

Comunicação pública, participação social e representação política: a experiência recente da Câmara dos Deputados¹

Antonio Teixeira de Barros²

Cristiane Brum Bernardes³

Malena Rehbein Rodrigues⁴

Resumo:

Analisa a relação entre comunicação, transparência e democracia, a partir de um estudo sobre a experiência recente da Câmara dos Deputados (final da década de 1990 e início dos anos 2000), quando foi reformulado seu sistema de informação e divulgação, com o advento das chamadas novas mídias. O parlamento brasileiro conta com um sistema híbrido de comunicação que combina ferramentas de jornalismo, comunicação institucional e interatividade com o cidadão. A instituição dispõe de uma diversidade de veículos (rádio, TV, jornal impresso e mídias digitais) e de canais de interatividade e participação (telefone, e-mail, redes sociais, audiências públicas interativas). Contudo, a eficácia política desse sistema é comprometida pela falta de um projeto político e institucional capaz de permitir o diálogo com a sociedade e oferecer respostas efetivas aos cidadãos.

Palavras-chave: Comunicação pública; Comunicação e democracia; Comunicação e Transparência; Comunicação e interatividade; Comunicação e participação política.

Abstract:

It analyses the relation between communication, transparency and democracy, based on a study about a recent Chamber of Deputies experience (by the end of the 90s and the beginning of the new millennium) on changes in its information and publicity system, after the implementation and growth of the new media. The Brazilian Parliament has an hybrid communications system which matches journalism tools, institutional communication and interactivity to citizens. The Chamber has traditional media (radio, TV, print and digital) as well as interactive and participative channels (telephone, e-mail, social media, interactive public audiences/meetings). Despite of this, the political efficacy of the system is undermined by the lack of a political and institutional project able to ensure the dialogue between parliament/politicians and society and, as a consequence, offer effective answers to Brazilian citizens.

¹ Trabalho apresentado no GT2 – Comunicação pública, popular ou alternativa, IV Encontro Nacional da ULEPICC-Brasil.

² Mestre em Comunicação (UnB) e doutor em Sociologia (UnB), pesquisador e docente do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR/ Câmara dos Deputados, e-mail: antonibarros@gmail.com

³ Mestre em Comunicação e Informação (UFRGS) e doutora em Ciência Política (IESP/UERJ), pesquisadora e docente do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR/ Câmara dos Deputados, e-mail: cris.brum@gmail.com

⁴ Mestre em Comunicação (UnB) e Teoria Política Contemporânea (Univ. Westminster) e doutora em Ciência Política (IESP/UERJ), pesquisadora e docente do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR/ Câmara dos Deputados, e-mail: malena.rehbein@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

No contexto de consolidação e aprofundamento do sistema democrático brasileiro, o Poder Legislativo enfrenta alguns desafios específicos, tais como maior visibilidade institucional, interação com a sociedade civil e transparência de suas ações políticas. Trata-se de três aspectos intrinsecamente relacionados, uma vez que visibilidade implica transparência e interação é essencial para a política, atividade realizada “entre os homens” como define Hannah Arendt (1983), ou seja, construída pelas relações e interações entre pessoas, o que levou, historicamente, ao atual modelo de democracia representativa.

Nessa perspectiva, a comunicação pode favorecer a atuação política e social do Parlamento e contribuir para o fortalecimento da esfera pública, entendida como um espaço no qual as demandas e reivindicações sociais são exteriorizadas. Isso porque a visibilidade institucional, a transparência política e a interação social constituem elementos indispensáveis para o fortalecimento dessa esfera pública e, por extensão, da democracia. Assim, cumpre delimitar o objetivo do texto: analisar como as novas tecnologias de comunicação e as mídias institucionais são empregadas pela Câmara dos Deputados para estimular experiências de participação social e deliberação pública, procurando verificar suas potencialidades e limitações. Cabe examinar ainda como esses elementos são articulados institucionalmente de modo a incentivar a transparência política e a participação dos cidadãos na agenda do Poder Legislativo.

