



Comunicação para a promoção da democracia: o papel dos veículos da Câmara dos Deputados*

Resumo: O artigo tem como objetivos: (a) aprofundar a reflexão teórica sobre os veículos de comunicação da Câmara dos Deputados; (b) descrever a organização interna das atividades realizadas com o intuito de estabelecer conexões entre a sociedade e o Parlamento. As ações de comunicação da instituição envolvem estratégias para aperfeiçoar os mecanismos de relacionamento entre o Legislativo e a sociedade e conformam um modelo de comunicação pública que pretende conferir visibilidade aos atos dos representantes do povo e, mais do que isso, servir como ferramentas para a promoção da cidadania e do aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de representação política. Parte-se da premissa de que a atuação do Parlamento é fundamental para o fortalecimento da esfera pública, entendida como um espaço no qual as demandas e reivindicações se exteriorizam. A comunicação é um elemento indispensável para a existência dessa esfera pública. O paper apresenta resultados iniciais do grupo de pesquisa “Comunicação para a promoção da democracia e a participação popular”, vinculado à linha de pesquisa “Cidadania e práticas democráticas de representação política e participação política”, do programa de pós-graduação do Centro de Formação Aperfeiçoamento e Treinamento (CEFOR), da Câmara dos Deputados.

Abstract: This paper has the following objectives: a) to deepen the theoretical reflection about the media of House of Representatives of Brazil (Câmara dos Deputados); b) to describe the internal organization of activities done with the purpose to establish connections among the society and the Parliament. The House’s actions of communication implicates strategies to improve the mechanisms of relation among the Legislative and society and are part of a model of public communication which intends give visibility to the acts of people’s representatives and, more than this, to serve as tools to citizenship promotion and improvement of mechanisms and instruments of political representation. We start from the premise that Parliament’s action is essential to strengthen public sphere, and understand it as a space in which the demands and claims are exteriorized. The communication is a indispensable to the existence of this sphere. This paper presents the initial results of research group called “Communication to promotion of democracy and popular participation”, bonded to the research field “Citizenship and democratic actions of political representation and participation”, from the Centro de Formação Aperfeiçoamento e Treinamento (CEFOR) of Câmara dos Deputados.

Introdução

A relevância de um estudo analítico aprofundado sobre os veículos de comunicação da Câmara dos Deputados repousa na percepção de tais ações institucionais como ferramentas para a promoção da cidadania e do aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de representação política. Se os meios de comunicação

* Trabalho apresentado no GT Comunicação e Democracia do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006.

constituem “o principal instrumento de difusão das visões de mundo e dos projetos políticos”, mas, ao mesmo tempo, “reproduzem mal a diversidade social, o que acarreta conseqüências significativas para o exercício da cidadania” (MIGUEL, 2002, p.163), é fundamental refletir sobre o papel de veículos criados e sustentados pelo Poder Legislativo.

O pressuposto de que a representação política é um dos pilares do sistema democrático moderno, sobretudo pela oportunidade concedida aos diferentes segmentos sociais de eleger seus representantes, os quais legislarão em seu nome, norteia este estudo. Sendo, nas sociedades contemporâneas, inviável o exercício direto do poder, a alternativa da representação, ainda que questionada, torna-se uma saída para que o povo tenha alguma influência efetiva no governo da vida política, via Poder Legislativo.

A noção de democracia representativa justifica-se na atuação de cada parlamentar como porta-voz de seu eleitorado, na defesa dos interesses dos cidadãos que o elegeram. Assim o Parlamento, composto por integrantes dos mais variados segmentos e categorias sociais, representaria de modo pluralista e democrático a vontade do povo. Não uma vontade uniforme, pois o povo não pode ser entendido como um bloco homogêneo de interesses, mas a vontade de muitos grupos sociais, os quais podem até entrar em conflito.

Alguns dos problemas dessa equação entre pluralidade de interesses, liberdade de expressão e democracia são as distorções na cobertura noticiosa e na imagem institucional do Parlamento. A histórica falta de ligação entre as decisões tomadas no parlamento e o cotidiano dos cidadãos, não apenas no Brasil, leva a um repúdio da atividade política e parlamentar, com a formação de mitos e imprecisões sobre o trabalho realizado no parlamento, e em especial na Câmara dos Deputados. O trabalho legislativo é visto, assim, como negativo, dispendioso e inócuo, sem que o público tome

conhecimento das atividades diárias de elaboração legislativa, das análises feitas por comissões de deputados, da fiscalização dos poderes e dos debates entre forças políticas.

Ainda que a crise de representatividade do Legislativo não seja consequência do trabalho da mídia – vários autores apontam as práticas patrimonialistas, clientelistas e populistas que marcaram a consolidação da República brasileira como os motivos principais – é inegável o papel que a mídia tem de reforçar e difundir imagens negativas do Parlamento. Muitos analistas e políticos acusam a mídia de contribuir para a queda da confiança pública nas instituições políticas, por sua competição com os partidos políticos pela estruturação discursiva da política, pela ênfase na imagem pessoal de candidatos e pela centralidade no noticiário do Poder Executivo. Essa análise é feita não apenas sobre o caso brasileiro, mas também sobre outras democracias de massa, como os Estados Unidos (COOK, 1989; LIMA, 2001; RODRIGUES, 2003).

