTON-BANDEIRA, 2016; MARQUES, 2009; QUINTÃO; FARIA, 2018).

Em meio às possibilidades de participação surgidas no legislativo, esse trabalho enfocou as audiências públicas com suporte no formato virtual (on-line), assim institucionalizadas desde 2016, sob a ótica da democracia deliberativa/discursiva e da realidade brasileira, como propõe Vanzella e Da Silva Júnior (2017). Nesse sentido, é indiscutível o papel de destaque que esse arranjo participativo possui no Senado Federal, como apontam Barros, Monteiro e Santos (2018). Os números relativos ao ano focado (2019) evidenciam sua larga utilização, trazendo que de 789 reuniões realizadas no âmbito das comissões, 402 foram de audiência, ou seja, a cada dez reuniões realizadas nas comissões, no mínimo cinco são de audiências públicas. Esse ano foi selecionado pois foi a última sessão legislativa de pleno funcionamento do Congresso Nacional, até a conclusão desse mestrado, antes de sermos assolados pela pandemia da Covid-19.

Nosso estudo partiu da questão: “Quais as funções atendidas pelas audiências públicas interativas no Senado Federal?”, e teve como objetivo central, a partir da experiência dos principais atores envolvidos, avaliar as funções dessas audiências públicas interativas no Senado Federal. Tratou-se, como apontado na introdução, de uma reflexão acerca do papel desse arranjo participativo com a tentativa de se abrigar sob o referencial teórico das formas de deliberação on-line. Dessa forma, secretários de comissões e assessores de senadores foram recrutados para responderem questionários e foi analisada uma ampla pesquisa aplicada pelo Instituto DataSenado, em 2020, com os internautas participantes. Tivemos, como respondentes, 16 secretários e 20 assessores. Já a pesquisa do DataSenado (DATASENADO, 2020) foi respondida por quase 160 mil internautas apoiadores das ideias legislativas.

Por meio de revisão bibliográfica, analisamos a evolução da teoria democrática, desde um conceito decisionístico de deliberação apoiado no legado de Rousseau (2011 [1762]) com contribuições de Weber (2011 [1917]) até um conceito argumentativo de deliberação, com o suporte bibliográfico de diversos autores contemporâneos e com bases em Rawls (2000 [1993]) e Habermas (1994; 1987). Temos a democracia deliberativa como nova teoria de democracia, baseada em experimentações e em contínua evolução, sendo constantemente submetida a testes empíricos e se retroalimentando dos *feedbacks* recebidos (DRYZEK *et al.*, 2019). Dentro de seu arcabouço surgem novos arranjos para a participação, a proeminência das formas de deliberação on-line e a busca por consensos.

Nesse contexto o Poder Legislativo busca ir além do típico papel de representação e legitimação de decisões, se aproximando da sociedade, atuando na inclusão, no empoderamento, educando, informando e promovendo a *accountability* (CURATO *et al.*, 2017; 2020; DRYZEK, 2009; DRYZEK *et al.*, 2019; ERCAN; DRYZEK, 2015; FARIA, 2017; QUINTÃO; FARIA, 2018).

Apresentamos cinco elementos que, para Dryzek (2009), comporiam um sistema deliberativo – seção 3.2 – e podemos verificar a presença de todos eles quando observamos o Parlamento. Da mesma forma, as APs podem trazer os efeitos positivos esperados da “ciência da deliberação” (CURATO *et al.*, 2017; 2020; DRYZEK *et al.*, 2019), como promover a participação, a reflexão e a pluralidade; ser inclusiva e democrática; e informar e qualificar os cidadãos.

As audiências públicas on-line se encaixam perfeitamente, como sugere Dryzek *et al.* (2019), no exato tipo de fórum que a democracia deliberativa deveria se empenhar em fortalecer: aqueles já estabelecidos dentro de segmentos influentes do sistema deliberativo e integrados ao processo político, em posição de tomar decisões ou de influenciá-las. Além disso, como demonstrado, essas se encontram fortemente institucionalizadas, com regras e ritos bem definidos – diferente do verificado por Zorzal e Carlos (2017) nas audiências realizadas no Espírito Santo – aberta a todo público com acesso à internet ou telefone pelos canais do e-Cidadania, e apoiada na composição partidária do Senado Federal, sendo que, mesmo assim, todo parlamentar com mandato pode participar se assim o quiser.

Assim, a partir da literatura contemporânea sobre o tema, foram mapeadas nesse trabalho as seguintes funções³⁴ para as audiências públicas on-line no âmbito do Senado Federal: (i) informacional; (ii) fiscalizadora; (iii) fórum público; (iv) empoderamento político-

³⁴ Sempre deixando claro o caráter didático das funções ao serem caracterizadas separadamente, pois estas coexistem e se sobrepõem.

social; (v) educadora; (vi) legitimadora; e (vii) eleitoral. Após essa etapa, procederam-se as pesquisas e análises de dados coletados.

Dentre os achados da pesquisa, temos como resultado da aplicação dos questionários um consenso entre os dois grupos em torno das audiências interativas servirem como local para trocas e debates, serem capazes de dar maior visibilidade a temas e de atingirem as bases eleitorais dos parlamentares. Vimos, em geral, um predomínio das funções eleitoral e fórum público.

Para os secretários, as audiências pouco agregam no que tange à função informacional ao não influenciarem a decisão dos parlamentares. Já os assessores consideram o contrário, e destacam a importância informacional das audiências, bem como o contato direto da sociedade com os parlamentares, trazendo ganhos participativos e atestando a função legitimadora da ferramenta.

Já a partir da análise do material do Instituto DataSenado (DATASENADO, 2020), temos que a percepção principal do usuário é a de que ele não é ouvido pelos parlamentares – corrobora essa visão as opiniões colhidas pelos secretários e assessores atestando a pouca influência das contribuições recebidas nas ações parlamentares. Ele também não teria grande interesse em política (ou ainda opta por outras formas de participar) e apenas participa ocasionalmente do e-Cidadania. Mesmo assim, confia mais no programa do que na instituição Senado Federal. Ao fazermos um simples cruzamento de dados, verificamos que, em média, apenas 11 internautas participam de cada audiência, sendo responsáveis por três perguntas cada, num contexto onde apenas 12% das perguntas foram respondidas. Com base nessas informações, não causa estranheza a postura do internauta.