O foco específico do texto, portanto, inclui as estratégias de divulgação e de visibilidade política e de comunicação institucional (interatividade) utilizadas pela Câmara para dar suporte às ações voltadas para o aperfeiçoamento da democracia política. Tal escopo pode ser expresso nas seguintes questões: (a) como se caracterizam os principais mecanismos de comunicação e divulgação institucional da Câmara para estimular a participação democrática e promover a interação com a sociedade civil? (b) Como a comunicação pode contribuir para consolidar projetos de transparência política e de participação social?

IV Encontro Nacional da Ulepicc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

As novas mídias legislativas e seus respectivos canais de interatividade foram criados com base em duas razões principais, as quais podem ser tomadas como pressupostos e justificativas iniciais para o estudo proposto, a saber: (1) o argumento baseado no princípio constitucional da publicidade; (2) a contraposição à agenda negativa da mídia privada sobre o Poder Legislativo. A publicidade em relação às ações de governo já foi devidamente defendida por Norberto Bobbio, segundo o qual “o poder político é o poder público (...) mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (2005, p. 28). Para Bobbio, a República diferencia-se dos regimes autoritários ou absolutistas exatamente porque há um controle público do poder e a livre formação de uma opinião pública (2005, p.28).

Para garantir o princípio constitucional da publicidade dos atos públicos, os governos desenvolveram uma série de estratégias de visibilidade, as quais resultaram em sistemas públicos de informação e transparência, como o que é mantido pela Câmara dos Deputados. Desse modo, um sistema público de interação política não se sustenta apenas com a emissão de informação para o cidadão, mas com atividades que tenham por objetivo implementar a participação democrática dos receptores e usuários dos serviços de informação oferecidos. Afinal, a visibilidade é da natureza do poder, como destaca Thompson (1995).

Se a legitimidade é essencial para qualquer regime político, mais ainda em um regime democrático, que conta com a participação dos cidadãos no próprio governo, mesmo que sob forma representativa. Estrategicamente, o conhecimento dos públicos com os quais se relaciona é essencial para a sobrevivência de qualquer instituição, seja pública ou privada. O estabelecimento de canais de comunicação com esses públicos é, portanto, inevitável. Mas a comunicação institucional também é essencial para divulgação do conhecimento sobre a instituição e para que o cidadão tenha canais de acesso aos que comandam as suas decisões. Dessa forma, melhorias nos processos e mudanças de procedimentos podem ser realizadas com base nas opiniões dos usuários dos serviços da entidade ou órgão.

Em uma instituição do Estado, a comunicação assume um caráter ainda mais público e amplo, pois o interesse primeiro da instituição é a continuidade da prestação do serviço ao cidadão. Segundo Pierre Zémor, uma das finalidades principais da comunicação pública, isto é, aquela feita pelas instituições públicas, é exatamente o

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

esclarecimento da população sobre o funcionamento institucional, dos valores e funções das diferentes instituições e sobre os debates dos projetos de mudança institucional e de políticas públicas (Zémor, 1995). A partilha de informações de utilidade pública, portanto, é um dos objetivos centrais da comunicação pública (Zémor, 1995).

Na esteira de tais reflexões, seguimos a ideia de que a informação política é essencial para a democracia e o exercício da cidadania. No caso específico de sistemas públicos de comunicação, como afirma Zémor, as mensagens são emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, da mesma forma como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. Logo, esta comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão e as informações que divulga são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica transparência (Zémor, 1995).

A importância do estabelecimento de canais de comunicação entre sociedade e instituições políticas é um dos pontos destacados pelos teóricos que criticam as concepções liberais de democracia, em especial aquelas relacionadas à democracia representativa. Daí a necessidade de criação de ferramentas que possibilitem a participação da população nas decisões políticas. O papel da comunicação nessa perspectiva é estratégico, uma vez que o processo político se apoia, decisivamente, na atividade comunicativa colocada em prática na sociedade, com possibilidades de interação e deliberação pública (Habermas, 1995). A comunicação necessária à deliberação pública inclui os atores periféricos ao sistema político, tais como grupos marginalizados e excluídos do sistema representativo formal. Afinal, a combinação de veículos de informação com a oferta de canais de interatividade podem estimular a participação social e alimentar a cultura cívica.

