



Comunicação Pública e Poder Legislativo: um Diálogo Possível?¹

Gisele Cristina de Carvalho BARCELOS²

Renato Márcio Martins de CAMPOS³

Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP

RESUMO

O artigo analisa a difusão do conceito de Comunicação Pública no Brasil a partir dos anos oitenta. A retomada do processo democrático no país e a expansão da internet trouxeram à tona a necessidade de envolver o cidadão no debate de políticas públicas. Por sua vez, o projeto de comunicação dos governos começou a assumir novas características para viabilizar a participação da comunidade nos assuntos de interesse coletivo. Com a pesquisa bibliográfica e os dados coletados em campo, foi possível avaliar se o Poder Legislativo Municipal aderiu ao novo modelo de comunicação para fomentar o processo de construção da cidadania em sete cidades de Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação organizacional; gestão; poder legislativo; cidadania.

INTRODUÇÃO

A Comunicação é uma área estratégica dentro dos governos, seja no âmbito nacional, estadual ou municipal. A importância de informar sobre os projetos e fatos relacionados aos órgãos públicos foi percebida no governo Getúlio Vargas, reforçada sob o Regime Militar e consolidada quando a democracia entrou novamente em vigor no Brasil a partir da década de 1980.

Historicamente, a comunicação desenvolvida pelo segmento governamental traz um forte traço propagandista. No período Vargas e na ditadura militar, por exemplo, a exaltação ao civismo nacional era uma forma de criar um sentimento positivo e minimizar a insatisfação dos brasileiros quanto ao regime imposto. Hoje, aliado com as modernas técnicas de marketing e departamentos bem estruturados de assessoria de imprensa, os governantes procuram ocupar espaços nos noticiários a fim

¹ Trabalho apresentado no DT 3 – Relações Públicas e Comunicação Organizacional do XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, realizado de 3 a 5 de julho de 2013.

² Especialista em Gestão da Comunicação Organizacional e de Eventos na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), email: gisele_barcelos@yahoo.com.br.

³ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Gestão da Comunicação Organizacional e de Eventos da UNAERP, email: renatodecampos@yahoo.com.br.



de ganhar vantagem para o grupo político ao qual pertencem e angariar mais votos na próxima eleição.

Entretanto, o surgimento do termo Comunicação Pública nos anos 70 e a retomada das eleições diretas em 1983 tem gerado um incômodo em relação ao uso meramente publicitário da comunicação pelos governos. A expansão da internet e a facilidade para qualquer cidadão divulgar suas opiniões e observações na rede aumentou ainda mais esta preocupação, principalmente porque o novo canal permitiu até a contestação das informações oficiais.

A pesquisadora Heloiza Matos posiciona justamente esse quadro no texto Comunicação Pública, democracia e cidadania: o caso legislativo, apresentado na Intercom de 1999.

“Por um lado existe uma **comunicação política**, sofrendo influência do que poderíamos chamar de *processo comunicativo moderno*: adentra-se em uma batalha competitiva para influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa. A conquista da atenção do público por meio de técnicas de marketing acaba definindo os assuntos e o formato como eles são apresentados ao cidadão. Por outro lado, há a possibilidade de uma **comunicação pública**, que envolveria o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade.”

Para Matos, a comunicação pública assume papel essencial no processo de construção da cidadania ao contribuir para incentivar o debate público dos temas de interesse coletivo. Porém, devido à recente redemocratização no país, este modelo ainda está aquém da efetiva aplicação no Brasil.

Mesmo assim, analisando o panorama atual, é possível perceber que existem iniciativas. A própria Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, antiga Radiobrás, prega na sua missão a independência editorial, “assegurando espaços para os que não têm acesso às grandes redes, seja para exprimir opiniões ou para veicular suas produções”. A Câmara dos Deputados e o Senado também tem se destacado neste sentido ao propiciar em seus canais de comunicação informação sobre as políticas públicas e leis em construção no Congresso, não mais sendo um espaço para a mera divulgação dos parlamentares.