Nesse ponto, sem um suposto interesse na participação, poderíamos estar nos afastando da democracia deliberativa de Habermas (1987). E, da mesma forma, sem o reconhecimento que é ouvido, nos afastaríamos de uma deliberação de sucesso, como vislumbra Bohman (2009). Com base em Curato *et al.* (2017, 2020) e Dryzek *et al.* (2019) o grau de confiança maior para com o e-Cidadania, por si só, justificaria os esforços empreendidos para o sucesso do programa, quando encarado no contexto da crise democrática das instituições e da necessidade de novas formas de deliberação, como as APs.

As críticas de Quintão e Faria (2018) e Zorzal e Carlos (2017) expostas ao longo do trabalho, tanto em relação ao retorno dos resultados àqueles que participam quanto à seleção e representatividade dos grupos que são chamados pelos parlamentares às audiências se verificam, quando comparadas aos achados nos questionários e levantamento de dados. Nossos informantes não enxergam a seleção dos participantes ocorrendo, de uma maneira geral,

baseado na concepção de equidade entre as partes. Esse fato, na nossa visão, impede que a função de fórum público seja exercida plenamente.

As informações e dados colhidos das audiências realizadas em 2019 sugerem, para além das percepções dos questionários e dados das pesquisas, que esse instrumento atende funções educadoras e de cidadania para o público em geral e informacional para os parlamentares. Da mesma forma, a fiscalização de atos do Poder Executivo é uma constante e a sociedade se faz presente dentro do Legislativo. Cabe análise futura justamente sobre a representatividade, diversidade e qualidade dessa parcela da população que se faz ouvir no Parlamento. Nesse contexto, a menor participação por parte do público feminino, conforme dados observados, também merece ser estudada.

Observa-se, também baseado na análise, que a participação, no sentido trazido por Leston-Bandeira (2016), ocorre sim, tendo os cidadãos procurado o programa conforme temas de interesse vão surgindo. Porém, ao mesmo tempo em que acontece, ela ainda é incipiente. Assim como é a quantidade de participações lidas pelos senadores. Entendemos que o sistema deve ser impulsionado e os dois dados estão diretamente relacionados. A iniciativa necessita de uma maior divulgação e interação dos parlamentares. Como vemos em Castanho (2020), o cidadão precisa se sentir ouvido e atendido, ser empoderado, para que deseje participar.

E novamente, do ponto de vista do modelo de democracia deliberativa proposta por Habermas (1987) como pano de fundo, careceríamos de igualdade de condições para todos argumentarem racionalmente – distantes, por assim dizer, de um suposto empoderamento político-social. Em Zorzal e Carlos (2017) temos que, apesar da participação nas audiências interativas estar aberta a todos, a conversação e o embate de ideias não seria favorecido pela dinâmica do evento. Isso porque, inicialmente, a fase de exposições é sistemática, metódica, sem trocas e ainda, no caso do e-Cidadania, as participações recebidas na plataforma do programa, apesar de ficarem públicas, acabariam dependendo da seleção e leitura por parte do presidente ou ainda de outro parlamentar.

Todas as categorias de informantes utilizados, seja secretário de comissão, assessor parlamentar ou o internauta, registraram críticas e algumas propostas de melhorias factíveis, todas constantes nesse trabalho de mestrado. Assim sendo, iremos rememorar nas considerações finais apenas alguns dos apontamentos e sugestões de melhorias a esse instrumento advindas dos usuários, acrescidas de contribuições próprias. Sob a ótica da democracia deliberativa, isso é exatamente o desejável, que o sistema seja sempre retroalimentado pelos *feedbacks* e assim, os seus instrumentos aperfeiçoados.

Parcela do público externo apresenta queixas sobre o portal ser confuso e pouco amigável, em especial quando entram em contato com as ementas dos projetos ou precisam pesquisar audiências e consultas públicas abertas. Compreendemos o caráter técnico das ementas, com a citação de leis e dispositivos alterados e, da já existência da “explicação da ementa” na página de tramitação das matérias, mas esse é um ponto que deveria sim ser trabalhado no portal. A ferramenta de busca, num primeiro momento parece atender muito bem à sua função, com opções de classificação, filtros e resultados agrupados por tipos (Tudo, Consulta Pública, Ideia Legislativa, Evento Interativo), porém, como sugere um usuário, poderia ser pensado numa classificação por assunto ou área temática (saúde, educação, economia...) onde todas poderiam ser facilmente visualizadas.

Também é recorrente a sugestão de que os certificados de participação sejam encaminhados, automaticamente, para os e-mails cadastrados dos participantes, sem a necessidade de serem solicitados na página de participação. Outra sugestão que se destaca é a criação de um aplicativo para celular do programa e-Cidadania, com o cadastro e notificações para o acompanhamento de temas de interesse.

Por último e mais importante, inúmeros internautas relatam a falta de um retorno de sua participação, qual seja, os eventuais desdobramentos do assunto debatido: se a matéria instruída virou lei; se o assunto irá se desdobrar em novos debates; quais as ações tomadas pelos parlamentares após o encontro; entre outras coisas. Uma possibilidade exequível é criar um campo “Notícias relacionadas” nas páginas dos eventos interativos, de forma análoga ao existente nas páginas de tramitação das matérias no portal do Senado Federal, e também encaminhar, para os e-mails cadastrados daqueles internautas que participaram, essas notícias. Complementarmente, no momento da participação, poderia ser oferecida a possibilidade de inscrição no acompanhamento da matéria debatida (sistema *push*) e de recebimento de demais eventos correlacionados àquela área temática que irão ocorrer futuramente (dentro da classificação proposta anteriormente). E-mails automatizados encaminhados a esses usuários com o conteúdo desejado e notificações, no caso de um aplicativo, atenderiam essa demanda a contento.

