

A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A COMUNICAÇÃO NOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS: EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS

Daniela Santiago M. Menezes*

Guilherme Wagner Ribeiro**

Resumo

Este artigo tem como propósito problematizar a inter-relação entre a crise da representação política e o incremento nas formas de comunicação promovidas pelos Legislativos face a esse contexto. Para tanto, pretende-se analisar experiências inovadoras de publicidade e de ampliação de espaços de debate e deliberação pública adotadas por câmaras municipais de Minas Gerais, em especial a Câmara Municipal de Montes Claros. Nossa hipótese é de que essas inovações decorrem do reconhecimento, por parte dos representantes políticos, dos meios de comunicação como uma esfera ampliada da representação política. O foco deste trabalho se direciona para a conceituação do Legislativo não apenas como um espaço de decisão, mas, sobretudo, de debate e de deliberação entre os diversos atores a serem afetados pelas normas. Para tanto, interessa-nos menos analisar as grandes decisões a serem tomadas no âmbito do Congresso Nacional - como as que se referem à reforma política -, e mais as pequenas iniciativas adotadas pelos Legislativos locais que visam a aperfeiçoar a sua comunicação e interação com a sociedade. Cumpre investigar se esses novos mecanismos têm garantido a essas instituições melhorias efetivas nos processos de *accountability*.

Palavras-chave: Representação política; Parlamento; Comunicação.

* Graduada em Comunicação Social (UFMG), Mestre em Comunicação Social (UFMG), Servidora da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Coordenadora e professora da Especialização em Comunicação Pública (PUC-Minas/ALMG).

** Graduado em Direito (UFMG); Mestre em Educação (UFMG); Doutorando em Ciências Sociais (PUC-Minas), Servidor da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), professor de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

1 Considerações iniciais

O processo de descentralização político-administrativa, com o fortalecimento dos municípios no quadro federativo, ganha força efetiva no Brasil com a Constituição da República de 1988. Na ordem constitucional, erige-se uma nova estrutura de Estado, sendo o município alçado à condição de ente federativo¹. Trata-se realmente de uma inovação na fisionomia do Estado brasileiro, invertendo-se, ainda que no plano constitucional, o movimento expansionista do poder central, persistente desde o governo monárquico. O coronelismo da Primeira República e os anos de 1946 a 1964 são lampejos de autonomia político-administrativa no plano municipal, apagados pelo centralismo do período de ditadura militar.

O empoderamento do município na estrutura do Estado no Brasil foi defendido por argumentos relacionados ao aprimoramento da representação democrática. Sustenta-se, nessa linha, que a maior proximidade entre representante e representado, com os ganhos potenciais relativos à *accountability* vertical², garantiria, aos poderes decisórios institucionalizados, maior capacidade de promover participação cidadã e o controle social. Outra corrente, também adepta do municipalismo, destaca os avanços em termos de eficiência, de governabilidade, que a gestão descentralizada ofereceria. A proximidade com o cotidiano, com o lugar mesmo em que os problemas acontecem, garantiria, ao poder público, melhores condições de detecção antecipada e formas cooperativas e mais criativas e planejadas para a solução das adversidades.

De forma paradoxal, tanto a direita como a esquerda lutam para descentralizar a gestão das políticas sociais, embora a primeira o faça no intuito de diminuir os déficits e reduzir o tamanho do aparelho estatal do Governo Central

¹ Há autores que contestam o reconhecimento do município como ente federativo, notadamente em virtude do fato de não terem representação no Poder Legislativo Federal. De qualquer forma, os municípios dispõem do principal componente dos entes federativos, que é a autonomia político-administrativa, conforme estabelece o art. 18 da Constituição da República.

² Guillermo O'Donnell faz a distinção entre *accountability* vertical, que refere-se à capacidade dos cidadãos de promover controle e responsabilização dos agentes políticos e da administração, e *accountability* horizontal, referindo-se à mesma função de controle e responsabilização entre os órgãos estatais. Inserimos, com MAIA (2006), a cobertura dos meios de comunicação na noção de *accountability*. Em sentido contrário, confira-se Miguel (2005, p. 25-38).

transferindo incumbências aos níveis subnacionais, ao passo que a segunda defende essa posição, normalmente, em busca da democracia do Estado, mediante a maior aproximação entre governantes e governados (ABRUCIO; MIRANDA, 2001).

Não se pode deixar de reconhecer que alguns autores alertam para os excessos dessa descentralização, cunhando expressões como neolocalismo (MELO, 1993), municipalismo autárquico (ABRUCIO; MIRANDA, 2001) ou municipalismo a todo custo (FERNANDES, 2004). Contudo, pode-se afirmar que o movimento de descentralização sustenta-se em um campo de justificação bastante sólido e abrangente, embora a sua consolidação encontre entraves conjunturais e estruturais.

O fortalecimento do campo político-decisório dos municípios se dá em um momento de crise profunda do Estado brasileiro. A partir da década de 80, endividado, interna e externamente, pressionado por um contexto econômico de hiperinflação e recessão, o Poder Executivo federal encontrou na descentralização um modo de livrar-se de compromissos, especialmente aqueles relacionados às políticas públicas de saúde e de educação, transferindo o ônus para os estados e os municípios. Esse movimento intensifica-se nos anos 90, com a política neoliberal assumida pelo governo federal. A transferência dessas atribuições não se deu de forma gradativa e planejada, como destaca Maria Coeli Simões Pires (2005, p. 57):

Esse quadro de dificuldades compreende desde a ausência de planejamento adequado por parte da União das alternativas de transferência das atribuições até então a seu cargo, passando pela impropriedade de métodos de implementação e de controle das medidas descentralizantes, pelas superposições e lacunas, pelas disfunções decorrentes de soluções massificadas, pelo desequilíbrio entre encargos e receitas, até a insuficiência dos arranjos institucionais, para darem suporte a diretrizes e práticas inovadoras de gestão, com os paradoxos inevitáveis.

Os municípios viram-se assim cercados de novas obrigações, com pouca experiência e com recursos escassos, tendo de dar respostas efetivas no curto prazo. Sem contar que o poder central foi pródigo em distribuir as obrigações, mas bastante avaro na repartição bolo tributário. Na hora da divisão dos tributos arrecadados no País, 63% ficam centralizados na União. A arrecadação própria dos municípios brasileiros (IPTU, ISS e ITBI) corresponde a 4% da carga tributária brasileira. Desse montante, 84% ficam com municípios grandes e médios. Aos mais

de 4 mil demais municípios, restam apenas 1,7% da arrecadação nacional³.

Nesse cenário de fortalecimento dos municípios e emergência de novos desafios para os poderes locais, interessa-nos analisar, de forma mais detida neste artigo, as câmaras municipais. Pretende-se apresentar experiências inovadoras de publicidade e de ampliação de espaços de debate e deliberação pública adotadas por câmaras municipais de Minas Gerais, em especial a Câmara Municipal de Montes Claros⁴. Nossa hipótese é de que, no contexto de crise da representação, as Câmaras Municipais buscam inovar as suas formas de interação com os cidadãos, com ênfase para os mecanismos de comunicação. Esse movimento coaduna-se com o reconhecimento pela literatura dos meios de comunicação como uma esfera ampliada da representação política.

É importante ressaltar que não somente a escassez orçamentária, ou a falta de planejamento na distribuição das atribuições e responsabilidades no pacto federativo se interpõem como adversidades aos Parlamentos municipais⁵. A crise da representação que afeta as democracias eleitorais talvez seja a mais decisiva nesse cenário. Em virtude disso, antes de partirmos para a análise das novas formas de informação, deliberação e associação experimentadas pelos Legislativos locais, cumpre destacar alguns aspectos relacionados à crise da representação político-parlamentar.

³ KALINKA; BELÉM, s.d.. Sobre federalismo fiscal, consultar Resende (2006).

