

As condições de desigualdade na participação política do cidadão pelo Disque Câmara

Antonio Teixeira de Barros
Cristiane Brum Bernardes
Malena Rodrigues Rehbein

Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR)

RESUMO

O pressuposto da participação por meio dos canais de interatividade de uma instituição legislativa é aproximar o cidadão do Poder Legislativo, além de oferecer subsídios, com base na opinião e na avaliação dos eleitores, para aqueles que atuam como representantes políticos dos diferentes segmentos da sociedade. Contudo, na prática política nem sempre isso ocorre, devido a diversos fatores que causam assimetrias na participação: gênero, idade, região geográfica, interesses, conexão com grupos de pressão, tipos de contribuição. Este artigo tem como objetivo analisar os principais fatores de desigualdade e assimetria política entre os cidadãos que interagem por meio dos canais mantidos pela Câmara dos Deputados. Para a análise empírica foi selecionado o mecanismo que apresenta os maiores índices de participação: o serviço telefônico gratuito (0800), que registrou mais de cinco milhões de atendimentos de 1998 até o final de 2011. O levantamento apresenta o perfil dos cidadãos que participam, suas principais demandas, os temas de maior manifestação e a região geográfica do domicílio eleitoral do cidadão. A análise dos dados revela que a maioria das pessoas que procura os serviços de comunicação da Câmara é da Região Sudeste (56%), mulher (53%), tem entre 31 e 50 anos (57%) e escolaridade superior (50%). O referencial teórico utiliza pressupostos dos modelos deliberativo e participativo de democracia para relacioná-los com as práticas do sistema representativo brasileiro.

Palavras-Chave: Participação e democracia; representação política; interação legislativa; Câmara dos Deputados.

1 INTRODUÇÃO

No contexto de consolidação e aprofundamento do sistema democrático brasileiro, o Poder Legislativo enfrenta alguns desafios específicos, tais como maior visibilidade institucional, interação com a sociedade civil e transparência de suas ações políticas. São três aspectos intrinsecamente relacionados, uma vez que visibilidade implica transparência e interação é essencial para a política, uma atividade realizada “entre os homens” como define Hannah Arendt (2001), ao se referir à política como uma atividade humana, construída pelas relações e interações entre pessoas capazes de pensar, querer e julgar, o que implica uso público da razão e capacidade de dialogar com seus pares na esfera pública, em iguais condições de argumentação (isegoria).

A visibilidade, portanto, é da natureza da política, atividade exercida no espaço público e voltada para a avaliação e julgamento do cidadão, inclusive pelo voto. A história

política brasileira é marcada por um déficit histórico de participação, transparência e *accountability*, em decorrência de um longo período de disjunção entre o Estado e a sociedade, fruto do poder unilateral do aparato estatal em detrimento da autonomia da sociedade civil (Diniz, 2000). Contudo, com o cenário político redesenhado na redemocratização, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, várias iniciativas começaram a ser implementadas, desencadeando um processo de reflexão sobre cultura, política, democracia e participação, o que inclui, inevitavelmente, a comunicação e a livre manifestação. Como reflexo direto nas instituições públicas brasileiras surgiram as chamadas mídias das fontes, ou seja, sistemas próprios de informação, sem intermediação de terceiros, para informar os cidadãos sobre as atividades das instituições públicas dos Três Poderes da República. Contudo, na fase inicial de implantação dessas mídias (1990), a ênfase foi na emissão de informações, com a institucionalização de veículos e canais de informação (rádio, TV, jornal impresso, e sistemas online, com o avanço da internet). Tal iniciativa tinha como argumento central o princípio constitucional da publicidade, instituído pela Constituição de 1988, segundo o qual o cidadão tem direito à publicidade dos atos, decisões e demais atividades das instituições vinculadas ao Estado, como ocorre em todos os sistemas de governo representativos.

O pressuposto da participação por meio dos canais de interatividade de uma instituição legislativa é aproximar o cidadão do Poder Legislativo, além de oferecer subsídios, com base na opinião e na avaliação dos eleitores, para aqueles que atuam como representantes políticos dos diferentes segmentos da sociedade. Contudo, na prática política nem sempre isso ocorre, devido a diversos fatores que causam assimetrias na participação: gênero, idade, região geográfica, interesses, conexão com grupos de pressão, tipos de contribuição. Além disso, a participação também depende de fatores políticos, institucionais e culturais, além do contexto e dos temas que estão em discussão na agenda política. No âmbito partidário e parlamentar é necessário levar em conta ainda o perfil programático do partido e do parlamentar, a configuração política de suas bases eleitorais e as causas e bandeiras defendidas ou que recebem maior visibilidade.

Tendo como cenário todo este contexto político e institucional mais abrangente, este artigo tem como objetivo analisar os principais fatores de desigualdade e assimetria política entre os cidadãos que interagem por meio dos canais mantidos pela Câmara dos Deputados. Para a análise empírica foi selecionado o mecanismo que apresenta os maiores índices de participação: o serviço telefônico gratuito (0800) – Disque-Câmara - que registrou mais de cinco milhões de atendimentos de 1998 até o final de 2011. Trata-se de um canal

multifuncional criado em 1998, com o objetivo de facilitar a comunicação do cidadão com a Câmara e oferecer atendimento gratuito no que se refere a informações sobre projetos de leis, agenda de votações, composição das bancadas, acompanhamento de tramitação de projetos, informações sobre eventos, como audiências públicas, seminários, etc. As funções foram sendo revistas, ampliadas e redefinidas ao longo do tempo, de modo a torná-lo um serviço de participação e não apenas uma central de atendimento.

Neste novo escopo, voltado para a participação, cuja ênfase ocorreu a partir de 2009, após uma a reestruturação interna, o Disque-Câmara passou a fornecer relatórios consolidados com os dados de participação da sociedade para todas as instâncias políticas e administrativas da instituição, o que inclui relatórios nacionais e estaduais para os gabinetes parlamentares, a Mesa-Diretora, a Presidência, a Ouvidoria Parlamentar, a Diretoria-Geral e a direção dos veículos institucionais de comunicação (TV Câmara, Rádio, Agência e Jornal).