Esperamos que a pesquisa desenvolvida possa contribuir para a reflexão sobre as práticas e dinâmicas das APs interativas a partir de como elas são vistas pelos atores envolvidos e a que função elas atendem ou podem vir a atender com base na literatura contemporânea. Temos a expectativa que o trabalho se some às necessárias discussões acerca do grau de acesso a essa ferramenta pela sociedade e o que ela pode se tornar em relação à participação política e

representação, especialmente se encaradas dentro do arcabouço teórico da democracia deliberativa.

As audiências públicas, mesmo que amplamente difundidas em todos os legislativos estaduais e nacionais (QUINTÃO; FARIA, 2018), ainda carecem de avanços e aperfeiçoamentos, conforme notado na bibliografia e na nossa pesquisa. Em que pese todos os méritos do programa e-Cidadania instituído no Senado Federal, que são muitos, a forma on-line não se difere nessa necessidade. Nas palavras de Dryzek *et al.* (2019, p. 1146) “ainda há muito a ser feito para refinar as descobertas da área da democracia deliberativa e traduzi-las em prática política”.

REFERÊNCIAS

- ABEND, Gabriel. Outline of a sociology of decisionism. **The British journal of sociology**, v. 69, n. 2, p. 237-264, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320643359_Outline_of_a_Sociology_of_Decisionism. Acesso em: 04 ago. 2020.
- ABRAMS, Katie; GAISER, Ted. Online focus groups. **The SAGE handbook of online research methods**, p. 435-450, 2017. Disponível em: <https://methods.sagepub.com/book/the-sage-handbook-of-online-research-methods-second-edition/i3181.xml>. Acesso em: 07 nov. 2020.
- ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo; BARROS, Samuel; GOMES, Wilson. Democracia digital no Brasil: Obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. **Matrizes**, v. 13, n. 3, p. 161-181, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/158411/158515> Acesso em: 07 nov. 2020.
- ARÊDES, Sirlene Nunes; SILVA, Stanley Plácido da Rosa. Medindo o desempenho do Poder Legislativo: o que esperar das Câmaras Municipais? **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 211-228, jul./set. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p211. Acesso em: 24 out. 2020.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Forense universitária, 1983[1958].
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003. Acesso em: 15 fev. 2020.
- BARROS, Antonio Teixeira de. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a *accountability* e a propaganda política. **Sociologias**, v. 17, p. 338-368, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/v17n39/1517-4522-soc-17-39-00338.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- BARROS, Antonio Teixeira de; MONTEIRO, Adriana Resende; SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p. 131-185, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xVWnFR9fJGyN5BPdPK79TQF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 nov. 2019.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal: imagem pública, confiança política e poder local. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 35, p. 238-268, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40441>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas. **Estudos em jornalismo e mídia**, n. 7, p. 260-

272, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/1984-6924.2010v7n2p260/14453>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. *In: MARQUES, Angela (org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p.31-84.

BOHMAN, James. Representation in the deliberative system. *In: J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, Cambridge University Press, p. 72-94, 2012. Disponível em: <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/Deliberative-Systems-by-John-Parkinson-and-Jane-J-Mansbridge-.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020

BOHMAN, James. La madurez de la democracia deliberativa. *Co-herencia*, v. 13, n. 24, p. 105-143, 2016a. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edo&AN=117204574&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BOHMAN, James. Multiculturalism, Pluralism and Democracy. *In: The Ashgate Research Companion to Multiculturalism*. Routledge, 2016b. p. 149-166. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=rgDPCwAAQBAJ&pg=PT172&lpg=PT172&dq=BOHMAN,+James.+Multiculturalism,+Pluralism+and+Democracy&source=bl&ots=OnitnU9gwg&sig=ACfU3U3jnJdZ4k2xR1Xp6t52NiTk6UAc-A&hl=pt-BR&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=BOHMAN%2C%20James.%20Multiculturalism%2C%20Pluralism%20and%20Democracy&f=false. Acesso em: 04 ago. 2020

BOHMAN, James. Reflexive toleration in a deliberative democracy. *In: The culture of toleration in diverse societies*. Manchester University Press, p. 111-131, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327124844_Reflexive_toleration_in_a_deliberative_democracy. Acesso em: 11 ago. 2020

BRANDÃO, Walternor. **Fóruns do portal e-Democracia**: uma análise da discussão de argumentos on-line. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/32099>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 17, de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ato do Presidente nº 185, 16 de setembro de 2011**. Institui Grupo de Trabalho no âmbito do Senado Federal. Publicada no Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal do Senado Federal em 20/09/2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ato da Mesa do Senado Federal nº 03, 20**

de dezembro de 2011. Institui o Programa e o Portal e-Cidadania. Publicada no Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal do Senado Federal em 13/02/2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 19, de 2015.** Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561835/publicacao/15622229>. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. **Relatório da Presidência:** Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Davi Alcolumbre. Referente aos trabalhos da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura (Período de 02/02/2019 a 23/12/2019 - art.57, § 1º da Constituição Federal). Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2019. 176 p. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2019>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Portal do Senado Federal.** Brasília: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <https://www.senado.leg.br>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Portal do Programa e-Cidadania.** Brasília: Senado Federal, 2021b. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/ecidadania>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regulamento administrativo do Senado Federal.** – 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 2021c. 411 p. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/581275>. Acesso em: 01 out. 2021.

CASTANHO, Valéria. Da opinião à cooperação: uma reflexão sobre a participação do cidadão na democracia digital. **Revista de Informação Legislativa:** RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 193-210, jul./set. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p193. Acesso em: 13 nov. 2020.

CARVALHO, Marcus Guevara. Audiências e seu caráter informacional à luz da teoria dos jogos: proposta de alteração dos limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. *In: I Congresso de Ciência Política do Nordeste*, 2020, Campina Grande. Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Campos Sales/CE: Quipá Editora, 2020. p. 199-218. Disponível em: <https://quipaeditora.com.br/ccpne>. Acesso em: 01 jun. 2021.