2 A COMUNICAÇÃO E A FUNÇÃO DE TRANSPARÊNCIA POLÍTICA

A Câmara dos Deputados, ao institucionalizar um sistema de comunicação com rádio, TV, jornal impresso, agência *online* de notícias e um sistema de comunicação institucional e relações públicas, baseia-se no princípio constitucional de que o cidadão tem direito à publicidade dos atos, decisões e demais atividades legislativas. Afinal, em tese, o trabalho de toda instituição pública deve ser acessível à sociedade ⁵. A criação

⁵ Segundo o §1º do artigo 37 da Constituição Federal, “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

dos veículos da Câmara baseia-se, ainda, no diagnóstico de que é dever da instituição complementar a atuação da imprensa na publicização das atividades parlamentares, buscando compensar as deficiências da mídia privada como instrumento da comunicação pública.

O sistema de comunicação da Câmara é gerido pela Secretaria de Comunicação (Secom), órgão que responde diretamente à Presidência da Casa. A implantação desse sistema começou em 1961, antes da ditadura militar, com serviço de radiodifusão responsável pelo informativo inserido no programa radiofônico *A Voz do Brasil*⁶. Em alguns poucos estudos realizados sobre o sistema de comunicação do Poder Legislativo no Brasil, os canais e emissoras são vistos como “um instrumento auxiliar” no processo de construção da efetiva participação popular na política (Renault, 2004, p.136), “potencialmente” importantes para a ampliação das práticas democráticas (Jardim, 2006). Segundo esses estudos (Freitas, 2004; Jardim, 2006; Renault, 2004; Santos, 2005), a aproximação entre Parlamento e sociedade seria uma das razões primordiais para a criação de tais instrumentos de divulgação.

Depois de uma série de reformulações e adaptações feitas durante o processo de redemocratização e a partir do trabalho de comunicação da Assembleia Constituinte, o sistema foi estruturado nos moldes atuais no final da década de 1990, com a criação da Secretaria de Comunicação (Secom) em 1998. A reestruturação da secretaria foi acelerada depois da criação das emissoras de televisão e rádio da Câmara. A divulgação das atividades da Assembleia Nacional Constituinte, depois de mais de 20 anos de ação legislativa sob a ditadura militar, deu impulso às necessidades de comunicação do Congresso Nacional e de abertura do Poder Legislativo para a sociedade.

A partir dos anos 2000, a Secom ampliou seu foco de atuação, com o objetivo de ouvir e receber as demandas dos cidadãos por meio de canais diferenciados de interatividade. Além dos veículos de comunicação, portanto, a Secom mantém uma série de ferramentas para divulgação institucional e comunicação com o público, tais como as páginas informativas no Portal da Câmara, as visitas guiadas ou as atividades de relações públicas, um portal infantil (www.plenarinho.gov.br), um serviço de atendimento telefônico gratuito ao cidadão (0800 619 619), um sistema de atendimento

constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

⁶ O programa, com duração de uma hora, reúne noticiário dos Três Poderes, com 20 minutos para a Câmara.

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

por e-mail para todos os departamentos, veículos de comunicação e demais áreas políticas e administrativas.

3 OS CANAIS DE INTERATIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

De forma abrangente, os canais de interatividade utilizados pela Câmara atualmente podem ser incluídos na seguinte categoria: esfera institucional-burocrática, que abrange os canais gerenciados pela própria instituição legislativa, tais como e-mail institucional (Fale Conosco), serviço telefônico gratuito (0800), Ouvidoria Parlamentar, audiências públicas, perfis em redes sociais e demais mecanismos oferecidos por mídias institucionais. Trata-se, portanto, de uma tipologia muito ampla, mencionada aqui apenas a título de mapeamento, para que se tenha a visão de conjunto. Para a análise, nos deteremos à esfera institucional, composta pelos projetos e canais que se coadunam com alguma iniciativa com respaldo institucional. A política institucional para estimular a participação social foi reforçada pela Câmara dos Deputados após a aprovação da Lei da Ficha Limpa e a Lei de Acesso à Informação.