⁴ O Município de Montes Claros, localizado no norte do Estado de Minas Gerais a 342 km da capital, é a 5ª maior cidade do Estado, com mais de 300 mil habitantes, sendo que 94% na área urbana. É o principal centro urbano do norte do Estado, com IDH-M de 0,783. Sua Câmara Municipal é composta por 15 vereadores. CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. *Câmara-Escola da Câmara Municipal de Montes Claros*: texto preliminar. Montes Claros: CMMC, nov. 2007.

⁵ Deve-se registrar que, em um contexto de restrições orçamentárias, as Câmaras Municipais para o desenvolvimento de suas atividades têm assegurados 5 a 8% do orçamento municipal, conforme o inciso IV do art. 29-A da Constituição da República, sendo que a responsabilidade pela implementação de políticas sociais recai exclusivamente sobre o Poder Executivo.

2 O esvaziamento da representação parlamentar

O projeto de aprofundamento da democracia no Brasil é simultâneo ao que Samuel Huntington qualificou como “a terceira onda” democratizadora, quando regimes autoritários e totalitários de todo o mundo cederam lugar a democracias eleitorais. Luis Felipe Miguel destaca que esse movimento, ocorrido nos últimos 30 anos, é concomitante e contraditório a outro processo: *a deterioração da adesão popular às instituições representativas*. Destaca Miguel (2003, p. 123):

É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. O fenômeno ocorre por toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais.

O autor, mesmo ponderando sobre a dificuldade de comprovação de afirmação tão genérica, acredita que ela se sustente sobre três conjuntos de evidências, relativas: ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *surveys*, e ao esvaziamento dos partidos políticos.

Quando falamos em crise da representação político-parlamentar, deve-se dar relevo também a uma outra questão: a relação desequilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo. No paradigma do Estado intervencionista, é o Poder Executivo que se sobressai. Ele cresce e invade a seara do Poder Legislativo, espaço por excelência, da representação política. É no Estado Novo, por exemplo, que surgem os decretos-leis, atos normativos equivalentes à Lei, perante aos quais o Poder Legislativo dispõe de um papel secundário. A Constituição da República de 1988 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o instrumento da Medida Provisória. Também com força de lei, a MP dispensa a presença do Legislativo no momento de sua adoção, sendo este chamado a discuti-la somente em momento posterior⁶. A utilização desse instrumento normativo intensificou-se com o tempo. O

⁶ As medidas provisórias podem vigorar por 60 dias, prorrogáveis por mais 60. Após este prazo, se o Parlamento não aprová-la, convertendo-a em lei, a medida provisória perderá sua eficácia.

argumento utilizado para justificá-la é o da governabilidade. O processo Legislativo requer tempo, em virtude de envolver a fase do debate, em que as articulações políticas em torno do tema são compostas, as informações são coletadas e examinadas nas comissões parlamentares, além de contemplar, em muitos casos, a votação em dois turnos.

Além da Medida Provisória, existem outros instrumentos normativos que reforçam a governabilidade do Poder Executivo em detrimento da representação democrática do Parlamento, como a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dar início ao processo Legislativo em um conjunto de matérias, o orçamento autorizativo e o poder regulamentar. Algumas regras de funcionamento das Casas legislativas reforçam o poder de determinadas autoridades, como o Presidente da Câmara e do Senado. Estes têm, por exemplo, a competência para definir a pauta de votações. Os líderes partidários, por sua vez, podem retirar da comissão determinado parlamentar de sua base que possa se posicionar de forma contrária a do partido. Esses são fatores endógenos ao sistema político brasileiro que reforçam a governabilidade, em detrimento da representação.

Outra tendência que também compromete a instância do Parlamento é *inflação legislativa* (FARIA, 1999), combinada com a pulverização de instâncias produtoras de normas jurídicas, como as agências reguladoras. Estas se tornam instâncias produtoras de normatividade, assim como os conselhos setoriais e os ministérios. O excesso de normas regulando os diversos subsistemas sociais, editadas por distintas instâncias, em um volume que compromete a coerência interna do ordenamento, amplia a insegurança jurídica.

Essa situação tem um duplo impacto para a credibilidade do Poder Legislativo e, por conseguinte, da representação democrática. O produto normativo do Parlamento perde importância como instrumento normativo que disciplina a conduta social, seja porque há uma dispersão de pólos enunciadores de direito, seja porque o processo de inflação legislativa acaba por comprometer a eficácia das leis vigentes.

3 Por uma noção ampliada de representação político-parlamentar

Acreditamos que a superação desse cenário de crise passa pelo *reposicionamento da noção de representação política*. No modelo da democracia representativa, a participação dos cidadãos restringe-se ao momento da escolha dos representantes, quando do processo eleitoral. O sistema democrático ganha legitimidade pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos. Dessa forma a responsabilidade do processo decisório fica exclusivamente nas mãos dos representantes eleitos, em sufrágio eleitoral.

Limitações do argumento da igualdade “cada cabeça um voto” são apresentadas por Fishkin e Luskin (2000). Segundo os autores, a estratégia de concentrar o processo deliberativo entre os representantes eleitos está longe de ser ideal. A fim de demonstrar essa insuficiência, são apresentadas quatro restrições. A primeira refere-se à suspeição quanto à isenção dos representantes eleitos face aos próprios interesses ou de corporações ou indivíduos poderosos. Nesse sentido, a equivalência alcançada nas eleições seria muitas vezes subvertida no momento da tomada de decisão. A segunda restrição está relacionada ao interesse dos representantes em garantir sua reeleição. Fishkin e Luskin (2000) destacam o risco de, ao visar esse fim, os agentes políticos eleitos guiarem suas ações informados exclusivamente pelos resultados das pesquisas de opinião. Outro fator que segundo os autores enfraquece o argumento da igualdade alcançada no momento da eleição refere-se ao fato de que nem todos os cidadãos participam dos pleitos. Nos EUA e na Suíça, mais de metade dos cidadãos habilitados a votar se abstêm, mesmo nas eleições nacionais. “Electorally, no-voters have no voice” (FISHKIN; LUSKIN, 2000, p. 18). Por fim, apontam a assimetria informacional entre os eleitores. “Thus while voter’s actual preferences are equally represented, their full-information preferences are not” (FISHKIN; LUSKIN, 2000, p. 19).

Advogando que o voto não precisa ser o centro da democracia, o modelo da democracia deliberativa propõe, por meio da valorização da participação, uma nova concepção acerca da legitimidade política. Nessa perspectiva, as decisões políticas seriam legitimadas por meio de processos de discussão em bases inclusivas e igualitárias, visando à *transformação das preferências*, e não simplesmente o

desenvolvimento de mecanismos de registro destas.

This model arose (variously) out of concern that dominant 'aggregative' concepts of democracy were inadequate: democracy is more than just counting heads, it must involve discussion on an equal and inclusive basis, which deepens participants' knowledge of issues, awareness of the interests of others, and the confidence to play an active part in public affairs. (SAWARD, 2000, p. 5).

De acordo com Bohman (2000 a, p. 57), “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”. Para que a decisão política continue legítima, as instituições democráticas devem manter permanente contato com os cidadãos, fazendo-se parte de uma esfera pública, entendida como uma rede adequada à comunicação de assuntos de interesse coletivo (HABERMAS, 1997).

Habermas, ao propor o modelo de circulação de poder político (two track-model) em seu livro *Direito e Democracia*, destaca que a sociedade deve contar com instituições plurais que permitam a divisão do trabalho deliberativo entre cidadãos através de intercâmbios vibrantes entre o público e todas as organizações democráticas. É essencial a existência de alguns mecanismos que permitam o acesso ao público e que este tenha papel determinante, em última instância, nas decisões tomadas.