COHEN, Joshua. Deliberative democracy. *In: Deliberation, participation and democracy.* Palgrave Macmillan, London, 2007. p. 219-236. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iimBDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA219&ots=03FoEM6R5u&sig=S6ZxnzSeDY SbtDEYJh82u460QRI#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 04 ago. 2020

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. *In: MARQUES, Angela (org.). A*

deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009a, p. 85-108.

COHEN, Joshua. Reflections on deliberative democracy. **Contemporary debates in political philosophy**, v. 17, p. 247-263. 2009b.

COUTINHO, Raianne Liberal. **Participação Política no Portal e-Cidadania: análise das consultas públicas e seus resultados.** Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18463/1/2017_RaianneLiberalCoutinho.pdf. Acesso em: 03 fev. 2021.

CRAWFORD, Vincent P.; SOBEL, Joel. Strategic Information Transmission. **Econometrica**, v. 50, n. 6, p. 1431-1451, 1982. Disponível em: [https://www.brown.edu/Departments/Economics/Faculty/Glenn_Loury/louryhomepage/teaching/Ec%20237/Crawford%20and%20Sobel%20\(Ecta%201982\).pdf](https://www.brown.edu/Departments/Economics/Faculty/Glenn_Loury/louryhomepage/teaching/Ec%20237/Crawford%20and%20Sobel%20(Ecta%201982).pdf). Acesso em: 13 out. 2019.

CURATO, Nicole; DRYZEK, John; ERCAN, Selen; HENDRIKS, Carolyn; NIEMEYER, Simon.). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. **Daedalus**. v. 146. p. 28-38. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318083014_Twelve_Key_Findings_in_Deliberative_Democracy_Research. Acesso em: 26 set. 2020.

CURATO, Nicole; SASS, Jensen; ERCAN, Selen; NIEMEYER, Simon. Deliberative Democracy in an Age of Serial Crisis. **International Political Science Review**. n. 10. Jul. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343022143_Deliberative_Democracy_in_an_Age_of_Serial_Crisis. Acesso em: 26 set. 2020.

DAHLBERG, Lincoln. The Habermasian public sphere and exclusion: An engagement with poststructuralist-influenced critics. **Communication Theory**, v. 24, n. 1, p. 21-41, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259548125_The_Habermasian_Public_Sphere_and_Exclusion_An_Engagement_with_Poststructuralist-Influenced_Critics. Acesso em: 11 ago. 2020.

DATASENADO. **Pesquisa Como usuários avaliam o e-Cidadania.** Brasília, jun. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/pesquisas-do-datasenado-com-usuarios-do-e-cidadania>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo: Edusp, 1999 [1957].

DRYZEK, John. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** New York: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S. **Deliberative global politics: Discourse and democracy in a divided world.** 2006. Cambridge: Polity, 2006. 208 p.

DRYZEK, John. S. Democratization as deliberative capacity building. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 11, p. 1379-1402, 2009. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshol&AN=edshol.hein.journals.compls42.90&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 11 ago. 2020.

DRYZEK, John; BÄCHTIGER, André; CHAMBERS, Simone; COHEN, Joshua; DRUCKMAN, J.; FELICETTI, A.; FISHKIN, James; FARRELL, D.; FUNG, Archon; GUTMANN, A.; LANDEMORE, Hélène; MANSBRIDGE, Jane J.; MARIEN, Sofie; NEBLO, Michael; NIEMEYER, S.; SETÄLÄ, Maija; SLOTHUUS, Rune; SUITER, Jane; THOMPSON, Dennis; WARREN, Mark E.. The crisis of democracy and the science of deliberation. **Science**, n. 363, n. 6432, p. 1144-1146, mar. 2019. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-crisis-of-democracy-and-the-science-of-Dryzek-Baechtiger/82188a99ffce62dca2e292fb9ac9ccea86f6d394>. Acesso em: 11 ago. 2020.

E-CIDADANIA. Relatórios de Eventos Interativos. Senado Federal, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/bi-arqs/Arquimedes/ecidadania/rel-evento-Interativo-completo-pdf.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

ERCAN, Selen A.; DRYZEK, John S. The reach of deliberative democracy. **Policy Studies**, v. 36, n. 3, p. 241–248, 2015. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=109227348&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 11 ago. 2020.

FARIA, Claudia Feres. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092017000300501&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 07 nov. 2020.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, p. 36-43, jun. 2010. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/56>. Acesso em: 06 out. 2020.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos**. São Paulo: Campus, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p.65-94, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452011000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 07 nov. 2019.

FONSECA, Igor F.; REZENDE, Rainer R.; OLIVEIRA, Marília S.; PEREIRA, Ana K.. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan/mar 2013. Disponível em: www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/artigo_rsp_2013.pdf. Acesso em: 1 out. 2019.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. **Social text**, n. 25/26, p. 56-80, 1990. Disponível em: http://carbonfarm.us/amap/fraser_public.pdf. Acesso em: 04 ago. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen; REDONDO, Manuel Jiménez. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto; SAMPAIO, Rafael Cardoso; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Democracia deliberativa no Brasil: A expansão de um campo concentrado. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre, v. 19, n. 3, p. 583-604, dez. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892019000300583&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 nov. 2020.

JEZIERSKA, Katarzyna. With Habermas against Habermas: deliberation without consensus. **Journal of Public Deliberation**. v. 15, n. 1, 2019. Disponível em: <https://delibdemjournal.org/articles/abstract/326/>, Acesso em: 21 set. 2020.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 18, p. 498-516, 2016. Disponível em: http://eprints.whiterose.ac.uk/91191/1/Symbolic_representation_framing_public_engagement_ACCEPTED_in_BJPIR.pdf. Acesso em: 1 out. 2019.

LIMA, Juliano de Carvalho. O papel da argumentação em processos deliberativos nas instâncias de controle social do Sistema Único de Saúde. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 24, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832020000100229&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 out. 2020.