O levantamento quantitativo apresenta o perfil dos cidadãos que participam, suas principais demandas, os temas de maior manifestação e a região geográfica do domicílio eleitoral do cidadão. Antes da apresentação dos dados, discutimos sucintamente os conceitos políticos associados à participação e democracia, com ênfase para a perspectiva da democracia deliberativa.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

O histórico dos canais de participação da Câmara está diretamente relacionado às iniciativas institucionais respaldadas pelo princípio constitucional da publicidade. A transparência em relação às ações de governo já foi devidamente defendida por autores renomados, inclusive Norberto Bobbio, segundo o qual “o poder político é o poder público (...) mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (2005, p.28). Para Bobbio, a República diferencia-se dos regimes autoritários ou absolutistas exatamente porque há um controle público do poder e a livre formação de uma opinião pública (2005, p.28). O caráter público do governo representativo – ou nos termos contemporâneos da discussão política, a transparência das decisões governamentais – é ressaltado na passagem em que o autor argumenta que nos casos em que a assembleia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público de modo que qualquer cidadão a elas possa ter acesso (BOBBIO, 2005, p.30)

François Guizot, ao detalhar as origens do governo representativo na Europa, em obra publicada em 1851, explica as três condições necessárias para o estabelecimento de um

sistema representativo: 1) divisão de poderes; 2) eleições; 3) publicidade. Para ele, a publicidade é “a característica mais essencial de um governo representativo”, pois é nela que reside “a ligação entre a sociedade e seu governo” (Guizot, 2008, p.173). Apesar da importância que exerce para o funcionamento do sistema político, o autor reconhece que a publicidade é o último item a ser estruturado na maioria dos governos representativos, por ser o mais difícil de ser obtido.

A publicidade também tem papel importante no contexto democrático atual, sobretudo no que se refere ao conceito de democracia deliberativa de Habermas. Ele parte da noção de esfera pública, uma espécie de situação ideal de participação social, fora dos espaços comuns de discussão da vida doméstica, igreja ou governo, onde as pessoas podem discutir sobre a vida em condições iguais de acesso ao debate. Ou seja, é uma arena coletiva, em que as ideias são examinadas ou debatidas. Para que isso aconteça, seis condições seriam necessárias: comunalidade (um único e coerente público); livre fluxo de comunicação; debate crítico de questões-chave para o bem comum; caráter não comercial, transparência; e consenso alcançado pelo que ele chama de debate racional (Habermas, 1989). Este seria então o lugar em que a racionalidade acontece.

Ligada à noção de esfera pública está sua Teoria da Ação Comunicativa, um tipo de análise teórico-epistemológica da racionalidade como um sistema operante da sociedade. Trata-se de um tipo diferente de racionalidade, que tem primazia sobre a razão instrumental, uma vez que mostra a individualidade racional como sendo mediada pela linguagem e comunicabilidade (Habermas, 1993). Ou seja, é a prática comunicativa que viabiliza a esfera pública, o entendimento mútuo, via discurso racional¹, que leva ao consenso racional. Esse entendimento mútuo se refletiria na capacidade de, então, influenciar as decisões dos representantes. “*The plenitude of connotations, the functional richness, and the capacity for variation proper to the use of language oriented to mutual understanding is the only reverse side of a relationship to totality that does not allow for any arbitrary expansion of the capacity to achieve understanding in everyday practice*”², explica Habermas (1985, p.350).

A publicidade entraria aí como um contexto hermenêutico em que o diálogo racional aconteceria naturalmente. Ou seja, como um viabilizador e garantidor do entendimento mútuo, da deliberação pública, de debates e negociação de alianças por meio da esfera

¹ O discurso racional – um diálogo racional - seria usado para atingir o consenso racional, desde que haja: igualdade de participação no processo de deliberação; direito de questionar; direito de apontar argumentos reflexivos sobre as regras do discurso (Benhabib, apud Mouffe, 2000, p. 86).

² “A plenitude de conotações, a riqueza funcional e a capacidade para variação - próprios ao uso da linguagem para o entendimento mútuo – são o único caminho de uma relação para totalidade que não permita nenhuma expansão arbitrária da capacidade para alcançar o entendimento em cada prática” (tradução dos autores).

pública. É ela quem garante um dos requisitos colocados acima para a constituição da esfera pública – a transparência. Portanto é parte intrínseca da noção de consenso racional. Aqui é interessante chamar atenção para o fato de que, como alerta Habermas (1993, p. 437), o crescimento do poder de todas as formas de mídia e o conseqüente aumento de certos tipos de manipulação tornam ainda mais importante o princípio da publicidade.

São todos esses conceitos que dão forma ao conceito de democracia deliberativa de Habermas que, a despeito das críticas de que se trata de um conceito funcional apenas do ponto de vista normativo ou que elimina o antagonismo natural da política (Mouffe, 2000), marca a passagem da visão decisionista da democracia para a argumentativa, o que mais tarde viria a se refletir em conceitos de participação na modernidade, importante para este trabalho. A democracia deliberativa seria o resultado do potencial efetivo de influência da sociedade nas decisões políticas, por meio do discurso racional e do entendimento mútuo, legitimando o campo político³ (Hirst, 1993, p. 148). Tudo isso via esfera pública, ou esferas públicas que se interpenetram (mais uma vez a publicidade está pressuposta, já que livre e igual acesso e deliberação pública só podem acontecer publicamente). Para então, ainda que não seja dotada de poder político de executar, a sociedade possa influenciar de forma institucionalizada (Habermas, 1994, p. 371). Resumindo: por meio de todos esses conceitos relacionados à racionalidade, a esfera pública, informal e aberta, está inserida na sociedade por meio de associações; a opinião formada pela vontade colocada na esfera pública, alcançada pelo discurso racional e resultando no consenso racional, via da publicidade, é então expressa por meio dos parlamentos, cortes e administrações (Avritzer, 2000, p. 10).

Desta forma, para cumprir a obrigatoriedade da publicidade das ações e, ao mesmo tempo, garantir uma divulgação favorável de informações, os governos desenvolveram uma série de estratégias que incluem desde a tradicional assessoria de imprensa até os novos veículos de mídia institucionais, passando por campanhas de publicidade institucional e promoção de eventos, entre outras. A Câmara dos Deputados seguiu essa trilha inicial, com a ênfase nos serviços de distribuição de informação, mas ao mesmo tempo procurou atender ao princípio da reflexividade política e social, com a implantação de mecanismos voltados para captar as manifestações e opiniões da população, com base nos pressupostos da chamada comunicação pública, a qual apregoa que o vetor mais importante é aquele que se estabelece da sociedade para a instituição e não o contrário (Zemor, 1995). Entre essas iniciativas está o Disque-Câmara, serviço de atendimento telefônico gratuito oferecido à população, desde

³ A legitimação neste caso não seria a da vontade da maioria, mas sim da formação de uma vontade.

