

Engajamento Público nos Eventos Interativos do Portal E-Cidadania do Senado Federal

Cristiane Brum Bernardes¹
Alisson Bruno Dias de Queiroz²

Resumo

Análise das dinâmicas de engajamento público criadas com o desenvolvimento dos Eventos Interativos no Portal e-Cidadania no Senado Federal brasileiro. A partir de levantamento documental, apresentamos um breve histórico da criação das ferramentas digitais disponíveis aos cidadãos para o acompanhamento dos debates legislativos. Na sequência, os dados de acesso e de colaboração obtidos nesses eventos desde a sua criação mostram como o processo de engajamento vem se ampliando por meio desses canais. Verificamos que o interesse organizacional é um dos fatores principais na efetivação do processo de digitalização do Parlamento. Para além disso, a consolidação do diálogo digital entre cidadãos e parlamentares começa a ser objetivo também da esfera decisória do Senado.

Palavras-chave: Senado Federal; Portal e-Cidadania; Audiências públicas interativas; Engajamento Público; Poder Legislativo

Introdução

A crescente digitalização da vida e uma respectiva ampliação das funções cumpridas pelos ambientes digitais, incluindo aí a mobilidade e a hiperconexão como tendências centrais da última década, chegaram também ao mundo da

1 Cristiane Brum Bernardes é Doutora em Ciência Política, professora do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do CEFOR/Câmara dos Deputados, pesquisadora do INCT em Democracia Digital. Brasília-DF, Brasil. cristiane.bernardes@camara.leg.br

2 Alisson Bruno Dias de Queiroz é Coordenador do Programa e-Cidadania do Senado Federal desde 2015, mestrando em Poder Legislativo do CEFOR/Câmara dos Deputados. Brasília-DF, Brasil. alissonb@senado.leg.br

política, e não seria lógico supor que essa esfera não seria afetada por esses processos (GOMES, 2018). Entre os pesquisadores da área de Comunicação & Política há quase um consenso de que as ferramentas digitais podem facilitar e estimular o engajamento público com políticos e instituições em seus diferentes níveis (LESTON-BANDEIRA, 2014). O interesse de influenciar as decisões políticas foi adaptado para o cenário digital e faz com que representantes políticos, cidadãos, governos, instituições públicas e organizações da sociedade civil utilizem as plataformas digitais com esse intuito, ainda que isso nem sempre seja alcançado.

Se as pesquisas contemporâneas versam, em boa medida, sobre a e-transparência e a e-participação, conforme constata Gomes (2018), é interessante pensar como essas questões estão sendo trabalhadas internamente pelas instituições que conformam os regimes democráticos representativos: os Parlamentos. Nesse sentido, uma variedade de estudos já foi conduzida sobre os processos de digitalização dos parlamentos nacionais brasileiros (BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; BRAGA, 2007; FARIA, 2015; MENDONÇA, RICARDO FABRINO; PEREIRA, 2016; MITOZO, 2018).

Contudo, uma questão que se impõe nas análises sobre o uso de ferramentas digitais por instituições políticas é como conectar a informação granular dos ambientes da web 2.0 com as decisões políticas reais (CHADWICK, 2009, p. 40). Em outros termos, como fazer com que a ação digital dos cidadãos resulte em decisões políticas ou influencie a ação dos atores políticos e das instituições públicas? A organização interna das casas e a infraestrutura disponível aos atores institucionais são essenciais nessa perspectiva, uma vez que recursos e profissionalização das instituições são importantes na estruturação dos serviços de engajamento e na utilização das ferramentas digitais (LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013).

A digitalização dos parlamentos, portanto, requer maior dinamismo da parte dos atores políticos, especialmente aqueles que atuam diretamente nas redes de interlocução política. Ampliam-se as estratégias de comunicação política que visam melhor e maior conexão entre representantes e eleitores, bem como um aumento da confiança nas instituições, com vistas a superar lacunas de *accountability* dos sistemas políticos.

A partir dessa perspectiva teórica, o objetivo deste artigo é analisar o desenvolvimento de ferramentas de participação popular no processo legislativo, tomando como objeto de reflexão o Portal e-Cidadania do Senado Federal. Mais especificamente, focamos nos “Eventos Interativos”, que possibilitam a participação popular nas audiências públicas, sabatinas de autoridades, sessões de debates temáticos no Plenário do Senado e outros eventos promovidos pela instituição.

Nesse canal, a população pode acompanhar os eventos e fazer comentários e perguntas aos participantes e aos senadores por meio do próprio website da instituição ou de ligação gratuita para a Ouvidoria do Senado.

Além de descrever alguns fundamentos regimentais e legais que tratam dos eventos em sua forma presencial e as normas que possibilitam a interatividade, apresentamos dados documentais que indicam o interesse organizacional, sobretudo dos gestores responsáveis pelos eventos, como um dos fatores principais na efetivação do processo de digitalização do Parlamento. Nesse sentido, Gomes (2018) aponta que o sucesso de um projeto de democracia digital está mais relacionado às escolhas organizacionais do que às soluções tecnológicas em si.

Na mesma linha argumentativa, Leston-Bandeira (2007) reconhece que há quatro dimensões essenciais que criam obstáculos para a realização plena dos processos de digitalização dos Parlamentos de forma mais ampla, três delas relacionadas a fatores internos das instituições: a. organização administrativa; b. falta de recursos; c. falta de vontade política; e d. dificuldades dos cidadãos para participação.