LOBE, Bojana; MORGAN, David. Assessing the effectiveness of video-based interviewing: a systematic comparison of video-conferencing based dyadic interviews and focus groups. *In: International Journal of Social Research Methodology*, Routledge Taylor & Francis Group, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13645579.2020.1785763>. Acesso em: 13 nov. 2020.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 51, n. 121, p. 227-258, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-512X2010000100012&script=sci_arttext. Acesso em: 04 ago. 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: Dimensões analíticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 109, p. 13-49, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452020000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 04 fev. 2021.

MACEDO, Silvia M. **Deliberação e barganha nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados**. 2018. 146f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36599>. Acesso em: 1 out. 2020.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 1 nov. 2019.

MANSBRIDGE, Jane. The Long Life of Nancy Fraser's "Rethinking the Public Sphere". **Feminism, Capitalism, and Critique**. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. p. 101-118.

MARQUES, Angela. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. *In*: MARQUES, Angela (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11-28.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 out. 2020.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 69, p. 59-78, 2010. Disponível em: <https://portal.anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-69>. Acesso em: 15 out. 2019.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação on-line em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia Política**, v. 22, n.49, p.177-203, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782014000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 jun. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 175-177, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n46/a11v1646.pdf>. Acesso em: 29 maio 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>. Acesso em: 04 set. 2020.

NASCIMENTO, Adan Júnio Silva. **As audiências públicas como instrumento de controle legislativo**. 2015. Monografia (Especialização em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516761>. Acesso em: 15 out. 2019.

PEREIRA, Marcus A.; BERNARDES, Cristiane B.; VALE, Maria L.. Moderação ou censura? Análise sobre a moderação das Audiências Públicas Interativas no e-Democracia. *In*: **CONGRESSO DO INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM DEMOCRACIA DIGITAL**, 2., 2019, Salvador. (Documento não publicado)

PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 7, p. 83-97, 2005. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/60697/mod_resource/content/1/A-nocao-de-vontade-geral.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

POGREBINSKI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, set. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582011000300002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 out. 2019.

PONTES, Rita Lopes da Silva; COSTA, Liduina Farias Almeida. Políticas públicas e efetividade participativa em processos deliberativos: estudo junto ao Conselho Municipal de Saúde de Redenção/Ceará (2013-2016). **O público e o privado**, v. 16, n. 31 jan. jun, p. 53-81, 2018. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2297>. Acesso em: 04 ago. 2020.

QUINTÃO, Thales; FARIA, Cláudia. Parlamento e Inovações Participativas: Potencialidades e Limites para a Inclusão Política. **Teoria & Sociedade: Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia – UFMG**. Belo Horizonte, n. 26.2, p. 60-92, jul/dez 2018. Circulação julho de 2019. Semestral. Disponível em: https://www.academia.edu/40094136/Teoria_Sociedade_Parlamento_e_Inovacoes_Participativas_Potencialidades_e_Limites_para_a_Inclusao_Politica20190815_81275_nnb5n1. Acesso em: 15 out. 2019.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000 [1993]. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-liberalismo-polc3adtico.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011 [1762].

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446-477, nov. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 out. 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Quão deliberativas são discussões na rede? Um modelo de apreensão da deliberação on-line. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 121-139, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/10.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, dec. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/fgVjZ6Z4VCMx3pY9HFDSHqp/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2020.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano. **O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de**

assessoria da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22244. Acesso em: 01 jul. 2021.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582016000401127&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 20 out. 2020.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Capitalismo-socialismo-e-democracia-Joseph-A.-Schumpeter.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

VANZELLA, José Marcos Miné; DA SILVA JÚNIOR, Gabriel Alves. Democracia participativa, deliberação e cidadania: da Grécia aos nossos dias. **Rev. de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Maranhão**, v. 3, n. 2, p. 89-110, 2017.

Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/download/2539/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

WEBER, Max. A Ciência como vocação. *In*: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações.** 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011 [1917]. Disponível em: <https://gremiojovenspensadores.files.wordpress.com/2017/04/ciencia-e-politica-duas-vocacoes-max-weber.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 out. 2020.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Operacionalização dos Questionários

A plataforma escolhida foi o *Google Forms*, por ser extremamente popular, exigir pouco dos dispositivos móveis atuais, por ser textual e gerar gráficos, permitir diversos tipos de perguntas (objetivas, de múltipla escolha, de mais de uma resposta, discursivas curtas e longas) e ter seus resultados exportáveis para *Excel*, facilitando a manipulação.

A primeira tela quando se acessa os questionários consiste numa breve apresentação de seu objetivo:

FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS DO SENADO FEDERAL

Esta pesquisa é parte integrante do trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

O principal objetivo é analisar a percepção de diversos atores – assessores de senadores, participantes e secretários das comissões – acerca das funções dos debates no âmbito das comissões.

Orientando: Marcus Guevara Sousa de Carvalho -
marcus.guevara@gmail.com

Orientador: Prof. Dr. Antonio Teixeira de Barros -
antonio.barros@camara.leg.br.

Na sequência, são solicitados dados básicos do respondente – como idade, sexo e faixa etária – e temos o termo de consentimento com a possibilidade de adesão. São informados os objetivos, fins e usos da pesquisa, bem como das obrigações e responsabilidades do pesquisador e dos participantes, de forma sucinta:

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Declaro que concordei em participar da pesquisa sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmico-científicos do estudo.

Minha colaboração se fará por meio do presente questionário, com o seu preenchimento a partir desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e seu orientador.

O questionário ficou ativo por duas semanas.

SOBRE A FORMA DE RECRUTAMENTO

- Questionários *SECRETÁRIOS*:

Todos os titulares do cargo foram convidados a participar. O intuito era de que todos os secretários, tanto de comissão permanente quanto de temporária, participassem. Atualmente, 26 servidores ocupam esse cargo. 16 respostas foram obtidas.

- Questionários *ASSESSORES*:

Buscamos um por bancada (havia nove bancadas constituídas no Senado Federal à época – junho de 2021) e cada um desses, além de responder, foi solicitado que encaminhasse a seus pares. Dessa forma, obtivemos 20 respostas ao questionário.