A institucionalização de uma política de comunicação voltada para aproximar o Parlamento da sociedade e do cidadão é um processo recente no Brasil, cujos marcos foram a criação da TV Assembléia de Minas Gerais, em 1995, e da TV Senado, em 1996, a partir do espaço aberto com a legislação da TV por assinatura. A Câmara, que já possuía um serviço de radiodifusão desde 1961, responsável pela divulgação dos trabalhos no programa Voz do Brasil desde 1963, e um boletim informativo, editado desde 1971, seguiu o caminho dos outros órgãos legislativos e entrou na comunicação eletrônica com veículos próprios na década de 90. Além da TV Câmara e do serviço de 0800, criados em 1998, a instituição transformou o boletim informativo em *Jornal da Câmara* e iniciou os trabalhos da *Rádio Câmara* em 1999. No ano 2000, o último veículo entrou em funcionamento: a *Agência Câmara* (SANTOS, 2005).

Todas essas ações envolvem estratégias para aperfeiçoar os mecanismos de relacionamento entre o Legislativo e a sociedade e conformam um modelo de comunicação pública que pretende conferir visibilidade aos atos dos representantes do povo e, mais do que isso, servir como canal de diálogo entre o Parlamento e a sociedade. O objetivo deste artigo é iniciar uma reflexão teórica sobre os veículos de comunicação da Câmara dos Deputados e descrever sua organização interna.

A análise da articulação política e institucional nas atividades de comunicação pública da Câmara é uma etapa posterior da pesquisa que iniciamos com este artigo e que verificará em que medida as atividades de comunicação efetivamente constituem um canal de diálogo com a população e de aproximação da sociedade com o Parlamento.

Uma das peculiaridades dos sistemas político e de comunicação do Brasil é o papel democratizante desempenhado por veículos estatais como aqueles mantidos pela Câmara dos Deputados. A televisão brasileira, por exemplo, “*surgiu e se consolidou como negócio privado, voltado para o mercado*” e beirando o monopólio (RENAULT, 2004, p.28). Nesse quadro, a cobertura dedicada às atividades legislativas, como salientado anteriormente, sempre se mostrou restrita e preconceituosa. Ao buscar construir um espaço de visibilidade próprio, por meio da produção de informações divulgadas em veículos como rádio, TV, jornal e internet, o Parlamento colocou à disposição dos cidadãos informações antes inacessíveis. Além de serem oferecidas diretamente ao público pelos veículos próprios, esses dados passam a ser utilizados por veículos privados, tanto nacionais como regionais, ampliando sua pauta.

A abertura promovida pelas casas legislativas através dessas iniciativas de comunicação é considerada por alguns especialistas como uma mudança nas regras do jogo político, com potencial de aumentar a interlocução do Poder Legislativo com a

sociedade civil e de aumentar os graus de accountability e de responsiveness dessas instituições (ANASTASIA *Apud* RENAULT, 2004, p. 45).

2. Comunicação e Democracia

Compreender a relação entre Comunicação e Política, no âmbito do Legislativo brasileiro requer uma abordagem complexa e transversalidade temática, sobretudo no que se refere às contribuições da Ciência Política, da Sociologia e da Filosofia. Tal análise não poderia excluir a relação entre Estado e Comunicação no atual contexto de amadurecimento e consolidação do sistema democrático brasileiro.

Num cenário mais geral, os parlamentos mundiais passam por uma dupla crise de legitimidade. Por um lado sobressai a própria crise do sistema de representação política. Por outro, uma crise dos sistemas eleitorais deflagrada por uma desconfiança tanto sobre os resultados eleitorais em si quanto à possibilidade de esses resultados terem qualquer relação com a vontade popular, mesmo quando não há fraudes, graças à manipulação da opinião pública (URBINATI, 2006, p. 199).

Uma teoria política da representação não pode deixar de lado a formação do elo entre representante e representado. Seria ingênuo pensar que o voto em si cria esse vínculo, como querem os liberais ao afirmar os benefícios da representação política. Esse vínculo é criado por meio de diversas e variadas fontes de comunicação que percorrem o corpo social até atingir e influenciar os cidadãos, que alimentam o sistema pelo voto, e não o contrário. A mídia opera um papel fundamental neste processo, uma vez que serve de portadora para a maioria das informações disponíveis à formação da opinião pública. São essas construções, ainda, que produzem de fato a representação, ao construírem a partir do social o político.

