Porque a representação simbólica enquadra o engajamento público parlamentar

https://doi.org/10.62551/2595-4539.2023.486

Autora: Cristina Leston-Bandeira[1]

Tradução: Renato Duarte Caetano[2]

Resumo: Recentemente, as atividades de engajamento público do Parlamento do Reino Unido vêm se expandindo de forma considerável. Frente às quedas nos níveis de confiança, o Parlamento investiu uma quantidade considerável de tempo e recurso no desenvolvimento de novas atividades com foco especial no engajamento: recursos educacionais e eventos culturais, assim como muitos outros. O parlamento incorpora um novo papel de crescente importância, sobretudo quando se leva em consideração o contexto do parlamento do século XXI. O presente artigo analisa os objetivos e as consequências do engajamento público para a representação, identificando as principais mudanças que afetaram a relação entre o público e o Parlamento, assim como explorando o papel potencial representativo do engajamento público. Fazemos uso de evidências provenientes de uma análise documental e de entrevistas em profundidade e de elite com funcionários do Parlamento para mostrar que o engajamento público tem como objetivo desenvolver no público um senso de conectividade que se ancora em formas mais simbólicas e coletivas da representação, algo que

1 Professora de política na Universidade de Leeds, Reino Unido. Especializada no estudo das relações entre os cidadãos e os parlamentos e o envolvimento dos cidadãos na política."E-mail: C.Leston-Bandeira@leeds.ac.uk

2 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Ciência Política e graduado em Ciências Sociais pela mesma instituição. Pesquisador nas áreas de movimentos sociais e inovações democráticas, etnografia política e fotografia e etnografia. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1046160764111486. E-mail: rduartecaetano@gmail.com.

visa apresentar a instituição dissociada de seus atores e políticas. Utilizamos teorias construtivistas da representação para sustentar nossa análise.

Palavras-chave: Engajamento público. Representação. Representação simbólica. Parlamento. Virada-construtivista. Funcionários do Parlamento.

1 – Introdução

Este artigo reflete sobre o papel desempenhado pelo engajamento público na relação entre parlamento e cidadãos. Na política do século XXI, engajamento público se tornou uma expressão da moda. Uma vez que os indicadores de apatia política aumentaram e os de confiança nos políticos diminuíram (DALTON, 2004; HAY, 2007; STOKER, 2006), esforços para engajar os cidadãos na política se tornaram tema comum para as democracias modernas, assim como uma atividade fundamental em muitas organizações e instituições. Parlamentos foram profundamente afetados por essas tendências. Eles se tornaram, quando menos, o retrato do desengajamento político, e por isso, têm se encontrando sob pressão particular para desenvolverem estratégias de engajamento público (HANSARD SOCIETY, 2011; INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU), 2012; LESTON-BANDEIRA, 2013).

Para muitos legislativos, o processo se mostra lento, mas como afirma Kelso (2007) e principalmente se levamos em consideração o contexto da emergência do escândalo das despesas de 2009 (FOX, 2009), tal lentidão não se aplica ao caso do Parlamento do Reino Unido. Dessarte, na última década, temos visto uma considerável expansão do engajamento público parlamentar. Tal crescimento se manifesta de diversas formas: na criação de novos serviços especificamente voltados para a concessão de atividades de engajamento público, no investimento em novas contratações de pessoal com habilidades especialmente focadas na comunicação e no engajamento, no desenvolvimento de atividades com propósito único de incentivar a conscientização e o entendimento sobre a instituição do parlamento e na criação, ou fortalecimento, do processo de integração das vozes dos cidadãos na atividade

parlamentar. Ou seja, atividades que não constituem o núcleo duro dos trabalhos parlamentares e cujo único propósito comum é abrir as instituições para os cidadãos.

Na medida em que tais atividades vêm se expandindo consideravelmente, propomos explorar o papel que elas desempenham na relação entre parlamento e público dentro do contexto da sociedade moderna, refletindo, em particular, sobre seus elementos de representação simbólica. Em vez de focar em como as pessoas respondem às atividades, nosso propósito é o de compreender os objetivos por trás do crescente desenvolvimento do engajamento público. Focamos, assim, no lado da oferta, explorando, através de entrevistas de elite e análises documentais, as estratégias de engajamento do Parlamento do Reino Unido e as narrativas dos funcionários na formação dos propósitos do engajamento público parlamentar.