Para além dos obstáculos aos processos de digitalização, verificamos alguns efeitos práticos da participação popular e sua integração ao processo legislativo, com o envolvimento dos cidadãos nas discussões sobre proposições, nas sabatinas de autoridades e outros eventos diretamente relacionados ao processo legislativo. Os dados documentais coletados junto à equipe de gestão do Portal e-Cidadania englobam o período de 2012, quando foi feito o primeiro evento interativo, até outubro de 2022. As informações demonstram que a interatividade nos mais diversos eventos realizados no Senado se tornou uma prática incorporada às rotinas dos servidores e senadores, produzindo efeitos imediatos para a instituição, cidadãos e parlamentares, além de possivelmente impulsionar o processo de engajamento e envolvimento dos cidadãos nos debates políticos de forma institucionalizada.

1. Ferramentas interativas do Portal e-Cidadania

O Portal e-Cidadania do Senado Federal foi criado em 2012 com o objetivo de promover e facilitar a participação popular no processo legislativo. Inicialmente, o portal contava com duas ferramentas interativas: ideia legislativa e audiência interativa. A primeira possibilitava o envio de ideias que, se recebessem 20 mil apoios em quatro meses, seriam encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberiam parecer dos senadores, podendo ser pela transformação da sugestão em proposição ou pelo

seu arquivamento (BRASIL, 1970, 2015a).³ A ferramenta de audiências públicas interativas, desde 2015 denominada de Eventos Interativos, permitia o envio de perguntas e comentários antes e durante a realização dos eventos (audiências públicas, sabatinas, sessões de debate temático e outros eventos não legislativos), além de disponibilizar o vídeo da transmissão do evento, slides utilizados pelos palestrantes, convidados e outras informações quando pertinentes.

Segundo a tipologia proposta por Simon, Bass & Boelman (2017, p.13, tradução nossa) para avaliar iniciativas de democracia digital, a ferramenta Eventos Interativos pode ser vista como tendo os seguintes aspectos: informação aos cidadãos; cidadãos provendo informações; cidadãos provendo experiência técnica; deliberação; e cidadãos avaliando proposições.⁴

Utilizamos nesta análise o conceito de engajamento público formulado por Leston-Bandeira (2014), composto por cinco etapas – não necessariamente sequenciais – do ponto de vista dos cidadãos: 1) acesso à informação; 2) desenvolvimento de compreensão sobre o parlamento; 3) percepção da importância da instituição e identificação da relevância de suas atividades para a própria vida; 4) motivação para participação nos resultados do processo legislativo; e 5) possibilidade de intervenção e engajamento com parlamentares na discussão e decisão legislativa (Leston-Bandeira, 2014). A participação, neste sentido, é apenas uma etapa do processo ou fluxo, que pode se iniciar em qualquer outra fase e seguir em diferentes direções. Ou seja, não há um caráter competitivo entre participação e representação, conforme realizada pelos parlamentos.

Em relação aos parlamentos, aliás, Leston-Bandeira (2007) levanta três funções básicas dos processos digitais que se conectam às funções clássicas exercidas pelos Parlamentos nos regimes representativos:

- a. Criar possibilidades comunicativas junto a públicos diversos – aproximação com cidadão – REPRESENTAÇÃO E EDUCAÇÃO;
- b. Disseminar informações de modo ágil e barato – transparência e controle público – LEGISLAÇÃO E FISCALIZAÇÃO;
- c. Tornar os processos internos de gestão mais eficientes – eficácia e eficiência da burocracia – ORGANIZAÇÃO INTERNA.

3 Art. 6º da Resolução nº 19/2015 e art. 102-E do Regimento do Senado Federal.

4 No original: *informing citizens; citizens providing information; citizens providing technical expertise; deliberation; citizens scrutinising proposals.*

A partir dessa perspectiva, os Eventos Interativos podem representar em alguma medida cada um dos cinco passos no processo de engajamento, devido à diversidade de debates e suas finalidades. Em relação às funções parlamentares, eles podem contribuir para o cumprimento da representação, da educação, da legislação e da fiscalização sobre o Poder Executivo, a depender dos objetivos de cada oportunidade institucional para o debate.

Por exemplo, a sabatina de autoridades pode ser enquadrada no quarto e quinto níveis do processo de engajamento, pois o cidadão presta informações sobre os indicados sendo inquiridos e faz questionamentos que, em alguns casos, são respondidos pelos sabatinados. Ou seja, isso ajuda os parlamentares a tomarem uma decisão quanto à aprovação de um nome para um cargo de autoridade. Além da representação das demandas e opiniões dos cidadãos, portanto, o processo se relaciona à dimensão fiscalizadora do Parlamento.

O ato que criou o Programa e-Cidadania estabeleceu que um dos objetivos do programa era fomentar a participação da sociedade nas discussões dos temas legislativos em pauta (BRASIL, 2011a)⁵. Por sua vez, o Regulamento Administrativo do Senado determina que à Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania (Coapec), órgão responsável por gerir o portal, compete “coordenar a realização de interatividade em audiências públicas nas Comissões implementando ferramentas que facilitem a participação dos cidadãos” (BRASIL, 2018)⁶. A Resolução nº 19, de 2015, que Regulamenta o Programa e-Cidadania, diz que “as manifestações dos cidadãos [...] serão encaminhadas às comissões pertinentes.” (BRASIL, 2015a)⁷. Com base nessas normas, ficou institucionalizada a previsão da participação popular à distância nos debates, porém não foi criada uma obrigação explícita para que as audiências públicas e outros eventos sejam interativos.