4.2 Canais institucionais de interatividade

Na impossibilidade de um mapeamento completo dos canais de interatividade e participação mantidos pela Câmara, selecionamos os mais expressivos e de maior impacto social:

E-democracia

O programa E-democracia foi criado em 2009, com o objetivo de transformar-se em uma espécie de rede social na internet – ou comunidades virtuais - para estimular a participação popular na formulação e no debate de propostas legislativas, além de informar o andamento das matérias em discussão. A ferramenta permite à população apresentar sugestões sobre propostas em tramitação, elaborar minutas de projetos de lei de forma colaborativa e compartilhar informações que contribuam para as discussões. Esse novo instrumento foi criado com o objetivo de obedecer aos princípios básicos da democracia participativa, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, ao mencionar os referendos e plebiscitos e a participação popular na formulação de propostas legislativas.

IV Encontro Nacional da Ulepicc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

Até o início de março havia mais de 10 mil cidadãos cadastrados nas comunidades virtuais do e-Democracia⁷, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 1: Comunidades do e-Democracia

Comunidades	Membros
Espaço Livre	10.752
LAN Houses	907
Mudança do Clima	801
Estatuto da Juventude	515
Política sobre Drogas	265
Código de Processo Civil	207
Segurança na Internet	188
Simpósio da Amazônia	145
Política Espacial Brasileira	118
Obrigatoriedade do Diploma de Jornalista	109
Sistema Único de Saúde	93
Combate ao Trabalho Escravo	92
Juventude e Cultura	69
Catástrofes Climáticas	46
Voz da Criança e do Adolescente	43

Um exemplo considerado muito exitoso foi o debate em torno das reformas no Código de Processo Civil, por meio de consulta pública. Em pouco mais de um mês de criação, o projeto recebeu cerca de 12 mil acessos, com 229 sugestões ao texto. Para o documento final, o relator-geral e os cinco sub-relatores chegaram a analisar 900 emendas apresentadas por deputados (66% do total), 376 contribuições feitas pela comunidade virtual do CPC no portal [e-Democracia](#) (27,5% do total) e 90 sugestões enviadas por cidadãos via e-mail (6,5% do total).

Em agosto de 2010, o e-Democracia foi selecionado entre as 20 melhores experiências de democracia do mundo pelo *Vitalizing Democracy through Participation*, programa da fundação alemã Bertelsmann Stiftung. Estavam concorrendo 158 projetos de 36 países. Segundo Faria (2012), os projetos de e-Democracia institucional, isto é, aqueles desenvolvidos pelo Estado, têm como vantagem o fato de facilitarem a relação do canal de participação com os processos internos de cada organização pública. O autor acredita que, assim, “permitiriam impacto efetivo na tomada de decisão, embora apresentem também uma série de limitações, principalmente quanto à acessibilidade das pessoas a esses canais, e outros problemas expressos no desenvolvimento de tais práticas” (Faria, 2012, p.246). Uma das dificuldades

⁷ Os cidadãos podem se cadastrar em mais de uma comunidade do e-Democracia.

IV Encontro Nacional da Ulepicc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

verificadas no processo de implantação da ferramenta na Câmara dos Deputados foi uma “tensão crescente entre a nova lógica de fluidez da informação e da interação social com a solidez das instituições públicas baseadas no modelo weberiano de organização administrativa hierárquica e procedimental” (Faria, 2012, p. 248). Segundo o autor, diversos órgãos da Câmara precisaram se adaptar a novas demandas geradas pelo e-Democracia, o que resultou em resistências entre os próprios servidores⁸.

Portal corporativo

O portal corporativo⁹ (www.camara.gov.br) existe desde o ano de 2000 e seu conteúdo é gerenciado por um comitê de especialistas e técnicos das diferentes áreas de informação da Câmara. Ainda não há dados sistematizados sobre as ferramentas de participação digitais, mas alguns estudos começam a analisar o uso desses canais pela Câmara. Barros et al. (2009), Marques (2010; 2011) e Miola (2011) destacam vários instrumentos de participação política presentes no Portal da Câmara, tais como e-mails e formulários, chats, enquetes, comentários em notícias e fóruns públicos, ao mesmo tempo em que analisam o uso realmente efetivado de tais canais. Marques menciona que, em 2006, por exemplo, o serviço Fale Conosco recebeu mais de 92 mil mensagens (Marques, 2011, p.105). Diante desse número e para agilizar o processo de resposta, o Fale Conosco encaminha as mensagens aos diferentes setores, que fornecem as respostas diretamente aos usuários.