Conforme Matos, a postura desenvolvida na Câmara e Senado acontece porque o Poder Legislativo tem origem e funções distintas do Executivo:



“O Legislativo é, ao mesmo tempo, limite do poder individual e/ou unidirecional, praça de exercício das vivências democráticas e portavoz dos múltiplos interesses cidadãos. Desse modo, **a comunicação do Legislativo**, para realizar-se plenamente, necessita de uma relação íntima com a **prática da cidadania**. Os debates e as decisões do Legislativo são objetos de cobertura da mídia e de pressões advindas da sociedade civil, representada em suas múltiplas facetas em cada debate parlamentar. Sem essa representação e a conseqüente intervenção de amplas camadas e setores da sociedade, o regime democrático só se realiza institucionalmente, enquanto que o funcionamento dos seus mecanismos democráticos e a própria administração acabam entregues aos interesses economicamente mais fortes [...] Nesse quadro, a comunicação do Legislativo acaba tendo dois papéis preponderantes, pois liga-se não somente à informação bruta e simples, mas também à formação de atitudes cidadãs, participativas e conscientes.”

No artigo Poder Legislativo e Comunicação Pública: Uma perspectiva sobre a Região Metropolitana de Campinas, a pesquisadora Maria José de Oliveira salienta que, embora seja o maior alvo de críticas, é principalmente no nível municipal que ocorrem experiências inovadoras com a colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil.

Como a porta mais próxima à comunidade, a expectativa é que as Câmaras de Vereadores assumam a postura de incentivar a participação da sociedade na definição de políticas públicas e viabilizar condições para o efetivo exercício da cidadania. As estratégias de comunicação são importantes ferramentas para tal, como mostra o exemplo do Congresso Nacional, mas somente se o trabalho não se limitar à veiculação de notícias exclusivamente para enaltecer o parlamentar A ou B.

Nesse contexto, a função dos profissionais da área de comunicação ganha novos contornos. Não mais se trata da execução da simples assessoria de imprensa para conseguir visibilidade midiática e promover o vereador. Conforme Duarte no livro Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público (2009, p.64), a proposta é incentivar o diálogo e o intercâmbio de ideias entre o Estado, governo e sociedade. Desta forma, o cidadão precisa ter “pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, e ter a possibilidade de expressar suas posições com a certeza que será ouvido com interesse”.

Para tanto, o autor destaca como ferramentas de Comunicação Pública a realização de audiências públicas, a criação de ouvidorias e canais de relacionamento, a



elaboração de campanhas educativas, cívicas e de utilidade pública, bem como a prestação de contas.

Neste artigo, a comunicação desenvolvida nas Câmaras de Vereadores foi analisada para verificar se o projeto inclui as características de Comunicação Pública. O cenário escolhido para a pesquisa foram as sete cidades pólo da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, conforme a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Ituiutaba, Frutal, Araxá, Patrocínio, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia. Tais municípios abrangem uma população de 1.957.111 habitantes, segundo dados do último censo, e já são considerados referências microrregionais para estruturação de redes de saúde do Estado.

A metodologia aliou o levantamento bibliográfico à pesquisa documental, implantada a partir do conteúdo disponível nos sites de cada Câmara Municipal. Foram selecionadas três semanas no período entre abril, maio e junho para a análise do material publicado nas páginas virtuais, sendo constatada a atualização freqüente de todos os sites.

Por fim, na tentativa de aprofundar o estudo de caso e a compreensão sobre o tema, entrevistas (Anexo A) foram realizadas com profissionais de comunicação para avaliar se as estratégias usadas e o conteúdo gerado na comunicação do Legislativo Municipal tinham o objetivo de fomentar a educação, o debate e a participação pública necessários ao processo democrático de construção da cidadania. Somente a Câmara Municipal de Ituiutaba não contribuiu com a última etapa da pesquisa e a falta de informações impossibilitou traçar um perfil mais detalhado sobre a respectiva cidade.