O desafio para as instituições representativas passa a ser, então, a constituição de mecanismos capazes de promover, ao mesmo tempo, igualdade e processos de deliberação entre cidadãos, e não somente entre parlamentares ou outros representantes eleitos. Tais inovações não seriam alternativas às estruturas de representação existentes, mas complementares a elas. Esses mecanismos permitiriam uma tomada de decisão melhor informada por meio da incorporação constante dos pontos de vista dos cidadãos e responsivas a eles, visando minimizar o déficit democrático existente nas sociedades contemporâneas, qual seja, o crescente distanciamento entre a experiência cotidiana dos cidadãos e a decisão tomada em seu nome (SMITH, 2000).

Às críticas quanto à limitação do número de envolvidos em fóruns deliberativos promovidos por instituições representativas, a ponderação feita por

ABRAMSON (1994) é bastante pertinente. Segundo o autor, o objetivo fundamental dos cidadãos participantes desses espaços públicos deve ser entendido mais em termos da deliberação do que da representatividade. Nesse sentido, vale destacar a importância da publicidade ampliada por meio da cena midiática. Isso permite a fundamental vinculação entre o processo de deliberação exercido nesses fóruns e o auditório, como destaca Thompson (1998), potencialmente indeterminado mobilizado pelos meios de comunicação de massa.

Seria, entretanto, bastante redutor considerar o impacto do espaço discursivo constituído pelos meios de comunicação na democracia deliberativa somente pelo aspecto quantitativo do número de receptores mobilizados. MIGUEL defende o argumento de que a mídia exerce uma função *representativa* nas sociedades contemporâneas: “A função de representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome de outros, mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros” (MIGUEL, 2003, p. 133).

Apesar de grande parte dos estudos sobre representação focarem no aspecto da tomada de decisão e a decorrente questão da legitimidade, Miguel (2003) destaca a importância da mediação promovida pelos meios de comunicação. A generalização das temáticas via mídia é extremamente relevante, principalmente no contexto atual. Os meios de comunicação de massa não são os únicos fóruns para o debate público, mas, uma vez que, constantemente, disponibilizam construções interpretativas da realidade, e são os mais acessíveis em uma sociedade saturada pela mídia, seu conteúdo pode ser tomado como importante indicador das questões gerais de interesse coletivo (GAMSON; MODIGLIANI, 1989).

Ainda que consideremos o fato de serem os meios de comunicação instituições regidas, em sua grande maioria, por critérios de gestão empresarial, portanto “indústrias”, como destaca J. Thompson (1998)⁷, é indiscutível o papel fundamental que os mídia exercem na definição, promoção e problematização das

⁷ Segundo Thompson (1998, p. 3), “a comunicação de massa implica a mercantilização das formas simbólicas no sentido de que os objetos produzidos pelas instituições da mídia passam por um processo de valorização econômica”. Em virtude da valorização econômica, as formas simbólicas se tornam mercadoria: objetos que podem ser vendidos e comprados no mercado por um determinado preço.

temáticas públicas. Trata-se de um domínio em que questões de interesse coletivo são filtradas e condensadas em opiniões públicas, cuja força sobre os fatos e instituições envolvidas pode ser, em parte, medida quando constatamos que parcela significativa da sociedade refere-se à mídia como o “quarto poder”. Como bem sintetiza Miguel (2003, p. 132), “a mídia possui a capacidade de formular preocupações públicas”.

Mesmo ponderando que o representante político pode não aceitar a imposição da agenda midiática e, muitas vezes, agir no sentido de tentar modificá-la, Miguel (2003, p. 132) ressalta a força da mídia junto ao corpo parlamentar:

Há um forte incentivo para que as intervenções e os projetos dos parlamentares sejam ligados aos temas veiculados na mídia, por dois motivos: (i) são os temas de maior visibilidade efetiva, isto é, o parlamentar que age a respeito deles mostra-se como mais atuante; e (ii) são os temas de maior visibilidade pessoal potencial, isto é, a intervenção a respeito deles tem mais chance de receber destaque na mídia. [...] não se pode ignorar o incentivo presente para políticos em busca de reeleição, nem o fato de que a tramitação congressual de questões de pequena visibilidade tende a ser simbólica ou muito lerda, quando não abortada.

O poder da mídia não se dá apenas com a escolha do que será noticiado. A angulação que será dada ao tema, a recorrência do assunto, a maior ou menor porosidade à participação dos envolvidos, a maior ou menor abertura aos mecanismos de poder extra-lingüísticos, o estilo jornalístico utilizado são alguns exemplos de condições de produção que determinarão, de modo complexo, a forma e a força de cada temática presente no espaço midiático.

Segundo Gamson e Modigliani (1989), o discurso midiático pode ser definido como uma série de pacotes interpretativos concorrentes que buscam dar sentido a uma questão.⁸ Tais pacotes possuem uma idéia central que delimita o campo interpretativo, definindo posições e buscando dar sentido aos eventos relevantes em questão.

Os conteúdos de significações assim delimitados permitem aproximar atores sociais que compartilham posições, possibilitando abarcar espaços argumentativos mais amplos, de forma a minimizar a heterogeneidade dos sujeitos envolvidos.

⁸ “We suggested earlier that media discourse can be conceived of a set of interpretive packages that give meaning to an issue” (GAMSON; MODIGLIANI, 1989, p. 3).

Portanto, grupos que defendem pontos de vista semelhantes podem ser agrupados, ainda que, com isso, percam particularidades ou tenham seu discurso sobre a questão excessivamente resumido.⁹

Se consideramos, portanto, os meios de comunicação como uma das dimensões da representação democrática, torna-se ainda mais decisivo garantir mecanismos que promovam o “pluralismo político” da mídia:

Isso significa que o bom funcionamento das instituições representativas exige que sejam apresentadas as vozes dos vários agrupamentos políticos, permitindo que o cidadão, em sua condição de consumidor de informação, tenha acesso a valores, argumentos e fatos que instruem as correntes políticas em competição e possa formar, de modo abalizado, sua própria opinião política. (MIGUEL, 2003, p. 133)

A preservação do caráter democrático da esfera pública passa também pela não limitação desta ao espaço discursivo mobilizado pelos meios de comunicação. É fundamental que muitos outros fóruns de debate, com diferentes formatos e modelos de organização, possam continuar influenciando o processo de construção social do sentido. Tais arenas discursivas paralelas e concorrentes à mídia estão em grande medida associados ao que Nancy Fraser (1992, p. 123) chama de “contrapúblicos subalternos”, cuja atuação é decisiva para a formulação de formas interpretativas inovadoras no campo identitário e no plano dos interesses e necessidades de grupos sociais diversos.

Compartilhamos das conceituações que posicionam o fórum de debates promovido pelos meios de comunicação como sendo um dos vários espaços discursivos existentes nas sociedades democráticas, mas que dispõe de forte poder de influência, especialmente no que concerne à formação da opinião pública “qualificada”, ou seja, aquela capaz de interferir nos processos de tematização e tomada de decisão dos complexos estatais.

A existência de um espaço público mais plural, cujas condições de participação são menos excludentes, mas que continua regido pelo princípio da igualdade abstrata entre os cidadãos, torna a negociação - o uso da racionalidade

⁹ “This frame typically implies a range of positions, rather than any single one, allowing for a degree of controversy among those who share a common frame” (GAMSON; MODIGLIANI, 1989, p. 3).

comunicativa através da troca de argumentos e justificativas sustentáveis publicamente - ainda mais desafiadora e relevante. Tal situação torna-se ainda mais complexa quando consideramos as demandas de estabilidade, eficiência e eficácia que são impostas às instituições democráticas nos processos de tomada de decisão.

Diante desse cenário, que ao mesmo tempo demanda a convivência de alteridades e exige o estabelecimento de processos funcionais de gestão, alguns teóricos assumem uma postura cética e pessimista quanto à viabilidade do processo democrático. No entender de Bohman (2000 b), ao contrário, a democracia preserva mais do que reduz a complexidade. Neste sentido, concordamos com as considerações feitas por Drysek (2000) sobre a necessidade de trabalhar-se com uma definição expandida de deliberação que envolveria além do argumento racional, o humor, a emoção, o testemunho, as histórias de vida. Como o próprio autor pondera, uma conceituação mais abrangente dos tipos de comunicação admissíveis minimiza o risco de homogeneizar o espaço público¹⁰.