Nas atuais sociedades, os meios de comunicação assumem como missão a responsabilidade de informar a população sobre o mundo social e são aceitos pelos

cidadãos como principais fontes de informação. Entretanto, o controle político desses veículos e os interesses privados que eles representam, impedem, em nossa opinião, que o potencial democrático da mídia como divulgadora de informações de interesse público possa ser exercido. Especialmente porque a própria mídia se encarrega de camuflar seus interesses e não admitir sua atuação política relevante na sociedade, por meio de um discurso que define a objetividade jornalística como neutralidade política.

No final, temos um sistema interdependente em que opinião pública e representação não podem interagir de forma positiva porque há uma desconfiança de que toda comunicação entre os dois é ilusória. Habermas vê nesse desenvolvimento um dos principais paradoxos presentes no sistema de representação. Numa visão instrumental, ele é legitimado pela eleição concreta dos representantes a partir da “vontade popular” isenta. Ao mesmo tempo, não é possível a participação popular direta porque a opinião pública será sempre manipulável. (HABERMAS, 1997, p. 410).

Cientes das tensões provocadas na mídia convencional pelas disputas entre interesses econômicos e políticos, atores sociais variados resolvem apostar em estratégias de comunicação variadas – a assessoria de imprensa é a mais antiga delas – para tentar ampliar seu espaço com foco, especialmente, nos produtos jornalísticos. A estratégia leva em consideração o fato de que o público diferencia o jornalismo da publicidade e confere maior credibilidade às informações veiculadas pelo primeiro, mesmo que esteja na prática agindo como o segundo.

No final do século XX, portanto, entidades sociais e governamentais criam veículos de comunicação diretos com o público para diminuir sua dependência das empresas de mídia. É o início do que Sant’Anna denomina de “*mídia das fontes*” ou “*mídia corporativa*” (2006, p.3). Por exemplo, em março de 1979, o Congresso norte-

americano teve a primeira das sessões legislativas da “House of Representatives” (Câmara dos Deputados) transmitida pela televisão (COOK, 1989, p.1).

Na década de 90, muitos órgãos estatais instituíram veículos de comunicação próprios. A aprovação da Lei do Cabo (Lei 8977/95), que regulamentou o sistema de radiodifusão por assinatura no País permitiu a criação de canais dos poderes Judiciário e Legislativo, além das emissoras universitárias e comunitárias. O novo serviço foi uma saída tecnológica para o congestionamento do espectro eletromagnético.

Aliada à possibilidade tecnológica, a busca de uma solução para a crise de representatividade das instituições políticas, já mencionada anteriormente, estimulou a contratação de profissionais do jornalismo e a criação de emissoras e jornais próprios nas diferentes esferas do governo. Segundo alguns estudos recentes (FREITAS, 2004; JARDIM, 2006; RENAULT, 2004; SANTOS, 2005), a aproximação do Parlamento com a sociedade seria uma das razões primordiais para a criação dos veículos de comunicação legislativos.

Para suprir a carência de noticiário aprofundado sobre as atividades legislativas, foi implantado na Câmara dos Deputados um modelo específico de comunicação pública sobre o qual as pesquisas empíricas ainda são incipientes. Ademais, a produção de conhecimento teórico sobre o tema também é escassa. Dessa forma, conhecer os efeitos da comunicação da Câmara sobre a participação, envolvimento e imagem feita pelos eleitores acerca da instituição é prioritário para a definição de novas estratégias.

Como afirma Santos, os veículos legislativos são “*mecanismos institucionais que foram criados com o objetivo de resgatar, ampliar ou aperfeiçoar o caráter de representação política*” do Parlamento (2005, p.3). O autor destaca ainda, em relação à Câmara dos Deputados, que as duas razões primordiais para a implantação dos veículos de comunicação foram

“a crescente incapacidade da maioria dos parlamentares em ocupar espaço na mídia de mercado e o esgotamento do processo eleitoral como principal mecanismo de contato entre parlamentares e eleitores” (SANTOS, 2005, p.16).

Acompanha a crise uma exigência maior dos cidadãos por transparência nas administrações (JARDIM, 2006) e dos próprios representantes por maior visibilidade para seu trabalho (COOK, 1989; FREITAS, 2004). A falta de informação dos cidadãos sobre as funções e o funcionamento das casas legislativas pode levá-los inclusive a questionar a validade do gasto para mantê-las (FREITAS, 2004). Ao contrário, portanto, dos veículos comerciais, a motivação para tais emissoras não é econômica, mas política, ancorada na disputa entre grupos de interesses, entidades e instituições por visibilidade social.

A questão da 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).

O caráter público do governo representativo é ressaltado na passagem em que o autor argumenta que

“nos casos em que a assembléia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembléia devem ser abertas ao público de modo que qualquer cidadãos a elas possa ter acesso” (BOBBIO, 2005, p.30)

Dessa forma, Bobbio concorda com Carl Schmitt na idéia de que “*a representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade*” (2005, p.30) e que a democracia precisa do exercício dos direitos de liberdade e só pode funcionar quando as

ações dos governantes são “*esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas*” (2005, p.30). Para cumprir com a obrigatoriedade da publicidade das ações e, ao mesmo tempo, garantir uma divulgação favorável de informações, os governos desenvolveram uma série de estratégias, como as mencionadas acima e que incluem desde a tradicional assessoria de imprensa até os novos veículos de mídia institucionais.

