



La política, la burocracia y los medios: luchas simbólicas alrededor de la divulgación de las audiencias públicas en la Cámara de Representantes del Brasil

Antonio Teixeira de Barros¹

Adriana Resende Monteiro²

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto³

Resumen: El artículo analiza las luchas simbólicas sobre la definición y el rediseño de la política de divulgación de las audiencias públicas realizadas por la Cámara de Diputados, basado en la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu. Para entender cómo funcionan estas luchas simbólicas, el estudio se basó en entrevistas en profundidad con todos los servidores que hayan ejercido el cargo de Coordinador de Periodismo de la Oficina de la Casa de Comunicaciones, 2000-2014. También se entrevistó a los secretarios ejecutivos de las 23 comisiones permanentes con el fin de hacer que el contraste entre los dos campos: el informativo y político. Los resultados iniciales señalan la existencia de un proceso multifactorial de las luchas simbólicas en varias etapas que implican redefiniciones y negociaciones constantes entre los gestores de la información y los representantes de las comisiones que promueven las audiencias públicas, incluyendo los propios parlamentarios y el cuerpo funcional de comisiones que participan en las discusiones.

Palabras-clave: Periodismo. Divulgación legislativa. Audiencias públicas. Valores profesionales. Valores políticos.

Introducción

El texto analiza las luchas simbólicas en torno a la definición y reformulación de la política de divulgación de audiencia pública en poder de la Cámara de Diputados, basada en la perspectiva teórica de Bourdieu (1989; 2011a; 2011b). Para el autor, los sistemas simbólicos, como instrumentos estructurados y estructurantes de comunicación y conocimiento, cumplen su función política de imponer y legitimar el dominio de un grupo sobre los demás. El campo de la producción simbólica es, por lo tanto, un microcosmos de luchas simbólicas. En otras palabras, los sistemas simbólicos producidos por un cuerpo de expertos compiten por la legitimidad ante un cuerpo burocrático o político, por ejemplo, como en el caso de disputas sobre las audiencias públicas celebradas por la Cámara de Representantes, a través de su sistema de medios institucionales, como Rádio Câmara, TV Câmara y Agência Câmara de Notícias.

Para comprender cómo operan estas luchas simbólicas, el estudio se basó en entrevistas en profundidad con todos los titulares del puesto de coordinador de periodismo de la Secretaría

¹Doctorado en Sociología por UnB. Profesor e investigador del Programa de Posgrado del Centro de Formación de la Cámara de Diputados (Cefor). Correo electrónico: antonibarros@gmail.com

²Máster en Ciencias Políticas de la UnB. Investigadora del Programa de Posgrado del Centro de Formación de la Cámara de Diputados (Cefor). Correo electrónico: driresende@yahoo.com

³Máster en Poder Legislativo. Profesor e investigador del Programa de Posgrado del Centro de Formación de la Cámara de Diputados (Cefor). Correo electrónico: miguel.netto@camara.leg.br

de Comunicación de la Cámara, ya que la articulación de la cobertura y la función de coordinación surgieron incluso antes de la creación formal de la Coordinación de Periodismo (CJor)⁴. También se entrevistó a los secretarios ejecutivos de 23 comisiones permanentes para establecer el contrapunto entre los dos campos: el informativo y el político. El período estudiado se extendió del año 2000 al 2014.

La CJor fue creada para articular criterios editoriales para la cobertura legislativa, incluidas las audiencias públicas. Desde entonces, seis funcionarios permanentes han servido como titulares de la CJor, todos los periodistas del personal efectivo de la institución. Las entrevistas se llevaron a cabo en el primer semestre de 2015, en una perspectiva cualitativa, basada en el principio sociológico de la investigación integral, respaldado más específicamente por el supuesto metodológico de Giddens (1984) de que existe un proceso de *dobles hermenéutica* en este tipo de investigación. Esto significa que el conocimiento sociopolítico primero debe pasar por el análisis de la percepción de los agentes involucrados, en este caso, los entrevistados. En segunda instancia, pasa por los ojos de los investigadores. Este fue el principio metodológico que guió la investigación.

Política, burocracia y periodismo

Los estudios sobre burocracia y política a menudo resaltan las dicotomías entre los dos campos, señalando la racionalidad de la primera y la irracionalidad de la segunda (WEBER, 1999; BOURDIEU, 1996; KLÜGER, 2015). Por irracionalidad se entiende una lógica política, impulsada por la pasión y el afecto, en oposición a la lógica burocrática, cuya virtud estaría en la impersonalidad, que excluye los sentimientos y las emociones. La política implica necesariamente la disputa de los intereses de poder (WEBER, 1999), con sus luchas y disensiones (BOURDIEU, 2011). La burocracia, a su vez, está asociada con comportamientos regulados por reglas y procedimientos que “pueden hacer que sus elecciones políticas se conviertan en decisiones de naturaleza técnica” (KLÜGER, 2015, p.91). De hecho:

El hecho de que la devaluación del político en oposición al técnico sea convergente con el sentido común es un poderoso activo para neutralizar la acción política de los técnicos. La creencia en la racionalidad de la ciencia, la técnica y las formas modernas de gestión eventualmente protegerían las opciones presentadas como técnicas de crítica, evitando que los fundamentos de la ciencia y la técnica y los propósitos que impulsan la acción de los técnicos sean juzgados en sus dimensiones políticas, es decir, en su irracionalidad (KLÜGER, 2015, p. 91).

Bourdieu es uno de los autores que más acentúa el carácter político de la burocracia, que se caracteriza por ser estructuras de dominación cuya legitimidad proviene de la competencia técnica anclada en el capital simbólico de títulos, diplomas y concursos para el reclutamiento

⁴ La creación formal de la CJor tuvo lugar en 2003. Sin embargo, la función de articular y coordinar la cobertura ya existía incluso antes de la institucionalización de este organismo.

estatal (BOURDIEU, 2011). Como estructura de dominación, en opinión de Bourdieu, el campo burocrático es una instancia de lucha política, aunque su carácter político está oculto por “un conjunto exitoso de actos mágicos”, capaz de enmascarar los innumerables fundamentos no racionales y arbitrarios de la elección de los “hombres competentes” identificados como técnicos. Es un mecanismo de la propia burocracia para legitimar su posición de dominación y presentarse como “un grupo social específico, mejor preparado para ejercer el poder de manera racional y neutral” (KLÜGER, 2015, p.92).

Esto es lo que Bourdieu (2011a) llama la *ilusión tecnocrática*, que resulta de la atribución de una racionalidad técnica a los especialistas, que contribuye a “borrar las marcas sociales resultantes de sus tomas de decisiones”:

Informadas por las cosmovisiones prevalecientes en los espacios en los que se socializaron, en la familia, en la escuela, en la vida mundana, la toma de decisiones está necesariamente vinculada a su posición en el espacio social y, por lo tanto, no es universal. La presentación de las decisiones de los técnicos como racionales, neutrales, técnicas y efectivas, es decir, la conversión de sus creencias y su visión del mundo en principios universales, sería un mecanismo para reforzar y legitimar la dominación, es decir, la reproducción de la distribución desigual de recursos, incluido el poder mismo (KLÜGER, 2015, p.92).

En entornos burocráticos, el uso del término *político* “a veces designa a aquellos que no tienen habilidades especializadas, a veces designa a aquellos que tienen las calificaciones técnicas pero que son acusados de ser francamente influenciados por ideales políticos” (KLÜGER, 2015, p. 79). La falsa idea de neutralidad en el campo de la tecnocracia como un *lugar neutral*, cuyos actores adoptan un lugar de discurso anclado en el dominio de la técnica (BOURDIEU y BOLTANSKI, 2008; PINTO, 2009; PINZANI, 2013). Los actores en estos espacios están interesados en negar el carácter ideológico del conocimiento que producen y sus respectivas representaciones del mundo (CHIARAMONTE, 2012, p. 92). La burocracia se presenta como un grupo universal, “un órgano de reflexión y un instrumento racional encargado de realizar el interés general” (BOURDIEU, 2011a, p. 95). Los actos burocráticos pertenecen a la categoría de actos oficiales, es decir, “realizados en una situación de autoridad por personas autorizadas” (p. 112).