4 Inovações democráticas nos Legislativos municipais

A tentativa de superação de um contexto de crise institucional, por meio da incorporação de novos mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade, fica bastante evidente na experiência recente da Câmara Municipal de Montes Claros. A oportunidade de analisá-la objetiva menos compor *modelos* a serem seguidos por outras casas legislativas e mais apontar *processos* de democratização, com potencial de revigorar os laços entre a representação político-parlamentar e a sociedade (DRYSEK, 2000).

¹⁰ Na visão de Bohman, se as condições para o discurso público sobre uma determinada questão tornam difícil o entendimento entre os atores sociais envolvidos, muitas vezes é necessário que os articuladores do discurso apelem para formas indiretas ou estratégicas de comunicação. O autor cita situações problemáticas como quando a deliberação dialógica é comprometida por desigualdades sociais ou assimetrias de poder. Segundo Bohman, se a comunicação cooperativa começa a quebrar-se, falantes devem começar uma fase de meta comunicação para restaurar a cooperação entre o falante e o ouvinte. Caso seja necessário, em virtude de não conseguirem restaurar a cooperação, os falantes podem recorrer a outros meios para alcançar o entendimento. Tais como a ironia, a brincadeira, a metáfora ou narrativas de vida. Esses modos de expressão são elementos estratégicos empregados para restaurar as condições necessárias para o sucesso não-estratégico. (BOHMAN, 2000 b, p. 205).

A expressão inovação democrática, conforme destaca Michael Saward (2000), compromete-se com os valores democráticos da participação popular e da igualdade política, aliada à busca por articulações e análises que possibilitem novas soluções para problemas da democracia. Ela envolve, portanto, interpretações e arranjos, muitas vezes, surpreendentes para as noções de *accountability*, responsabilidade e transparência. O autor ressalta que a noção de inovação democrática deve ser entendida em um sentido amplo:

We interpret innovation broadly. It can - and usually does - refer to revived and adapted older ways of thinking about politics and democracy as much as the genuinely new. [...] There is much in the menu of historical possibilities to be revived, reshaped and applied to the demands of today and tomorrow with their genuine newness and uncertain trajectories. (SAWARD, 2001.p. 5)

Portanto, é considerada inovadora tanto a inovação propriamente dita, quanto a difusão desta (FARAH, 2006). Nesse sentido, a trajetória do Legislativo de Montes Claros pode ser tomada como tal, pois, mesmo se apropriando de experiências já implementadas em outras instituições legislativas, a Câmara Municipal as recria e incorpora a um contexto em que tais alterações impactam práticas e significações anteriores e levam a mudanças nas suas formas de pensar e agir.

Alguns fatores justificam a escolha dessa câmara como objeto de análise desse artigo. O primeiro refere-se à composição do *corpus* empírico. Os dados coletados são fruto de nossa atuação, como servidores da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, junto ao Centro de Apoio às Câmaras Municipais (CEAC), na condição de coordenadora e assessor jurídico¹¹. Essa área é responsável pelo gerenciamento das ações de relacionamento e informação da Assembléia de Minas com os 853

¹¹ Em 2006, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais criou o Centro de Apoio às Câmaras Municipais (CEAC), com o propósito aproximar-se dos Legislativos municipais. Os dados fornecidos nessa seção são fruto da atividade do setor que mantém contato planejado e sistemático com as 853 câmaras de Minas Gerais. Por meio do CEAC, vereadores e servidores de câmaras municipais podem solucionar dúvidas relacionadas ao processo Legislativo, estrutura e funcionamento do Legislativo e legislação estadual e federal. O setor é responsável pela produção de um Boletim Eletrônico, atualmente distribuído para 460 câmaras municipais, com 1600 assinantes. Há também a produção material educativo, programas de rádio e TV dirigidos a esse público. O setor em parceria com a Escola do Legislativo oferece cursos de capacitação para vereadores e servidores de câmaras. O CEAC é responsável pela gestão do banco de dados (temático e institucional) de câmaras municipais da ALMG.

Legislativos locais. Na atuação do Ceac, foram identificadas outras câmaras municipais que implementaram ações institucionais de interlocução com a sociedade. Entretanto, no caso de Montes Claros, temos acompanhado o processo de inovação institucional desde o início. A proximidade proporcionou um volume maior e mais qualificado de informações e condições mais efetivas para a análise do processo.

Outra razão que condicionou a escolha está relacionada à consistência da iniciativa, tendo o Legislativo municipal de Montes Claros optado não por ações isoladas, mas enunciado um projeto de reestruturação global da instituição, visando ao ganho de credibilidade, eficiência e reconhecimento público.

O contexto da mudança também foi determinante para nossa escolha. Primeiro pela intensidade da crise vivenciada pela Câmara de Montes Claros. Segundo, pelo processo de inovação institucional ter sido assumido tanto pela área parlamentar quanto pelo corpo de servidores da casa legislativa, o que a nosso ver torna a implementação e a permanência das inovações propostas mais viáveis.

Para análise da fase de elaboração do “Programa de reestruturação e modernização da Câmara Municipal de Montes Claros”, foram utilizadas quatro bases de dados: (1) os resultados da pesquisa qualitativa realizada junto ao público interno, (2) o relatório elaborado pela Comissão Especial responsável pela condução do processo de mudança; (3) o relatório de atividades das oficinas de comunicação. Para a análise da fase de implementação do programa, utilizamos como *corpus* empírico o (1) projeto Câmara-Escola da Câmara Municipal de Montes Claros, (2) o *site* da instituição e (3) o projeto de reestruturação da assessoria de comunicação institucional.

5 O cenário da crise

Em 2006, a já frágil credibilidade da Câmara Municipal de Montes Claros chegou, então, a níveis aparentemente irrecuperáveis. Oito dos 15 vereadores foram presos na manhã do dia 6 de julho de 2006, na Operação Pombo Correio, conduzida pela Polícia Federal. As acusações eram graves, levantada a suspeita de que teriam usado notas fiscais frias e documentos adulterados no desvio de recursos públicos

para receber verba indenizatória de gabinete. A petição foi endereçada ao juiz da 1ª Vara Criminal de Montes Claros que decretou as prisões temporárias por cinco dias. Os acusados foram indiciados pelos crimes de formação de quadrilha, peculato, uso e falsificação de documentos públicos e furto qualificado. Também foram presos um suplente de vereador, que havia exercido o mandato durante um ano (janeiro de 2004 a janeiro de 2005), além de um ex-funcionário e um prestador de serviços de uma agência franqueada dos Correios. O contador da Câmara chegou a ser detido, tendo sido liberado na tarde do mesmo dia, a pedido da Polícia Federal.

O ex-funcionário da agência franqueada dos Correios, demitido em dezembro de 2004, teria roubado recibos de venda dos produtos dos Correios (selos e postagens), que eram adulterados e vendidos aos vereadores para justificar o recebimento da verba de gabinete, de R\$ 5.000,00, à época. Os primeiros levantamentos da PF indicavam desvios da ordem de R\$ 150 mil, entre janeiro 2004 e abril de 2006.

A cobertura da Operação Pombo Correio foi feita pelos principais meios de comunicação do país¹². Um bom exemplo da visibilidade alcançada pelo evento na cena midiática é a cobertura feita pelo Jornal Nacional, com a chamada: “A Polícia Federal prendeu hoje oito, dos 15 vereadores de Montes Claros, em Minas. Eles são acusados de fraudes de R\$ 150 mil com notas fiscais frias para receber verba de gabinete. Todos negam as acusações”¹³.