3. Comunicação e Cidadania

Apesar de ser um chavão, é inevitável repetirmos a idéia de que o Estado brasileiro ainda está em construção. O agravante é que se trata de uma construção idiossincrática, com problemas estruturais e conjunturais amplamente conhecidos, o que dispensa análise minuciosa neste artigo. Entretanto, é necessário frisar a histórica dificuldade dos agentes públicos brasileiros no trato com os bens públicos, uma vez que há uma promíscua confusão entre público e privado.

Correlata a essa conseqüência, está a nefasta falta de continuidade dos projetos, inclusive nas políticas de comunicação institucional. Tais medidas deturpam o sentido da política e as ações do Estado, principalmente na área de comunicação, uma vez que o êxito de qualquer veículo de mídia está condicionado ao estabelecimento de uma relação de confiança e credibilidade com seu público. A credibilidade é o principal capital simbólico da mídia, não importa se ela é pública ou privada. Aliás, um sistema público de comunicação deve ser balizado pela credibilidade de seus públicos, talvez até com mais rigor do que a mídia privada.

Outro aspecto que merece consideração é a atuação do Parlamento, fundamental para o fortalecimento da esfera pública entendida como um espaço no qual as demandas e reivindicações são exteriorizadas. A comunicação é um elemento indispensável para a existência dessa esfera pública. Afinal, como descreve Habermas (1984), a imprensa foi

agente formador da esfera pública burguesa (nos séculos XVII e XVIII), a qual serviu de matriz ideológica para a constituição do Estado de Direito Democrático. As funções do Estado burguês estão vinculadas a normas gerais, proporcionando garantias jurídicas que o sociólogo alemão Max Weber chama garantias de previsibilidade, ou seja, sem surpresas negativas para o cidadão.

No bojo do Estado de direito burguês é que se forjou a separação entre a função legislativa e a função executiva. Surgiu, assim, a antítese entre regra e ação. Com isso, o poder de legislar passa a ser expressão de uma vontade política, fruto de concordância racional. O filósofo alemão Jürgen Habermas julga fundamental, na elaboração da lei, a existência de uma concordância racional entre os parlamentares e seus eleitores.

Para que se concretize essa concordância é fundamental o suporte da mediação política via imprensa, rádio, TV e demais canais adequados para cada tipo de público. Um parlamento central distanciado dos eleitores só pode ser conhecido pelas divulgações desses veículos, que levam aos cidadãos notícias sobre a atuação dos parlamentares e da instituição. Esse desligamento pode ser visto como uma falha das próprias instituições parlamentares, mas certamente também é uma falha de uma instituição que pouco se move para assumir responsabilidades: a mídia.

Já dissemos que existe um discurso que legitima a neutralidade política ilusória desse agente, mas mesmo essa corrente não é capaz de justificar a falta de conexão entre cobertura política e informação pertinente às escolhas feitas pelos eleitores, agentes públicos e muitas vezes os próprios representantes.

Rapidamente podemos discutir uma das hipóteses mais recorrentes sobre o assunto, o movimento americano chamado de *Civic Journalism*. Segundo o *Pew Center for civic journalism*, uma fundação voltada para a propagação da idéia, essa modalidade de jornalismo é uma tentativa de abandonar a noção de que jornalistas e seu público são

“espectadores” do processo político e social. *“No centro da noção de civic journalism está a crença de que o jornalismo tem uma obrigação para com a vida pública, uma que vai além do simples relato de notícias ou a descoberta de fatos”*¹.

Encontramos no pensamento político contemporâneo algumas reflexões pertinentes à análise aqui esboçada, como no caso de Hannah Arendt (1999), para quem o Estado é a instituição cuja base é a política. E o sentido da política é a liberdade, complementa a autora. Mas a liberdade, ressalva, somente pode ser exercida entre iguais. O pensamento de Arendt é muito adequado para a análise do caso brasileiro, sobretudo no campo político, o qual se baseia no pressuposto constitucional de que “todos são iguais perante a lei”. O problema é que, como ressalva Renato Janine Ribeiro (2000), esse princípio só é aplicado “aos que são iguais em submissão”, ou seja, aqueles que não gozam de privilégios e imunidades garantidos pela própria Carta Magna ou leis complementares e especiais.

Nessa ordem de idéias, podemos argumentar que, em vez de liberdade, no caso brasileiro, o Estado tem sido indutor de desigualdades, inclusive no campo da comunicação. Os canais públicos de televisão, em sua maioria, ficam restritos aos cidadãos com acesso a TV paga ou que dispõem de outros mecanismos, como antena parabólica, no caso dos municípios que ficam excluídos da cobertura da TV a cabo. Há vários outros meios criados para informar o cidadão, como emissoras de rádio FM, boletins eletrônicos e jornais impressos que são igualmente limitados no quesito acesso público.