Ainda são escassas as pesquisas sobre engajamento público parlamentar. Enquanto existe uma abundância de estudos documentando o crescimento do nível de apatia política e a desconfiança com as instituições do público (DALTON, 2004; HANSARD SOCIETY, 2004, 2014; NORRIS, 2011; WHITELEY, 2012), poucos são os trabalhos que abordaram este assunto a partir da perspectiva da própria instituição: como o parlamento está respondendo a essa tendência? Clark e Wilford (2012) oferecem uma profícua revisão das estratégias de engajamento público desenvolvidas pela Assembleia da Irlanda do Norte. Analisando a reação do público a algumas das iniciativas dessa assembleia, os autores estabelecem uma ponte entre os planos da instituição e a reação do público. Algumas áreas mais específicas do engajamento público parlamentar também receberam atenção da literatura acadêmica, a saber, aquelas que se voltam para a integração das vozes dos cidadãos nas atividades parlamentares, tal como as petições (BOCHEL, 2013; CARMAN, 2010; HOUGH, 2012; LINDNER; RICHM, 2009; MILLER, 2009; RIEHM, 2009; RIEHM; BÖHLE; LINDNER, 2014). Todavia, o engajamento público abarca muitos outros tipos de atividades, principalmente no que diz respeito à informação e ao fornecimento de educação e, sobre essas, ainda sabemos pouco.

Em 2007, Kelso mapeou as áreas de desenvolvimento do engajamento público no Parlamento do Reino Unido, mostrando que a instituição possuía um foco especial em melhorar a comunicação e a informação política, mas ainda tinha dificuldade em identificar uma abordagem coletiva para o engajamento político (KELSO, 2007). Dois anos depois, Fox alertava contra o desenvolvimento de atividades a esmo, reclamando um cuidado para que essas fossem combinadas àquilo que o público quer (FOX, 2009). De forma mais recente, Walker (2012) demarcou as atividades desenvolvidas nas duas últimas estratégias de engajamento público (2006 – 2011; 2011 – 2016), apontando a falta de conhecimento sobre a instituição como um dos desafios principais a ser superado. Dessa maneira, embora exista uma profusão de atividades para o desenvolvimento do engajamento público, ainda nos resta muito o que aprender sobre elas.

Uma vez que isso se torna parte substantiva da atividade parlamentar, é importante refletir sobre o papel mais amplo desse novo tipo de atividade. Evidentemente o engajamento público busca, sobretudo, engajar o público com o Parlamento, tornando-o mais acessível e aberto. Mas isso também traz consequências para a maneira pela qual o Parlamento se re(a)presenta perante o público? O presente artigo discute os objetivos do engajamento parlamentar através da análise das narrativas dos funcionários sobre as justificativas das estratégias desenvolvidas na implementação deste tipo de atividade. Isso nos ajuda a compreender porque atividades de engajamento parlamentar incorporam formas de representação simbólica e porque isso proporciona um melhor entendimento sobre a relação entre parlamento e cidadãos no século XXI. Ao avaliar os objetivos almejados pelo engajamento público, é preciso levar em consideração que as expectativas públicas com relação à política, assim como as formas de interação entre parlamento e cidadãos no século XXI se diferenciam radicalmente daquelas de séculos passados, da época do estabelecimento de nossas atuais instituições políticas. Tomamos emprestadas as ferramentas conceituais da abordagem construtivista da representação (DISCH, 2011; SAWARD, 2006, 2010; YOUNG, 2000) para compreender tanto o papel desempenhado pelo engajamento público quanto

se, ao permitir uma expansão das formas de representação simbólica, ele acrescenta novas dimensões às formas tradicionais de representação parlamentar.

Nosso artigo é dividido em duas partes. Na primeira, para compreender o potencial do papel do engajamento público, discutimos as características da representação no Parlamento do século XXI. Essa discussão examina as mudanças que mais afetam o contexto do parlamento moderno em suas relações com o público. A partir disso, exploramos diferentes conceituações da representação, identificando o valor específico da representação simbólica para a compreensão do potencial do papel do engajamento público no contexto do parlamento moderno. A segunda parte do texto explora o desenvolvimento da estratégia de engajamento público no Parlamento do Reino Unido a partir de uma pesquisa qualitativa baseada em análises documentais e entrevistas de elite semiestruturadas. Mapeamos a expansão das atividades de engajamento público, demonstrando que atualmente elas se constituem como uma das principais atividades para o parlamento. Por fim, exploramos as narrativas de funcionários sobre as justificativas das estratégias de engajamento público, demonstrando por quais motivos valores simbólicos da representação se tornam ferramentas particularmente úteis para tentar estabelecer conexões com o público.