No dia seguinte às prisões, o jornal Folha de S. Paulo deu cobertura ao caso, com detalhes sobre a Operação Pombo Correio, incluindo o relato das acusações, a tipologia de crimes e condições em que foram feitas as prisões:

Com mais de 50 agentes e um mandado judicial, a PF efetuou a prisão temporária dos vereadores ainda na madrugada, a partir das 4h. Eles foram retirados da cama e levados direto para a delegacia da PF. Nos gabinetes

¹² Na coleta de dados, foram pesquisados os seguintes veículos: jornal O Globo; Folha de S. Paulo; Correio Braziliense; Estado de Minas; O Tempo; Hoje em Dia; os portais Uai; Uol; Globo.com. Em todos eles, encontramos matérias sobre a Operação Pombo Correio. As matérias pesquisadas foram veiculadas no dia 06 de julho de 2006 (portais), data das prisões, e no dia seguinte ao fato (jornais impressos).

¹³ Disponível em: <<http://Globo.com.http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1231478-3586,00.html>>. Acesso em: 29 out. 2007.

na Câmara foram apreendidos documentos e computadores.¹⁴

Os principais jornais de Minas Gerais – Estado de Minas, O Tempo e Hoje em Dia – deram a notícia em primeira página, com foto de alguns dos vereadores, dentro de viaturas policiais, algemados, sendo conduzidos à Delegacia por agentes da Polícia Federal.

O esquema começou a ser investigado em maio. Assim que o inquérito foi instaurado, ainda no final de maio, atendendo solicitação da PF, o presidente da Câmara, Ildeu Maia (PP) encaminhou à polícia a documentação relativa a prestação de contas da verba indenizatória. Durante a investigação, com informações dos Correios, a PF cruzou dados e constatou que os recibos usados na prestação de contas na Câmara haviam sido falsificados, já que as postagens ou vendas de selos nos valores relacionados não aconteceram.¹⁵

O jornal Hoje em Dia, que no dia 07 de julho veiculou sete matérias sobre a Operação Pombo Correio, incluiu um quadro explicativo intitulado “O Golpe- entenda como funcionava o esquema”, em que o suposto processo de desvio é apresentado em 3 etapas. O quadro apresenta o número de postagens suspeitas que teriam sido feitas por cada vereador acusado. O quadro é ilustrado com a imagem de um homem, sem os traços do rosto, vestido com trajes tradicionalmente associados a mafiosos. Em outra matéria de página inteira, são apresentadas fotos de quatro prisões, retratando o momento em que os vereadores acusados foram postos nas viaturas da Polícia ou algemados chegando à delegacia de Montes Claros.

Os principais jornais de Montes Claros – Jornal de Notícias; Gazeta Norte Mineira; O Norte – deram ampla visibilidade ao fato. Todos dedicaram praticamente toda a edição à cobertura das prisões, incluindo várias fotos dos vereadores sendo presos.

Alguns pontos podem ser destacados nas matérias. Primeiro, a tentativa, por parte da Câmara Municipal, de qualificar a operação da Polícia Federal como arbitrária e excessiva. O argumento da arbitrariedade da ação policial fez parte do discurso do Presidente da Câmara, quando da entrevista coletiva concedida no dia 6

¹⁴ PEIXOTO, Paulo. Oito dos 15 vereadores de Montes Claros são presos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 jul. 2006. Caderno Cotidiano.

de julho.

‘Estou profundamente abatido. Em 14 anos de câmara municipal hoje é o dia mais triste da minha vida’, disse o presidente ao mostra-se chateado com a prisão dos colegas, argumentando que não vê esta necessidade, porque ninguém procurou de alguma forma dificultar o trabalho de investigação.¹⁶

Outro destaque pode ser dado à tentativa, por parte da Câmara, de classificar a ação da Polícia Federal como uma agressão ao Legislativo: “O Legislativo foi agredido pela ação da Polícia Federal”¹⁷.

A ação da polícia é contra o povo de Montes Claros, pois essa é a casa do povo, e jamais sonegamos qualquer tipo de informação, seja para a polícia, para a imprensa e ou qualquer tipo de cidadão. Aqui não tem nenhum bandido que justifique uma ação como essa. Foi realmente constrangedor para todos, [disse o Ildeu Maia (presidente da Câmara)].¹⁸

Nessa mesma linha, algumas matérias destacaram a paralisia dos trabalhos da Câmara em virtude das prisões, com prejuízo para a população. Esse argumento também compôs a linha argumentativa apresentada pela Câmara. Há, ainda, matérias em que autoridades de outros Poderes demonstram apoio aos vereadores presos: “Deputados e Prefeitura hipotecam solidariedade”, manchete do Jornal de Notícias.

A referência mais forte ao sentimento da população da cidade diante das denúncias é feita na cobertura da Gazeta Norte Mineira. O jornal diz ter feito uma enquete em que a população teria aprovado a ação da Polícia Federal.

Causou *frisson* a prisão de oito vereadores da Câmara Municipal de Montes Claros no início da manhã dessa quinta-feira (6). No centro da cidade não se tinha outro assunto. Nas esquinas, nas principais praças da cidade, no

¹⁵ RIBEIRO, Luiz. Vereadores presos em Montes Claros. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 07 jul. 2006. Caderno Política.

¹⁶ PRESIDENTE vê agressão à Câmara. *Jornal de Notícias*, 07 jun. 2006. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/clipping/julho/clipping_07_07_06.htm>. Acesso em: 29 out. 2007.

¹⁷ PRESIDENTE vê agressão à Câmara. *Jornal de Notícias*, 07 jun. 2006. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/clipping/julho/clipping_07_07_06.htm>. Acesso em: 29 out. 2007.

¹⁸ PRESIDENTE convoca coletiva sobre prisão dos vereadores. *Gazeta Norte Mineira*, 07 jul. 2006.

Café Galo, a discussão do dia era a prisão dos representantes do povo.¹⁹

A exposição foi, portanto, intensa e com danos profundos para a imagem do Parlamento. As acusações envolveram mais da metade dos vereadores. A Polícia Federal já havia investigado muitos acontecimentos, que foram, diversas vezes, apresentados como discurso de verdade. Tudo isso com ampla visibilidade na cena midiática e impacto direto no cotidiano das pessoas que vivem em Montes Claros. Enfim, vários fatores que tornam a experiência da crise bastante consistente para a população. Como destaca Maria Helena Weber (2004, p. 260):

A imagem pública é construída no espelho, entre o olhar e a informação. Construída entre certezas e dúvidas do espectador, em relação à informação e seu autor.

Como processo, a constituição da imagem pública é mantida como fator vital à visibilidade e reconhecimento de instituições e sujeitos da política.

A situação de crise carrega em si o potencial de colocar em relevância acontecimentos e práticas institucionais, antes aceitas de forma espontânea, não problemática. As áreas de desconfiança em relação ao que a instituição faz ou diz fazer são ampliadas²⁰. Daí a sensação de descontrole sentida pelas instituições nesse momento. Aliás, o grande desafio da superação da crise é o restabelecimento do relacionamento entre as partes, com a retomada da confiança²¹.

O discurso da instituição, como qualquer outro discurso, tem sua

¹⁹ “REPRESENTANTES do povo deveriam dar exemplo”; montes-clarenses aprovam atitude da PF. Gazeta Norte Mineira, Montes Claros, 07 jul. 2006. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/clipping/julho/clipping_07_07_06.htm>. Acesso em: 29 out. 2007.

²⁰ As incoerências entre o discurso público de uma instituição e evidências de práticas ilegais acabam por desqualificar a sua fala, ao comprometer uma das condições consideradas universais na teoria do agir comunicativo de Habermas: a pretensão de veracidade. Segundo Habermas, nos atos de fala comunicativos, o falante, além da condição básica da inteligibilidade, pode pretender a verdade, a correção ou a veracidade (HABERMAS, 1996). A primeira pretensão está relacionada aos atos de verdade, a segunda, aos atos de fala regulativos e, finalmente, a pretensão de veracidade aos atos representativos ou expressivos. Ocorre, que, no caso da pretensão de veracidade ou sinceridade, o resgate não se pode dar no nível do discurso. Esta somente pode ser garantida no curso das ações do falante, durante as quais podemos avaliar a coerência entre o que ele diz e o que faz.