No caso do Legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, a necessidade de ampliação do acesso às informações pelo cidadão é imprescindível. A respeito desse tópico, cabe ressaltar que já existem medidas em andamento, como serão descritas nas

¹ Disponível em www.pewcenter.org.

páginas seguintes. Entretanto, enfatizamos a necessidade de redefinição, ampliação e maior divulgação desses serviços.

4. Comunicação pública

A informação política é essencial para a democracia e o exercício da cidadania.

No caso específico de sistemas públicos de comunicação, como afirma Pierre Zémor:

“As mensagens são, em princípio, 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. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência” (ZÉMOR, 1995, p.1).

Os sistemas públicos de comunicação, como o que é mantido pela Câmara dos Deputados, existem, em tese, para atender aos interesses públicos. Entretanto, caberia discutir o que são “interesses públicos”. Eles coincidem ou se confundem com os “interesses de públicos”? Quem tem competência para definir e delimitar o que é de interesse público e o que não é? Acerca da discussão desse tema, Harwood L. Childs, já em 1967, afirmou que “*somente pode ser de interesse público, aquilo que o público diz que ele é*”.

Tal afirmação nos leva a questionar a participação do público nos sistemas de mídia, cuja existência se justifica pela necessidade de democratizar a informação a todos segmentos da sociedade. Informar o cidadão deve ser um postulado imperioso nos sistemas democráticos. Entretanto, cabe questionarmos: (a) que tipo de informação é levada ao cidadão? (b) quem é esse “cidadão”? (c) qual é o grau de satisfação desse cidadão com a informação recebida? (d) como avaliar se a informação satisfaz aos interesses dos mais diversos públicos interessados em política, produção legislativa e

atuação parlamentar? (e) como estimular a participação do cidadão na definição dos conteúdos informativos oferecidos pelos meios de comunicação da Câmara?

O que podemos observar, no caso da Câmara, é que se trata de um sistema em fase de desenvolvimento, visto que sua implantação é recente e alguns serviços ainda estão sendo criados, redefinidos e remodelados. As prioridades, até o momento, foram voltadas para a produção, organização e disponibilização de conteúdos para o público. Entretanto, é oportuno salientar que a Casa deveria investir em outras atividades complementares essenciais, como planejamento estratégico de suas atividades de comunicação, gestão de conteúdos, pesquisas de recepção, dispositivos de interatividade com os receptores e auditorias de comunicação para avaliar resultados e redefinir estratégias. Em síntese, um sistema público de comunicação não se sustenta apenas com a emissão de informação para o cidadão, mas com atividades, como as que foram mencionadas, com o objetivo de implementar a participação democrática do receptores e usuários dos serviços de informação oferecidos pela Câmara dos Deputados.

Pierre Zémor, no texto citado anteriormente, ressalta a complexidade da relação com o cidadão receptor. Na Comunicação Pública, explica, o cidadão é um interlocutor ambivalente. *“Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas”* (1995, p.3).

No Brasil, a comunicação de governo seguiu a lógica da comunicação social, constituindo um ramo da comunicação política, ao invés de guiar-se pela lógica da comunicação pública, como ocorreu em outros países (MATOS, 1999). Deste modo, foi privilegiada uma ação comunicativa com objetivo de *“influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa”* (MATOS, 1999, p.1), e não uma ação que envolve o cidadão de modo diverso, *“participativo,*

estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” (MATOS, 1999, p.1).

Contudo, a autora diferencia as peculiaridades entre a comunicação das esferas do Poder Executivo e a comunicação que é feita nos órgãos legislativos. No Executivo, o trabalho de imagem é muito mais forte, com a personificação do trabalho nos governantes. Já no Legislativo, o trabalho de comunicação fica muito mais conectado à transparência das ações e do trabalho legislativo (MATOS, 1999), até mesmo pela própria disputa interna e caráter representativo de facções, característica que também faz o Legislativo ser o poder mais atingido pela falta de credibilidade durante as crises políticas.

De forma similar a outros autores, Matos defende que *“o incremento crescente da consciência política e do debate público tem uma importância vital para a independência do Legislativo e para o bem-estar democrático”* (1999, p.6). Por isso, a comunicação do legislativo, segundo ela, precisa de *“uma relação íntima com a prática da cidadania”* (1999, p.6).

Em alguns poucos estudos realizados sobre os veículos de comunicação legislativos, especialmente 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). Tais veículos seriam *“potencialmente”* importantes para a ampliação das práticas democráticas (JARDIM, 2006) ou mesmo instâncias essenciais na produção legislativa atual (COOK, 1989).