2 – Metodologia

Através do emprego de uma abordagem metodológica qualitativa, nosso estudo realiza uma análise em profundidade dos significados atribuídos e almejados no processo de desenvolvimento das atividades de engajamento público no Parlamento do Reino Unido. Utilizamos evidências provenientes de diversas entrevistas de elite e em profundidade realizadas entre outubro de 2010 e janeiro de 2013 no Parlamento do Reino Unido com funcionários do parlamento, escriturários e membros do parlamento – MPs -. Essas entrevistas foram desenvolvidas no contexto de um projeto comparativo mais amplo, que incluía cinco parlamentos europeus. O foco deste artigo, todavia, é apenas o

Parlamento do Reino Unido. O projeto incluía 58 entrevistas, das quais 15 sobre o Parlamento do Reino Unido. Nossas entrevistas exploraram os objetivos, os processos e as estruturas que se manifestaram durante o desenvolvimento e a implementação de ferramentas e atividades de engajamento público. Nossos entrevistados foram selecionados através de uma estratégia de amostragem intencional, de acordo com seus respectivos papéis no manejo e implementação do engajamento público parlamentar. Dentre os entrevistados incluem-se majoritariamente funcionários que trabalham em serviços de fornecimento de engajamento público, mas também funcionários, escriturários e MPs com trabalhos não relacionados ao engajamento. Nossos entrevistados englobam assim, tanto figuras seniores importantes no manejo do Parlamento, de seus setores administrativo e do engajamento público, quanto entrevistados juniores, que são mais diretamente envolvidos com o real processo de oferta do engajamento público. Todas as nossas entrevistas foram feitas de modo confidencial. Por isso, citações foram anonimizadas.

As entrevistas complementam uma extensa análise de documentos chave contendo informações sobre o manejo da instituição e mais especificamente sobre estratégias de desenvolvimento na implementação do engajamento público. Tais documentos incluem os relatórios anuais da Comissão da Câmara dos Comuns de 1999/2000 a 2013/2014, bem como os relatórios de comitês chave como o Comitê de Administração, o Comitê de Finanças e Serviços e o Comitê de Modernização. A análise documental foi usada com intuito de mapear a expansão do engajamento público e de suas respectivas prioridades, assim como para triangular as entrevistas. O foco da nossa pesquisa é na narrativa apresentada pela instituição e na narrativa apresentada por seus funcionários.

A relevância da narrativa dos funcionários para o estabelecimento das estratégias de engajamento público parlamentar não deve ser subestimada. Embora a contribuição dos funcionários do parlamento sempre importe, o valor dessa contribuição é de particular relevância no caso do engajamento público. Uma das características centrais do engajamento público parlamen-

tar é a visibilidade e a proeminência do papel do funcionário nas atividades, algo que acontece de forma muito diferente em atividades de apoio à legislação e à fiscalização, por exemplo. Por serem áreas muito mais políticas, legislação e fiscalização são essencialmente determinadas por atores políticos – representantes. Por se desenvolver como uma atividade paralela aos assuntos parlamentares tradicionais, o engajamento público atribui aos funcionários um papel singularmente importante. Se por um lado é comum que sejam eles os ofertantes de atividades de engajamento ao público, por outro, também é de responsabilidade dos mesmos determinar o que deve ser desenvolvido, vista a natureza majoritariamente não-política desse tipo de atividade. Por isso, focamos nos funcionários em vez de nas atividades da instituição como um todo.

3 – A Representação no Parlamento moderno *Do* Parlamento do Clube dos Cavalheiros *ao* Parlamento Mediador

Para compreender os objetivos do engajamento público e suas consequências para a representação, precisamos de, em primeiro lugar, recapitular quais as principais mudanças que impactaram o papel desempenhado pelo parlamento no elo entre sociedade e governança. As funções do Parlamento mudaram significativamente nos últimos dois séculos, acompanhando as transformações na própria governança e na sociedade, e isso tem consequências para a maneira pela qual o legislativo engaja com o público.