Para Bourdieu (2011a), las burocracias instituyen programas de acción política “que buscan imponer una visión particular del Estado, de acuerdo con los intereses y valores asociados con la posición de quienes los producen” (BOURDIEU, 2011, p. 96). Estos programas de acción constituyen formas de dominación simbólica inherentes al campo del poder estatal, ya que el estado “es el lugar por excelencia de concentración y el ejercicio del poder simbólico” (p. 108). Para el autor, la burocracia sigue siendo una forma de ejercicio del poder creado por el estado, es decir, el poder de crear aparatos, instituciones y espíritus, bajo el régimen de sumisión tóxica al orden establecido. El Estado tiene el poder de producir e imponer

“las categorías de pensamiento que usamos espontáneamente para todas las cosas en el mundo y para el estado mismo” (p. 91). En este sentido, las burocracias instituyen programas de acción política “que buscan imponer una visión particular del Estado, de acuerdo con los intereses y valores asociados con la posición ocupada por quienes los producen” (BOURDIEU, 2011a, p. 96).

El capital simbólico de los *lugares neutrales* y *la burocracia* es la credibilidad técnica o la *expertocracia* (PINZANI, 2013). Por esta razón, los parlamentarios a menudo invitan a expertos a los debates legislativos que juegan. Aquí hay algunas observaciones sobre esta estrategia de los parlamentarios para usar argumentos expertos para legitimar el debate político en audiencias públicas, como parte del régimen de opinión caracterizado por la racionalidad y la discusión, que confiere el principio de autoridad, con papel especial para los expertos a este respecto (HABERMAS, 1994).

Cabe señalar que los expertos son invitados por los diputados, que ya indica que el conocimiento experto o especializado (*expert knowledge*) puede usarse para pronunciar *discursos fuertes*⁵, inspirar la confianza del público en el trabajo de las comisiones que promueven el debate. Después de todo, los agentes del discurso especializado tienen un poder simbólico, cuyo capital es la credibilidad técnica, respaldada por las *lógicas oponentes* (Kant De Lima, 2010)⁶. El debate político, a su vez, según la opinión del autor antes mencionado, se guía por la *lógica de lo contradictorio*, cuya característica principal es la polarización entre las tesis. Esto difiere del conocimiento científico, basado en la premisa de que es la *autoridad del argumento*, no el *argumento de autoridad*, el que define el destino de las disputas. Como veremos más adelante, los parlamentarios usan la autoridad del argumento de los expertos para reforzar su propio argumento de autoridad como una forma de controlar el debate político.

Por otro lado, Pinzani (2013, p. 160) argumenta que, respaldado por el discurso de la tecnocracia o *expertocracia*:

El hombre político que toma sus decisiones basándose en el saber especializado de los expertos no es personalmente responsable de ellos, ya que son la consecuencia lógica de la aplicación práctica de dicho conocimiento. Esto significa, en primer lugar, la despersonalización de la política. El político se convierte en un simple técnico que reacciona a factores externos tomando las medidas necesarias. Su espacio de maniobra es extremadamente pequeño y otro técnico puede ocupar su asiento en cualquier momento, sin problemas – siempre que tenga el mismo conocimiento que eso.

⁵ En el sentido utilizado por Goffman (1974) y Bourdieu (1998), es decir, un discurso al servicio del orden dominante, para legitimar y mantener situaciones sociales, políticas o económicas..

⁶ Estas son las lógicas típicas del debate académico, guiadas por un debate racional y divergente. Es la lógica de la producción de la verdad basada en el “consenso provisional sobre los hechos que se construyen mediante la reflexión y la explicación de las diferentes perspectivas de los involucrados, en un proceso de argumentación demostrativa, cuyo objetivo es convencer a todas las partes legítimas involucradas” (Kant de Lima, 2010, p. 29).

Long (2004) señala la relevancia del conocimiento producido a partir de las diferentes formas de mediación e interfaces socioculturales⁷. En este proceso, el debate en sí mismo es un instrumento de producción y purificación de conocimiento, lo que se potencia y amplifica al compartir experiencias y perspectivas, ya sean convergentes o divergentes. De hecho, para el autor, los contextos discursivos con ideas divergentes son más productivos para la maduración de concepciones controvertidas, además de alimentar y retroalimentar el conocimiento de los actores que participan en los debates proporcionados por las arenas argumentativas que funcionan bajo la lógica de las interfaces sociales y políticas. En este proceso, el autor señala el papel de los expertos individuales, actores políticos, partidos, parlamentos y otras instituciones políticas, científicas, sociales y culturales. Estas interfaces están impregnadas de diferentes relaciones y dispositivos de poder⁸. Tales interfaces también son relevantes para interconectar las arenas del conocimiento técnico especializado, el debate político y la esfera del conocimiento común⁹, es decir, aquellas formas de saber directamente relacionadas con los diferentes campos experienciales del mundo vivido.

Otro tema relevante en el debate sobre la relación entre política y burocracia es el papel de las emociones y los afectos. En ese sentido, Castro (2009, p. 485)¹⁰ señala que la acción política no se basa necesariamente en un cálculo racional. De hecho, para el autor, las formas políticas suelen ser movilizadas por pasiones y afectos. Mouffe (2005) también señala el papel de las emociones en los intercambios políticos. En su evaluación, la política está hecha no solo de un cálculo racional de intereses, sino también de elementos simbólicos y subjetivos, como los afectos. Para el autor, los afectos son una de las fuerzas más poderosas que mueven sujetos en el campo de la política.

Los afectos también parecen impulsar la dinámica periodística en la publicidad de las audiencias públicas de la Cámara de Diputados, como se analiza a continuación. Con respecto a la fuerza simbólica de los afectos en los medios, Ribeiro (2005) argumenta que, tanto como la política, el periodismo es un mediador de los afectos, aunque también es impulsado por los afectos, a pesar de los clichés de la objetividad y la imparcialidad. Estos elementos se utilizarían para ganar credibilidad de la audiencia, aunque la relación de los vehículos de comunicación con sus públicos está imbuida de elementos de la esfera de la subjetividad, como la confianza y la preferencia. Es una forma de dominación simbólica, como lo señala Bourdieu (1989; 2011b).

⁷ Un enfoque similar es adoptado por Pires y Vaz (2014), aplicado en el análisis de las interfaces socioestatales de participación social en procesos políticos.

⁸ Para un análisis específico de las interfaces socioestatales y sus implicaciones políticas, ver Pires y Vaz (2014).

⁹ El conocimiento común también es reconocido por Maffesoli (2010) como un campo fundamental para la construcción de la trama social, basado en el intercambio intersubjetivo de la experiencia común de los sujetos sociales, que debe considerarse como un dispositivo de relativización del conocimiento técnico especializado y del saber político. Esta trama destaca la pluralidad de aspectos de la vida social, con la pluralidad de perspectivas y riquezas de controversias y enfoques.

¹⁰ La mención se basa en Ion y Ravon (1998).

Siguiendo los argumentos de Bourdieu, a diferencia de la burocracia legitimada por la apariencia de impersonalidad, el campo político y el campo periodístico¹¹ tienen en común la personalización. El político, aunque es parte de un partido y un campo más amplio, es elegido y reconocido de manera personalizada y él mismo busca el capital de reputación personal, que será necesario para mantener su mandato y ganar nuevas elecciones electorales. El periodista también busca capital de reputación para sí mismo, aunque es miembro de un equipo de medios, una institución de medios, como un periódico o una estación de televisión. Como se rigen por sus propias reglas, producidas y legitimadas endógenamente, los campos político y periodístico se distinguen precisamente por estas reglas internas. Bourdieu (2011b, p. 195) entiende ambos como “universos en los que operan sus propios criterios de evaluación y que no serían válidos en otro campo”.

Para el autor, las condiciones sociales del funcionamiento del campo político funcionan “como un lugar donde un cierto número de personas, que cumplen con las condiciones de acceso, juegan un juego particular del cual otros están excluidos” (2011b, p. 197). Esto significa que el campo político “se basa en la exclusión, el despojo”. Después de todo, “cuanto más se constituye el campo político, más se vuelve autónomo”. Por lo tanto, el hecho de que el campo político sea autónomo y tenga su propia lógica, “la lógica que está al comienzo de las posiciones de los involucrados en él, implica que existe un interés político específico, no reducible automáticamente a los intereses de los otorgantes del mandato”. Para el autor, “hay intereses que se definen en relación con las personas de la misma parte o contra las personas de otras partes. El funcionamiento del campo produce una especie de cierre:

Este efecto observable es el resultado de un proceso: cuanto más autónomo es un espacio político, más avanza según su propia lógica, más tiende a funcionar de acuerdo con los intereses inherentes al campo y mayor es la separación de los laicos (BOURDIEU, 2011b, p. 199).

Uno de los factores en esta evolución hacia una mayor autonomía y, por lo tanto, una mayor separación de otros campos, “es el hecho de que el campo político es el lugar de producción y operación de una competencia específica, un sentido juego propio de cada campo” (p. 199). El campo político se puede describir “como un juego en el que lo que está en disputa es la imposición legítima de los principios de visión y división del mundo social” (p. 206). Hay, por lo tanto, en el ámbito político, “luchas simbólicas en las que los adversarios tienen armas desiguales, capital desigual, poderes simbólicos desiguales” (p. 204).