1998. Trata-se de um misto de ouvidoria social, serviço de atendimento, tira-dúvidas, sistema de fornecimento de informações personalizadas, além de um mecanismo para receber e captar sugestões da sociedade, o que permite caracterizá-lo como um mecanismo de participação social e política, com base no pressuposto de que a participação por meio dos canais de interatividade de uma instituição legislativa contribui para aproximar o cidadão do Poder Legislativo, além de oferecer subsídios, com base na opinião e na avaliação dos eleitores, para aqueles que atuam como representantes políticos dos diferentes segmentos da sociedade.

3 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados apresenta de forma descritiva os aspectos mais relevantes sobre o atendimento, desde a evolução histórica, a tipologia das demandas sociais, perfil dos cidadãos que participam e o *ranking* dos projetos de lei de maior interesse dos usuários do serviço Disque-Câmara. Além da descrição, são formuladas algumas reflexões a respeito do conjunto das informações quantitativas, com enfoque para a relação entre participação e democracia.

A análise tem como base o levantamento sobre o total de atendimentos prestados à população, pelo 0800-619619, desde que o serviço foi criado, em 1998 até o ano 2011, o que totaliza 5.124.310 (cinco milhões, cento e vinte e quatro mil e trezentos e dez) atendimentos.

3.1 Evolução quantitativa do atendimento no período de 1998 a 2011

Desde que o serviço foi criado, em 1998, a participação social tem sido crescente, como mostra o **Quadro 1**, com três momentos de sequências de altas, ou seja do segundo ao sexto ano (1999 a 2003); do sétimo ano ao décimo ano (2004 a 2007) e nos três anos mais recentes (2009 a 2011). Percebe-se, portanto, um recuo relativo na participação nos anos de 2003, início do governo Lula, e novamente em 2008, ano de eleições municipais no País. Estes dois fatos podem ajudar a explicar a queda nos níveis de participação, uma vez que no primeiro ano de governo Lula muitos movimentos sociais ficaram em compasso de espera para analisar as definições sobre os rumos do Executivo e do estabelecimento de suas relações com Judiciário e, especialmente, com o Legislativo. Já em 2008, durante as eleições municipais, muitos parlamentares acabam concorrendo, o que provoca uma troca considerável nas bancadas, com a entrada de muitos suplentes. Além disso, é natural que os cidadãos estejam mais interessados no contato com seus representantes locais nesse período do que com os deputados federais.

QUADRO 1: DEMONSTRATIVO DA MÉDIA DE ATENDIMENTO

Total de Atendimento Anual		Média mensal de Atendimento	Média Diária de Atendimento
1998	9.800	817	41
1999	71.537	5.961	298
2000	83.820	6.985	349
2001	87.815	7.318	366
2002	89.420	7.452	373
2003	82.912	6.909	345
2004	504.539	42.045	2102
2005	541.318	45.110	2.255
2006	614.301	51.192	2.560
2007	617.172	51.431	2.572
2008	547.617	45.635	2.282
2009	620.976	51.748	2.587
2010	725.393	60.449	3.022
2011	734.948	61.246	3.062
Total		5.331.568	

3.2 Levantamento da participação por região geográfica

Sob o aspecto regional, predomina a participação do Sudeste (46,90%) e do Nordeste (28,30%), como mostra o **Quadro 2**. Observa-se que existe correlação com os percentuais do eleitorado de cada região, com variação pouco expressiva do ponto de vista estatístico, exceto no caso da Região Norte, cuja participação é de apenas 3,30% e o eleitorado corresponde a 7,30% do conjunto de votantes do País. Nesse caso a variação é de mais de 50%. Ao se considerar a participação dos estados de cada região do País, observa-se que no caso da Região Norte não há nenhum destaque, ou seja, todos os estados ficam com índice inferior a 1%. Os casos emblemáticos de participação são os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, no caso da região Sudeste; Pernambuco e Bahia, no Nordeste; e Rio Grande do Sul, na Região Sul. Não por acaso, correspondem aos estados mais populosos de cada de região e também do País.

QUADRO 2: DISTRIBUIÇÃO DO ELEITORADO X PARTICIPAÇÃO PELO 0800

Região	UF	PERCENTUAL DE ELEITORES	PARTICIPAÇÃO - 800
N	TO	0,70%	0,90%
	AM	1,50%	0,90%
	PA	3,50%	0,80%
	RO	0,80%	0,30%
	AC	0,30%	0,20%
	RR	0,20%	0,10%
	AP	0,30%	0,10%
Subtotal		7,30%	3,30%
	PE	4,60%	11,70%

	BA	7,00%	6,60%
	CE	4,30%	2,60%
	PB	2,00%	1,80%
NE	RN	1,70%	1,70%
	MA	3,20%	1,40%
	PI	1,80%	1,30%
	SE	1,00%	0,60%
	AL	1,50%	0,60%
Subtotal		27,10%	28,30%
	DF	1,30%	3,80%
CO	GO	3,00%	3,20%
	MT	1,50%	1,10%
	MS	1,20%	0,80%
Subtotal		7,00%	8,90%
	SP	22,40%	18,20%
SE	RJ	8,60%	15,60%
	MG	10,80%	10,40%
	ES	1,90%	2,70%
Subtotal		43,70%	46,90%
	RS	6,00%	7,00%
S	PR	5,60%	3,70%
	SC	3,30%	1,90%
Subtotal		14,90%	12,60%
		100%	100%

Em suma, do ponto de vista geográfico, os dados mostram prevalência de cidadãos das regiões Sudeste (46,90%), Nordeste (28,30%) e Sul (12,60%), ou seja, as regiões mais populosas e com o maior eleitorado, conseqüentemente. Os dados segmentados por estado também refletem, além da concentração geográfica do eleitorado, a tradição de participação política, especialmente no caso de São Paulo, Minas, Pernambuco e Bahia, unidades da federação reconhecidas na historiografia política brasileira como berço de rebeliões, revoltas e manifestações políticas importantes, conforme analisam Boris Fausto (1994) e Miguel (2000).