Do que foi historicamente nomeado como *Parlamento do Clube dos Cavalheiros* no século XIX, passamos para o que chamamos atualmente (século XXI) de *Parlamento Mediador*. O Parlamento do Clube dos Cavalheiros era um pequeno e elitista grupo de dignitários cuja ligação com o governo era considerada próxima e fluida. Esse era um tempo no qual o eleitorado encontrava-se muito restrito, os que votavam eram os mesmos que ocupavam o poder. Parlamentos existiam sem nenhuma relação real com o resto da sociedade, eles se voltavam prin-

cipalmente para grandes debates e legislações mínimas. Após este período, a partir do início do século XX e até o seu fim, fomos levados ao que denominamos contemporaneamente como *Parlamento Representativo*. Este Parlamento é coevo ao desenvolvimento dos partidos de massa e à expansão do sufrágio. A governança se tornou mediada pelo sistema partidário e os partidos se tornaram atores políticos centrais. Na medida em que a governança se expandiu, a legislação foi se tornando cada vez mais uma tarefa para o Executivo e o parlamento foi se voltando progressivamente para a fiscalização e a representação. A participação política passou a acontecer principalmente através das eleições, seja a cada 4 ou 5 anos, e o parlamento começou a agir de acordo com o modelo delegativo no qual a "soberania popular é exercida através da delegação dos cidadãos aos políticos e atores coletivos" (MULLER; BERGMAN; STRÖM, 2003, p. 3, tradução nossa).[3] A representação parlamentar se tornou intimamente associada ao processo eleitoral.

Com a chegada do século XXI, verifica-se a emergência do *Parlamento Mediador*. Há uma mudança de foco do executivo para os cidadãos. Legislação, fiscalização e representação seguem sendo funções fundamentais do parlamento, mas, para além disso, é esperado que o poder legislativo passe a interagir ativamente com o público. Isso leva ao desenvolvimento do engajamento público, o parlamento passa a precisar ser visto não apenas como aberto e transparente, mas também como apto a capacitar cidadãos para exporem suas opiniões a respeito da governança. O parlamento se torna a instituição política com maior nível de exposição, assumindo o papel crucial de mediador entre sociedade e governança. O ambiente externo do Parlamento Mediador é caracterizado por uma cidadania informada e por crescentes formas de participação democrática. Apesar dos indicadores mostrarem uma ascensão da apatia política, temos nos dias de hoje o que pode ser considerada como uma cidadania muito ativa; se os cidadãos podem agir e falar por si mesmos, suas percepções sobre aqueles eleitos para representá-los irão inevitavelmente mudar.

3 (Funcionário da Câmara dos Comuns do Reino Unido, 4 de novembro de 2010), mensagem de e-mail para a autora.

O legislativo moderno – o Parlamento Mediador – existe assim num ambiente completamente diferente daquele que levou aos arranjos institucionais cuja existência justifica até hoje a legitimidade do próprio parlamento. Um princípio fundamental desse arranjo institucional é a base da democracia representativa: parlamentos são eleitos sobre o princípio de que representantes agem em nome de seus representados. Essa é a base fundamental que garante legitimidade às decisões parlamentares. Todavia, no contexto do parlamento moderno, a primazia dessa legitimidade representativa vem sendo questionada cada vez mais – através de indicadores que mostram a desaprovação da performance da instituição (por exemplo, baixo comparecimento de eleitores e baixo nível de confiança no parlamento) (NORRIS, 2011) e através da expansão de formas não-representativas da democracia (FUNG; WRIGHT, 2003; ROSENBERG, 2007; SMITH, 2009). As pressões resultantes deste desenvolvimento dual explicam a recente expansão do engajamento público parlamentar, como veremos abaixo. Elas também trazem consequências para a maneira como percebemos a representação parlamentar.