DESAFIOS SEMELHANTES

As sete cidades analisadas são diferentes do ponto-de-vista populacional e a condição se reflete em perfis distintos nas Câmaras Municipais, pois, de acordo com a Constituição Federal, o total de habitantes determina o número de vereadores para cada município e também o valor do repasse financeiro para custeio do Poder Legislativo.

Entretanto, mesmo com as particularidades individuais de cada Câmara, foi possível identificar características e problemas semelhantes, considerando a análise em busca de um modelo de Comunicação Pública.



Em primeiro lugar, é importante frisar que todas as Casas Legislativas observadas possuem sites institucionais com a divulgação periódica de matérias jornalísticas. O foco, em geral, está restrito à cobertura de sessões plenárias semanais, de cerimônias oficiais realizadas na Câmara e de atividades dos parlamentares julgadas de relevância. Assim, na análise específica do conteúdo apresentado na internet, foi observada a ausência de campanhas educativas ou reportagens abordando assuntos de utilidade pública. O fato, entretanto, não significa que tais iniciativas inexistem. A pesquisa de campo mostrou que em Patos de Minas e Uberaba o Poder Legislativo já apresenta ações neste sentido, conforme será descrito mais adiante.

Por outro lado, um agravante foi constatado em Frutal. De 86 reportagens divulgadas no primeiro semestre, apenas 10 não apresentam destaque direto no título a um dos vereadores. Com isso, a exaltação parece ser sempre ao parlamentar e não a ação ou discussão em andamento. Tal situação se distancia do observado no Congresso Nacional, onde a maioria do conteúdo jornalístico ressalta o projeto ou o tema em destaque, não quem é o autor da proposta.

Para melhor compreensão, cito títulos encontrados nos sites institucionais de Frutal e da Câmara Federal a fim de mostrar como a informação é construída em ambas as Casas:

Órgão Legislativo	Exemplo
Câmara Municipal de Frutal	“Edgard quer eleição direta nas escolas municipais” “Zizi cobra construção de presídio em Frutal” “Edgard cobra instalação da Superintendência de Ensino” “Roberto vai divulgar trabalho pelo Facebook”
Câmara dos Deputados	“Projeto concede vale-transporte para quem vai trabalhar de bicicleta” “Empresas poderão deduzir gastos com medicamentos para trabalhadores” “CPMI do Cachoeira recebe dados bancários e fiscais de Carlos Leréia” “Proposta obriga hospitais públicos a oferecer serviços odontológicos”

Não bastasse a forma de construção do discurso nas matérias jornalísticas, outro detalhe merece ser salientado: as fotografias que acompanham a reportagens não



são do acontecimento citado ou mesmo retratos de pronunciamentos na sessão plenária, mas sim fotos individuais dos parlamentares semelhantes às utilizadas em material de propaganda eleitoral, conhecidos como santinhos.

Sendo assim, é possível inferir a partir dos elementos observados que a produção jornalística na Câmara Municipal de Frutal parece ser meramente uma maneira de promover e dar visibilidade aos vereadores. Isso foge totalmente da proposta de Comunicação Pública, pois, como esclarece Novelli (2006), a Comunicação Pública “extrapola a esfera da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e suas ações para colocar-se como instrumento de relacionamento entre cidadão e Estado”.

Além do conteúdo jornalístico, outro critério avaliado foi o nível de interação com os cidadãos. De fato, todas as páginas institucionais possuem um canal Fale Conosco para receber perguntas, sugestões e até críticas da comunidade. No entanto, a ferramenta se mostra pouco aproveitada pelo setor de comunicação nas Câmaras Municipais, que, em maioria, atuam apenas como mediadores da informação e encaminham as demandas para os vereadores e órgãos públicos competentes. Com exceção de Patos de Minas e Uberaba, o material coletado não gera reportagens especiais, campanhas educativas e nem temas para audiências públicas com objetivo de esclarecer a população.