- Questionários *PALESTRANTES DAS AUDIÊNCIAS*:

Foi buscado o maior número possível dentro da possibilidade atual, com foco no ano presente (2021), por serem recentes suas participações e mais fáceis de serem contatados. Assim, foram enviados 60 e-mails, tendo sido recebidas apenas sete respostas.

APÊNDICE B – Questionário aplicado servidores (secretários de comissão)

1) Em sua opinião, qual a razão dos parlamentares requererem as audiências públicas?

Marque todas que se aplicam.

- a) Para fiscalizar o Executivo;
- b) Para que os partidos possam marcar suas posições sobre o tema em debate;
- c) Para que os partidos, ou os requerentes de audiências individualmente, possam atender interesses de suas bases eleitorais;
- d) Para buscar visibilidade midiática, repercutindo algum assunto que já está na mídia;
- e) Para apurar denúncias ou reclamações diretas de setores da sociedade;
- f) Para atrasar a tramitação de um projeto polêmico;
- g) Outro:

2) Na sua avaliação, as audiências públicas interativas no Senado Federal:

Marque todas que se aplicam.

- Servem como arenas de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes;
- Representam ganhos participativos e de representação à sociedade e aos seus cidadãos;
- Levam a um empoderamento político-social dos atores que delas participam; Educam o cidadão para ser capaz de pensar em suas prioridades;
- Trazem ganhos de imagem e legitimidade à instituição;
- Conferem maior visibilidade aos temas debatidos, dentre outros aspectos.
- Outro: _____

Percepções acerca das audiências públicas no Senado Federal

3) Em sua opinião, as audiências são capazes de mobilizar os públicos afetados pelos temas em debate?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Não
- Em parte

4) Quando os parlamentares deixam de participar de uma audiência, por que isso ocorre?

Marcar apenas uma.

- Dificuldades de agenda
- Falta de interesse no tema
- Falta de visibilidade e projeção do tema, ainda que possa haver interesse pessoal
- Despreparo das assessorias
- Outro: _____

5) Em sua opinião:

Marcar apenas uma.

- Há grande impacto da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;
- Há impacto mediano da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;
- Há pouco impacto da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;

- Não há impacto da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos, sendo meramente protocolar, em nada influenciando o parlamentar;
- Outro: _____

6) Em sua opinião, as audiências públicas interativas no Senado Federal são capazes de fomentar processos de discussão on-line?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Às vezes
- Raramente
- Não

7) As perguntas recebidas pelo e-Cidadania são lidas pelo presidente e respondidas pelos palestrantes?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Às vezes
- Raramente
- Não

Tentaremos mensurar o peso de alguns fatores. Analise, em comparação entre si, a motivação do parlamentar com as audiências públicas:

8) É estar visível para os eleitores atingindo sua base eleitoral visando à reeleição?

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

9) É maior quando ele é autor do pedido de audiência em nome da base governista ou da oposição?

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

10) Há como objetivo aumentar a visibilidade e sua atuação política?

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

Eventos nos estados

11) Há muita procura de parlamentares querendo levar discussões para o seu estado?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Não

12) Qual tem sido a postura, historicamente, dos presidentes nessas situações?

Marcar apenas uma.

- Apoiar a realização de audiências públicas nos estados
- Não apoiar a realização de audiências públicas nos estados
- Depende do tema e do contexto político

Espaço para comentários sobre a seção (opcional)

Baseado na sua experiência, gostaríamos de saber:

13) Quais os maiores problemas para a realização de uma audiência e quais seriam as suas sugestões de melhorias no funcionamento/organização das mesmas? Sinta-se livre para registrar suas percepções:

14) Em sua visão, a realização das audiências públicas interativas no Senado, nos últimos anos: (VOCÊ PODE MARCAR QUANTAS OPÇÕES DESEJAR)

Marque todas que se aplicam.

- Tem contribuído para o fortalecimento institucional da Casa;
- Fortalece a participação cidadã;
- Reforça a imagem dos parlamentares;
- Incentiva o debate público no Poder Legislativo;
- Outro: _____

APÊNDICE C – Questionário aplicado aos assessores parlamentares

1) Na sua visão como assessor, qual a razão dos parlamentares do bloco requererem as audiências públicas? VOCÊ PODE MARCAR QUANTAS OPÇÕES DESEJAR:

Marque todas que se aplicam.

- a) Para fiscalizar o Executivo;
- b) Para que os partidos possam marcar suas posições sobre o tema em debate;
- c) Para que os partidos, ou os requerentes de audiências individualmente, possam atender interesses de suas bases eleitorais;
- d) Para buscar visibilidade midiática, repercutindo algum assunto que já está na mídia;
- e) Para apurar denúncias ou reclamações diretas de setores da sociedade;
- f) Para atrasar a tramitação de um projeto polêmico;
- g) Outro: _____

2) Na sua avaliação, para os parlamentares do bloco, as audiências públicas interativas no Senado Federal - VOCÊ PODE MARCAR QUANTAS OPÇÕES DESEJAR:

Marque todas que se aplicam.

- Servem como arenas de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes;
- Representam ganhos participativos e de representação à sociedade e aos seus cidadãos;
- Levam a um empoderamento político-social dos atores que delas participam; Educam o cidadão para ser capaz de pensar em suas prioridades;
- Trazem ganhos de imagem e legitimidade à instituição;
- Conferem maior visibilidade aos temas debatidos, dentre outros aspectos.
- Outro: _____

Percepções acerca das audiências públicas no Senado Federal

3) Os parlamentares do bloco objetivam com as audiências públicas mobilizar os públicos afetados pelos temas em debate?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Não
- Em parte

4) Quando os parlamentares do bloco deixam de participar de uma audiência, por que isso ocorre?

Marcar apenas uma.

- Dificuldades de agenda;
- Falta de interesse no tema;
- Falta de visibilidade e projeção do tema, ainda que possa haver interesse pessoal;
- Outro: _____

5) Baseado no impacto da audiência pública na ação do parlamentar:

Marcar apenas uma.