Em pesquisa realizada na Universidade Federal do Paraná (UFPR), o Portal da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br) foi considerado, entre os parlamentos da América do Sul, o que apresenta maior grau de interatividade com o público. Conduzida por Sérgio Braga (2008), a pesquisa analisou a informatização dos órgãos legislativos no continente. Ao mapear os mecanismos criados para permitir a “comunicação vertical” com a opinião pública, Braga constatou que o portal da Câmara cumpre 94% dos critérios estabelecidos para medir o grau de interatividade dos portais analisados (são considerados mais de 200 itens). Na avaliação global do grau de informatização dos legislativos, o portal da Câmara também ficou em primeiro lugar, com 95,3%, seguido do Congresso do Peru, com 89%, e do Senado brasileiro, com 80,9%. Alcançando nota máxima (100%) em navegabilidade, o portal é hoje uma

⁸ Não é objetivo fazer uma análise exaustiva da ferramenta E-Democracia. Para mais detalhes, ver: Faria (2012).

⁹ O Portal da Câmara é citado por Braga (2008) como o de maior potencial de transparência política na América Latina, devido ao seu conteúdo. A Organização das Nações Unidas em *survey* sobre *e-government* também o cita como caso típico de experiência digital bem sucedido (Marques, 2010).

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

referência entre os que oferecem conteúdo político. Em 2011, o número de acessos atingiu 16 milhões de acessos, com média mensal de 1,325 milhão. Entre os assuntos mais consultados: notícias (35%); informações sobre projetos de leis em tramitação (28%); informações sobre os parlamentares (13%); atividades das comissões (6%).

No âmbito do Portal, destaca-se a *Agência Câmara de Notícias Online*, que oferece vários canais que propiciam a participação da sociedade. Entre as ferramentas digitais estão: serviço Fale Conosco; enquetes em todas as matérias sobre apresentação de projeto de lei; chats; comentários de leitores sobre matérias; envio dos comentários feitos diretamente aos deputados citados nas matérias para eles, por meio de um link de sua página na internet; envio de perguntas a participantes de audiências públicas.

Periodicamente, os dados coletados em enquetes e chats são repassados às comissões em que os temas estão sendo tratados. De 2005 a fevereiro de 2012 foram contabilizadas 129 enquetes. Havia 12 enquetes ativas, contabilizando um total de 16.586 votos. Temas polêmicos recebem participações expressivas. A união homoafetiva, entre as enquetes já desativadas, chegou a 19.268 votos; a utilização de cotas, a 12.850 votos. O número de chats – que geralmente são feitos com relatores de projetos importantes - até a mesma data era de 61. A média mensal de comentários de notícias é de 2.500; e de opiniões enviadas aos deputados citados é de 30 por dia.

Redes sociais

Agência, TV, Rádio e Jornal da Câmara, e-Democracia, Plenarinho (página infantil de informações legislativas) e programas específicos da TV Câmara mantêm cadastros no twitter. Além desses, vários veículos também têm perfis no Facebook e no Orkut, conforme mostra o **Quadro 2**, com os dados computados até o dia 08/03/12. O Twitter é o campeão de participações com 186. 519 seguidores. É importante ressaltar que este levantamento diz respeito apenas às redes sociais mantidas pela Secretaria de Comunicação. Isso significa que os perfis de comissões, de órgãos administrativos e o perfil geral da própria Câmara¹⁰ não estão incluídos no levantamento.

QUADRO 2: Redes sociais da SECOM

CANAL DE PARTICIPAÇÃO	Nº SEGUIDORES TWITTER	Nº AMIGOS ORKUT	Nº AMIGOS FACEBOOK
-----------------------	-----------------------	-----------------	--------------------

¹⁰ Em março de 2012, o perfil da Câmara no twitter chegou a cem mil seguidores, conforme dados divulgados pela intranet da instituição.