A questão envolve não apenas os sites institucionais, como também o uso das redes sociais. Das sete Câmaras Municipais, somente em Araxá, Frutal e Uberaba a estratégia é utilizada. A dificuldade para aderir às redes sociais em Patos de Minas e Patrocínio é a equipe reduzida para executar a ampla gama de atividades competentes ao departamento, segundo relato dos responsáveis pelo setor. Apenas em Uberlândia a justificativa foi diferente, sendo a ausência atribuída à necessidade de evitar contestações do Ministério Público. Em ambas as situações, as mesmas respostas também se aplicaram à inexistência de programas de televisão e rádio com entrevistas informativas e quadros de utilidade pública. Com isso, a cobertura das sessões legislativas e cerimônias oficiais é o único enfoque quando há disponibilidade de espaço nestes veículos.

Devido ao perfil verificado, as entrevistas realizadas também buscaram aprofundar quanto aos desafios enfrentados para implantar estratégias de comunicação mais amplas. Ao analisar os dados referentes à estrutura do departamento de



comunicação das Câmaras Municipais, foi interessante observar a predominância de cargos comissionados no setor, ou seja, cargos ocupados por pessoas indicadas pelos vereadores, sem a necessidade de concurso público.

Câmara Municipal	Funcionários			Total
	Efetivos	Comissionados	Contratados por processo seletivo	
Araxá	1	-	-	1
Frutal		2	-	2
Patos de Minas	1	1	-	2
Patrocínio	s/info	s/info	s/info	3
Uberaba	5	1	4	10
Uberlândia	4	11	-	17

De acordo com os números repassados pelos entrevistados, até 100% da equipe de comunicação pode ser formada por pessoas em cargos de confiança. É o caso de Araxá, onde a única jornalista no departamento é comissionada, e também Frutal, onde os dois profissionais do quadro são indicações políticas. Já em Uberlândia, o índice cai para 70%. Desta forma, existe uma grande rotatividade ao término de cada legislatura e a situação dificulta a consolidação de projetos de longo prazo ou mesmo a continuidade dos mesmos.

BONS EXEMPLOS

Apesar de nenhuma Câmara Municipal pesquisada ser referência em Comunicação Pública, as cidades apresentam ações isoladas que mostram como aplicar o conceito teórico na rotina do Poder Legislativo, ou seja, instrumentos que favorecem o diálogo com a sociedade.

Araxá, por exemplo, realiza fóruns comunitários e convida a população para discutir com autoridades locais e opinar em assuntos de impacto na sociedade. As reuniões no bairro, registradas em Ituiutaba e Patos Minas, são também iniciativas que buscam envolver os cidadãos no debate democrático. Já as demais Câmaras investiram nas tradicionais audiências públicas como ferramenta para ouvir as demandas da



comunidade, sendo importante ressaltar que apenas em Uberlândia nenhuma atividade deste tipo foi promovida desde 2011.

Além disso, o uso de enquetes em Ituiutaba, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia pode ser destacado como canal para interatividade com o público, embora os dados ainda não sejam avaliados pelos departamentos de comunicação e utilizados para fundamentar projetos e decisões.

Já em Frutal, as redes sociais começaram a ser usadas em campanhas pequenas de conscientização em datas comemorativas relevantes no aspecto social e histórico. A última mobilização online foi em razão do Dia Mundial da Água, com divulgação de conteúdo sobre o consumo consciente e preservação dos recursos hídricos.