Según Bourdieu (2005), el campo periodístico también funciona en base a sus propias reglas y presenta una autonomía relativa en relación con otros campos sociales. Autonomía

¹¹ Utilizamos el concepto de campo, definido por Bourdieu (2011b, p. 201), un campo de fuerzas y un campo de luchas para transformar las relaciones de fuerzas. “En un campo como el campo político o el campo religioso, o cualquier otro campo, la conducta de los agentes está determinada por su posición en la estructura de la relación de fuerza característica de ese campo en el momento considerado.”

relativa porque al mismo tiempo se rige por sus propias normas y protocolos técnicos y profesionales. El campo periodístico es un campo social poroso, permeable a otros campos, como la economía y la política. El periodista informa diariamente sobre lo que sucede en la vida social, es decir, el discurso periodístico no se trata de sí mismo, como en el caso del campo político, sino de economía, política, turismo, religión, artes, etc. Sus propias normas y protocolos técnicos actúan como mecanismos para dar credibilidad al periodismo, ya que su poder radica en hacernos creer. Su capital simbólico principal, por lo tanto, es la credibilidad y la confianza del público, según Bourdieu.

Al establecer un paralelismo entre el campo político y el campo periodístico, podemos decir que ambos están anclados en el *poder simbólico*, es decir, una forma suave de poder que se establece mediante el *poder de palabra*, imágenes y discursos, constituyendo e imponiendo una visión del mundo, una forma de pensar y adoptar una postura sobre los hechos. Es un poder que depende de la adhesión o complicidad de los dominados, es decir, los votantes (en el caso del campo político) y los lectores, oyentes o televidentes (en el caso del campo periodístico). Como son relaciones de comunicación, los discursos políticos y periodísticos disputan formas de imposición de una visión legítima del mundo social.

Como señaló Bourdieu (2005, p. 36), “esta imposición consiste en definir los principios dominantes de visión y división de la realidad social”. En otras palabras: los políticos y los periodistas compiten por el poder simbólico de nombrar y clasificar el mundo social, es decir, establecer los criterios para la legitimidad de la acción social. Esta disputa, según Bourdieu, causa interferencia del campo periodístico en el campo político, ya que el primero construye representaciones simbólicas sobre el segundo. Además, el periodismo llega a grandes audiencias, a diferencia de los políticos. Además de los informes diarios sobre política, Bourdieu cita como ejemplo a periodistas que se especializan en comentar y analizar la política. Por lo tanto, para describir el campo político actual, “es necesario incluir estas categorías de agentes por la simple razón de que producen efectos en el campo político.” (BOURDIEU, 2011b, p. 201).

Es por eso que Bourdieu destaca algunas asimetrías entre los campos político y periodístico, cuando se trata de la producción y el control de la visibilidad política. A pesar de que los políticos, como en el caso de los parlamentarios, tienen cada vez más sus propios recursos y dispositivos de difusión, como sitios web, redes sociales y oficinas de prensa, los medios convencionales aún tienen un mayor poder en lo que respecta al espacio de exhibición y juzgar la política, ya sea por las noticias, editoriales y la opinión de los comentaristas de los propios medios. Además, los medios operan desde dispositivos que los favorecen, llamados por Bourdieu de *estructuras invisibles*, que dan como resultado una especie de *censura invisible* o una manera de *ocultar mientras se muestra*. Ejemplos de tales dispositivos son la selección de temas para informar y comentar, la elección de las imágenes más impactantes, el uso de

grabaciones de audio, la elección de fuentes periodísticas que serán invitadas y se les “permitirá” hablar sobre cuestiones políticas, tiempo de conversación, recorte de voz a través de la edición, entre otros procedimientos.

En el caso en estudio hay que tener en cuenta una particularidad, ya que es un sistema de comunicación institucional, mantenido por la Cámara de Diputados, que pertenece a la categoría de *medios de las fuentes*, es decir, vehículos mantenidos por las propias instituciones públicas (Sant’Anna, 2009) o medios tácticos, es decir, medios alternativos a los vehículos comerciales, capaz de producir diferentes horarios y enfoques, de acuerdo con el interés de los medios (JURIS, 2005), como los vehículos de comunicación de la Cámara. Estos sistemas de medios aún no tienen una identidad definida, a veces analizados como vehículos de comunicación institucional, a veces como comunicación pública, a veces como servicios de publicidad y relaciones públicas, como lo discutieron Barros y Bernardes (2015), quienes prefieren la denominación de *sistemas híbridos de comunicación*, ya que combinan técnicas y estrategias de diversas áreas de comunicación, como periodismo, publicidad, publicidad y relaciones públicas, incluso cuando se etiquetan como periodismo, como es el caso en este artículo. Al analizar el caso de la Cámara de Diputados, los autores afirman que:

Bajo una perspectiva institucional, los medios legislativos son vehículos gubernamentales o estatales, es decir, controlados por instancias de gobierno y con objetivos políticos establecidos. Sin embargo, los productores tienen algunas restricciones sobre el concepto, precisamente porque, como periodistas, no quieren que su actividad sea identificada como comunicación política, a pesar de que admiten la existencia de este factor en su trabajo (BARROS; BERNARDES, 2015, p. 30).

Los autores también señalan que “en el caso de los medios legislativos, la autoridad periodística de los profesionales es constantemente desafiada por los otros actores sociales que participan en la institución” (p. 32). Estos actores incluyen a los propios diputados y al personal de las comisiones que promueven las audiencias públicas. Por esta razón, estos actores políticos y burocráticos “continuamente intentan interferir con el proceso de definición de las reglas de noticias y modificar los procedimientos periodísticos” (p. 32). En palabras de los autores, existe una disputa constante entre los periodistas de la institución, no solo con los parlamentarios “que desempeñan el doble papel de “jefe” y “fuente de información”, sino también con sus propios colegas de otros sectores de la Cámara para definir lo que merece y no merece ser revelado sobre la institución, como las audiencias públicas.

Según los autores antes mencionados, estas disputas resultan en tensiones permanentes entre los gerentes de información política, burocrática y periodística, con sus intereses divergentes y sus opiniones particulares sobre el papel de los medios. Si para los periodistas el papel de los medios de la Cámara es informar al ciudadano sobre lo que sucede en el ámbito

legislativo, incluso cuando es negativo para la imagen de la institución, para los parlamentarios y el personal de las comisiones, la función principal se percibe como instrumental, es decir, seleccionar hechos siempre desde una perspectiva positiva y favorable a la reputación de parlamentarios e instituciones. Estas diferencias también aparecen cuando se trata de audiencias públicas, como se mostrará más adelante.

AUDIENCIAS PÚBLICAS

Originaria del derecho anglosajono, la audiencia pública es uno de los mecanismos para garantizar la participación de la sociedad civil en los debates políticos y administrativos. En Brasil, es el resultado de las motivaciones democratizadoras que inspiraron la Constitución de 1988 (BARROS; BERNARDES, 2010). El Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente preveía la presentación de sugerencias de entidades que representan a la empresa a través de un plebiscito, referéndum y la presentación de enmiendas populares. Sin embargo, estas formas que fortalecieron el carácter democratizador de la nueva Carta fueron extremadamente complejas de implementar y, por lo tanto, obtuvieron pocos resultados (WAR 2010). Las audiencias públicas, por lo tanto, se han convertido en el instrumento más recurrente para la participación popular en la formulación de políticas públicas, tanto en el poder legislativo como en otros poderes. En el caso específico del Poder Legislativo, este instrumento es uno de los más expresivos con respecto a la función política del Parlamento como órgano mediador entre el Estado y la sociedad civil, como lo destacan Weber (1999) y Habermas (1997). Esta mediación, según Troiano (2015), también puede funcionar como un mecanismo para negociar intereses, como un espacio institucional para filtrar el acceso de actores y organizaciones al parlamento, así como para institucionalizar las relaciones entre los actores involucrados.

Cabe señalar que este es un mecanismo insertado en la lista de derechos de participación política. Por lo tanto, la institución de audiencias públicas se basa en el supuesto de que el ciudadano no debe ser un mero observador de la escena pública o un agente pasivo del proceso político o administrativo. Por lo tanto, es un recurso considerado indispensable para el fortalecimiento de las prácticas de democracia y ciudadanía en el contexto actual. A diferencia de la sesión pública, donde el público solo mira el debate, en la audiencia pública los representantes de la comunidad pueden hablar activamente, asegurando a los ciudadanos el derecho a colaborar y ser escuchados. Por lo tanto, este instrumento permite fortalecer los lazos entre la sociedad y el Estado, así como la renovación del diálogo entre los agentes públicos y la población. También se considera “un mecanismo adecuado para la formación del consenso de la opinión pública”, así como “elemento de democratización del poder y modo de participación en el poder público” (DAL BOSCO, 2002, p. 155).