IV Encontro Nacional da Ulepicc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

Assessoria de Imprensa da Câmara	18.123	-	-
Câmara dos Deputados	104.110		
Agência Câmara	31.971	-	3559
TV Câmara	14.722	552	5.514
Jornal da Câmara	3.462	-	-
e-Democracia	1.638	246	22
Prog. Câmara Ligada (TV)	1.129	-	811
RP Câmara	1.152	-	-
Rádio Câmara Jornalismo	7.104		404
Rádio Câmara Cultural	-	-	646
Plenarinho	716	37	86
Prog. Participação Popular (TV)	387		
Edições Câmara	382		
Biblioteca Digital	104		613
Secom		100	
Prog. Expressão Nacional (TV)	465	-	-
Comissão de Direitos Humanos	1.054	-	3
Cefor Câmara	-	151	-
Cesam Câmara	-	117	-
Secretaria de Comunicação		105	
TOTAL	186.519	1.308	11.658

Até o final de 2011, também havia cinco blogs mantidos por diferentes setores da Casa. Dois deles eram de programas de TV Câmara, um de comissão, uma para o setor que promove a visita cívica ao Congresso e outro para a Comissão Mista do Mercosul.

Disque-Câmara

Criado em 1998, o serviço de atendimento à população, pelo 0800-619619 e o pelo Fale Conosco, até 2011 totalizou 5.124.310 (cinco milhões, cento e vinte e quatro mil e trezentos e dez) atendimentos. Quase 75% dessas manifestações dos cidadãos foram considerações sobre proposições legislativas, ou seja, sobre propostas em análise pelos deputados. Esse dado deixa claro que o eleitor sabe exatamente qual é a função desse canal de contato com a instituição. Em primeiro lugar, seu objetivo é manifestar sua opinião, buscando influenciar a decisão parlamentar sobre os assuntos que lhe interessam.

Há bastante interesse também em tirar dúvidas sobre comissões, deputados, propostas e serviços da Câmara (10,9%). Muito mais do que em fazer solicitações a deputados e comissões (2,8%) ou críticas e elogios a serviços (1,2%). Solicitações, reclamações, sugestões e denúncias, em conjunto, não chegam ao mesmo patamar, mas

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

também compõem o mosaico de tipos de participação possíveis por meio do Disque-Câmara. Ou seja, presume-se que o público do 0800 não tem interesse em uma relação pessoal com parlamentares, mas deseja usar o canal para fazer pressão política sobre os parlamentares. De certa forma, ainda que não haja igual participação de todos, umas das características da esfera pública de Habermas, há de fato uma tentativa de diálogo, participação, e de influenciar na decisão parlamentar, preceito fundamental da democracia deliberativa.

Chama atenção ainda a conotação positiva da participação¹¹, com o foco no acompanhamento dos debates e a tramitação de projetos de leis, com 74,7% das manifestações. A participação negativa apresenta percentuais baixíssimos: 1,2% para reclamações e críticas e 0,1% de denúncias. Considerando a imagem negativa do Poder Legislativo perante a opinião pública, esse elevado grau de participação positiva chama atenção e mereceria ser aprofundado (em outro artigo, talvez).

5 CONCLUSÕES

O principal desafio da instituição para os próximos anos é encontrar uma forma de fazer com que os dados conseguidos pelos mais variados meios possam ser organizados de modo a realmente produzir resultados no processo legislativo e completar o diálogo já iniciado com a sociedade. Por enquanto, só a sociedade tem se manifestado, praticamente de forma unilateral, sem resposta e efetiva eficácia política por parte da instituição. Com tal configuração nem é possível considerá-los canais de participação social no sentido estrito do termo, mas mecanismos de manifestações da população, sem o devido retorno da instituição. Marques (2011) ressalta esse ponto em sua análise das ferramentas disponíveis no Portal da Câmara. Para o autor, apesar da variedade e da participação de parlamentares em interação direta com os usuários em alguns canais, as ferramentas “possuem baixo poder de influência no que se refere ao direcionamento da produção da decisão política” (Marques, 2011, p.114).

Isso porque não há, principalmente, igualdade de acesso a todos os canais e nem efetiva capacidade de influenciar os representantes. Aqui devemos chamar atenção para uma única exceção: o e-Democracia. Como este canal já direciona as questões para

¹¹ Considera-se participação positiva, para efeitos da análise aqui exposta, as manifestações que fogem ao escopo de crítica, reclamação e denúncia, ou seja, que expressam o desejo do cidadão de acompanhar o processo legislativo e tentar interferir no processo decisório. A participação negativa seria, portanto, aquela cujo foco são as queixas e críticas, isto é, o que reforça a imagem negativa do Congresso Nacional.