O quadro abaixo resume as principais ferramentas verificadas em cada município:

Ferramenta	Câmara Municipais que utilizam
Site institucional	Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba e Uberlândia
Redes Sociais	Araxá, Frutal e Uberaba
Enquetes	Ituiutaba, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia
Fale Conosco	Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba e Uberlândia
Audiências Públicas e Fóruns Comunitários (2011 e 2012)	Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio e Uberaba
Transmissão sessões ao vivo	Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba e Uberlândia
Programa cultural/informativo em TV ou rádio	Uberaba
Produção Campanhas Educativas	Patos de Minas e Uberaba



Após o panorama geral dos recursos observados nas sete Câmaras Municipais analisadas, é possível destacar três experiências mais aprofundadas na proposta de Comunicação Pública. São elas: o projeto Cidadania no Legislativo, em Frutal; a Escola do Legislativo, em Patos de Minas; e o programa cultural e informativo TV Câmara, em Uberaba.

Projeto Cidadania no Legislativo

Idealizado pela Câmara Municipal de Frutal, o projeto Cidadania no Legislativo oferece gratuitamente assessoria jurídica e também curso com noções básicas de informática e internet à população. Com isso, a iniciativa garante o direito à informação, um dos oito princípios da comunicação pública, apresentados no III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação (DUARTE, 2009, p.34).

Para o modelo arcaico e unilateral da divulgação feita por meio de assessorias de imprensa, tal projeto sequer seria pensado como estratégia de comunicação. Entretanto, ao preparar o cidadão para manusear as novas tecnologias, a Câmara atende a definição de Matos (2009) para Comunicação Pública.

A autora pondera que não basta haver infraestrutura para diversos públicos participarem do debate das questões de interesse comum. Ou melhor: não basta apenas existir a possibilidade de trocar ideias por meio da rede de computadores e nem a instituição ter uma página na internet, também é necessário que o indivíduo se sinta apto e motivado para se envolver. Nessa concepção, a CP é uma política de inclusão informacional e de democratização do saber.

Escola do Legislativo

A Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Patos de Minas é uma ferramenta de formação de agentes públicos, políticos e população em geral, promovendo desde seminários, debates, cursos, exposições educativas/culturais e palestras para qualificar o cidadão a exercer seu poder de voz. São trabalhados temas referentes à história da cidade, ao processo político local e demais demandas solicitadas pelo público.



Com o acesso livre à informação, a perspectiva é estabelecer um modelo de participação ativa do indivíduo e estimular o engajamento da sociedade na formulação de políticas públicas. Os primeiros resultados aparentemente já começam ser observados no Poder Legislativo local. A assessora de comunicação, jornalista Carla de Matos Ribeiro, relatou que, além de aproximar a comunidade das atividades da Casa, foi aberta a interação entre ambas as partes e há um grande número de pessoas que procuram a Câmara para apresentar dúvidas ou críticas referentes a serviços e leis em vigor na cidade.

Diferente do verificado em outros municípios, a profissional informou que todo o conteúdo coletado no Fale Conosco é aproveitado. As indicações direcionam novas atividades da Escola do Legislativo, outras são levadas para audiências públicas e já houve até a produção de uma cartilha informativa em 2010 com base nas sugestões trazidas à Câmara.

Essa mudança da posição de receptores para atores sociais é justamente o objetivo da Comunicação Pública, de acordo com Duarte (2009). A meta extrapola a simples garantia do direito à informação e a liberdade de expressão, pois pretende viabilizar o diálogo entre a sociedade, o governo e as demais forças para atuação na esfera pública.

TV Câmara

Embora a televisão seja um canal presente nas outras Câmaras Municipais, a experiência do programa jornalístico do Legislativo em Uberaba merece destaque porque foi a única iniciativa não restrita à cobertura das atividades do plenário. Até mesmo em Uberlândia, maior município do Triângulo Mineiro e com mais profissionais na equipe de comunicação, o espaço televisivo é utilizado somente para veicular entrevistas com os parlamentares e resumos dos projetos discutidos no dia.

A programação do TV Câmara inclui quadros informativos de utilidade pública, reportagens sobre apresentações culturais e musicais realizadas em Uberaba e matérias especiais com demandas apresentadas pela população. As pautas são selecionadas a partir das sugestões encaminhadas pelo site institucional ou pelo telefone 0800 do Legislativo.