A apresentação dos dados mostra que a participação da sociedade é proporcional à concentração demográfica da população brasileira e, conseqüentemente, do eleitorado, além de coincidir com as regiões que apresentam uma configuração política com características específicas, como uma elite parlamentar consolidada e tradição em participação. Conforme Messenberg (2008), existem três agrupamentos na elite parlamentar brasileira: Nordeste,

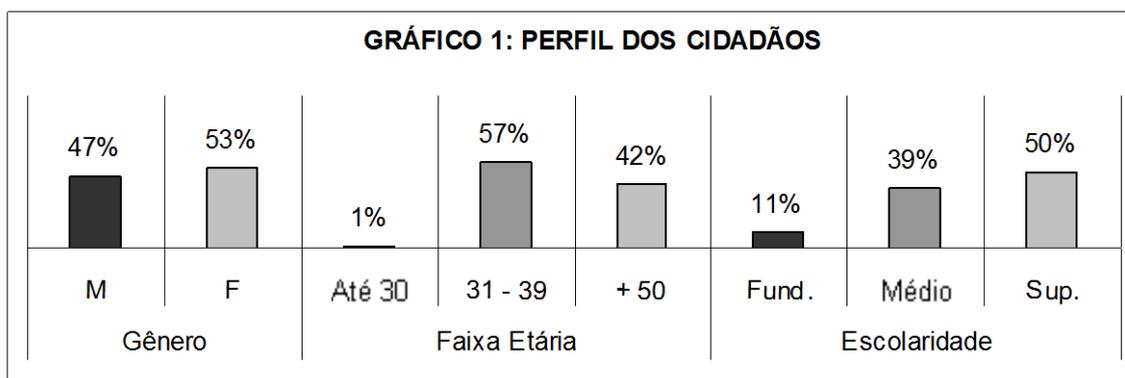
Sudeste e Sul. O primeiro se caracteriza pela presença de representantes dos grandes partidos de orientação ideológica de centro ou de direita, com vínculos estreitos com as administrações estaduais e municipais, além de apresentarem vasta experiência na vida pública local e regional. O segundo apresenta maior diversidade de filiação partidária, com uma carreira política construída nas capitais dos estados, com posições do alto escalão das empresas e dos órgãos públicos dessas cidades. O terceiro tem como marca a origem do interior, embora com características similares à elite do Sudeste.

Essa perspectiva se encaixa na análise de Petitat (2011) a respeito das assimetrias de poder nas configurações sociais contemporâneas, o que também se aplica ao caso aqui estudado. Para o autor,

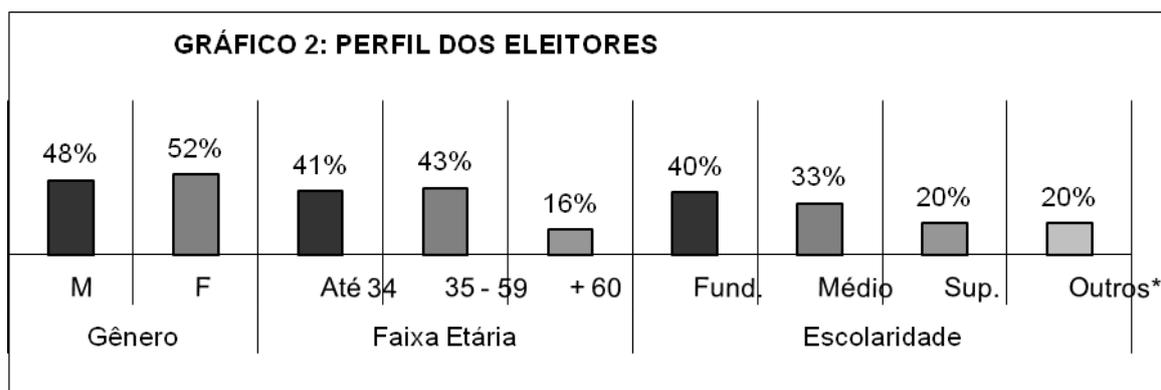
nos pólos de poder, nossas relações com as administrações públicas (...) nos posicionam em desigualdades de poder que tem afinidades com aquelas vividas na escola, uma vez que nós estamos, em cada caso, submissos ao poder público. Nas duas situações somos igualmente lembrados de nossos deveres e incitados à aprendizagem de meandros da lei e das sutilezas de sua aplicação (Petitat, 2001, p.371).

3.3 Perfil dos cidadãos que participam e interagem com a Câmara

Quanto ao perfil, os cidadãos que ligam para o Disque-Câmara são, em sua maioria, do gênero feminino (53%), na faixa etária de 31 a 49 anos (57%) e com ensino superior (50%), como mostra o **Gráfico 1**.



O **Gráfico 2** mostra que existem algumas correlações entre o perfil dos cidadãos que ligam para o Disque-Câmara. Os percentuais praticamente são coincidentes no que se refere a gênero. Nas demais variáveis, as diferenças também se explicam pela especificidade da escala usada pelo TSE e pelo Disque-Câmara.



Mesmo sem considerarmos a distribuição demográfica e por classe social da sociedade brasileira, é fácil perceber que há uma parcela da população que, efetivamente, participa mais nos canais da Câmara. No caso da variável escolaridade, é clara a correlação entre mais anos de estudo e mais oportunidades de participação política. Provavelmente, o nível de informação sobre a disponibilidade dos serviços seja maior entre os cidadãos com maior instrução, mas também é possível perceber que o próprio interesse pelas formas de participação política é maior nesse segmento. Mais um dado empírico a reforçar a necessidade de ampliação da escolaridade da população brasileira.

Outro dado interessante diz respeito à faixa etária dos participantes, com mais da metade deles em idade produtiva. Em outras palavras, a partir do cruzamento dos dados, são os trabalhadores dos estratos superiores e os integrantes da classe média os maiores participantes junto ao Disque-Câmara. Por outro lado, os cidadãos que participam parecem ser também aqueles com interesses específicos relacionados aos temas em debate na instituição, isto é, aqueles que são diretamente afetados pelas decisões legislativas.