Assim, atualmente é fundamental utilizar a internet para “‘nutrir e reforçar’ as instituições essenciais do governo representativo e da sociedade civil, que neste momento histórico estão, de fato, precisando de reforço” (GOMES, 2010, p. 250). De certa maneira, a interatividade nos eventos legislativos é uma das mais simples formas de se integrar a participação popular digital ao processo legislativo, pois não exige tirar uma parcela do poder de tomada de decisão das autoridades, nem as substituir por uma participação direta da sociedade (GOMES, 2010). Com pretensão bem mais modesta e realista, a participação nesse caso significa abrir

5 Art. 2º, IV, do Ato da Mesa nº 3, de 2011

6 Art. 206, §2º, III.

7 Art. 6º

espaço para que o público interaja diretamente com as autoridades, seja ouvido por elas e tenha seus questionamentos respondidos de forma transparente. Por se tratar de uma forma simples de participação, tanto do ponto de vista do participante como da instituição e autoridades, a interatividade nos eventos pode ajudar a superar a “sensação de impotência e estranhamento” dos cidadãos (MIGUEL, 2014, p. 99-124), que é vista como a principal causa da baixa participação, pois as pessoas não se veem aptas a tomar parte dos processos políticos.

Vejamos, portanto, os distintos formatos de eventos que são disponibilizados de forma digital por meio do Portal e-Cidadania do Senado Federal.

1.1. Eventos legislativos

O principal tipo de evento legislativo acessível à participação digital dos cidadãos no Portal e-Cidadania é a audiência pública interativa. As audiências públicas são formas de debate oficiais em que representantes da sociedade civil, pesquisadores e autoridades são convidados para expor informações e argumentos sobre os temas e proposições legislativas em debate nas comissões dos parlamentos brasileiros⁸. O debate tem como propósito essencial, portanto, fornecer “subsídios informacionais” aos parlamentares para que consigam realizar suas atividades nas comissões, seja como relatores ou autores das proposições legislativas.

Para além dessa óbvia perspectiva informacional, as audiências públicas têm um claro propósito para o engajamento entre a sociedade civil organizada e o Legislativo, como lembram Bernardes e Barros. Em outros termos, propiciam o cumprimento das funções representativa e educativa do Parlamento.

Diferentemente da sessão pública, na qual o público apenas assiste ao debate, na audiência pública os representantes da coletividade podem se manifestar de forma ativa, assegurando aos cidadãos o direito de colaborar e de ser ouvido. (BERNARDES; BARROS, 2010, p. 261)

No Senado, as audiências públicas podem ser realizadas para instruir matéria sob sua apreciação e para tratar de interesse público relevante. Para que a audiência aconteça, a comissão necessita aprovar um requerimento e o presidente precisa definir uma data para sua realização. Durante as audiências somente os parlamentares e os convidados têm o direito de se manifestar. O art. 3º do Ato da

⁸ No âmbito nacional, o art. 58, §2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) e o art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) (BRASIL, 1970) preveem sua realização e seus objetivos.

Comissão Diretora nº 18 de 2014 determina que as pessoas interessadas podem assistir às audiências públicas nas dependências do Senado, “desde que se conservem em silêncio, sem dar qualquer sinal de aplauso, de reprovação ou qualquer manifestação ao que nelas se passar” (BRASIL, 2014). Ou seja, a participação presencial dos demais cidadãos nas audiências públicas se resume a assistir ao debate. Em raras ocasiões, o senador que preside a audiência autoriza algumas pessoas a exporem seus argumentos sobre os temas em debate. Bernardes e Barros (2010, p. 263) ressaltam, entre as críticas ao formato como as audiências são realizadas, que o poder discricionário dos parlamentares sobre a escolha dos convidados “pode limitar o enfoque e o enquadramento das discussões, além de enviesar o teor das análises em pontos que interessam ao parlamentar”.

Nas sabatinas e sessões de debate temático a regra é a mesma, porém sem registro de que um cidadão presente tenha recebido autorização para se manifestar ao microfone. Em uma sessão de debate temático de 16 de maio de 2017, o então Presidente do Senado, Senador Eunício Oliveira, reforçou esse entendimento ao dizer para o público presente que se manifestava nas galerias que “não é permitido manifestação, a não ser do orador ou pelo e-Cidadania, em pergunta dirigida, com todo o respeito ao Plenário” (BRASIL, 2017a).

No dia 18 de dezembro de 2012 foi promovida a primeira audiência pública interativa virtual no Senado. Esse evento foi o único interativo daquele ano. Somente no ano seguinte a ferramenta passou a ser utilizada com mais frequência.

Inicialmente, por ser um projeto novo, os gestores do Programa e-Cidadania entravam em contato com os secretários ou presidentes das comissões para “oferecer” o serviço de interatividade, que só era realizado com a anuência do presidente da comissão. No final do ano de 2015, as comissões foram instruídas pela Secretaria de Comissões (órgão que coordena todas as comissões) a permitirem a interatividade em todas as audiências públicas. Por isso, a partir de 2016, todas as audiências públicas das comissões do Senado têm sido interativas por meio do Portal e-Cidadania. Esse tipo de evento representa 73% de todos os eventos interativos desde o início do programa.

Como apontado acima, parte das audiências públicas é feita para instruir proposições em tramitação nas comissões, e no formato digital isso não é diferente. Nesses casos, além do aproveitamento das perguntas e comentários do público durante a própria audiência pública, o senador responsável por relatar a proposição e, geralmente, quem solicita a audiência, pode utilizar também as participações do público para formar sua opinião sobre a matéria em discussão e inclusive citar as contribuições dos cidadãos no processo legislativo,

como ocorreu no parecer da Sugestão (SUG) nº 6, de 2016, feito pelo senador Alessandro Vieira (BRASIL, 2019a).