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

temas específicos, com a participação comprometida dos parlamentares envolvidos (são eles que pedem a discussão pública e, com isso, se comprometem a dar uma resposta), o resultado é garantido, nos relatórios dos projetos, que são disponibilizados à comunidade que os discutiu. Desta forma, o público que o acessa geralmente é especializado no tema em questão. Os demais canais são mais utilizados como desabafo ou pressão para interesses de grupos corporativos.

Porém, como enfatiza Marques, “não adianta dar voz e oportunidades de expressão e discussão aos usuários se a eles não se demonstra, também, seriedade na consideração das contribuições encaminhadas” (2011, p.116). Na mesma linha de raciocínio, Faria também destaca que, na maioria das experiências de democracia eletrônica legislativa, há pouca definição das implicações efetivas do resultado da participação. O que pode ampliar “a tendência de diminuição de participação após o alcance de determinado ápice, quando os participantes começam a perceber a falta de repercussão de suas contribuições” (Faria, 2012, p.265).

Em suma, falta a definição mais clara de um arranjo institucional, a partir de uma aliança estratégica entre os dirigentes da esfera política e os gestores dos sistemas burocráticos de interatividade, além de interesse dos partidos, lideranças e comissões. Em outras palavras, para que a participação social seja valorizada e possa produzir eficácia política, seria necessário que a instituição construísse condições internas, priorizando um arranjo institucional de base racional, pautado na ética da responsabilidade e respaldado por um planejamento estratégico eficiente, incluindo um sistema de avaliação permanente dos canais de interatividade¹². Portanto, não basta descrever e caracterizar os instrumentos de interatividade e participação. É necessário refletir sobre as perspectivas da interação nas instituições legislativas e como tornar o parlamento atraente do ponto de vista da participação social, além de discutir os fatores que podem motivar ou dificultar a interação do cidadão com as instituições legislativas.

Por outro lado, apesar dessas limitações, é inegável que a interatividade tende a ser cada vez mais valorizada politicamente, à medida que passar a permear as principais formas de manifestação da política. A interação é motivada por vários fatores, com destaque para o interesse e a confiança, os quais, no caso da política, em especial a atividade parlamentar, constituem dois grandes obstáculos, tendo em vista a notória

¹² Recentemente a Secretaria de Comunicação Social criou uma Coordenação de Participação Popular para tentar sistematizar, avaliar e interpretar os dados de interação, para que eles possam ser disponibilizados e aproveitados pelos parlamentares no debate e efetivação de políticas.

IV Encontro Nacional da Ulepícc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

falta de interesse e a desconfiança da sociedade em relação ao Poder Legislativo. A participação está diretamente associada à visibilidade e à transparência, elementos resultantes dos consensos e acordos tecidos no âmbito das negociações políticas.

O balanço das iniciativas da Câmara pode ser considerado positivo por um lado, dado o mérito das medidas tomadas até agora, o potencial dos veículos de informação e dos canais de interatividade e o atual contexto sociocultural em que as tecnologias digitais se apresentam como um amplo horizonte de redefinição da relação do cidadão com o Estado e com as instituições legislativas em especial. Entretanto, por outro lado, fica a ressalva sobre a eficácia política desses instrumentos de divulgação e de participação para a democracia representativa em sua dimensão deliberativa/participativa. Até o momento, a ênfase da instituição tem sido na oferta de canais para receber manifestações da sociedade, mas isso, por si só, não garante participação do cidadão nos processos decisórios. Faltam, portanto, mecanismos para fazer com que a participação seja levada aos gabinetes parlamentares, ao conhecimento dos representantes políticos e assegurar que haja resposta à sociedade. Mas, para isso, é preciso ainda despertar o interesse dos agentes políticos para a importância dessas ferramentas de transparência e de participação social.