Como mostra o **Gráfico 1**, o público que configura esse contexto tem, em sua maioria, ensino superior (50%) ou médio (39%). Ou seja, são estratos populacionais com melhor nível de formação e informação que estão atuando claramente de forma corporativa e/ou pessoal. Pode-se imaginar que as participações em temas mais amplos e profundos aconteçam em espaços de discussão como partidos e associações, mas não é possível afirmar que o canal de participação criado pela Câmara favoreça o debate sobre questões nacionais e de interesse geral.

Comparando-se os dados do perfil dos cidadãos com o perfil do eleitorado, percebe-se que, do ponto de vista da distribuição regional, a participação é coerente com a distribuição do eleitorado, como mostra o **Quadro 3**. Os percentuais são coincidentes apenas no caso da

Região Centro-Oeste, mas observa-se a aproximação em todas elas, com variações entre 5% e 3%.

QUADRO 3: DISTRIBUIÇÃO DO ELEITORADO X PARTICIPAÇÃO 0800

Região	Nº de eleitores	Percentual	Participação Disque-Câmara
CO	9.402.084	7,10%	7%
N	9.661.018	7,29%	3%
NE	35.788.230	27,02%	33%
S	19.836.925	14,98%	12%
SE	57.778.292	43,62%	46%
Total	132.466.549	100%	100%

Fonte dos dados eleitorais: TSE, 2010.

3.4 Proposições de Maior Destaque no Atendimento

Entre as proposições de maior repercussão social durante o período estão:

QUADRO 3 - Proposições de maior destaque		
	%	Ementa
PL 5476/01	94,57	Proíbe a cobrança de assinatura básica do telefone fixo.
PL 3299/08	1,69	Extingue o fator previdenciário.
PEC 300/08	1,58	Propõe piso salarial nacional para bombeiros e policiais.
PEC 02/03	0,25	Permite ao servidor público requisitado optar pela lotação funcional do órgão cedente para o cessionário.
PL 4548/98	0,15	Exclui das sanções penais a prática de atividade com animal doméstico ou domesticado.
PL 4434/08	0,14	Reajusta benefícios mantidos pelo regime geral de previdência social.
PL 5829/05	0,13	Cria 400 varas da Justiça Federal e juizados especiais.
PEC 54/99	0,09	Permite que pessoal não concursado integre quadro temporário em extinção.
PL 3101/97	0,09	Regulamenta atividades de perfuração, produção, refino e transporte de petróleo e derivados.
PL 2295/00	0,07	Fixa a jornada de trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem.
PL 1135/91	0,05	Descriminaliza o aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento.
PL 5394/09	0,05	Fixa o piso salarial do fonoaudiólogo.
PL 3765/08	0,05	Regulamenta serviços sob o regime de embarque e confinamento (conhecido como 14 por 21).
PDC 731/00	0,04	Convoca plebiscito sobre a criação do Estado do Tapajós.
PL 29/07	0,04	Regulamenta as atividades de comunicação social eletrônica.
Outras	1,02	Outras proposições
TOTAL	100%	

Os dados mostram uma concentração de interesse dos participantes em questões que dizem respeito a determinadas categorias profissionais e direitos trabalhistas, além de assuntos relacionados ao direito do consumidor. Das 12 propostas que receberam manifestações, sete delas dizem respeito a questões trabalhistas ou profissionais, incluindo temas como piso salarial de categorias e assuntos previdenciários. As demais dividem-se entre temas econômicos, com reflexos na vida cotidiana dos cidadãos (telefonia, comunicação, energia), e temas polêmicos como descriminalização do aborto.

É oportuno observar, no **Quadro 3**, que as proposições de maior repercussão social, como os interesses estão ligados a temas bastante individuais ou de grupos bem específicos. O campeão de demandas (94,57 %) é o projeto que proíbe a assinatura básica de telefonia fixa, seguido, com larguíssima diferença, pela proposta que extingue o fator previdenciário (1,69%) e a proposta que propõe piso salarial nacional para bombeiros e policiais (1,58%).

Certamente, não se pode desconsiderar o peso que o projeto que acaba com a assinatura básica da telefonia fixa teve no período. Campanhas coletivas utilizaram a internet e as redes sociais em geral para motivar a participação dos cidadãos em relação à questão. Uma mobilização social maciça, que gerou mais de 90% contatos com o Disque-Câmara, mas que, mesmo assim, não resultou na apreciação da proposta pela Casa Legislativa.

Todos os demais itens obtiveram menos de 1% de demanda, ainda que se tratem de projetos de interesses pessoais e/ou de grupos específicos, como enfermeiros. Temas mais amplos, como grandes reformas, nem sequer são citados. Ou seja, o cidadão que utiliza o 0800 da Câmara deseja participar segundo seu interesse particular, ainda que muitas vezes mobilizado por campanhas em redes sociais – como temos observado com frequência em relação ao twitter e ao facebook, principalmente – em relação a determinado tema.

3.5 Tipologia das mensagens recebidas

A tipologia dos registros das manifestações dos cidadãos foi implementada em 2004. Assim os dados abaixo referem-se ao período de 2004-2011, distribuídos da seguinte forma, em termos quantitativos:

QUADRO 4: TIPOLOGIA DAS MENSAGENS RECEBIDAS

Manifestações sobre proposições	74,7%	Manifestação dos cidadãos sobre proposições em tramitação na Casa.
Informações	10,9%	Informações sobre Comissões, Deputados, Proposições e Serviços da Câmara.
Outras	7,7%	Ligações utilizadas para desabafo pessoal, trote, chamadas interrompidas ou linha muda.
Solicitações aos Deputados e Comissões	2,8%	Solicitações para os Deputados ou Comissões.
Reclamações e Críticas	1,2%	Reclamações ou críticas encaminhadas aos Deputados ou serviços da Câmara.
Solicitações às Unidades Administrativas	1,1%	Solicitações para Unidades Administrativas da Câmara.
Sugestões	0,7%	Sugestões para Deputados, Comissões e Unidades Administrativas da Câmara.
Congratulações e Agradecimentos	0,4%	Mensagens de congratulação ou agradecimento aos Deputados ou a serviços da Câmara.
Participações nos veículos da Casa	0,4%	Participação interativa do cidadão com veículos da Casa (debates, enquetes).
Denúncias	0,1%	Denúncias encaminhadas a CPIs, Comissões, Ouvidoria ou Deputados.
TOTAL	100%	

O total de manifestações apurado no período é de 1.936.409 (um milhão, novecentos e trinta e seis mil, quatrocentos e nove). Quase 75% dessas manifestações dos cidadãos foram considerações sobre proposições legislativas, ou seja, sobre propostas em análise pelos deputados. Esse dado deixa claro que o eleitor sabe exatamente qual é a função desse canal de contato com a instituição legislativa. Em primeiro lugar, portanto, seu objetivo é manifestar sua opinião, buscando influenciar a decisão parlamentar sobre os assuntos que lhe interessam.