As pessoas presentes na audiência pública que tratou da SUG 6/2016 presenciaram o debate, mas não puderam falar ao microfone, nem mesmo foram nominalmente citadas no relatório legislativo como tendo integrado o debate. Porém, alguns dos cidadãos que participaram digitalmente por meio da ferramenta Eventos Interativos tiveram seus nomes e comentários transcritos no relatório do senador. É interessante perceber, portanto, que no caso da participação digital, os cidadãos podem ter suas contribuições acrescentadas ao debate, algo que não ocorre no formato presencial das audiências públicas. Um efeito prático que reforça a preponderância da participação virtual do público interessado sobre a participação presencial.

Ainda em 2015, outros tipos de eventos legislativos começaram a ser abertos à participação popular. O Plenário do Senado, em algumas ocasiões excepcionais, realiza uma sessão chamada de Sessão de Debate Temático, que é semelhante a uma audiência pública de comissão, porém realizada no Plenário⁹. No dia 19 de maio de 2015, foi realizada a primeira sessão do gênero com participação popular, evento que recebeu 160 perguntas e comentários dos cidadãos (BRASIL, 2015b). A partir da primeira sessão de debate temático realizada com participação popular à distância, 57% delas foram interativas.

A tendência nos últimos anos é de maior abertura à participação popular. Isso é percebido pelo fato de que, desde 2015, mais da metade das sessões tiveram participação popular e, em 2022, todas as onze sessões foram interativas (BRASIL, 2022d). A abertura para a participação popular nas sessões tem ocorrido não porque há uma norma que determine a interatividade na sessão, mas simplesmente pelo interesse e autorização do Secretário-Geral da Mesa e senador autor do requerimento da sessão, com a anuência do Presidente do Senado.

Outro tipo de reunião típica do Senado que é aberta à participação popular digital é a sabatina, também chamada de arguição pública. Essa reunião tem como objetivo inquirir o indicado a assumir um cargo público de alta relevância, como ministros de tribunais superiores, diretores de agências reguladoras e embaixadores. A exigência de sabatina vem da própria Constituição e de leis ordinárias (BRASIL, 2022a). O Senado Federal é o órgão competente para realizar esse procedimento, que é composto por dois momentos principais (BRASIL, 1970)¹⁰: o primeiro, que é a inqui-

9 Art. 154 do Regimento Interno do Senado Federal.

10 Conforme o art. 383 do Regimento do Senado

rição do indicado por uma comissão permanente após a elaboração, por um senador, de um relatório fundamentando a aprovação ou rejeição do indicado; o segundo, que é a votação no Plenário para aprovação ou rejeição da nomeação.

De todos os tipos de eventos interativos disponíveis no Portal e-Cidadania, a sabatina é a única que regimentalmente deve ser aberta à participação popular por meio da internet¹¹. No caso de alguns eventos deste tipo, a participação popular recebeu um destaque talvez nem mesmo imaginado pelo seu idealizador¹². Por exemplo, na arguição de Alexandre de Moraes para o Supremo Tribunal Federal, o relator da indicação, senador Eduardo Braga, fez doze perguntas ao indicado, dez das quais elaboradas pela população que interagiu massivamente no evento (BRASIL, 2017b).

Abaixo, a Tabela 1 traz o quantitativo de participação popular nas sabatinas realizadas em formato interativo¹³.

Tabela 1. Participação popular nas sabatinas interativas (2012-2022)

	Sabatinas	Todos os eventos
Eventos realizados	512	3.132
Eventos com registro de perguntas/comentários	489	3.094
Eventos em que perguntas dos cidadãos foram lidas	151	1.679
Cidadãos participantes	3.147	41.069
Perguntas e comentários enviados pelos cidadãos	9.389	106.222
Perguntas e comentários lidos ao vivo	533	9.760

Fonte: Elaboração própria

Ao contrário das sabatinas que têm previsão legal, os demais eventos legislativos só são realizados no formato interativo a partir de uma decisão dos gestores encarregados de sua realização, com anuência dos senadores. A concordância dos senadores pode ser vista tanto na leitura que eles fazem dos termos de aberturas de reuniões interativas como, sobretudo, quando os próprios parlamentares leem perguntas e comentários dos cidadãos, ou simplesmente citam seus nomes ou número de participantes virtuais.

11 Art. 383, II, c, do RISF

12 O Senador Roberto Requião foi o autor do projeto que alterou o Regimento para incluir a participação popular no processo de sabatinas.

13 Para cada sabatinado, há uma página específica no Portal. Por outro lado, em diversas ocasiões, foram sabatinados mais de dois indicados em uma mesma reunião. Assim, o número de páginas de sabatinados no portal e-Cidadania é maior do que o número de reuniões nas quais eles foram sabatinados.