²¹ Como destaca Luis Felipe Miguel (2005, p. 28), em relação às instituições públicas é sempre importante o cidadão não assumir uma posição de confiança na “bondade dos governantes, pelo contrário, deve buscar estabelecer um sistema de controles sociais sobre eles, tanto horizontais (divisão de poderes) quanto verticais (eleições periódicas)”. Como pondera o autor, trata-se de algo que está na base da construção das instituições dos regimes constitucionais modernos

sematicidade garantida situacionalmente, isto é, no processo de relação que se estabelece entre as suas pessoas e a situação. Isso quer dizer que o quadro de significações de um discurso depende do quadro situacional em que se insere (OSAKABE, 1999). Sendo assim, a comunicação não se resume a um simples processo de transmissão de mensagens, mas a um processo de troca, ação partilhada, com força expressiva e constituidora de um mundo comum. É a partir dessa realidade mutuamente referenciada, que se torna possível a leitura do que seja pertinente como base para a inferência e a ação.

Em suma, a comunicação compreende um processo de produção e compartilhamento de sentido entre sujeitos interlocutores, realizado através de uma materialidade simbólica (da produção de discursos) e inseridos em determinado contexto sobre o qual atua e do qual recebe os reflexos (FRANÇA, 2001, p. 10).

Face ao cenário da crise vivenciada pela Câmara Municipal de Montes Claros, que, como foi destacado, não se restringe ao contexto da prisão dos vereadores, mas se associa a um processo mais amplo de crise da representação político-parlamentar, como garantir a confiança necessária para que a relação entre a instituição e a população possa ocorrer? Ou seja, como criar condições para que a representação política se exerça? Afinal, representar significa em grande medida comunicar, ainda mais no modelo de democracia deliberativa, em que o vínculo comunicativo entre representante e representado deve ser mantido ao longo do mandato, para a garantia da legitimidade das decisões políticas a serem tomadas.

6 A análise do contexto: autoconfrontação com os efeitos da crise

O processo de mudança na Câmara Municipal de Montes Claros tem início em um cenário de esgotamento, ou seja, com a constatação de que a superação da crise não ocorreria sem a alteração profunda dos modos de ser e agir da instituição. Para tanto, os efeitos da crise não poderiam ser tratados ou assimilados no modelo da representação tradicional e tampouco com os modos gerenciais até então

exercidos pelo corpo administrativo.

Tal diagnóstico já pode ser percebido, em grande medida, quando analisamos os dados da pesquisa qualitativa junto aos servidores da instituição, realizada em março de 2007²². Esses apontaram falhas profundas nos processos interpessoais, déficits na comunicação interna, falta de planejamento para a tomada de decisão administrativa, sendo que esta normalmente se realizava de forma desordenada e intempestiva.

Para a continuidade ao processo de “levantamento das necessidades” internas, o presidente da Câmara Municipal institui a “Comissão Especial de Reestruturação e Modernização da Câmara Municipal”, formada por dez servidores e um vereador. Caberia, ainda, à Comissão sugerir “melhorias para os setores e para a organização como um todo”²³. Foram vários os apontamentos de cada área, dentre os quais destacam-se: (1) a necessidade de redesenho organizacional, com a racionalização na distribuição das atribuições administrativas por setor, (2) a maior integração entre as áreas e (3) a melhoria dos processos de comunicação.

Às fragilidades apontadas na área administrativa-gerencial, soma-se a constatação da necessidade de aprimoramento do processo Legislativo, por meio da valorização das comissões parlamentares. O trabalho destas, até então, estava muito esvaziado, quase inexistente. Não havia frequência de reuniões e investimento na qualidade da elaboração dos pareceres. A inoperância dessas instâncias tem reflexo na qualidade do trabalho Legislativo, na medida em que uma das funções das comissões é precisamente a de examinar de forma mais aprofundada as proposições, seja por meio de estudos a serem realizados por assessorias especializadas, seja por meio de interação com a sociedade. Outra função das comissões é contribuir para a decisão política no Parlamento. Uma vez que a composição das comissões reflete o número de cadeiras ocupadas pelos

²² Conforme dados do relatório da pesquisa, o objetivo da intervenção: “realizar um workshop de sensibilização para que os empregados da Câmara Municipal de Montes Claros preenchessem alguns instrumentos de levantamento de percepções, informações para que a consultoria pudesse elaborar um diagnóstico organizacional”. Sobre a programação, “workshop de 4 horas de duração em que foi trabalhado o tema Percepção. Métodos utilizados: Janela de Johari, dinâmicas e instrumentos para levantamento da cultura e clima organizacional”.

²³ CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. *Relatório reestruturação e modernização da câmara municipal de Montes Claros*. Montes Claros: CMMC, abr. 2007.

partidos políticos no Plenário, supõe-se que o acordo ou o consenso alcançado na comissão represente a posição da Casa Legislativa. Mesmo considerando o número restrito de parlamentares nos Legislativos municipais²⁴, o que minimiza o peso da última função destacada, o papel a ser desempenhado pelas comissões continua relevante por permitir o exame aprofundado das proposições, aliando o fazer político ao conhecimento técnico, tão necessário na tomada de decisão em sociedades complexas.

Com vistas a “combater” os três principais problemas apontados no diagnóstico, quais sejam (1) comunicação deficiente; (2) falhas nos processos de gestão e na estrutura administrativa e (3) inoperância das comissões, a Câmara Municipal de Montes Claros buscou o apoio da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da Escola do Legislativo e do Centro de Apoio às Câmaras. Foram realizadas, no Plenário da Câmara de Montes Claros, duas palestras, uma sobre comunicação no Legislativo municipal e outra sobre o papel das comissões no processo Legislativo, ambas ministradas por servidores da ALMG. Em seguida, foram oferecidas, no mês de maio, quatro oficinas sobre comunicação e gestão, voltadas para os servidores da área administrativa, com os seguintes temas: Gestão da Imagem Corporativa; Qualidade na Gestão da Comunicação; Qualidade em Relacionamento; Política de Comunicação Integrada. Ao longo das quase 20 horas de trabalho conjunto, os servidores foram chamados a problematizar a missão do Parlamento, o papel do vereador, os processos de interlocução com a sociedade, a função e as etapas do planejamento, as atribuições das áreas administrativas e a necessidade de uma política de comunicação integrada para a câmara municipal. A proposta das oficinas foi deixar aflorar as dificuldades, mas, principalmente, demandar dos servidores propostas de mudanças.

A essas experiências somaram-se outras com a participação de servidores da câmara em cursos, palestras, seminários e congressos, dentre eles o Seminário sobre Poder Legislativo Municipal, organizado pela Câmara dos Deputados, o Congresso Internacional de Legística, promovido pela ALMG e a visita ao Programa

²⁴ Das 853 câmaras municipais de Minas Gerais, 92% delas possuem 9 vereadores cada.

Interlegis do Senado Federal²⁵.

Apesar do sentimento de urgência pela mudança que o cenário impunha aos dirigentes e ao corpo de servidores, a fase de coleta de informações para a composição do diagnóstico foi determinante para a consistência das inovações propostas. Percebeu-se, então, que a resposta à crise não poderia ser dada com ações pontuais e nem os resultados seriam obtidos no curtíssimo prazo.

7 Novos espaços de visibilidade e interlocução com a sociedade

7.1 Reestruturação do site e criação do informativo interno

O *site* da Câmara Municipal de Montes Claros foi totalmente reestruturado a partir de junho de 2007²⁶, objetivando maior eficiência nos processos internos, e, principalmente, o aumento da transparência e visibilidade do Poder Legislativo local, para a maior integração da sociedade com a ação parlamentar²⁷.