Há bastante interesse também, conforme nos mostra a tipologia das mensagens, em tirar dúvidas sobre a atuação das comissões, dos deputados, propostas e serviços da Câmara (10,9%). Muito mais do que em fazer solicitações a deputados e comissões (2,8%), ou críticas

e eles e a serviços (1,2%). Solicitações, reclamações, sugestões e denúncias, em conjunto, não chegam ao mesmo patamar, mas também compõem o mosaico de tipos de participação possíveis por meio do Disque-Câmara. Ou seja, presume-se que o público do 0800 não tem interesse em uma relação pessoal com parlamentares, mas sim deseja usar o canal para manifestar-se sobre temas em debate no Congresso Nacional ou, mais especificamente, para fazer pressão política sobre os parlamentares. De certa forma, ainda que não haja igual participação de todos, umas das características da esfera pública de Habermas, há de fato uma tentativa de diálogo, participação, e de influenciar na decisão parlamentar, preceito fundamental da democracia deliberativa.

Chama atenção ainda a conotação positiva da participação⁴, com o foco no acompanhamento dos debates e na tramitação de projetos de leis, com 74,7%. A participação negativa apresenta percentuais baixíssimos: 1,2% de reclamações e críticas; e 0,1% de denúncias. Considerando a imagem negativa do Poder Legislativo perante a opinião pública, já demonstrada por várias pesquisas, esse elevado grau de participação positiva chama atenção e mereceria ser aprofundado (em outro artigo, talvez). Isso porque esses dados podem nos fazer questionar uma relação de causa e efeito que tem sido colocada há muito tempo: de que uma imagem negativa contribui para a apatia, desconfiança e, logo, falta de vontade de saber e participar. Os dados mostram que, apesar disso, há grande manifestação de interesse em saber mais e opinar.

6 INFERÊNCIAS A PARTIR DOS DADOS

Ao olharmos para os dados apresentados, percebemos que muitas das desigualdades existentes no Brasil são claramente reproduzidas no perfil dos cidadãos que participam pelo Disque-Câmara. As diferenças regionais, por exemplo, aparecem na origem dos cidadãos, representados nos índices de participação dos estados no total geral. Assim, não estranha a concentração de manifestações nos estados do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), com uma participação expressiva também dos estados mais populosos das regiões Nordeste (Pernambuco e Bahia) e Sul (Rio Grande do Sul).

Também não espanta ao analista a concentração da participação em cidadãos com níveis de escolaridade mais elevados, especialmente aqueles com Ensino Superior (50%). Infelizmente, a possibilidade de opinar sobre um assunto em debate no Legislativo pressupõe

⁴ Considera-se participação positiva, para efeitos da análise aqui exposta, as manifestações que fogem ao escopo de crítica, reclamação e denúncia, ou seja, que expressam o desejo do cidadão de acompanhar o processo legislativo e tentar interferir no processo decisório. A participação negativa seria, portanto aquela cujo foco são as queixas e críticas, isto é, o que reforça a imagem negativa do Congresso Nacional.

um nível de informação mínimo sobre as propostas em análise na Câmara, além do conhecimento básico sobre os canais de participação disponíveis, tais como Disque-Câmara.

Como ressalta Gomes (2008), a participação requer um “volume adequado de conhecimento político estrutural e circunstancial e um estoque apropriado de informações não distorcidas e relevantes” para que o cidadão tenha níveis adequados de compreensão das matérias relativas aos negócios públicos e também ao jogo político (Gomes, 2008, p.294). Além disso, o acesso aos debates públicos, a possibilidade de participação em instituições democráticas ou grupos de pressão e oportunidades eficazes de comunicação da esfera civil com seus representantes são essenciais no processo (Gomes, 2008, p.294). O que os dados apresentados indicam é que a oportunidade de participação pelo Disque-Câmara – que envolve não apenas o conhecimento do canal ou uso do telefone, mas as demais condições mencionadas – não parece ser a mesma para todos os brasileiros.

A idade dos participantes e as propostas que mais receberam manifestações demonstram que o cidadão que participa por meio do Disque-Câmara está interessado nos temas que dizem respeito às suas condições econômicas e de trabalho, principalmente. Deste modo, o participante típico provavelmente está no mercado de trabalho, pois em idade ativa (de 31 a 50 anos), tem uma formação de nível superior e demonstra interesse por assuntos relacionados à economia e ao trabalho, especialmente demandas de categorias profissionais específicas. A participação de cidadãos com mais de 50 e os temas relacionados à previdência social indicam que os aposentados também são um grupo importante que busca o serviço como forma de pressionar os representantes eleitos.

O perfil dos participantes indica ainda que os mecanismos de mobilização social por meio de entidades da sociedade civil organizada funcionam como catalisadores da participação, com uso razoável das novas ferramentas digitais, como os e-mails e as redes sociais. O caso da assinatura básica da telefonia é um exemplo disso, mas também as demandas por projetos que tratam de benefícios salariais ou de condições de trabalho para categorias profissionais específicas.

Desse modo, a participação realizada por meio do Disque-Câmara tem um caráter corporativista, relacionado à ação de grupos de pressão de origem sindical e social, principalmente. Seria uma tentativa do cidadão de se contrapor aos grupos detentores de poder econômico e político, que podem realizar o lobby diretamente no Congresso Nacional? Segundo Gomes (2011), a esfera civil tem vários concorrentes nas sociedades contemporâneas para influenciar as decisões políticas. Corporações econômicas, atores políticos e também as organizações civis concorrem com o interesse público, na medida em

que defendem demandas específicas, relacionadas aos interesses de determinados grupos sociais, mas não da sociedade como um todo. Dessa forma, o fato de as manifestações estarem relacionadas a projetos que beneficiam determinados grupos mostra que os cidadãos que não fazem parte de nenhum grupo de pressão não conseguem se fazer ouvir tão bem por meio da ferramenta de participação da Câmara.