O diretor de comunicação da Câmara de Uberaba, Denis Silva, explicou em entrevista que o formato diversificado busca atrair o público e, de quebra, também repassar as informações referentes aos projetos discutidos na Casa e as atividades parlamentares. O jornalista salienta que o programa em breve deverá ganhar uma versão na internet, o que abrirá a possibilidade para expandir ainda mais o material trabalhado.

Mais do que a garantia de ser informado, a proposta do TV Câmara oferece ao cidadão um espaço para se manifestar sem a interferência dos interesses econômicos, que muitas vezes dificultam ao homem comum ser atendido nos veículos comerciais. Além disso, a ausência da pressão do mercado permite a chance de apresentar conteúdos educativos e culturais que provavelmente não seriam divulgados na mídia tradicional. A independência editorial é outro traço pertinente à Comunicação Pública.

CONCLUSÕES FINAIS

Assim como a definição do conceito de Comunicação Pública ainda está em construção, o projeto de comunicação nas Câmaras Municipais ainda precisa ser bastante trabalhado para se tornar socialmente responsável. Iniciativas bem encaminhadas existem nas principais cidades do Triângulo Mineiro, do mesmo modo que existe, na maioria dos casos, a compreensão sobre a importância de estreitar o relacionamento com a comunidade e incentivar a maior participação dos cidadãos no debate dos assuntos de interesse público.

No entanto, a aplicação plena do conceito no processo de comunicação do Poder Legislativo demanda mais que ações isoladas. É necessária primeiramente uma mudança no modelo paternalista de informação, no qual o cidadão é considerado um mero receptor das mensagens de interesse das instituições públicas.

Com a difusão da internet e das redes sociais, o público já tem quebrado este paradigma e exercido o direito de voz ativa no debate político. Agora é o momento de preparar mais profissionais da comunicação e também governantes para aderir à proposta da Comunicação Pública.

A falta de pessoal, o orçamento limitado e a inexistência de concurso público nas Câmaras Municipais em cidades menores são situações que podem atrasar o avanço, mas não podem comprometer totalmente os próximos passos.



As experiências apresentadas mostram ações simples e econômicas adotadas na rotina do Poder Legislativo que já provocam resultados palpáveis na comunidade de Patrocínio e Patos de Minas, por exemplo. Além disso, existe todo um potencial da rede mundial de computadores ainda não explorado pelas Câmaras Municipais do Triângulo Mineiro.

Sendo assim, o diálogo entre a Comunicação Pública e o Poder Legislativo é possível e já tem acontecido. Trata-se de um caminho sem volta, o que não poderia ser diferente na atual sociedade conhecida como era da informação. O desafio, portanto, é traçar novas estratégias para atender as demandas deste público cada vez mais ativo e exigente.

REFERÊNCIAS

BARROS, Clóvis. **Ética na Comunicação**. 5 ed. Universidade de Navarra, 2003.

DUARTE, Jorge (ORG). **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DUARTE, Jorge (ORG). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3.ed.São Paulo: Atlas, 1997.

LINO, Rampazzo. **Metodologia Científica**. Para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2005.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública – Democracia e Cidadania: o caso do legislativo**. Artigo apresentado no GT de Relações Públicas do XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – INTERCOM, Rio de Janeiro, 1999.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. **O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança**. In: *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. 1º semestre de 2006, ano 3, nº 4. p. 75-89.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Poder Legislativo e Comunicação Pública: Uma perspectiva sobre a Região Metropolitana de Campinas**. Artigo apresentado no IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, no segmento Relações Públicas e Comunicação Organizacional.



OLIVEIRA, Maria José da Costa. **A Relação do Estado, da Sociedade e do Mercado na Construção da Cidadania.** O papel das Relações Públicas. Tese de doutorado, ECA/USP, 2001.