Muito embora não haja norma regulamentadora que determine a interatividade nesses casos, a prática tem sido suficiente para possibilitar a participação popular no máximo de eventos possível. Segundo Carl Malamud, “hoje, público significa online”, (2010, p. 1259, tradução nossa)¹⁴. Desse modo, por se chamar “audiência pública”, entender-se-ia “audiência online”. Porém, por se tratar ainda de um momento de transição no processo participativo, essa inferência não seria tão clara para todos. Por isso, em 2016, por iniciativa do diretor da Secretaria de Comissões, o termo “audiência pública” foi alterado para “audiência pública interativa” no software e no portal das comissões (BRASIL, 2016) para reforçar a prática de abertura à participação popular. Em paralelo a isso, a Secretaria de Comunicação Social adotou o padrão de incluir a informação sobre a participação popular e o link para a página do evento em todas as matérias publicadas na Agência Senado, no Jornal do Senado e onde mais fosse pertinente. Isso reforça o achado de Leston-Bandeira (2007, p. 664), para quem o trabalho dos servidores e assessores é crucial para a implementação de inovações tecnológicas, apesar de a palavra final ficar a cargo dos parlamentares.

Para que o sistema de interatividade nas audiências não dependa somente da boa vontade de servidores e parlamentares, alguns projetos de resolução (PRS) têm sido apresentados a fim de institucionalizar as práticas participativas que ainda não são regulamentadas a fim de dar mais efetividade para a participação popular (BRASIL, 2019c, 2020a). O PRS 14/2020 inclui no Regimento do Senado a determinação de que todas as audiências públicas sejam transmitidas ao vivo pela internet. Por sua vez, o PRS 20/2019 propõe que seja obrigatório constar nas atas das audiências públicas e relatórios das proposições as contribuições dos cidadãos recebidas por meio do Portal e-Cidadania.

Esses dois projetos, juntamente com PRS 8/2011, que implementou a participação popular nas sabatinas (BRASIL, 2011b), demonstram que os próprios senadores têm assimilado a participação popular nos seus trabalhos e buscado integrá-la ao processo legislativo de forma regulada, para além de apenas concordarem com as iniciativas propostas pela burocracia da Casa Legislativa.

1.2. Eventos educativos

Além dos eventos anteriormente citados que fazem parte, de alguma forma, do processo legislativo, o Senado promove eventos de cunho educativo, que também têm gradualmente sido abertos à participação popular a distância

¹⁴ Texto original: “Today, *public* means *online*.”.

por meio do Portal e-Cidadania. São palestras, seminários, aulas-magnas, sessões do Programa Jovem Senador, cursos, programas de TV, entre outros, que ajudam a promover o debate sobre temas de interesse público. Embora não façam parte do processo legislativo, tais eventos democratizam o acesso a conteúdo e informações que seriam inacessíveis para a maioria da população. Viabilizar a participação popular em ações educativas também é um dos objetivos do próprio Programa e-Cidadania (BRASIL, 2018). Conforme Leston-Bandeira (LESTON-BANDEIRA, 2007), o Parlamento também é responsável pela educação política dos cidadãos, especialmente ao reforçar o aprendizado deles sobre políticas públicas e sobre o caráter da representação política.

Abaixo, a Tabela 2 traz o quantitativo de participações nos eventos educativos interativos que foram promovidos pelo Senado Federal até dezembro de 2022. Entre esses eventos, é interessante citar o Programa Jovem Senador, iniciativa que seleciona por meio de um concurso de redação um jovem de cada estado brasileiro para viver a experiência de ser um senador por uma semana dentro do Senado. Nesse período, os selecionados aprendem sobre processo legislativo, debatem propostas e aprovam três projetos que são encaminhados para a Comissão de Direitos Humanos (CDH) e avaliados pelos senadores, que decidem se os transformam em projetos de lei.

Tabela 2. Participação popular nos eventos educativos (2012-2022)

	Eventos educativos	Todos de eventos
Eventos realizados	219	3.132
Eventos com registro de perguntas/comentários	219	3.094
Eventos em que perguntas dos cidadãos foram lidas	160	1.679
Cidadãos participantes	2.648	41.069
Perguntas e comentários enviados pelos cidadãos	6.071	106.222
Perguntas e comentários lidos ao vivo	728	9.760

Fonte: Elaboração própria

2. Democratização e efetividade da participação popular

Como dito, a participação nos eventos interativos significa fazer perguntas, comentários e prestar informações, além da assistência passiva. Assim, a participação será efetiva se, no mínimo, as manifestações dos cidadãos forem lidas pelos senadores, convidados ou autoridades nos eventos. Para que isso aconteça

é preciso fazer as manifestações chegarem às mãos dessas autoridades durante os eventos. Um outro ponto relacionado a isso é a necessidade de que os interessados nos temas em debate no Parlamento tenham acesso às audiências públicas, algo importante de se considerar num país com uma quantidade ainda significativa de lares sem internet como o Brasil¹⁵.

Até 2017, a Coapec cuidava da moderação¹⁶ inicial das manifestações cadastradas no portal. À época, os assessores dos senadores e os secretários de comissões eram os responsáveis por imprimirem as manifestações para que fossem lidas pelos senadores. A partir de 2018, a Coapec passou a selecionar as melhores perguntas e comentários, imprimi-las e entregá-las nas mãos dos secretários de comissões durante todos os eventos, além de realizar a moderação inicial das manifestações. Essa mudança de rotina resultou em um aumento significativo no número de eventos em que perguntas são lidas, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3. Porcentagem de eventos com participações lidas¹⁷

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de eventos interativos (A)	56	94	306	386	464	387	601	230	346	261
Eventos com perguntas lidas (B)	35	41	125	132	144	241	445	136	216	164
(B/A) %	63%	44%	41%	34%	31%	62%	74%	59%	62%	63%

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de a Coapec selecionar algumas perguntas e comentários para impressão, todas as manifestações que passam pela moderação inicial ficam disponíveis no portal e acessíveis aos senadores e a qualquer pessoa interessada. Alguns parlamentares preferem selecionar as perguntas diretamente do portal ou receber a lista completa de perguntas e comentários registrados no evento, para ter uma visão geral da participação recebida. Assim, eles também têm uma ideia de quais são as preocupações principais do público interessado no tema,

15 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação, realizada em 2018 e divulgada em 2020, mostrou que 79,1% dos lares tinham acesso à internet. Já em 2022, o número de lares com acesso subiu para 90%. (BRASIL, 2020b, 2022b)

16 A moderação consiste em verificar previamente se as perguntas e comentários dos cidadãos respeitam os termos de uso do portal, o que significa basicamente verificar se não são ofensivas e se têm relação com o tema do evento.