- Há grande impacto da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;
- Há impacto mediano da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;
- Há pouco impacto da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;

- Não há impacto da participação cidadã nas audiências públicas interativas nos resultados dos trabalhos legislativos;
- Outro: _____

6) Os parlamentares do bloco demonstram interesse nas discussões on-line?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Não
- Em parte

7) Os parlamentares do bloco consideram relevantes as perguntas recebidas pelo e-Cidadania?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Às vezes
- Raramente
- Não

Tentaremos mensurar o peso de alguns fatores. Analise, em comparação entre si, a motivação dos parlamentares com as audiências públicas:

8) É estar visível para os eleitores atingindo sua base eleitoral visando à reeleição?

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

9) É maior quando ele é autor do pedido de audiência em nome da base governista ou da oposição?

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

10) Tem sempre como objetivo aumentar a visibilidade e sua atuação política?

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

Eventos nos estados

11) Há muita procura de parlamentares querendo levar discussões para o seu estado?

- Sim
- Não

Espaço para comentários sobre a seção (opcional)

Baseado na sua experiência como assessor parlamentar, gostaríamos de saber:

12) Qual a real função das audiências para os parlamentares e o que pode ser implementado como melhoria nesse sentido? Sinta-se livre para registrar suas percepções:

13) Por fim, na sua visão, a realização das audiências públicas interativas no Senado, nos últimos anos: (VOCÊ PODE MARCAR QUANTAS OPÇÕES DESEJAR)

Marque todas que se aplicam.

- Tem contribuído para o fortalecimento institucional da Casa;
- Fortalece a participação cidadã;
- Reforça a imagem dos parlamentares;
- Incentiva o debate público no Poder Legislativo;
- Outro: _____

APÊNDICE D – Questionário aplicado aos palestrantes/convidados

1) Você costuma participar da política de outras formas? (acompanhamento do orçamento participativo, das sessões legislativas, de conferências, passeatas, movimentos, ouvidoria pública, entre outras). Em caso afirmativo, CITE QUAIS NO CAMPO "OUTROS":

Marque todas que se aplicam.

- Sim
- Não
- Outro:

2) Você costuma participar de discussões on-line? (enquetes, ideias legislativas, audiências interativas, fóruns, etc) Em caso afirmativo, CITE QUAIS NO CAMPO "OUTROS":

Marque todas que se aplicam.

- Sim
- Não
- Outro:

Percepções acerca das audiências públicas no Senado Federal

3) Na sua visão, por que você, ou sua instituição, foi convidada pelo parlamentar para a audiência pública? (VOCÊ PODE MARCAR MAIS DE UMA OPÇÃO):

Marque todas que se aplicam.

- a) Para auxiliar na fiscalização do Executivo;
- b) Para contribuir com suas visões sobre o tema em debate;
- c) Para que o parlamentar atenda a interesses de sua base eleitoral;
- d) Para buscar visibilidade midiática, repercutindo algum assunto que já está na mídia;
- e) Para apurar denúncias ou reclamações diretas de setores da sociedade;
- g) Para atrasar a tramitação de um projeto polêmico;
- h) Outro:

4) Estavam presentes na audiência pública os principais afetados pelo tema em debate?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Não
- Em parte

5) Em sua participação, os parlamentares presentes levaram em conta sua fala?

Marcar apenas uma.

- Sim
- Não
- Em parte
- Outro: _____

6) A sua participação na audiência pública:

Marque todas que se aplicam.

- Causou impacto aos trabalhos legislativos;
- Não teve qualquer efeito, tendo sido meramente protocolar;
- Outro: _____

7) Na sua visão, qual foi sua contribuição, ou de sua instituição, para o debate realizado na audiência pública? (VOCÊ PODE MARCAR MAIS DE UMA OPÇÃO):

Marque todas que se aplicam.

- a) Auxiliou na fiscalização;
- b) Trouxe visões novas sobre o tema em debate;
- c) Ampliou a visibilidade ao problema em questão;
- d) Representou uma parcela da sociedade dando voz;
- e) Denunciou ou trouxe demandas daqueles que representa.
- f) Outro: _____

Na sua visão, as audiências públicas interativas no Senado Federal:

8) Tem contribuído para a imagem do Senado Federal;

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

9) Fortalece a participação da sociedade;

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

10) Reforça a imagem dos parlamentares;

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

11) Incentiva o debate público no Poder Legislativo;

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

12) Educam o cidadão para ser capaz de pensar em suas prioridades:

ESCALA DE 01 A 05

1 2 3 4 5

Baseado na sua experiência, gostaríamos de saber:

13) Para que servem as participações em audiências públicas e o que pode ser implementado para melhorarmos?

APÊNDICE E – Dados quantitativos sobre as APs interativas nas comissões em 2019

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	% DE AUDIÊNCIAS
CDH	Paulo Paim (PT/RS)	138	108	78%
CPI	Vários	17	12	70%
CI	Marcos Rogério (DEM/RO)	45	27	60%
CMA	Fabiano Contarato (Rede/ES)	56	32	57%
CDR	Izalci Lucas (PSDB/DF)	43	24	56%
TEMPORÁRIAS	Vários	9	5	56%
CRA	Soraya Thronicke (PSL/MS)	40	21	52%
CE	Dário Berger (MDB/SC)	71	36	51%
CSF	Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/R R)	11	5	45%
CTFC	Rodrigo Cunha (PSDB/AL)	50	22	44%
CCT	Vanderlan Cardoso (PP/GO)	49	20	41%
CAS	Romário (Pode/RJ)	58	22	40%
CCJ	Simone Tebet (MDB/MS)	78	30	39%
CRE	Nelsinho Trad (PSD/MS)	67	21	31%
CAE	Omar Aziz (PSD/AM)	55	17	30%
CDIR	Davi Alcolumbre (DEM/AP)	2	-	-
TOTAL	-	789*	402*	51%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Motivos das 402 audiências realizadas em 2019 (consolidado)

Motivo	Quantidade de audiências	%
Instrução de matéria	129	24%
Tema de repercussão na mídia	70	13%
Fiscalização de atos do Poder Executivo	94	17%
Demanda de grupos	60	11%
Conhecimento para a cidadania	188	35%
Soma dos motivos aferidos	541	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Perfil dos convidados das 402 audiências realizadas em 2019 (consolidado)