Pela página *web* legislativa, é possível acompanhar notícias sobre a Câmara, incluindo a agenda completa do Plenário. A Lei Orgânica do Município (LOM), o Regimento Interno da Câmara e o Estatuto dos Servidores Públicos estão disponíveis para consulta on-line, além dos projetos em tramitação. Na seção Leis Federais, constam normas básicas de interesse das câmaras municipais. Há a especificação das comissões parlamentares, com a descrição da composição de

²⁵ O Interlegis é um programa desenvolvido pelo Senado Federal, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de modernização e integração do Poder Legislativo nos seus níveis federal, estadual e municipal e de promoção da maior transparência e interação desse Poder com a sociedade. Os meios utilizados são as novas tecnologias de informação (Internet, videoconferência e transmissão de dados), que permitem a comunicação e a troca de experiências entre as Casas Legislativas e os legisladores e entre o Poder Legislativo e o público, visando aumentar a participação da população no processo Legislativo. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2007.

²⁶ A estrutura do site foi concebida dentro do Programa Interlegis do Senado Federal, utilizando software livre.

²⁷ Em Minas Gerais, das 853 câmaras municipais, 136 possuem *site* na internet.

cada uma. É possível acompanhar os processos de licitação. Na seção Prestação de contas, pode-se consultar os Relatórios de despesas com pessoal, Relatórios de gestão fiscal, além do detalhamento das compras efetuadas no mês.

Quanto ao perfil dos vereadores, constam o nome, a filiação partidária e as formas de contato. Há seção específica para apresentação da composição da Mesa diretora.

Na seção Câmara, são especificados os departamentos, com o detalhamento das atribuições de cada área administrativa. Compõem, ainda essa seção, o Conheça a câmara, contendo perguntas e respostas mais frequentes sobre o Legislativo municipal, além da sub-seção Honrarias, em que é apresentada a tipologia de homenagens prestadas pela Câmara Municipal. Constam do *site* informações básicas sobre o município, incluindo dados históricos, culturais, sociais e econômicos.

A página *web* legislativa possui a seção Mapa do *site*, o que facilita a localização dos conteúdos. A página disponibiliza, como canais de interatividade, o *webmail* e o telefone do setor de Comunicação Institucional da Câmara, responsável pelo *site*.

Por meio da *home page*, é possível conhecer a grade de programação da TV Câmara e baixar os boletins informativos internos. Há, ainda, *links* para os *sites* do Senado Federal, Programa Interlegis, Prefeitura de Montes Claros, Assembléia de Minas e Câmara dos Deputados.

Associado à TV Câmara de Montes Claros²⁸, inaugurada em dezembro de 2001, o *site* amplia o potencial de produção e distribuição de informação relativa às atividades do Legislativo: “Com a inauguração do portal, todas as atividades parlamentares poderão ser acompanhadas, com a maior rapidez, além de tornar-se referência para a obtenção de informações do Legislativo Municipal”²⁹.

²⁸ TV Câmara de Montes Claros transmite 1 hora de programação diária, de segunda a sexta-feira, pelo canal 36 UHF (TV aberta) ou canal 21 (TV a Cabo). Toda a programação da TV Câmara é exibida no mesmo canal da TV Assembléia. Disponível em: <<http://www.cmmoc.mg.gov.br/tv-camara/programacao-da-tv-camara/>>. Acesso em: 29 out. 2007.

²⁹ Câmara municipal inaugura novo portal. Disponível em: <<http://www.cmmoc.mg.gov.br/tv-camara/programacao-da-tv-camara/>>. Acesso em: 29 out. 2007.

Segundo Fernando Huertas (2005, p. 27), tais meios, sendo um serviço público, devem assumir diretrizes claras quanto ao processo de produção da informação:

Esta concepción lleva asociados los principios de objetividad, neutralidad y transparencia en el tratamiento de la información, lo que obliga a los profesionales que producen la señal a ser muy exigentes en su trabajo para evitar sesgos políticos e interpretaciones periodísticas, que despojen del carácter institucional que há de tener.

Huertas destaca ainda o papel importante desempenhado pelos meios Legislativos de informação na superação dos “filtros midiáticos”. Dados mais completos ficavam, segundo o autor, restritos àqueles que acompanhavam diretamente as reuniões, indo até a casa legislativa, ou posteriormente lendo os diários oficiais. A ampliação da visibilidade do processo legislativo, no entender de Huertas, impõe, inclusive, modificações na dinâmica de produção da notícia pela mídia:

La existencia de un canal parlamentario actúa como factor regulador de los <<creadores de opinión [...]. La información está a disposición de todos, inclusive de los ciudadanos, lo que obliga el profesional especializado en información política a calibrar sus interpretaciones y a dotarlas de un valor añadido que solo ellos pueden darle, gracias a las claves que manejan y a la información privilegiada que le proximidad con el político. (HUERTAS, 2005, p. 27).

O incremento das formas de produção e distribuição de informação sobre a casa legislativa justifica-se, ainda, pela própria natureza do processo legislativo, cuja velocidade, ou retardamento, é bastante diferente do tempo midiático.

El trabajo parlamentario presenta enormes dificultades para los medios y especialmente para la televisión, que necesita resumir en pocos segundos um debate de varias horas y elevarlo a la categoría de noticia, esto hace que em muchos casos lo anecdótico sustituya a lo fundamental y sea el momento álgido de una discusión o la salida de tono de um parlamentario lo que muchas veces ocupe um espacio en um informativo, logo poco representativo de lo que fue el debate y que em ningún caso recoge la importancia de lo debatido. (HUERTAS, 2005, p. 27).

Concordando com as posições assumidas por Huertas, Francesc Paul Vall (2005), no texto *La Comunicación Parlamentaria*, defende a conveniência de uma

política ativa de comunicação por parte das casas legislativas para que essas possam dar visibilidade ao seu papel e às suas funções no ordenamento do sistema político. Segundo o autor, os Parlamentos são instituições pouco conhecidas pela população pela preponderância do Executivo.

Além da reestruturação da *home page*, a Câmara Municipal de Montes Claros criou um informativo impresso, com periodicidade semanal, voltado para o público interno, formado pelos vereadores, servidores e assessores. Nele são veiculadas informações sobre decisões administrativas relativas ao servidor, como data de pagamento, alterações nos planos médico e odontológico, por exemplo. Por meio da publicação, é possível conhecer a programação da TV Câmara e a agenda do Plenário durante a semana.

7.2 Investimento continuado no aprimoramento do fazer parlamentar e da ação administrativa

A criação da Câmara-Escola de Montes Claros³⁰ é apontada como “o passo mais largo” do Programa de Reestruturação e Modernização proposto pela Câmara³¹. Com essa iniciativa, objetiva-se dar sustentação e qualidade à mudança, por meio de atividades continuadas de aperfeiçoamento e capacitação, tanto dos servidores quanto dos parlamentares, em conteúdos relativos às atividades legislativas.

Além da linha de atuação ligada à qualificação interna, a Câmara-Escola pretende atuar junto às escolas da região com projetos de “Educação para a

³⁰ A Câmara-Escola de Montes Claros foi inaugurada em 26 de novembro de 2007, tendo sido firmado convênio de colaboração técnico-científica com a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da Escola do Legislativo; e com a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

³¹ A criação de escolas associadas aos Poderes Legislativos não é algo absolutamente novo. Todos os Legislativos estaduais têm órgãos similares, que integram, com algumas Câmaras, a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo. A criação dessas escolas atende ao comando constante do § 2º do art. 39 da Constituição da República. Em Minas Gerais, além da Escola do Legislativo da ALMG, primeira criada no Brasil em 1992, há ainda outras câmaras-escola em funcionamento nas câmaras municipais de Viçosa, Belo Horizonte e Sete Lagoas. Outros 80 Legislativos municipais de Minas desenvolvem ações voltadas para os estudantes, como visitas, projetos de inclusão digital e vereador-mirim.

cidadania”. Esse trabalho também envolverá entidades da sociedade civil. O objetivo é criar novas formas de interlocução com esses públicos, que permita a produção de conhecimentos sobre o Legislativo, com oportunidades de reposicionamento dos conteúdos tradicionalmente associados ao fazer do vereador e às funções do Legislativo.