Aqui transparece, portanto, mais um indício da desigualdade que permeia as relações políticas no Brasil. O cidadão comum, mesmo quando representado por entidades sociais tais como ONGs ou sindicatos, precisa fazer uso de outros canais, uma vez que não detém as possibilidades clássicas do *lobby*, especialmente em relação aos interesses econômicos de grandes conglomerados empresariais. Ou seja, os trabalhadores, mesmo aqueles dos estratos superiores de renda e escolaridade, precisam recorrer aos instrumentos de participação disponibilizados pelo Poder Legislativo para serem ouvidos pelos parlamentares, enquanto outros grupos não utilizam esses canais por não terem necessidade. Porém, mesmo quando recorrem a esses canais, seu poder de pressão é menor, por serem numericamente inferiores aos integrantes dos grupos de pressão e dos operadores de *lobbying* político.

Apesar da criação de canais cada vez mais sofisticados de participação ser uma tarefa que muitas instituições públicas têm desenvolvido, é importante lembrar, contudo, que as novas ferramentas de participação, sejam digitais ou analógicas como o Disque-Câmara, não eliminam os obstáculos tradicionais à participação política: falta de informação, apatia e desconexão entre cidadão e representante (Maia, 2011, p.68). E tampouco eliminam as desigualdades que permeiam a sociedade brasileira e que acabam transparecendo no processo.

Dessa forma, a análise dos dados mostra que as condições de isegoria solicitadas para que o debate racional seja instalado de forma completa, conforme preconiza a democracia deliberativa, estão ausentes de nossa sociedade. Mas, como afirmamos anteriormente, ainda que não haja igual participação de todos, umas das características da esfera pública de Habermas, há de fato uma tentativa de diálogo, participação, e de influenciar na decisão parlamentar, preceito fundamental da democracia deliberativa

Ainda se verifica uma concentração da participação entre indivíduos oriundos dos estratos superiores, com demandas bastante específicas e relacionadas à própria classe social na qual estão inseridos. Grupos marginalizados e o cidadão de menor escolaridade e renda estão incluídos de forma muito mais esporádica no processo.

Por fim, é necessário ressaltar que a participação política, seja por meio de canais como o Disque-Câmara, seja por meios diretos, não tem uma finalidade em si mesma. Como destaca Gomes (2011), a participação é um valor democrático na medida em que “pode

produzir algum benefício para a comunidade política” (p.24). No caso do Legislativo, pode-se afirmar que a participação tem valor na medida em que representa uma forma de interferência nas decisões políticas que serão tomadas pelos representantes. Este é o objetivo final dos cidadãos que se dirigem ao serviço.

7 COMENTÁRIOS FINAIS

Outro aspecto relevante para a discussão, que transcende os dados em si, mas não deixa de ser pertinente ao estudo proposto, é a ideia de que a participação deve ser compreendida como um fenômeno socialmente construído, ou seja, resultante das relações entre os diferentes sujeitos e atores sociais e políticos, representados por dois polos: o Estado e a sociedade. Tal ideia encontra respaldo no pressuposto sociológico de que as necessidades e os valores sociais são definidos e redefinidos de acordo com a racionalidade da dinâmica social, marcada pela vontade e o julgamento que comandam as motivações para o agir na esfera pública, consoante com as diferenciações relativas às distintas épocas históricas, sociedades, classes e grupos sociais. Afinal, as necessidades sociais não são homogêneas, nem fixas e nem seguem leis pré-estabelecidas. Ao contrário, são diversificadas, em decorrência da pluralidade de sujeitos que as expressam e são também criadas e recriadas em função inclusive dos avanços tecnológicos e dos progressos no campo político e cultural (Figueiredo, 1989).

Exemplo disso é que nem sempre a participação foi desejada ou considerada uma necessidade social e política. Houve épocas em que se defendia o resguardo das informações políticas e o distanciamento do Estado e de suas instituições em relação à população, mesmo no caso do Parlamento. Isso reforça mais uma vez o postulado sociológico de que a vontade que comanda o agir social varia segundo as diferenciações inerentes a cada contexto histórico, a cada sociedade. Afinal, as estruturas sociais condicionam e interferem no arbítrio dos sujeitos sociais e políticos, uma vez que são os sujeitos segundo suas determinações sócio-históricas que criam situações concretas no mundo social e são essas determinações e possibilidades que podem ser reveladas (Figueiredo, 1989).

No cenário brasileiro atual, influenciado pelas concepções que inspiraram a Constituição Federal de 1988, a participação social é concebida como estratégia para fortalecer as instituições democráticas e fomentar o interesse da população no acompanhamento das atividades do Estado. No caso do Poder Legislativo, as iniciativas fazem parte de um projeto institucional associado a transparência política, a fim de aumentar a confiança do cidadão no Poder Legislativo. O Disque-Câmara é apenas um dos canais

oferecidos pela instituição como alternativa de captação de informações da sociedade, além de sistemas eletrônicos (e-mails), a Ouvidoria Parlamentar, o projeto e-democracia, as redes sociais, blogs etc. Contudo, aqui nos limitamos a analisar e comentar as manifestações recebida via sistema telefônico (0800).

Nesse sentido é oportuno ressaltar que o mecanismo apresenta um misto de serviço de atendimento ao público, ouvidoria social e política, sistema para tirar dúvidas e acompanhar a tramitação de projetos de leis e envio de mensagens aos gabinetes parlamentares e demais órgãos da Câmara. Cabe questionar, portanto, se realmente se trata de um sistema de participação social e política, no sentido estrito do termo. Ao que parece, por se tratar de uma iniciativa recente, ainda falta uma identidade institucional para o serviço, bem como a definição de seus objetivos, além de um plano estratégico para racionalizar e otimizar a participação social. Afinal, para usarmos a terminologia weberiana, trata-se de aparato burocrático. Como tal, mesmo tendo sido criado para fomentar e facilitar a participação, também apresenta a ambiguidade típica dos sistemas burocráticos, isto é, contém em si mesmo mecanismos que entram e impedem a participação.