Participante	Quantidade	%
Governo	904	40%
Sociedade	1349	60%
TOTAL	2253	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	REUNIÕES NO ANO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CDH	Paulo Paim (PT/RS)	138	108	78%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		15		
Tema de repercussão na mídia		15		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		8		
Demanda de grupos		17		
Conhecimento para a cidadania		75		
Participante		Quantidade		
Governo		176		
Sociedade		645		
TOTAL DE PARTICIPANTES		821		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	REUNIÕES NO ANO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CPI*	Vários	17	12	70%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		-		
Tema de repercussão na mídia		12		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		-		
Demanda de grupos		-		
Conhecimento para cidadania		-		
Participante		Quantidade		
Governo		7		
Sociedade		23		
TOTAL DE PARTICIPANTES		30		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

*Todas as audiências são referentes à CPI de Brumadinho (CPIBRUM)

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CI	Marcos Rogério (DEM/RO)	45	27	60%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		8		
Tema de repercussão na mídia		6		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		16		
Demanda de grupos		-		
Conhecimento para cidadania		12		
Participante		Quantidade		
Governo		50		
Sociedade		34		
TOTAL DE PARTICIPANTES		84		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CMA	Fabiano Contarato (Rede/ES)	56	32	57%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		7		
Tema de repercussão na mídia		7		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		14		
Demanda de grupos		2		
Conhecimento para cidadania		11		
Participante		Quantidade		
Governo		55		
Sociedade		78		
TOTAL DE PARTICIPANTES		133		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CDR	Izalci Lucas (PSDB/DF)	43	24	56%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		2		
Tema de repercussão na mídia		6		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		10		
Demanda de grupos		5		
Conhecimento para cidadania		13		
Participante		Quantidade		
Governo		75		
Sociedade		37		
TOTAL DE PARTICIPANTES		112		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
COMISSÕES TEMPORÁRIAS	Vários	9	4	56%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		3		
Tema de repercussão na mídia		1		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		1		
Demanda de grupos				
Conhecimento para cidadania				
Participante		Quantidade		
Governo		12		
Sociedade		2		
TOTAL DE PARTICIPANTES		14		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CRA	Soraya Thronicke (PSL/MS)	40	21	52%

Tema	Quantidade de audiências
Instrução de matéria	6
Tema de repercussão na mídia	2
Fiscalização de atos do Poder Executivo	9
Demanda de grupos	6
Conhecimento para cidadania	8
Participante	Quantidade
Governo	61
Sociedade	49
TOTAL DE PARTICIPANTES	110

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CE	Dário Berger (MDB/SC)	71	36	51%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		16		
Tema de repercussão na mídia		3		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		9		
Demanda de grupos		7		
Conhecimento para cidadania		12		
Participante		Quantidade		
Governo		72		
Sociedade		92		
TOTAL DE PARTICIPANTES		164		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CSF	Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)	11	6	45%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		1		
Tema de repercussão na mídia		-		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		1		
Demanda de grupos		1		
Conhecimento para cidadania		5		
Participante		Quantidade		
Governo		15		
Sociedade		6		
TOTAL DE PARTICIPANTES		21		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CTFC	Rodrigo Cunha (PSDB/AL)	50	22	44%

Tema	Quantidade de audiências
Instrução de matéria	5
Tema de repercussão na mídia	1
Fiscalização de atos do Poder Executivo	10
Demanda de grupos	5
Conhecimento para cidadania	7
Participante	Quantidade
Governo	75
Sociedade	67
TOTAL DE PARTICIPANTES	142

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CCT	Vanderlan Cardoso (PP/GO)	49	20	41%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		5		
Tema de repercussão na mídia		2		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		3		
Demanda de grupos		5		
Conhecimento para cidadania		14		
Participante		Quantidade		
Governo		53		
Sociedade		30		
TOTAL DE PARTICIPANTES		83		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CAS	Romário (Pode/RJ)	58	22	40%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		8		
Tema de repercussão na mídia		5		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		2		
Demanda de grupos		7		
Conhecimento para cidadania		10		
Participante		Quantidade		
Governo		54		47%
Sociedade		61		53%
TOTAL DE PARTICIPANTES		115		100%
Média de participantes por audiência		5		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CCJ	Simone Tebet (MDB/MS)	78	30	39%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		37		
Tema de repercussão na mídia		2		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		1		
Demanda de grupos		-		
Conhecimento para cidadania		1		
Participante		Quantidade		
Governo		109		45%
Sociedade		132		55%
TOTAL DE PARTICIPANTES		241		100%
Média de participantes por audiência		8		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CRE	Nelsinho Trad (PSD/MS)	67	21	31%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		7		
Tema de repercussão na mídia		7		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		5		
Demanda de grupos		4		
Conhecimento para cidadania		11		
Participante		Quantidade		
Governo		55		50%
Sociedade		54		50%
TOTAL DE PARTICIPANTES		109		100%
Média de participantes por audiência		5		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	REUNIÕES NO ANO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CAE	Omar Aziz (PSD/AM)	55	17	30%
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		9		
Tema de repercussão na mídia		1		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		5		
Demanda de grupos		1		
Conhecimento para cidadania		9		
Participante		Quantidade		
Governo		35		47%
Sociedade		39		53%
TOTAL DE PARTICIPANTES		74		100%
Media de participantes por audiência		4		

Fonte: Elaboração própria, 2021.

COMISSÃO	PRESIDENTE	TOTAL DE REUNIÕES NO ANO	REUNIÕES DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	%
CDIR	Davi Alcolumbre (DEM/AP)	2	-	-
Tema		Quantidade de audiências		
Instrução de matéria		-		
Tema de repercussão na mídia		-		
Fiscalização de atos do Poder Executivo		-		
Demanda de grupos		-		
Conhecimento para cidadania		-		
Participante		Quantidade		
Governo		-		
Sociedade		-		
TOTAL DE PARTICIPANTES		-		

Fonte: Elaboração própria, 2021.