Outro objetivo da Câmara-Escola de Montes Claros é ampliar o campo de atuação, com vistas a alcançar as casas legislativas vizinhas, mais especificamente, os municípios da mesorregião do Norte de Minas, que congrega 7 microrregiões, totalizando 89 câmaras municipais³². Montes Claros é a cidade-pólo da macrorregião Norte do Estado. Pretende-se, dessa forma, assumir um “efeito-vizinhança” das ações promovidas pela Câmara-Escola.

7.3 Aprimoramento do processo Legislativo: o fortalecimento das comissões parlamentares

Como parte do esforço de reestruturação do trabalho da Câmara Municipal de Montes Claros, optou-se por investir na qualificação do funcionamento de suas oito comissões dedicadas ao processo Legislativo. Até o presente momento, duas Comissões têm funcionado efetivamente, a saber, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação e a Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas. Para emitir os pareceres, estas comissões têm, com frequência, solicitado informações complementares do Poder Executivo, promovendo, ainda que de forma incipiente, mecanismo importante de *accountability* horizontal.

Segundo a assessoria jurídica da Câmara, o próximo passo é aprimorar o trabalho das comissões temáticas, fortalecendo as audiências públicas nas comissões. Tal procedimento reveste-se de importância quando se observa o potencial aproximativo que as comissões podem desempenhar junto à sociedade civil, na incorporação de conhecimentos ao processo Legislativo e na ampliação de

³² O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dividiu o Estado de Minas Gerais em 12 mesorregiões, com finalidade de realizar estudos agregados.

sua base de legitimidade.

8 Conclusão

Ainda que consideremos o caráter incipiente das mudanças, as inovações propostas pela Câmara Municipal de Montes Claros são relevantes na medida em que procuram superar o cenário da crise da representação político-parlamentar por meio da abertura do Legislativo para a sociedade, e não por seu alheamento ou submissão às circunstâncias desfavoráveis. A tentativa de tornar a instituição mais porosa à participação e ao controle social coaduna-se com a perspectiva da democracia deliberativa. O enfoque na inovação cultural por meio da produção de novos significados para o ser e fazer do Legislativo, envolvendo agentes políticos, corpo funcional e comunidade, também é bastante promissor. Ressalta-se ainda o investimento na qualificação da instituição para participar do debate público, criando-se novos modos de produção e circulação de informação sobre o Legislativo. Ao estender o campo de visibilidade das ações legislativas para além de suas fronteiras, além de cumprir o preceito constitucional da publicidade dos atos públicos, a Câmara reconhece sua relevância como fórum democrático, e sintoniza esse espaço com outros mais amplos mobilizados pela mídia.

9 Referências

ABRAMSON, Jeffrey B. **We, the jury**: the jury system and the ideal of democracy. New York: Basic Books, 1994.

ABRUCIO, Fernando; MIRANDA, Marcia. *Redes federativas*: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

BOHMAN, James. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun. 2000a.

_____. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 2000b.

_____. The Division of Labor in Democratic Discourse: Media, Experts, and Deliberative Democracy. In: COSTAIN, A.; CHAMBERS, Simone (Org.). *Deliberation, democracy, and the media*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000c. p. 47-64.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo (Coord.). *Parlamento transparente: sistema de avaliação de desempenho do parlamento*. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Adm. Municipal - Cepam, 2003. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/v10/arquivos/parlamento_transparente.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2005.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CHAMBERS, Simone. A culture of publicity. In: COSTAIN, A.; CHAMBERS, Simone (Org.). *Deliberation, democracy, and the media*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000. p. 193-208.

_____. *Reasonable democracy: Jürgen Habermas and the politics of discourse*. London: Cornell University Press, 1996.

CLEVE, Clemerson Merlin. *A atividade legislativa do poder executivo contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CORGOZINHO, Ivanir. *A democracia eletrônica em Minas Gerais: os sites legislativos*. [s.l.], abr. 2003. Disponível em: <<http://www.sglweb.com.br/sgl-mkt/artigo.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2005.

_____. *Gestão do conhecimento e poder legislativo no Brasil: o tamanho do desafio*. [s.l.], ago. 2003. Disponível em: <http://www.kmol.online.pt/artigos/200308/cor03_1.html>. Acesso em: 16 jul. 2005.

CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nova York: New York University Press, 1975.

DRYSEK, John S. Discursive democracy vs. liberal constitutionalism. In: SAWARD, Michael. *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. New York: ECPR Studies, 2000. p. 78-89.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. *Inovação no campo da gestão pública local*. Novos desafios, nos patamares. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 41-76.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144. jan./fev. 2001.

FARIA, José Eduardo. A Inflação Legislativa e a Crise do Estado no Brasil, Direito, Estado e Sociedade. *Revista do Departamento de Ciências Jurídicas da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-60, 1994.

_____. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-100, jan./jun. 2004.

FISHKIN, James S.; LUSKIN, Robert C. The quest for deliberative democracy. In: SAWARD, Michael. *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. New York: ECPR Studies, 2000. p. 17-28.

FRANÇA, Vera Regina Veiga. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? X Encontro da COMPOS. *Anais ...* Brasília, 2001.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1992. p. 109-142.

GAMSON, William, MODIGLIANI, Andre. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *American Journal Of Sociology*, Chicago, The University of Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, July 1989.

GUTMANN, Amy. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2. v.

_____. *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press, 1975.

HUERTAS, Fernando. Los canales de televisión parlamentarios. In: VALL, Francesc Paul (Coord.). *Parlamento y comunicación: nuevos retos*. XI Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. AELPA. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. p. 25-43.

IAQUINTO, Kalinka; BELÉM, Ivone. CNM defende divisão mais justa do bolo tributário. Agência CNM (Confederação Nacional dos Municípios), [s.d.]. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=3210>. Acesso em: 26 out. 2007.

MAIA, Rousiley C. M. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. In: LEMOS, André et al. (Org.). *Mídia.br*. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 9-38.

_____. Mídia e deliberação: atores críticos e o uso público da razão. In: MAIA, Rousiley C. M.; CASTRO, Maria Ceres P. S. (Orgs.). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 153-182.

_____. *Mídia e democracia deliberativa*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

_____. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. *E-Compós*, Brasília, v. 7, p. 1-27, 2006.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, 1996.

_____. *The principles of representative government*. Cambridge: University Press, 1996.

_____; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.105-138, 2006.

MELO, Marcus Andre B.C.de. Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da nova republica. In: POBREZA e desigualdade social. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1993.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

_____. Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-193, fev. 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OSAKABE, Haquira. *Argumentação e discurso político*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PIRES, Maria Coeli Simões. O Município No Federalismo Brasileiro: Constrangimentos e Perspectivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representacion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*. Experiência da Itália moderna. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RESENDE, Fernando. *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SANTIAGO, Daniela. *Entre as fronteiras do debate público e do mercado: as estratégias discursivas da Companhia Souza Cruz*. 2003. 257 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte.

_____; MAIA, Rousiley C. M. M. Entre o mercado e o fórum: o debate antitabagismo na cena midiática. *E-Compós - Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, Niterói, p. 1-32, 2005.

SAWARD, Michael. Democratic innovation. In: SAWARD, Michael. *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. New York: ECPR Studies, 2000. p. 3-13.

_____. *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. New York: ECPR Studies, 2000.

SMITH, Graham. Toward deliberative institutions. In: SAWARD, Michael. *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. New York: ECPR Studies, 2000. p. 29-39.

THOMPSON, John B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

VALL, Francesc Paul. La comunicación parlamentaria. In: VALL, Francesc Paul (Coord.). *Parlamento y comunicación: nuevos retos*. XI Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. AELPA. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. p. 44-52.

WEBER, Maria Helena. Imagem pública. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (Org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: Ed. UFBA, 2004. p. 259-307.

YONG, Iris Marion. *Democracy and difference*. Princeton: Princeton University Press, 1996.