Um ponto em comum nos estudos sobre os veículos de comunicação legislativos é a percepção de que o funcionamento de tais veículos introduz modificações significativas no próprio processo de produção legislativa (COOK, 1989; FREITAS, 2004; RENAULT, 2004; SANTOS, 2005). Seja na maior presença dos parlamentares

no plenário e nas reuniões de comissões, seja no aumento do tempo dos discursos, na maior quantidade de falas, na contratação de mais profissionais de imprensa, ou na simples preocupação com o visual e com a oratória adequada aos meios eletrônicos.

Além disso, alguns estudos também apontam que a cobertura dos veículos legislativos “*quebrou o monopólio da mídia comercial na definição da agenda pública*” (SANTOS, 2005, p.23) e levou para a casa dos cidadãos informações em tempo real e mais detalhadas sobre o funcionamento do Parlamento (RENAULT, 2004, p.132). Apesar do potencial democrático, contudo, algumas análises já apontam as dificuldades institucionais para realização da comunicação pública nos veículos legislativos, tais como o modelo de gestão e o perfil da programação (JARDIM, 2006).

Adotamos como pressuposto para este estudo o argumento de que a participação política, isto é, o exercício dos direitos e liberdades políticas é necessário para obtenção dos demais direitos, assim como o exercício dos direitos individuais e sociais é fundamental para a consecução dos direitos políticos (AGÊNCIA CÂMARA, 2006). Em outras palavras, “*a ampliação dos direitos de cidadania depende da ‘capacidade política’ dos cidadãos, da qualidade participativa desenvolvida*” (PERUZZO, 2002, p.3).

Dessa forma, acreditamos que os veículos legislativos precisam ser públicos, assim como o Estado brasileiro, isto é, precisam representar as diferentes esferas públicas da sociedade (ALDÉ, 2004; KEANE, 1996; LATMANN-WELTMAN, 1996; MIGUEL, 2003). De tal forma que o jornalismo público valorize exatamente o princípio da “*informação como direito social*” e não mais a necessidade política de comunicação estatal (MACHADO-MOREIRA, 2005).

5. Veículos de comunicação da Câmara

Sob a perspectiva adotada neste estudo, o sistema de comunicação da Câmara apresenta alguns avanços que merecem registro, com o objetivo de atender à complexa e ambivalente relação da instituição com seus públicos. Neste artigo, vamos descrever sucintamente os quatro veículos de mídia da instituição – televisão, rádio, jornal e agência de notícias – e algumas iniciativas de comunicação institucional, entre as quais se destacam aquelas destinadas a servir de instrumento para a manifestação das opiniões do público.

5.1. Comunicação Institucional

Os números da comunicação da Câmara dos deputados são impressionantes. Apenas o portal da Câmara (www.camara.gov.br) tem 1,5 milhão de acessos por mês, total que não passava de 30 mil seis anos atrás. A Central Interativa de Comunicação, responsável pelo Disque Câmara (0800-619-619), já recebeu mais de 240 mil ligações. O programa de visitação da instituição recebeu 145 mil pessoas em 2005, e espera chegar a 200 mil em 2006 (apenas no feriado de 7 de setembro foram 6.768 visitantes em quatro dias).

Essas ações de comunicação institucional são coordenadas de modo a oferecer uma visão diferenciada da Câmara dos Deputados. Durante a visitação, por exemplo, noções sobre o processo legislativo, a história e o papel da Câmara são agregadas aos comentários sobre a arquitetura particular do prédio. O portal tenta tornar acessíveis todas as informações de interesse sobre projetos e ações da Câmara, além de conter inúmeros serviços como bancos de dados, acervos de documentos, legislação e estudos feitos por especialistas.

5.2. Rádio

A Rádio Câmara foi criada em Janeiro de 1999, embora o serviço radiofônico da Câmara dos Deputados seja o embrião dos serviços de comunicação da instituição.

Inicado em 1961, esse serviço é responsável pela produção do programa Voz do Brasil desde 1963. Atualmente a produção da parte relativa aos deputados na Voz é uma das atribuições da Rádio Câmara, mas ela comporta ainda a produção de três edições diárias de um jornal radiofônico, além de boletins e passagens ao vivo, com notícias de hora em hora. A emissora produz programas especiais diários e semanais para discutir assuntos de interesse geral, como o Minuto de Economia e o Salão Verde, especializado em temas ambientais. Há também programas de interação direta, como o O Ouvinte Quer Saber, em que os deputados respondem perguntas feitas por ouvintes. As sessões do Plenário, assim como as mais importantes realizadas por comissões e conselhos da instituição, são transmitidas ao vivo.

A Rádio Câmara é transmitida em canal aberto em Brasília e região pela frequência modulada (FM) de 96,9 MHz. Atualmente sua programação cultural é voltada para a cidade, mas a rádio pode ser encontrada em todo o Brasil por meio do satélite Brasilsat I, na frequência de 1523 MHz, com o uso de um receptor padrão MPEG II e antena parabólica. Além disso, a rádio pode ser acessada pela internet no endereço www.camara.gov.br/radio, em que, além da audição em tempo real, é possível acessar e baixar programas jornalísticos e culturais. Rádios de todo o País podem se cadastrar gratuitamente para transmitir o conteúdo, e em setembro de 2006 a Rádio Câmara atingiu a marca de 700 emissoras cadastradas.