El Poder Legislativo tiene en las audiencias públicas espacios democráticos para el debate entre parlamentarios y la sociedad que subsidian a los parlamentarios para el ejercicio de

sus funciones institucionales (GUERRA, 2010). La celebración de estas audiencias resulta del mandato constitucional (Artículo 58, Párrafo 2, Punto II, de la Constitución Federal de 1988), y las dos Cámaras del Congreso Nacional son responsables de su implementación. Según Celso Ribeiro Bastos (1995), “las audiencias públicas con entidades de la sociedad civil se llevan a cabo cuando se plantean cuestiones de interés social o incluso segmentos específicos de la sociedad, por lo tanto, estas audiencias constituyen espacios de debate colectivo”.

La Cámara de Diputados incorporó a las rutinas de trabajo el debate con entidades de la sociedad civil. Estos debates están previstos en las Reglas de Procedimiento de la Cámara de Diputados (RICD, Artículos 255-258). El primero de ellos establece las pautas que las comisiones deben seguir para llevar a cabo los debates:

Artículo 255. Cada Comisión puede celebrar una reunión de audiencia pública con una entidad de la sociedad civil para instruir asuntos legislativos en curso, así como para abordar asuntos de interés público relevantes para su área de actividad, a propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad interesada.

En la secuencia, las RICD definen la dinámica de la selección de invitados:

Artículo 256. Después de que se apruebe la reunión de audiencia pública, la Comisión seleccionará para ser escuchadas las autoridades, personas interesadas y expertos asociados con las entidades participantes, y el Presidente de la Comisión emitirá las invitaciones.

Párrafo 1. En el caso de que existan defensores y opositores en el asunto en consideración, la Comisión procederá de tal manera que permita escuchar las diferentes opiniones.

Párrafo 2. El invitado debe limitarse al tema o tema en discusión y tendrá veinte minutos, que pueden extenderse, a discreción de la Comisión, y no pueden separarse.

.....
Párrafo unico. En cualquier momento, se permitirá la presentación de documentos o el suministro de copias a las partes interesadas.

Cabe señalar que las principales características de las audiencias públicas defendidas por las RICD son la transparencia y el debate efectivo sobre asuntos relevantes de interés colectivo, con espacio para todas las corrientes de opinión encontradas en la sociedad. Es una concepción idealizada de la comisión como un cuerpo político orgánico y funcionalmente cooperativo e integrado. En este sentido, es oportuno mencionar la noción de comisión de Bourdieu como “un grupo de personas dedicadas a una misión de interés general e instadas a trascender sus intereses particulares para producir propuestas universales” (BOURDIEU, 2011, p.123).

La primera audiencia pública celebrada por la Cámara de Diputados después de la promulgación de la Carta Constitucional de 1988 tuvo lugar el 03/11/1988, promovida por la Comisión Interpartidista del Salario Mínimo, con la presencia de empleadores y representantes sindicales, como se informó en un discurso publicado por el Diário do Congresso Nacional el entonces diputado Maurílio Ferreira Lima (BRASIL, 1998, p. 3784). Desde 2000, Agência

Câmara comenzó a divulgar información sobre audiencias públicas, lo que aumentó de inmediato el volumen de solicitudes presentadas, según lo revelado en una entrevista¹² por uno de los ocupantes del cargo de Coordinador de Periodismo de la Secretaría de Comunicación de la Cámara:

La divulgación en los medios de la Cámara ha llevado a un rápido crecimiento de estos debates, lo que muestra un claro efecto de la visibilidad parlamentaria. Antes de la divulgación, el número de audiencias por año era insignificante. En el año 2000, por ejemplo, se celebraron unas diez audiencias. En 2002, hubo 32. En 2012, el número aumentó a 320. Esto muestra que, con el espacio de los medios institucionales, el volumen aumentó visiblemente. Lo que observamos es que el interés de los parlamentarios no estaba tanto en el debate en sí, sino en la visibilidad garantizada por la divulgación.

Cada año, los 23 comisiones permanentes de la Cámara y varias comisiones especiales celebran casi 1.000 audiencias públicas¹³. La mayoría de ellas ocurren de martes a jueves, durante las cuales los parlamentarios concentran su actividad en Brasilia. En un cálculo simple, se puede ver que el promedio de eventos de martes a jueves es de casi 15 por día. En raras ocasiones, los diputados celebran audiencias en los estados, generalmente para abordar temas de interés para comisiones especiales. Por esta razón, muchos eventos terminan ocurriendo al mismo tiempo en las sesiones plenarias de las comisiones (BERNARDES y BARROS, 2010).

El Cuadro 1 presenta una encuesta de las audiencias públicas celebradas entre 2001 y 2015¹⁴. La oscilación entre años pares e impares se explica por la interferencia de los años electorales en la reducción de la actividad parlamentaria en general, que también afecta las audiencias públicas. La tendencia, sin embargo, ha sido de crecimiento. Si en 2001 hubo 492 audiencias, en 2015 hubo 931.

¹² Las entrevistas se realizaron bajo régimen de anonimato, para evitar molestar a los entrevistados, ya que implican juicios y críticas subjetivas.

¹³ Además de las audiencias, la Cámara celebra casi 500 eventos por año, incluidos seminarios, conferencias, congresos y exposiciones, según Bernardes y Barros (2010).

¹⁴ Aunque la divulgación comenzó en 2000, no existe un registro documental de los datos de este año en los archivos del Departamento de Comisiones.

Cuadro 1 – Número de audiencias públicas por año

	AÑO	N	%
1	2001	492	6,94
2	2002	193	2,72
3	2003	562	7,93
4	2004	378	5,33
5	2005	418	5,90
6	2006	185	2,61
7	2007	602	8,49
8	2008	445	6,28
9	2009	626	8,83
10	2010	260	3,67
11	2011	487	6,87
12	2012	387	5,46
13	2013	772	10,89
14	2014	349	4,92
15	2015	931	13,14
	TOTAL	7.087	100

Fuente: elaboración propia, con datos del Departamento de Comisiones de la Cámara de Diputados.

El Cuadro 2 presenta una encuesta mientras las comisiones celebran audiencias públicas. Durante el período de estudio predominaron las audiencias públicas promovidas por las comisiones parlamentarias de investigación (11,37%) y las llamadas comisiones especiales (11,26%). En el caso de las comisiones permanentes, la distribución es relativamente similar, con pocos porcentajes expresivos de diferencia, excepto en el caso de las Comisiones de Cultura, Desarrollo Urbano, Carreteras y Transporte. Cabe señalar que no todos estas comisiones han estado en funcionamiento desde 2000. Algunos se crearon con el tiempo, como la Comisión de Cultura, que anteriormente formaba parte de la Comisión de Educación y ganó autonomía en 2013.

Vale la pena mencionar que presentamos la encuesta completa aquí solo como una ilustración, con la excepción de que el enfoque del artículo son las comisiones permanentes que ya han trabajado desde la implementación de la política de divulgación de la audiencia pública¹⁵. La justificación para esta elección es que es un conjunto de comisiones que actúan de

¹⁵Por esta razón, las comisiones creadas en 2015 fueron excluidas del estudio, que aún se estaban estructurando durante el período de investigación, y no había antecedentes sobre la relación con los gerentes de divulgación institucional. Son las siguientes: [Comisión para la Defensa de los Derechos de la Mujer](#), [Comisión para la Defensa de los Derechos de los Ancianos](#) y [la Comisión para la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad](#).

manera permanente y continua, es decir, constituyen la esencia de la estructura de la Cámara de Diputados, con un trabajo que forma parte de la vida cotidiana burocrática y política. Las otras son distintas, creadas para fines específicos y con una cierta duración. Son tan diversas que estudiarlas requeriría otras estrategias metodológicas, especialmente el estudio de caso.