17 Os dados de 2012 não foram incluídos por ter ocorrido somente um evento naquele ano.

demonstradas na repetição de perguntas e comentários. Nesse sentido, o número de manifestações lidas nos eventos tem oscilado pouco nos últimos anos, depois de um crescimento significativo em 2018, conforme a Tabela 4.

Tabela 4. Porcentagem de perguntas e comentários lidos nos eventos¹⁸

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de perguntas e comentários (A)	1.271	5.816	8.251	9.289	14.440	10.957	22.856	7.401	14.476	11.462
Perguntas e comentários lidos (B)	282	242	513	603	997	1.179	2.764	674	1.416	1090
(B/A) %	22,2%	4,2%	6,2%	6,5%	6,9%	10,8%	12,1%	9,1%	9,8%	9,5%

Fonte: Elaboração própria

Para que os participantes tenham ciência de que as suas perguntas foram lidas, a Coapec acompanha todos os eventos para poder registrar o momento exato em que cada manifestação ou cidadão é mencionado ao vivo. Assim, é gerado um botão sobre cada pergunta ou comentário lido. Ao clicar nesse botão, o vídeo do evento é levado ao momento exato em que o senador lê a manifestação. Todos os participantes dos eventos recebem uma notificação por e-mail após o encerramento para poder retornar à página do evento e visualizar o resultado. Nesse sentido, a prática corrobora achados da literatura sobre a importância do feedback aos cidadãos sobre sua participação no processo legislativo. Como afirma Leston-Bandeira sobre o sistema de petições do Parlamento Britânico, “independentemente de terem atingido o que queriam, os participantes são positivos sobre a experiência de participação se sentem que foram ouvidos” (2019, tradução nossa)¹⁹.

Outro incremento feito em 2018 foi a disponibilização de uma declaração de participação para todos os usuários que tenham feito pelo menos uma pergunta ou comentário no evento. Isso foi pensado para estimular a participação dos estudantes nos debates. A declaração, que contém as informações do evento e as perguntas e comentários feitos pelo usuário, pode ser aceita como comprovação para horas complementares nas faculdades (BRASIL, 2019b). Outra utilidade da declaração é a possibilidade de professores utilizarem os eventos interativos como recurso didático, como foi feito por um professor de pós-graduação da

¹⁸ Os dados de 2012 não foram incluídos por ter ocorrido somente um evento naquele ano.

¹⁹ Texto original: “Regardless of whether they had achieved what they were after, petitioners were positive about the experience of petitioning if they felt they had been listened to”

Universidade de Brasília, que usou uma audiência pública da Comissão de Meio Ambiente como atividade na sala de aula, para que seus alunos participassem do debate (BRASIL, 2022e).

A democratização do acesso ao debate à distância só é completa se possibilitar a participação daqueles que são excluídos digitalmente. Gomes elucida o que poderia ser a acepção do termo democratizar também nesse caso:

alcançar um público extenso para além dos públicos presenciais e restritos, mas também formar novos públicos para os assuntos políticos, oferecer mais e mais atualizados insumos para a formação da opinião e do debate públicos, dotar partidos e facções políticas de canais de expressão, permitir que os cidadãos tenham novas e mais eficientes formas de acesso à autoridade política etc. (GOMES, 2018, p. 264)

Como destaca Miguel (2014, p. 135), para que a democracia funcione é necessária a “difusão das condições materiais mínimas que propiciem, àqueles que o desejem, a possibilidade de participação na política.”. Para dirimir esse *digital divide* (GOMES, 2018), foi realizada em 2015 a integração entre o Portal e-Cidadania e a Ouvidoria do Senado para permitir a participação dos cidadãos nos eventos interativos por meio de ligação telefônica gratuita²⁰. Dessa forma, o participante fala qual é sua pergunta ou comentário pelo telefone e o atendente da Ouvidoria digita o texto no portal. Ao tratar de inserção de vídeo com testemunho como forma de participação em um fórum de discussão, Faria afirma que “*inputs* tais como esse podem representar contribuições autênticas e fiéis às ideias e sentimentos que talvez não pudessem ser expressos pelos mesmos participantes em formatos mais racionais e institucionalizados” (FARIA, 2015, p. 91). Essa afirmação também vale para a participação por telefone.

Desde o início da integração em 2015 até outubro de 2022, foram registradas 6.157 manifestações em 1.680 eventos interativos. O número de participações feitas pelo 0800 representa 6,2% do total registrado no portal entre 2015 e 2022. O número de eventos com participação por telefone chega a 56% dos eventos interativos do período (BRASIL, 2022e, f). Essa acessibilidade também é importante para aqueles que têm acesso a internet, mas não são ou não se veem aptos para participar digitalmente.