Entre outros problemas para o aproveitamento das contribuições do cidadão, podem ser citados a falta de estruturação mínima dos gabinetes para sistematização da participação, falta de visão dos parlamentares sobre as oportunidades de conexão eleitoral criadas por esses instrumentos (ou mesmo baixa preocupação com o bem coletivo ainda que sem conexão eleitoral) e falta de compreensão dos processos de participação pelos agentes políticos, especialmente aqueles realizados por meio das ferramentas digitais. Alguns parlamentares, entretanto, começam a fazer um uso mais intensivo desses canais de participação para mobilização dos cidadãos. Resta despertar o interesse dos demais agentes políticos para a importância desse fórum de debates.

Contudo, cabe ressaltar que nem todos os parlamentares estão dispostos a negociar sua forma de exercer seu mandato e de estabelecer relacionamento com suas bases eleitorais e muito menos aceitar ou aderir a um sistema de participação que reflita o interesse da instituição – após relação circular com participação da sociedade - e não necessariamente dos parlamentares. A cultura parlamentar brasileira nem sempre está ancorada nos princípios da democracia deliberativa ou participativa. Essa concepção é

IV Encontro Nacional da Ulepicc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

defendida pela instituição Câmara dos Deputados e pelos representantes da sociedade civil, mas nem sempre encontra ressonância no pensamento e na conduta dos deputados e de seus assessores que tomam as decisões no âmbito administrativo de cada gabinete. Apesar da renovação na cultura parlamentar nas décadas mais recentes, ainda existem deputados que exercem o mandato sobre os pilares da política tradicional, com ênfase para os valores do localismo, personalismo e autoritarismo. Ou que se apoiam nos conceitos mais formalistas de representação como delegação, e não como processo contínuo de relação/debate com a sociedade. Além disso, existe o contraponto da cultura política do eleitor, que ainda vota nesse tipo de representante e espera um comportamento parlamentar à moda antiga. A eficácia de um projeto de participação social e política não depende apenas da decisão da Câmara no que se refere à oferta e à gestão de canais de interatividade pelo aparato burocrático de informação e gestão do processo legislativo. Sem a adesão dos deputados e dos eleitores ao projeto institucional os efeitos serão restritos ao âmbito da microfísica dos espaços administrativos e burocráticos da Câmara, sem consequências em termos de deliberação pública e de participação política no sentido estrito do termo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; DIAS, Maria Clarice. Perspectiva sociopolítica da interatividade nas mídias legislativas: o caso da Câmara dos Deputados. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 11, p. 59-83, 2009.

BRAGA, S. *O papel das TICs na institucionalização das democracias: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil*. Brasília: Plenarium, 2008.

COOK, T. *Making laws and making news*. Media strategies in the U.S. House of Representatives. Washington: The Brookings Institution, 1989.

FARIA, C. F. S. de. *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FREITAS, L. C. S. de. *A mediatização do Parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro*. 2004. Dissertação. (Mestrado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social, Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

IV Encontro Nacional da Ulepcc-Brasil – Rio de Janeiro/RJ – 9 a 11/10/2012

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, nº 36, 1995. p.39-53.

JARDIM, M. de A. O mapa da mídia eletrônica legislativa na América Latina. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política. Campinas, set. 2006.

MALAVAZI, A. *Manual de redação da Secom*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

MARQUES, F. P. J. A. Participação, instituições políticas e internet: um exame dos canais participativos presentes nos portais da Câmara e da Presidência da República. IN: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 95-121.

MARQUES, F. P. J. A. Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo sobre o portal da Câmara. *Revista Fronteiras*, São Leopoldo, v. 12, n.2, p.82-94, maio/ago., 2010.

MARQUES, F. P. J. A. Participação, Instituições Políticas e Internet: um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MARQUES, F.P.J.A.; MAIA, R.C.M.; GOMES, W.S. (Org.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011, p. 95-121.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.18, nº 51, fev. 2003. P.123-140.

MIOLA, E. Iniciativas institucionais de deliberação online: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. IN: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson, MOISÉS, José A. *Os brasileiros e a democracia*. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

RENAULT, L. *Comunicação e política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

SANTOS, P. C. P. *A crise de representatividade do legislativo e a mídia*. Os princípios norteadores da implantação do sistema de comunicação institucional da Câmara. Trabalho de conclusão (Curso de Aperfeiçoamento em Mídia e Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade*. Petrópolis: Vozes, 2005. 7ª ed.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. PUF, Paris, 1995. Col. Que sais-je?