Cuadro 2 – Número de audiencias por comisión (2001-2015)

	COMISIÓN	N	%
1	Comisiones parlamentarias de investigación	806	11,37
2	Comisiones especiales	798	11,26
3	Comisión de Seguridad Social y Familia - CSSF	481	6,79
4	Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural - CAPADR	373	5,26
5	Comisión de Educación - CE	341	4,81
6	Comisión de Integración Nacional, Desarrollo Regional y Amazónico - CINDRA	334	4,71
7	Comisión de Trabajo, Administración y Servicio Público - CTASP	332	4,68
8	Comisión de Derechos Humanos y Minorías - CDHM	319	4,50
9	Comisión de Protección al Consumidor - CDC	306	4,32
10	Comisión de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional - CREDN	301	4,25
11	Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible - CMADS	288	4,06
	Comisión de Supervisión y Control Financiero - CFFC	283	3,99
12	Comisión de Desarrollo Económico, Industria, Comercio y Servicios- CDEICS	276	3,89
13	Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática - CCTCI	258	3,64
14	Comisión de Finanzas e Impuestos - CFT	224	3,16
	Comisión de Minas y Energía - CME	185	2,61
15	Comisión de Turismo - CTUR	175	2,47
16	Comisión de Desarrollo Urbano - CDU	174	2,46
17	Comisión de Seguridad Pública y Lucha contra la Delincuencia Organizada - CSPCCO	159	2,24
18	Comisiones creadas en 2015-2016	158	2,23
19	Comisión de Carreteras y Transportes - CVT	148	2,09
20	Comisión de Legislación Participativa - CLP	134	1,89
21	Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía - CCJC	84	1,19
22	Comisión de Cultura - CCULT	52	0,73
23	Comisión Deportiva - CESPO	48	0,68

24	Comisiones Externas	44	0,62
25	Comisión Conjunta de Presupuesto	6	0,08
	TOTAL	7.087	100

Fuente: elaboración propia, con datos del Departamento de Comisiones de la Cámara de Diputados.

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS – LA VISIÓN DE LOS DIVULGADORES INSTITUCIONALES

Las entrevistas llaman la atención sobre la existencia de un proceso multifactorial de luchas simbólicas y en varias etapas que implican redefiniciones y negociaciones constantes entre los gerentes de información de la CJor y los representantes de las comisiones que promueven audiencias públicas, incluidos los propios parlamentarios, los propios secretarios ejecutivos y el y cuerpo funcional de los órganos colegiados. Del examen exhaustivo de las entrevistas se identificaron cinco fases de luchas simbólicas, que se detallarán a partir de ahora. La primera – y la más pacífica – consistió en aumentar la visibilidad y adaptar el contenido a los estándares periodísticos, con el comienzo de la cobertura (2000-2002). Esta fase inicial es resumida por uno de los informantes de la siguiente manera:

Como esto es una novedad, tanto para nosotros en Secom como para los diputados y el personal de las comisiones, había una cierta euforia interna, un clima de colaboración, en un espíritu de que estábamos haciendo algo útil para la Cámara de Diputados, para los parlamentarios y para la sociedad. Además, la iniciativa fue bien recibida por las comisiones, ya que hubo un diagnóstico de que la prensa no estaba interesada en el trabajo de las comisiones. La iniciativa de Secom fue vista como capaz de abordar esta brecha de información.

Durante este período, según los informantes, las comisiones prepararon material previo sobre cada una de las audiencias públicas celebradas para periodistas en la Cámara de Diputados, a fin de aprovechar al máximo el debate. “Y como estábamos al comienzo del proyecto, sin experiencia previa para marcarnos, publicamos casi todo, sin grandes cambios en el contenido y el formato”, describe el mismo informante. Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo y aumentaba el número de audiencias públicas, “teníamos que ser más selectivos ya que no podíamos cubrir todas las audiencias y hacer largas historias, prácticamente un informe o acta de la reunión. A partir de entonces, comenzaron los conflictos”, explica el entrevistado.

Luego comienza la segunda fase (2003-2005), en la cual los conflictos se intensificaron, cuando la CJor comenzó a establecer criterios editoriales específicos para la pauta y el encuadre, lo que disgustó a los parlamentarios y los equipos de las comisiones. Desde que Agência Câmara comenzó a divulgar información sobre audiencias públicas, el volumen de solicitudes

presentadas ha aumentado de inmediato, como lo reveló una entrevista¹⁶ con uno de los ocupantes del puesto de coordinador de periodismo de la Secretaría de Comunicación de la Cámara:

La divulgación en los medios de la Cámara ha llevado a un rápido crecimiento de estos debates, lo que muestra un claro efecto de la visibilidad parlamentaria. Antes de la divulgación, el número de audiencias por año era insignificante. En el año 2000, por ejemplo, se celebraron unas diez audiencias. En 2001, hubo 492. Todo esto por el efecto de visibilidad en los medios de comunicación de la Cámara. Lo que observamos es que el interés de los parlamentarios no estaba tanto en el debate en sí, sino en la visibilidad garantizada por la divulgación

Según los informes, “fue una fase de conflicto diario, con quejas de todos las comisiones, todos los parlamentarios involucrados en los debates”. Por otro lado, si bien la demanda de divulgación aumentó, el cuerpo de periodistas a cubrir se mantuvo igual. “Para cubrir estos eventos, teníamos un equipo de unos diez periodistas en ese momento, lo que hacía imposible revelar a todos los públicos”. Ante esta imposibilidad, “ya no somos vistos como aliados de las comisiones y los parlamentarios en el trabajo de difusión y ahora ocupamos el papel desagradecido de los ‘boicoteadores’ del trabajo de los diputados, según el discurso del personal de las comisiones”. Las disputas simbólicas se intensificaron con la discusión sobre los criterios de cada vehículo de la Secom (periódico, radio, televisión e internet). Como comenta uno de los informantes de la encuesta:

Cada vehículo tiene su propio lenguaje, características y limitaciones. Los periódicos impresos tienen límites de página, la radio usa notas breves, la televisión prioriza los eventos con imágenes expresivas, etc. Sin embargo, los diputados querían que cada vehículo cubriera a su manera, es decir, cada parlamentario requería tanto tiempo y espacio como fuera posible para la audiencia pública que solicitó o presidió, o en el debate en el que usó el micrófono. No se contentaron con una nota o un breve registro, dentro de las posibilidades de cada vehículo.

Un ejemplo emblemático de esta fase se encuentra en el siguiente informe de uno de los entrevistados:

La situación se volvió tan difícil que algunos parlamentarios prohibieron a los periodistas de la Secom ingresar a audiencias públicas, es decir, reaccionaron tan extremadamente que rechazaron la divulgación. De hecho, no solo se negaron, sino que también nos prohibieron hacer nuestro trabajo. En la práctica nos decían: ‘si no nos sirve y lo hace a nuestra manera, no queremos que se realice la divulgación’. Fue necesaria la intermediación del Presidente de la Cámara para calmar los ánimos y explicar a los diputados que la realidad era diferente, con una gran audiencia y un pequeño equipo para cubrir el trabajo.

¹⁶ Las entrevistas se realizaron bajo régimen de anonimato, para evitar molestar a los entrevistados, ya que implican juicios y críticas subjetivas.

A quarta fase (2006-2010), resultante da ampliação da visibilidade, incluiu novos atores no campo de lutas simbólicas, como as entidades e os grupos de pressão e de interesse envolvidos na agenda das audiências. “A situação ficou ainda mais conflituosa, pois além das queixas diárias dos parlamentares e dos funcionários das comissões, passamos a receber um volume expressivo de e-mails e telefonemas dos representantes das entidades e grupos de interesse que participam das audiências públicas”, relata outro informante. Percebemos nessa quarta a fase a intensificação dos conflitos em função da entrada em cena de novos atores nas lutas simbólicas em torno da divulgação dos debates. A participação desses atores da sociedade civil por um lado é positiva, pois mostra que o debate adquiriu maior visibilidade social, mas também chama atenção para as disputas por visibilidade entre os parlamentares e esses atores. Trata-se do que Miguel (2002) denomina de estratégias de controle da visibilidade política, ou seja, cada ator envolvido nos debates tenta interferir na divulgação, de modo a impor a sua visão sobre o tema discutido.

La cuarta fase (2006-2010), resultante de una mayor visibilidad, incluyó nuevos actores en el campo de las luchas simbólicas, como las entidades y los grupos de presión que participan en la agenda de la audiencia. “La situación se ha vuelto aún más conflictiva, ya que además de las quejas diarias de los parlamentarios y del personal de las comisiones, ahora recibimos un volumen significativo de correos electrónicos y llamadas telefónicas de representantes de las entidades y grupos de interés que participan en las audiencias públicas”, dijo otro informante. Notamos en esta cuarta fase la intensificación de los conflictos debido a la entrada de nuevos actores en las luchas simbólicas en torno a la divulgación de los debates. La participación de estos actores de la sociedad civil, por un lado, es positiva, ya que muestra que el debate ha ganado una mayor visibilidad social, pero también llama la atención sobre las disputas por la visibilidad entre los parlamentarios y estos actores. Esto es lo que Miguel (2002) llama estrategias para controlar la visibilidad política, es decir, cada actor involucrado en los debates trata de interferir en la divulgación, a fin de imponer su visión sobre el tema discutido.