5.3. TV

A TV Câmara, inaugurada em 1998, está no ar 24 horas por dia, sete dias por semana. Pela definição da Lei de Cabo, (Lei 8977/1995, Artigo 23), sua função prioritária é transmitir, ao vivo, as sessões do Plenário da instituição. O canal transmite, também ao vivo ou gravados, trabalhos de outras instâncias da Câmara, como as 20 comissões permanentes e as comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Além disso, a

programação inclui telejornais, programas de debates e entrevistas, documentários e outros formatos televisivos. A maior parte dessa produção é realizada por profissionais da Câmara dos Deputados, mas também vão ao ar co-produções, como espetáculos musicais, e produtos adquiridos de outros produtores, como curta-metragens. O canal atualmente é transmitido por satélite e por cabo para todo país e em UHF para Brasília. A programação da TV Câmara está disponível ainda no Portal da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br/tv), e já se prepara a migração da emissora para o sistema digital, que deve ser implantado no Brasil a partir do final de 2007.

5.4. Jornal

O boletim informativo, editado desde 1971, foi transformado no *Jornal da Câmara* em 1999. Publicação diária, em formato tablóide, que circula de segunda a sexta-feira, o jornal tem 8 páginas e tiragem de 10 mil exemplares. Com uma diagramação tradicional, porém colorida, a publicação traz a cobertura das comissões técnicas e dá ênfase aos discursos e votações realizadas no Plenário. A distribuição é feita para prefeituras, câmaras de vereadores e assembleias legislativas do País, bem como órgãos do Judiciário e para os visitantes do Congresso Nacional. Além disso, todo o material produzido fica à disposição para reprodução e acesso pela internet, no portal da Câmara(www.camara.gov.br), com possibilidade de pesquisa por data e por assunto.

5.5. Agência

A Agência Câmara de Notícias foi criada na intenção de ampliar a cobertura jornalística sobre as atividades legislativas ocorridas no âmbito da Câmara dos Deputados. Para tanto, divulga, em tempo real, o desenrolar das ações institucionais da Casa, tais como votações em plenário, audiências públicas no âmbito das Comissões Permanentes e Especiais, reuniões de bancadas parlamentares, entre outras atividades. Também divulga todas as propostas (projetos de lei, PECs, MPs, etc) apresentadas à

Câmara. Ao assumir o compromisso com a informação isenta e apartidária, procura oferecer ao internauta a descrição dos fatos em sua integralidade, sem interpretações. Desse modo, configura-se como valiosa geradora de informações para outras agências de notícias. Todo o conteúdo produzido pela Agência é público e gratuito, prestando-se a ser usado livremente desde que a fonte seja citada.

Além da cobertura jornalística em tempo real, a Agência oferece aos internautas informações sobre a pauta de votações do dia, o resumo da pauta de votações da semana, notícias consolidadas sobre cada fato noticiado em tempo real, reportagens especiais que abordam todas as propostas em tramitação sobre grandes temas. Entre outros serviços, disponibiliza um boletim eletrônico, distribuído por e-mail gratuitamente, com as principais notícias do dia sobre os trabalhos das comissões e votações no plenário. Também promove bate-papos (chats) entre deputados, especialistas e internautas, com o objetivo de discutir projetos que estão em votação na Câmara.

6. Veículos institucionais ou públicos?

Ao se falar de comunicação pública, é necessário ressaltar que não bastam as iniciativas da instituição que oferece os serviços de informação. Afinal, se a comunicação é feita para o público, é fundamental que haja contrapartida do cidadão. É necessário ressaltar, aliás, que a contrapartida dos cidadãos é essencial para o controle das atividades do Estado. Diante de pessoas omissas, desinteressadas e conformistas, como os serviços públicos oferecidos podem ser aperfeiçoados?

No Brasil, fala-se muito da apatia do cidadão. Caberia, então, investigar as causas desse comportamento indiferente. O desinteresse decorre da falta de clareza em relação à natureza dos bens e dos serviços públicos? O que é público não é identificado como sendo efetivamente de todos?

Apesar da necessidade imperiosa do Estado investir em planejamento e avaliação das políticas públicas de comunicação voltadas para atender as demandas dos cidadãos, não podemos perder de vista que o horizonte da cidadania perde-se nas brumas do conformismo passivo e da apatia política, caso o cidadão não exerça plenamente seus direitos e cumpra seus deveres, sobretudo o de acompanhamento, fiscalização e controle das atividades legislativas, no caso da Câmara. Essa postura constitui equívoco que contraria a essência da concepção de cidadania.