A partir dos dados de cadastros dos usuários que participaram por meio do telefone 0800 (BRASIL, 2022c), percebe-se uma preponderância na participação de

20 0800 061 22 11

peças com ensino médio, seguidas por cidadãos com ensino superior e fundamental. Ressalte-se que mais de 50 pessoas analfabetas participaram de alguma audiência pública. Se não fosse possível utilizar o telefone para isso, dificilmente esses cidadãos fariam suas opiniões chegarem às mãos dos parlamentares.

Outro ponto a ser destacado entre os participantes por via telefônica é a predominância de adultos maiores de 40 anos, que representam 92% dos usuários desse meio. Os mais jovens, até 39 anos, geralmente mais adaptados às novas tecnologias, são apenas 7,6% dos usuários via 0800. É importante notar ainda que o cidadão que participa por meio de ligação telefônica faz parte de um público notadamente alheio aos debates políticos institucionalizados na forma virtual. Outras experiências de participação popular no processo legislativo por meio da internet confirmam que a maioria dos participantes tem alto nível de escolaridade e renda, além de geralmente serem homens brancos. A única característica semelhante entre os cidadãos que participam de atividades políticas pela internet e os cidadãos que interagem com os eventos interativos pelo 0800 é o gênero. Pela via analógica, também há predominância de homens.

Com a finalidade de desburocratizar o acesso dos cidadãos à plataforma digital, o cadastro de usuários do Portal e-Cidadania consiste apenas de nome, e-mail e unidade federativa. É importante destacar que as pessoas participam por meio de ligação telefônica principalmente por estarem assistindo à TV Senado (canal aberto, tv por assinatura ou parabólica). Em todos os eventos interativos transmitidos pela TV, é exibido frequentemente o número do 0800, o endereço do Portal e-Cidadania e o *QR code*, juntamente com um convite para a participação popular (*call to action*).

Outro fator motivador para a participação é a exibição de perguntas e comentários dos cidadãos na tela durante o evento, principalmente quando são lidas pelos senadores. Assim, o cidadão enxerga a manifestação de outras pessoas e antecipadamente percebe que a participação dele pode ter algum resultado sobre a discussão. É uma forma simples de feedback que pode atrair uma participação daqueles que se interessam pelo tema.

Comentários finais

Conforme demonstrado, os cidadãos que participam de audiências públicas e demais eventos por meio do Portal e-Cidadania têm mais chances de realmente tomarem parte no debate do que aqueles que estão presencialmente no local do evento. Nesse sentido, os eventos interativos servem para democratizar o acesso passivo e ativo à discussão legislativa, contornando alguns problemas

identificados pela literatura na dinâmica das audiências públicas realizadas nas Casas Legislativas e sua centralização na figura dos parlamentares (BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018; BERNARDES; BARROS, 2010). Na forma passiva, é clara a capacidade de se alcançar mais pessoas com a transmissão do evento pela internet ou pela televisão. Na forma ativa, a participação à distância tem se mostrado mais eficaz e democrática do que a mera participação de “corpo presente” no Senado, como público de auditório.

A diversificação nos eventos interativos, com possibilidade de participação em palestras, seminários, cursos etc., atende aos objetivos do Programa e-Cidadania, que abrangem a ampliação do conhecimento dos cidadãos sobre o Senado, o fomento da participação da sociedade nos temas legislativos e o estímulo ao engajamento da população no processo democrático.

Um possível efeito positivo da ampliação da participação popular nos eventos é o aumento da confiança dos participantes na instituição e na democracia (BARROS; MARTINS, 2017; LESTON-BANDEIRA, 2014), ainda que esses efeitos sejam difíceis de medir de forma acurada na população brasileira, haja vista que o interesse nas ferramentas institucionais disponibilizadas pelas Casas Legislativas ainda é percentualmente pequeno em relação, por exemplo, ao público que trafega pelas plataformas de redes sociais²¹.

Porém, um fator importante dentro desse processo de engajamento com o Parlamento é o fato de a maioria dos Eventos Interativos serem diretamente ligados ao processo legislativo. Dessa forma, o cidadão percebe que sua participação pode ser incluída no processo legislativo e pode ter algum efeito nos debates e, quiçá, na tomada de decisão dos legisladores. Ainda que o exercício da função educativa pelos parlamentos seja relevante em termos sociais, acreditamos que a percepção de resultados mais imediatos de sua participação sobre a elaboração legislativa pode ser uma motivação importante para o cidadão.

A tendência de abertura à participação popular nos eventos do Senado, com a previsão normativa para que isso aconteça, e a integração entre vários setores para que a participação seja possível e tenha maior visibilidade são indicadores que demonstram a consolidação da interatividade como padrão na instituição.

Outro fator importante é que, por serem eventos oficiais, eles representam o discurso institucional dos atores políticos e da própria instituição. Dessa forma,

21 Segundo a pesquisa *Global Statshot Report*, de julho de 2020, há 3,96 bilhões de usuários de mídias sociais no mundo (51% da população). No Brasil, são 138,6 milhões de pessoas (66% da população). Disponível em: <http://bit.ly/3qb7Url>.

a imagem do Senado pode ser melhorada junto ao público que interage nesses eventos e, de alguma forma, percebe o efeito de sua participação no debate político, tendo uma pergunta respondida, por exemplo, reforçando valores de inclusão, transparência e democracia.