Para los entrevistados, esta fase constituye “una complicación para el trabajo de difusión, porque además de la falta de periodistas para la cobertura, tuvimos que dedicar mucho para responder las llamadas telefónicas y los correos electrónicos de estas entidades”. Debido a que es una disputa sobre el encuadre de la información, “estas personas en general son muy asertivas, insistentes y capaces de pasar al último nivel, como quejarse directamente a la jerarquía superior, como el Secretario de Comunicación de la Cámara o incluso el Presidente de Cámara en algunas situaciones”. Debido a que era una rutina en esta etapa, los informes muestran que “esto generó un clima de desconfianza interna, como si estuviéramos boicoteando los puntos de vista y opiniones de los representantes de estas entidades, como si estuviéramos trabajando contra la sociedad civil”.

La quinta fase (2010-2014) amplificó aún más este escenario, con el debate sobre la

convergencia de los medios y el inicio de las transmisiones de audiencias a través de Internet. “Cuando comenzamos un nuevo sistema, lógicamente también aparecieron problemas en ambos lados, es decir, de parlamentarios y de la sociedad civil”, dijo otro informante. Las disputas simbólicas en este caso giran en torno al capital de reputación de TV Câmara y el sistema WebCâmara:

Vale la pena recordar que estamos hablando de un momento en que TV Câmara ya se había consolidado como un vehículo reconocido en el entorno político, con más de diez años de trayectoria, que ya había convertido a la televisión en el vehículo más relevante para la difusión de la actividad parlamentaria en visión propia de los diputados. Tenemos una investigación interna que lo demostró. Y de repente hay una nueva ventana para el público, es decir, Internet, que todavía no contaba con la popularidad de hoy. Para nosotros en la Secom, ofrecer a las comisiones una alternativa más fue algo muy positivo, pero la idea fue recibida con reservas tanto por los parlamentarios como por las entidades de la sociedad civil, explica uno de los informantes.

Los conflictos surgieron no solo como resultado de la novedad de la transmisión en vivo de audiencias públicas por Internet en ese momento, sino también como una cuestión de jerarquía. Las audiencias consideradas “más importantes” por la Secom fueron transmitidas por televisión, mientras que las de menor importancia fueron transmitidas por Internet. Según los informes, la dificultad, en ambos lados, fue comprender que un tema podría atraer la atención de un mayor número de personas, mientras que otros, aunque importantes, “dialogan con audiencias más pequeñas”:

Para nosotros en la Secom, estaba claro que una audiencia pública sobre un tema como la lucha contra la violencia contra las mujeres, por ejemplo, era mucho más pública que una discusión sobre la plantación nativa de açaí. En tal caso, para nosotros, no había duda de cuál sería transmitido por televisión y cuál sería transmitido por Internet. El problema es que tanto el diputado que presidía la discusión del açaí como los medioambientalistas que asistieron a la reunión no estuvieron de acuerdo con nuestra perspectiva, pero poco a poco esto ha cambiado, con el uso cada vez mayor de Internet y el reconocimiento de que hoy puede ser un vehículo aún más relevante que la televisión.

Análisis del cuestionario – la visión de las comisiones

Para evaluar cómo los equipos de las comisiones permanentes de la Cámara perciben la divulgación realizada sobre las audiencias públicas, se realizó una encuesta censal con los secretarios ejecutivos de las 22 comisiones permanentes de la Cámara en 2015¹⁷. A pesar de todos los avances en la política de divulgación señalados por los encuestados de la Secom, el

¹⁷ Actualmente hay 25 comisiones permanentes, pero para la aplicación del cuestionario excluimos las creadas en 2015, ya que aún no hay experiencia acumulada. Estas son las Comisiones para la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPD), de la Mujer (CMULHER), y de los Ancianos (CIDOSO).

50% de los secretarios ejecutivos de las comisiones califican la divulgación como regular, el 45,45% piensan que es buena y el 4,55% piensan que es mala, como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3 – ¿Cómo usted evalúa la divulgación de audiencias públicas por los medios de comunicación de la Cámara?

RESPUESTAS	N	%
Regular	11	50,00
Buena	10	45,45
Mala	1	4,55
Excelente	0	0
TOTAL	22	100

Fuente: elaboración propia.

En el campo de comentarios sobre esta pregunta, los encuestados reconocen que la divulgación “a veces se ve obstaculizada por la gran cantidad de eventos realizados al mismo tiempo, lo que hace imposible la transmisión de todas las audiencias”. Otros se quejan de que “en algunos casos, la divulgación se produce con un retraso considerable, que puede ocurrir unos días después del evento”. Otro encuestado hizo el siguiente comentario:

La divulgación de las audiencias públicas ha mejorado enormemente. Hubo un momento en que la divulgación sólo se realizaba si se realizaba una solicitud formal a la Secom, pero no siempre pudimos transmitir o divulgar posteriormente un resumen de las discusiones. Hoy veo cuánto ha evolucionado, principalmente debido a Internet.

Con respecto a la escasez de personal para una mayor divulgación, otro encuestado escribió:

Soy consciente de la falta de personal en la Cámara, y no se puede olvidar que el número de comisiones permanentes y temporales es significativo, pero no es aceptable que algunos eventos de interés nacional relevante no se divulguen adecuadamente.

En comparación con el pasado, el 50% ve poca diferencia con respecto a la divulgación actual, mientras que el 45,45% considera que hay mucha diferencia, como se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4 – ¿Ve alguna diferencia entre la divulgación pasada y el trabajo actual?

RESPUESTAS	N	%
Poca diferencia	11	50,00
Mucha diferencia	10	45,45
Hasta cierto punto	1	4,55
No hay diferencia	0	0,00
TOTAL	22	100

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las quejas de los parlamentarios, los datos muestran una tendencia a apaciguar las luchas simbólicas en torno a la definición de los criterios para la divulgación de audiencias públicas. La mitad de los encuestados (50%) respondió que los diputados se quejan de vez en cuando; el 40,91% respondió que no hay queja y el 9,09% piensa que las quejas actualmente ocurren con frecuencia media (Cuadro 5).

Cuadro 5 – ¿Los diputados que requieren audiencias públicas se quejan de cómo se divulgan?

RESPUESTAS S	N	%
Se quejan de vez en cuando	11	50
No se quejan	9	40,91
Se quejan con frecuencia media	2	9,09
Se quejan muy a menudo	0	0
TOTAL	22	100

Fuente: elaboración propia.

Según el informe escrito de uno de los informantes, “los diputados que requieren audiencias públicas se quejan principalmente del espacio mediático destinado al evento, porque siempre piensan que un tema super importante termina siendo poco notable o muy breve y superficial”. Otros secretarios ejecutivos señalaron quejas de parlamentarios sobre la falta de cobertura fotográfica. “A menudo sólo existe el registro textual, sin ninguna imagen del parlamentario que solicitó la reunión”. Al estar de acuerdo con las críticas de los diputados, otro informante escribió: “la crítica de los parlamentarios generalmente muestra insatisfacción con el no reconocimiento de la importancia del tema debatido”.

Cuando se nos preguntó cuáles serían las quejas y críticas más recurrentes de los diputados, obtuvimos las siguientes respuestas:

- La principal crítica no es la cobertura, sino su ausencia cuando ocurre.
- Eventualmente, hay críticas sobre el contenido, que se considera insuficiente o que no cubre aspectos de interés para los diputados.
- Piden que el evento aparezca en Jornal da Câmara o que TV Câmara muestre destellos de lo que sucede en las comisiones. Es importante para la Cámara que el trabajo de las comisiones, poco conocido por la población en general y donde ocurren tantas cosas positivas, se divulge mejor.
- Se quejan de que el punto de vista del diputado no siempre será prominente en la divulgación. A veces predomina la crítica del punto de vista del parlamentario.
- Hay situaciones en las que se da menos importancia a la opinión de los representantes del pueblo, elegidos por el voto popular, en los temas que priorizan los movimientos sociales de izquierda, como si fueran los representantes de la sociedad.
- La difusión se centra en los temas de mayor repercusión nacional, especialmente cuando los temas discutidos están en la agenda de los principales medios de comunicación. La idea que tenemos es que la agenda de los parlamentarios que no se ajusta a los "grandes temas" ni siquiera es importante para los vehículos de la Cámara.

Como podemos ver, el repertorio de críticas y quejas es variado, pero apunta en una dirección común: esa divulgación aborda los reclamos de una difusión centrada en la perspectiva y el enfoque de los propios parlamentarios. Esto muestra una visión de la audiencia pública como un instrumento para promover la visibilidad de los parlamentarios desde sus puntos de vista personalistas. Incluso las declaraciones que se refieren a los intereses de la población y la sociedad en realidad se centran en una cultura en la que los parlamentarios deberían estar en el centro del alcance de los medios de comunicación de la Cámara, aunque las audiencias públicas se consideran herramientas participativas para dar voz a los representantes de la sociedad civil.