Para que os veículos de comunicação possam constituir instrumento para realização da democracia, defendemos que a mídia legislativa não pode ter como referências para sua produção os critérios econômicos ou políticos dos parlamentares, geralmente entendidos como os “proprietários” desses meios. Sob nossa perspectiva, o proprietário e financiador do veículo de comunicação legislativo – como de resto de todos os meios de comunicação mantidos por órgãos estatais – é a sociedade brasileira. O público, essencialmente falando. Ainda que aos parlamentares caiba sua representação no Poder Legislativo.

Aliás, aqui há um ponto de especial importância em nossa análise. Concordamos com Matos em sua argumentação de que um dos deveres dos veículos de comunicação públicos é exatamente a publicização dos conflitos existentes na sociedade e de suas representações no Parlamento (MATOS, 1999, p.7). É preciso, por isso, que os veículos de comunicação públicos dêem oportunidade para que o cidadão defina seus interesses por meio do acesso às informações sociais relevantes e da participação no debate público.

7. Referências bibliográficas

- Para cientistas políticos, renovação não é suficiente.** Especial da Agência Câmara sobre representação, eleições e parlamento no Brasil. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=93482>. Acesso em: 01 out 2006.
- ALDÉ, Alessandra. **A construção da política:** democracia, cidadania e meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- _____. **O que é Política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CHILDS, Harwood L. *Que é interesse público.* In: _____. Relações públicas, propaganda e opinião pública. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1967. p. 27-43.
- COOK, Timothy. **Making laws and making news.** Media strategies in the U.S. House of Representatives. Washington: The Brookings Institution, 1989.
- FREITAS, Luiz Carlos Santana de. **A midiatização 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.
- GUIMARÃES, J. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.
- _____. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- JARDIM, Márcia de Almeida. **O mapa da mídia eletrônica legislativa na América Latina.** Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política. Campinas/SP, setembro de 2006.
- KEANE, John. *Transformações estruturais da esfera pública.* In: **Comunicação & Política.** Jan/abr 1996. Vol.3, número 1. P.6-28. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *A “esfera pública”: do conceito à palavra-de-ordem.* In: **Comunicação & Política.** Jan/abr 1996. Vol.3, número 1. P.160-175. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos.
- MACHADO, Márcia Benetti; MOREIRA, Fabiane. *Jornalismo e informação de interesse público.* In: **Revista Famecos.** Agosto 2005, número 27. Porto Alegre: PUC/RS. P.117-124.
- MATOS, H. (org.) **Mídia, eleições e democracia.** São Paulo: Scritta, 1994.
- _____. **Comunicação pública, democracia e cidadania:** o caso do Legislativo. Trabalho apresentado no XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~larp/intercom99/matos.htm>. Acesso em: 28 jun 2006.
- MIGUEL, Luis F. **Mito e discurso político.** Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- _____. *Os meios de comunicação e a prática política.* In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política.** N.55-56, 2002. P.155-184.

- PERUZZO, Cicília M^a Krohling. *Comunicação comunitária e educação para a cidadania*. In: **Pensamento Comunicacional Latino Americano**. Volume 4, número 1, out/nov/dez 2002. Disponível em:
<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/artigos%2013-3.htm>.
Acesso em: 19 mai 2004.
- RENAULT, Letícia. **Comunicação e política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.
- RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- RODRIGUES, Malena R. **Press and democratic consolidation in Brazil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Teoria Política Contemporânea e Relações Internacionais). Centro de Estudos para a Democracia – Universidade de Westminster, Londres.
- SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes: o difusor do jornalismo corporativo**. 2006. Disponível em: <http://bocc.unisinos.br/esp/autor.php?codautor=938> .
Acesso em: 19 out 2006.
- SANTOS, Paulo C. P. **A crise de representatividade do legislativo e a mídia**. Os princípios notáveis da implantação do sistema de comunicação institucional da Câmara. 2005. Trabalho de conclusão (Curso de Aperfeiçoamento em Mídia e Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? In: **Lua Nova - O futuro da representação**. São Paulo, n. 67, 2006, pp. 191-228.
- ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. Paris, PUF, Col. Que sais-je ? 1995.
Tradução de Elizabeth Brandão.

Título: Comunicação para a promoção da democracia: o papel dos veículos da Câmara dos Deputados

Autores:

Antonio Teixeira de Barros - Jornalista, Mestre em Comunicação e Doutor em Sociologia

Cláudia Regina Fonseca Lemos – Jornalista, Mestre em Teoria da Literatura e Doutora em Literatura Comparada

Cristiane Brum Bernardes – Jornalista e Mestre em Comunicação e Informação

Marcello Larcher – Jornalista e Mestrando em Sociologia

Maíra de Brito Carlos – Jornalista e Mestre em Comunicação

E-mail: Pesquisa-Legislativa@googlegroups.com

Palavras-chave: Comunicação política; democracia e comunicação; cidadania

Sessões de Comunicação: Participação Política e Mídia