Entre os entraves estão a exigência de cadastro completo do cidadão antes de prestar o atendimento, o que leva muitos usuários a desistir do processo, seja pela pressa, seja desconfiança em fornecer dados pessoais como nome completo, endereço, profissão, etc. Além disso, o sistema só aceita ligações originadas de telefone fixo, devido ao custo da telefonia móvel. Outro obstáculo diz respeito à impossibilidade de acompanhamento e cobrança de resposta pelos gabinetes parlamentares e pelos órgãos administrativos da Câmara. Nem o cidadão e nem os gestores do sistema podem acompanhar e cobrar, uma vez que o Disque-Câmara é subordinado à esfera administrativa da instituição, sem poderes de interferir ou opinar na gestão da informação nos gabinetes parlamentares e na hierarquia superior da burocracia administrativa. Tal característica é objeto de frequentes reclamações dos usuários que sequer podem contar com um número de protocolo para acompanhar o andamento das solicitações, uma vez que o sistema do Disque-Câmara limita-se a receber a manifestação, crítica ou sugestão do cidadão e repassar aos gabinetes, mas não há integração entre a plataforma tecnológica do 0800 e o sistema de informações dos gabinetes. Por isso a impossibilidade técnica de fornecer protocolo. Por outro lado, do ponto de vista da gestão da participação, tais mecanismos também podem ser avaliados como viabilizadores da interatividade, inclusive para garantir o registro das informações e a posterior extração de dados para relatórios estatísticos.

Além disso, há interesse ostensivo dos gabinetes e órgãos administrativos da Câmara em não receber as manifestações da sociedade coletadas pelo Disque-Câmara. Levantamento realizado pelos gestores do serviço em 2009 mostrou que 97% dos gabinetes deletam as mensagens da população sem ler. Dezenas de gabinetes, secretários de comissão e diretores de órgãos administrativos reclamam com frequência aos gestores do Disque-Câmara porque não gostariam de receber as mensagens da população. Diante da informação de que se trata de uma determinação da Diretoria-Geral da instituição para que todos os dados sejam enviados regularmente, desistem da reclamação, mas manifestam explicitamente o descontentamento. A alegação mais comum é de que as mensagens não são passíveis de serem respondidas com objetividade e que muitas não são compreensíveis, não são claras ou são redundantes e desconexas.

Pesquisa realizada com os gestores de informação dos gabinetes em 2011 (Santana, 2011) mostra que os gabinetes alegam falta de infraestrutura e de pessoal qualificado para fazer a triagem e o atendimento das mensagens recebidas pelo Disque-Câmara. A mesma pesquisa concluiu que não há uma política comum para os gabinetes em termos de como lidar com a participação popular. Cada gabinete tem autonomia para decidir como lhe convém e nem sempre a decisão é do próprio deputado, mas do secretário parlamentar ou outro funcionário responsável pela caixa de e-mail institucional oferecida pela Câmara. Na prática, “raramente uma mensagem é mostrada ao deputado” (Santana, 2011, p. 52). Além disso, mais de 30% dos gabinetes sequer têm conhecimento das atribuições do Disque-Câmara. A mesma pesquisa mostra que dos 513 gabinetes, 188 não conhecem o serviço e nem sabem quais são as suas atribuições.

Além das condições de desigualdade inerentes à própria participação social, é necessário considerar os conflitos institucionais e políticos e as dissonâncias de valores entre a esfera burocrática e a estrutura política da instituição. A primeira tenta se pautar pelo planejamento estratégico e a ação racional, elementos típicos da ética da responsabilidade, enquanto a segunda opera com os critérios da ética da convicção. Há uma assimetria entre o modelo de gestão institucional e os padrões de administração dos gabinetes, o que faz com que essas estruturas “pareçam pertencer a duas instituições diferentes e, dessa forma, como poderia a Câmara ser eficiente mantendo unidades tão assimétricas?” (Santana, 2011, p.64).

Em resumo, falta a definição mais clara de um arranjo institucional, a partir de uma aliança estratégica entre os dirigentes da esfera política e os gestores dos sistemas burocráticos, além de interesse dos partidos, lideranças e comissões. Algo que talvez pudesse ser coordenado pela própria Ouvidoria Parlamentar. Mas todas essas questões esbarram nos

entraves do sistema representativo e na lógica política interna da Câmara, com mudança em todos os cargos dirigentes a cada dois anos e a conseqüente falta de continuidade na gestão. Em outras palavras, para que a participação social seja valorizada e possa produzir efeitos políticos, seria necessário que a instituição construísse as condições internas, priorizando um arranjo institucional de base racional, pautado na ética da responsabilidade e respaldado por um planejamento estratégico eficiente, incluindo um sistema de avaliação permanente do serviço.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *A condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 10ª ed. 2001.
- AVRITZER, Leonardo. *Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls*. Anpocs, 2000. Disponível em:
<http://www.clacso.edu.ar/~libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc>. Acesso em 29.02.12
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 12ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- DINIZ, ELI. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, M. F. et al (org). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília: EdUnB, 2000, p.127-150.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, Edusp, 1994.
- FIGUEIREDO, Vilma. *Produção social da tecnologia*. São Paulo: EPU, 1989.
- GOMES, Wilson. Internet e Participação Política. IN: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008. P.293-326.
- _____, Wilson. Participação Política e internet: conceitos fundamentais. IN: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (org.) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. P.19-45.
- GUIZOT, F. *A história das origens do governo representativo na Europa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: an inquiry into a category of Bourgeois society*. Cambridge, Mass. Cambridge, England, MIT Press; Polity Press, 1989.
- _____. Further Reflections on the Public Sphere. In Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Massachusetts, USA, 1993.
- _____. *The Normative Models of Democracy*. Constellations, 1994.
- _____. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MIT Press, 1996.
- HIRST, Paul. *A Democracia Representativa e seus Limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. IN: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo

Jamil Almeida. (org.) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. P.47-91.

MESSEMBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25/01/12.

MIGUEL, Luís Felipe. Retrato de uma ausência: a mídia nos relatos da história política do Brasil. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 20, n. 39, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882000000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24/02/12.

MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2000.

PETITAT, André. Educação difusa e relação social. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 36, n. 2, maio/ago., 2011, p.365-376.

SANTANA, Dinajara Daniel Figueiredo. *Uso das informações da Central de Comunicação Interativa da Câmara dos Deputados pelos gabinetes parlamentares*. Monografia (especialização). Curso em Gestão Pública Legislativa. Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

WEBER, Max. O Parlamento como órgão do Estado e o problema da publicidade da administração. A tarefa da seleção de líderes. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1999, p.560-580.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. PUF, Paris, 1995.