La tendencia de los secretarios ejecutivos de las comisiones es estar de acuerdo con las quejas de los parlamentarios sobre las publicidades de las audiencias públicas. Lo que varía es el tipo de acuerdo, como se muestra en el Cuadro 6. Los datos muestran que el 40,91% está completamente de acuerdo, mientras que el 27,27% está de acuerdo en la mayoría de los casos y en algunos casos, respectivamente. Solo un encuestado (4,55%) no está de acuerdo.

Cuadro 6 – ¿Usted está de acuerdo con las quejas y críticas de los diputados?

RESPUESTAS	N	%
Estoy totalmente de acuerdo	9	40,91
Estoy de acuerdo en la mayoría de los casos	6	27,27
Estoy de acuerdo en algunos casos	6	27,27
No estoy de acuerdo	1	4,55
TOTAL	22	100

Fuente: elaboración propia.

En relación con todos los equipos de las comisiones, el 36,36% de los funcionarios públicos no se quejan de la divulgación de las audiencias públicas, mientras que el 31,82% se queja de vez en cuando, el 27,27% se queja con una frecuencia media y solo uno respondió que los funcionarios se quejan muy a menudo (Cuadro 7).

Cuadro 7 – ¿Hay críticas y quejas sobre la divulgación por parte del equipo de funcionarios públicos y colaboradores de las comisiones?

RESPUESTAS	N	%
No se quejan	8	36,36
Se quejan de vez en cuando	7	31,82
Se quejan con frecuencia media	6	27,27
Se quejan muy a menudo	1	4,55
TOTAL	22	100

Fuente: elaboración propia.

Cuando se nos preguntó si habría aspectos que mejorar en la divulgación de la audiencia pública (pregunta abierta), obtuvimos las siguientes respuestas:

- La divulgación debe hacerse para llegar al público interesado en el tema de la audiencia pública, no solo internamente, ya que la audiencia pública es una oportunidad para que la Cámara esté en contacto con las demandas de la sociedad. Cuando los propios diputados se encargan de divulgar sus eventos, se llega al público objetivo y el público tiene una gran participación popular.

- Creo que las audiencias públicas más relevantes deberían aparecer en la página principal del sitio web de la Cámara. Un banner que se actualizaba de vez en cuando. Creo que el camino a seguir en el sitio por el público en general es demasiado largo para obtener acceso para divulgar eventos importantes.

Con respecto a la evaluación de los vehículos de comunicación de la Cámara con respecto a la divulgación de las audiencias públicas, el 32,26% de los encuestados considera que Agência Câmara es la que mejor cumple con esta función. Rádio Câmara aparece en segundo lugar, con el 29,03%, mientras que el 25,81% respondió que no perciben la diferencia y consideran los vehículos igualmente eficientes. Jornal da Câmara y TV Câmara tienen el mismo porcentaje de preferencia que los informantes, es decir, 6,45% (Cuadro 8).

Estos datos muestran que las disputas de los parlamentarios para que las audiencias públicas sean transmitidas preferentemente por TV Câmara ya no son relevantes hoy en día. Si se consideraba que la televisión era el vehículo más reputado en términos de divulgación de la actividad parlamentaria, hoy ha perdido su popularidad en Internet, con la primacía de Agência Câmara (en Internet). Aunque las respuestas no fueron dadas directamente por los parlamentarios, esto se puede deducir ya que los secretarios ejecutivos de las comisiones tratan

directamente con los parlamentarios a diario y escuchan las opiniones de los diputados. Con respecto al papel de Internet hoy, un encuestado escribió el siguiente informe:

Un servicio que ayudó mucho a divulgar el trabajo de las comisiones fue la transmisión en vivo de todos los eventos, ya que TV Câmara no tiene recursos técnicos para cubrir completamente todas las reuniones de las comisiones. Esta ha sido una ganancia muy positiva para la sociedad que busca saber si el evento de su interés se transmitirá en vivo en la Internet.

Específicamente sobre la Agência Câmara, destacamos el siguiente comentario de uno de los informantes de la encuesta:

Agência Câmara es el mejor vehículo para la audiencia pública en dos aspectos. Primero, anuncia el evento por adelantado. En segundo lugar, cubre la exhibición de invitados resumiendo brevemente el discurso de cada expositor, destacando todas las ubicaciones relevantes del tema en discusión. Para el público en general, es posible tener una idea de lo se abordó con solo leer las noticias de Agência Câmara.

Uno de los secretarios ejecutivos llamó la atención sobre el débil desempeño de los parlamentarios en los debates promovidos por las comisiones en forma de audiencias públicas.:

De hecho, no veo que el problema esté en la divulgación o en los vehículos. Todos hacen su trabajo, pero no veo mucho alcance en divulgar tales audiencias. El problema es que aquellos que deberían estar más interesados, los parlamentarios, rara vez forman un cuadro calificado, muy pocos asisten a las audiencias, y cuando lo hacen, es solo para tomar una foto o hacer una breve declaración frente a cámaras y micrófonos.

Cuadro 8 – ¿Qué vehículo usted cree que cumple mejor el papel de divulgar audiencias?

RESPUESTAS	N	%
Agência Câmara es el más eficiente	10	32,26
Rádio Câmara es el más eficiente	9	29,03
No veo diferencias entre los vehículos y los considero igualmente eficientes	8	25,81
Jornal da Câmara es el más eficiente	2	6,45
TV Câmara es el más eficiente	2	6,45
TOTAL	31	100

Fuente: elaboración propia.

Los datos del cuestionario revelan disputas por la visibilidad en otro nivel, es decir, dentro de la agenda legislativa. El Cuadro 9 muestra que el 72,73% de los encuestados piensa que ciertos temas reciben más atención que otros en la divulgación de las audiencias públicas.

Cuadro 9 – ¿Usted cree que hay temas que reciben una cobertura más adecuada que otros?

RESPUESTAS	N	%
Sí	16	72,73
Não	6	27,27
TOTAL	22	100

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 10 muestra los temas considerados más y menos relevantes en la divulgación de audiencias públicas por los medios de comunicación de la Cámara. Entre los temas que los informantes piensan que se abordan de manera más destacada están los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas con discapacidad (19,35%). La Comisión de Finanzas e Impuestos aparece con el 16,13%, y los temas relacionados con el derecho, la justicia y la ciudadanía registran el 12,90%. Protección al consumidor y seguridad social y vínculo familiar, con 6,45%. Finalmente, también están vinculados los temas de agricultura y ganadería, educación, deportes, desarrollo regional y amazónico, legislación participativa y seguridad pública.

Si algunos de los secretarios ejecutivos de las comisiones perciben que el área de derechos humanos es una de las que recibe más espacio en la divulgación, la persona responsable de este tema dijo lo contrario.:

No tengo elementos para evaluar la adecuación en todos los temas, pero puedo decir que el tema de mi comisión – derechos humanos y minorías – recibe menos espacio/atención de lo que merece, dada la relevancia del tema y el tamaño de la población afectada y interesada en ello.

Cuadro 10 – Temas que reciben una cobertura más adecuada

RESPUESTAS	N	%
Defensa de los derechos de las personas con discapacidad	6	19,35
Derechos humanos y minorías	6	19,35
Finanzas e impuestos	5	16,13
Ley, justicia y ciudadanía	4	12,90
Protección de los consumidores	2	6,45
Seguridad social y familia	2	6,45
Agricultura, ganadería, abastecimiento y desarrollo rural	1	3,23
Educación	1	3,23
Deportes	1	3,23
Integración nacional, desarrollo regional y amazónico	1	3,23
Legislación participativa	1	3,23

Seguridad pública y lucha contra la delincuencia organizada	1	3,23
Ciencia y tecnología, comunicación e Informática	0	0,00
Desarrollo urbano	0	0,00
Desarrollo económico, industria, comercio y servicios	0	0,00
Medioambiente y desarrollo sostenible	0	0,00
Minas y energía	0	0,00
Relaciones exteriores y defensa nacional	0	0,00
Trabajo, administración pública y servicio público	0	0,00
Turismo	0	0,00
Carreteras y transporte	0	0,00
TOTAL	31	100

Fuente: elaboración propia.