Outro ponto positivo nessa dinâmica a partir dos dados coletados é o aumento no número de eventos em que a participação dos cidadãos é lida publicamente e o aumento no número de perguntas lidas, o que representa um *feedback* positivo para o participante e demonstra que os parlamentares estão aceitando e se habituando a essa nova forma de interação com o público. É perceptível também a semelhança entre o que uma pessoa pode fazer à distância nesses eventos e o que os senadores fazem. Ambos, representantes e representados, assistem, perguntam e comentam durante os eventos. Ambos ouvem e são ouvidos. E isso constitui um princípio básico da Democracia Representativa: o diálogo permanente entre parlamentares e cidadãos.

Referências Bibliográficas

- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; REHBEIN, Malena. Brazilian Parliament and Digital Engagement. **Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 4, 2016.
- BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, 2017.
- 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**, v. 26, p. 131-185, 2018.
- BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, n. 2, p. 260-272, 2010.
- BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 91-107, 2016.
- BRAGA, Sérgio Soares. Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias? Um estudo sobre a informatização dos Órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRASIL. **Ato da Comissão Diretora nº 18, de 2014**. Disponível em: <<http://bit.ly/2Z5Zky8>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Ato da Mesa nº 3, de 2011**. 2011 a. Disponível em: <<https://bit.ly/2NgdPgD>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Autoridades aprovadas**. Disponível em: <<https://bit.ly/3FwDV77>>. Acesso em: 5 dez. 2022a.

BRASIL. **Comissões**. Disponível em: <<https://bit.ly/3d49Td8>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://bit.ly/36ZE0yO>>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Internet chegou a 90% dos domicílios brasileiros no ano passado.

Serviços e Informações do Brasil, Brasília, 19 set. 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3VV3xjE>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Notas Taquigráficas da Sessão de Debates Temáticos**. Disponível em: <<https://bit.ly/3aS23RI>>. Acesso em: 5 dez. 2022a.

BRASIL. **Parecer (SF) nº 128, de 2019 sobre a Sugestão nº 6, de 2016**. 2019 a. Disponível em: <<https://bit.ly/372W0YP>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. Participação em audiências públicas interativas rende horas de curso para estudantes. **Senado Federal**, Brasília, 5 jun. 2019b. Disponível em: <<http://bit.ly/3adhqVr>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Participantes nos eventos interativos pela Ouvidoria**. Brasília: [s.n.], 2022c. Disponível em: <<https://bit.ly/3VZTXMu>>. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. **Portal e-Cidadania**. Disponível em: <www.senado.leg.br/ecidadania>. Acesso em: 5 dez. 2022d.

BRASIL. **Projeto de Resolução do Senado nº 8, de 2011**. 2011 b. Disponível em: <<https://bit.ly/3a7X4wq>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Projeto de Resolução do Senado nº 14, de 2020**. 2020 a. Disponível em: <<https://bit.ly/2UGG4Fo>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Projeto de Resolução do Senado nº 20, de 2019**. 2019 c. Disponível em: <<https://bit.ly/3q9IVpx>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/3UBHjSC>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. 1970. Disponível em: <<http://bit.ly/3d4Pgxt>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Regulamento Administrativo**. 2018, p. 65–66. Disponível em: <<http://bit.ly/372Rl9h>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Relatório do Portal e-Cidadania**. Brasília: [s.n.], 2022e. Disponível em: <<https://bit.ly/2MLJmqw>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Relatório dos Eventos Interativos**. Brasília: [s.n.], 2022f. Disponível em: <<https://bit.ly/3cZOJwM>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 19, de 2015**. 2015 a. Disponível em: <<http://bit.ly/3rEyI3s>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF**. Disponível em: <<http://bit.ly/3jDPjS9>>. Acesso em: 5 dez. 2022b.

BRASIL. **Sessão de Debate Temático sobre a Terceirização**. Disponível em: <<http://bit.ly/3jDZ6aW>>. Acesso em: 5 dez. 2022b.

BRASIL. Um em cada 4 brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa. **Agência Brasil**, Brasília, 29 abr. 2020b. Disponível em: <<http://bit.ly/2Z4rqK9>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CHADWICK, Andrew. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance. *I/S: Journal of Law and Policy for the Information Society*, v. 5, n. 1, p. 9–42, 2009.

FARIA, Cristiano Ferri Soares De. **O parlamento aberto na era da Internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** 1. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. e-book Kindle ed. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia? *In*: MIGUEL, LUIS FELIPE; BIROLI, FLÁVIA (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Editora Hucite, 2010. p. 241–259.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Policy and Politics: Can You Make A Difference When You Sign An E-Petition? **Discover Society**, 4 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3F7rBsH>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The impact of the internet on parliaments: A legislative studies framework. **Parliamentary Affairs**, v. 60, n. 4, p. 655–674, 2007.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The pursuit of legitimacy as a key driver for public engagement: The European Parliament case. **Parliamentary Affairs**, v. 67, n. 2, p. 415–436, 2014.

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

MALAMUD, Carl. By the People. *In*: LATHROP, DANIEL; RUMA, LAUREL (Org.). **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. e-book Kindle ed. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010. .

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abilio. Dilemas na Apropriação das TICs pela ALMG: Uma análise sobre a percepção dos gestores. *In*: MENDONÇA, RICARDO FABIANO; PEREIRA, MASCUS ABÍLIO; FILGUEIRAS, FERNANDO (Org.). **Democracia digital. Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MITOZO, Isabele Batista. **E-Participação nos Parlamentos: desenvolvimento e uso de Iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House Of Commons britânica**. 2018. Tese de doutorado – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SIMON, Julie *et al.* **Digital Democracy: The tools transforming political engagement**. London: [s.n.], fev. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3a4LOB3>>. Acesso em: 5 dez. 2022.