En el espacio para comentarios, algunos informantes señalaron que “la mayor cobertura tiene que ver con la importancia y la repercusión del tema que se debatirá en la audiencia pública y no con el área temática de las comisiones”. Otro escribió lo siguiente: “en mi opinión, los vehículos de comunicación de la Cámara están muy centrados en las actividades del Plenario y el presidente de la Cámara, dejando de lado el alcance institucional”. Otro informante aludió a los cambios en la política para divulgar las actividades legislativas debido al estilo de gestión de quienes presiden la Cámara: “a partir de este año, hay una reducción en el espacio para temas relacionados con los derechos humanos, la ciudadanía, los movimientos sociales, la sociedad civil en general”.

Conclusiones

Las conclusiones iniciales llaman la atención sobre la existencia de un proceso multifactorial de luchas simbólicas y en varias etapas que implican redefiniciones y negociaciones constantes entre los gerentes de información de la CJor y los representantes de las comisiones que promueven audiencias públicas, incluidos los propios parlamentarios, los propios secretarios ejecutivos y personal funcional de los grupos colegiados e interesados involucrados en los debates. Hasta ahora se han identificado cinco fases siguientes de luchas simbólicas.

La primera – y la más pacífica – consistió en aumentar la visibilidad y adaptar el contenido a los estándares periodísticos, con una cobertura que comenzó (2000-2002). En el segundo (2003-2005), los conflictos se intensificaron, cuando la CJor comenzó a establecer criterios editoriales específicos para la pauta y el encuadre, lo que disgustó a los parlamentarios. El tercero amplió las disputas simbólicas, con la discusión sobre los criterios propios de cada

vehículo de la Secom (periódico, radio, televisión e internet). El cuarto (2006-2010), resultante de la mayor visibilidad, incluyó nuevos actores en el campo de las luchas simbólicas, como las entidades y los grupos de presión e interés involucrados en la agenda de las audiencias. La quinta y última fase (2010-2014) amplificó aún más este escenario, con el debate sobre la convergencia de los medios y el inicio de audiencias interactivas.

El estudio revela cuán feroces y continuas son las disputas simbólicas sobre lo que debe divulgarse y cómo debe ocurrir la divulgación. Cada segmento burocrático presenta un discurso que apunta a un horizonte normativo sobre la divulgación de audiencias públicas. Desde el punto de vista de los gerentes de comunicación institucional de la Secom, este horizonte normativo se refiere a los llamados criterios de noticias, es decir, los temas de mayor repercusión pública deberían recibir mayor atención. Para los parlamentarios, a su vez, el criterio de relevancia se define en función de la participación directa del parlamentario en la actividad divulgada. Es, como vimos anteriormente, una disputa sobre el poder simbólico de las palabras y las imágenes, con cada segmento tratando de interferir para asegurar su perspectiva. Esto es lo que Miguel (2008) llama control de visibilidad. Por esta razón, los parlamentarios y sus operadores burocráticos cuestionan continuamente la política institucional de publicitar los vehículos de comunicación de la Cámara, es decir, los servidores que trabajan en la burocracia de las comisiones. Es una disputa entre los valores técnicos (representados por los discursos de los periodistas) y los valores políticos (los discursos de los diputados y sus aliados burocráticos), en una clara disputa simbólica, según Bourdieu.

Es interesante observar aquí la configuración de dos tipos de burocracia. Uno está representado por el cuerpo de periodistas y gerentes de información (funcionarios de la Secom) y el otro es como si fuera una "burocracia híbrida", los equipos que trabajan en las comisiones que promueven audiencias públicas. Aunque todos forman parte del mismo sistema burocrático de la Cámara de Diputados, en la práctica es como si fueran dos mundos burocráticos, cada uno con una retórica específica. Cuanto más cerca de los parlamentarios, más equipos burocráticos se adhieren a los valores, ideas y opiniones de los diputados, como el cuerpo burocrático de las comisiones, cuyo presidente es un parlamentario. En el caso de la Secom, no hay parlamentarios en la gestión de los medios de comunicación de la Cámara¹⁸. Todos los jefes, periodistas y gerentes de información eran funcionarios permanentes en el momento de la encuesta.

También vale la pena mencionar las disputas entre las comisiones mismas y los parlamentarios. La investigación llama la atención sobre la diversidad de comisiones, con sus agendas y estrategias de luchas simbólicas que ocurren entre ellas. Así como los parlamentarios

¹⁸ Desde que Secom se creó en 1998, así es como funcionaba. La situación cambió en 2015, cuando el entonces presidente de la Cámara, Eduardo Cunha designó un suplente para supervisar la gestión de las actividades de comunicación de Secom. Aun así, lo que dicen los gerentes actuales es que el diputado sabe poco sobre los vehículos y no puede interferir tanto. Actúa principalmente en la definición de las pautas generales de comunicación, lo que explica el mantenimiento de una cultura burocrática sin mucha proximidad a los diputados.

que presiden las comisiones tienen su desempeño político marcado por la búsqueda de la distinción política, la individualización de sus actos y el logro y mantenimiento de su propia reputación política, las comisiones también reproducen esta forma de acción. Como hemos visto en el análisis, en el caso de la difusión de temas relacionados con los derechos humanos, mientras que alrededor del 40% de los secretarios ejecutivos de las comisiones piensan que esta es el área temática que recibe la mayor atención de los medios de la Cámara (Cuadro 10), en la evaluación. Según el Secretario Ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías, las audiencias públicas promovidas por dicha comisión no reciben la debida divulgación.

Las controversias que rodean estas luchas simbólicas son relevantes como elementos para la perspectiva de la lógica de acción de cada segmento involucrado en la gestión de los efectos de la visibilidad parlamentaria. Además, se refieren a un aspecto fundamental de la política, que es la visibilidad, que se produce cada vez más a través de la mediación de la política. Tanto es así que estamos tratando con un sistema institucional de mediación de la política.

Creemos que los resultados de esta investigación pueden contribuir a la comprensión de que las luchas simbólicas son parte del proceso político-institucional de la Cámara de Diputados y que sus efectos pueden ser entendidos y, cuando sea apropiado, mitigados para hacer el proceso político-legislativo lo más apropiado posible para contribuir a la resolución de conflictos y ansiedades de la sociedad.

REFERENCIAS

BARROS, Antonio Teixeira de; Bernardes, Cristiane Brum. Dilemas dos sistemas híbridos de comunicação institucional: análise das tensões e dos conflitos no projeto da Câmara dos Deputados. **Organicom**, v.12, n.22, p. 16-37, 2015.

BERNARDES, C. B.; BARROS, A. T. A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, p. 260-272, 2010.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. da S. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. 4, tomo I. 1995.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L. **La production de l'idéologie dominante**. Paris: Demopolis, 2008.

BOURDIEU, P. L'essence du néolibéralisme. **Le Monde Diplomatique**, Março, 1998. Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609> Accedido el 28/06/2014.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, São Paulo: Ed. Papirus, 2011a.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 193-216, July 2011b.

DAL BOSCO, M. G. 2010. Audiência pública como direito de participação. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, v. 4, n. 8, p.137-212, jul./dez. 2002.

CASTRO, Lucia Rabello. Juventude e socialização política: atualizando o debate. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 25, n. 4, p. 479, 2010.

CHIARAMONTE, C. R. Doxa intelectual: conceito e emprego em um caso brasileiro. **Primeiros Estudos**. São Paulo, n. 3, p.84-103, 2012.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GUERRA, A. M. V. **A Participação Social e as Audiências Públicas**. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). Brasília, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Comentários à Ética do Discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 202p.

_____. **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**. Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes. 2002. 540p.

_____. **Historia y crítica de la opinión pública**. Barcelona: G. Gili, 1994.

KANT DE LIMA, R. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**. n.13, pp. 23-38, 1999.

KLÜGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 75-96, 2015.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ION, J., & RAVON, B. Causes publiques, affranchissement des appartenances et engagement personnel. **Lien Social et Politiques**, n. 39, p.59-71, 1998.

JURIS, J.S. The new media and activist networking within anticorporate globalization movements. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v.597, p.189-208, 2005.

LONG, Norman. Actors, interfaces and development intervention: meaning, purposes and powers. In: KONTINEN, T. (org.). **Development intervention: actor and activity perspectives**. Helsinki: University of Helsinki. Center for Activity Theory and Developmental Work Research and Institute for Development Studies, 2004, pp. 14-36.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, n.55, p.155-184, 2002.

MOUFFE, C. **On the political**. Londres: Routledge, 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. **O afeto autoritário: televisão, ética e democracia**. Ateliê editorial,

2005.

SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes**: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2009.

TROIANO, M. Atores empresariais, instituições e leis: uma proposta de estudo das audiências públicas nas comissões permanentes. **Anais do 39º. Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs)**, Caxambu, 26 a 30 de outubro de 2015.

WEBER, M. 1999. 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, p.560-580.

Artículo enviado el: 13/06/2018

Reenviado el: 30/10/2018

Aceptado el: 28/11/2018