4 – Representação parlamentar para além de interesses

Ainda que outras vertentes da ciência política tenham desenvolvido conceituações mais complexas e variadas, a ideia de que a representação é um mecanismo pelo qual os interesses de uma comunidade se expressam dominou a literatura dos estudos parlamentares. Os debates mais tradicionais do campo dos estudos legislativos se concentram em discussões sobre estilo e foco da representação parlamentar ou sobre a combinação entre representação descritiva e substantiva. As discussões sobre estilo e foco da representação giram em torno do velho dilema Burkeano entre os tipos de mandatos representativos e mandatos imperativos (BIRCH, 1971; EULAU *et al.,* 1978; JUDGE, 1999; THOMASSEN, 1994). Outra questão central também tem sido se melhores representações descritivas levam a representações mais substantivas. Essa última literatura tem se concentrado na ideia de que, quanto mais os representantes espelham as características

sociais da sociedade a qual representam, maiores as chances de que eles efetivamente sejam capazes de representar os interesses dessa população – uma linha de raciocínio particularmente abraçada pela literatura sobre gênero e política (CELIS; CHILDS, 2008; PHILLIPS, 1995).

A literatura de estudos parlamentares, nesse sentido, entende a representação apenas a partir do prisma dos interesses, o debate é limitado a compreender apenas até que ponto representantes realmente representam interesses específicos, e até que ponto deveria existir algum tipo de juízo individual por parte dos representantes nesse processo de representação. Em todo o caso, trata-se da representação de interesses. Argumentamos, porém, que essa é uma forma limitada de se entender a representação parlamentar, principalmente num contexto social moderno no qual a identificação de grupos de interesses homogêneos se tornou algo muito mais difícil. Os teóricos políticos vêm demonstrando que a representação é uma atividade muito mais multifacetada; nós defendemos que este argumento é igualmente aplicável à representação *parlamentar*. Hoje em dia, não só os eleitores estão sendo mais instigados por questões particularistas (DALTON, 2004), mas existe todo um entrecruzamento entre diferentes grupos de pessoas. Em contextos diferentes, cidadãos podem ser instigados por diferentes tipos de assuntos com objetivos variados, ou podem simplesmente se conectar a uma ideia específica porque, de forma geral, se identificam com ela. De forma resumida, seria muito difícil encaixá-los, o tempo todo, em uma categoria só; cidadãos são movidos por questões específicas e múltiplas, a depender de seu contexto particular.

5 – Representação parlamentar para além das eleições

Para além da ênfase nos 'interesses', a representação parlamentar também tem sido predominantemente conceituada em relação ao momento das eleições, amiúde tomado como o único elemento constitutivo da relação representativa entre MPs e eleitor. Como coloca David Judge: "sob tal perspectiva, o período entre eleições é algo análogo a um buraco negro participatório"

(JUDGE, 2014, p. 135, tradução nossa).[4] Eleições fornecem a legitimidade do elo representativo, assim como também são o mecanismo principal para a manifestação da aprovação ou rejeição dos representantes. Ainda assim, no mundo atual de considerável expansão de formas não-representativas de democracia, a antes importância ímpar das eleições tem diminuído consideravelmente. Tudo isso acontece não porque eleições não importam mais (elas obviamente são o principal mecanismo de sustento das nossas democracias), mas simplesmente porque existe uma expansão das muitas outras formas de participação democrática que acontecem principalmente no período entre eleições.

O célebre livro *Participação e Teoria Democrática*, escrito por Pateman e datado de 1970, emergiu, ainda em sua época, como um reconhecimento do "ímpeto de demandas pela abertura [...] de novas áreas de participação" (PATERMAN?, 1970, p. 1, tradução nossa).[5] Desde então, esses apelos, bem como as próprias formas de representação, têm se multiplicado e se diversificado cada vez mais. Se por muito tempo a democracia participativa foi essencialmente sobre políticas informais acontecendo de forma paralela a políticas formais, atualmente, isso se transformou substancialmente. Vejam-se, por exemplo, a expansão, desde seu piloto de 1986 em Porto Alegre (Brasil), dos orçamentos participativos locais ou então o estilo de democracia deliberativa dos mini-públicos (FUNG; WRIGHT, 2003; GEISSEL; JOAS, 2013; ROSENBERG, 2007; SMITH, 2009). A expansão é real, bem documentada e cada vez mais integrada em instituições políticas formais. Se eleições importam, o que acontece no intermédio delas também importa. E tudo isso tem consequências para nosso entendimento sobre o parlamento e sobre seu papel representativo, tal qual para o papel que o engajamento público pode prestar na relação entre instituição e cidadão.

4 Disponível em: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmhansrd/vo050126/debtext/50126-27.htm#50126- 27_div49 (Acesso em: 11 jun. 2014).

5 "there was a mandate in both Houses to take public engagement seriously, which there really hadn't been before" (Funcionário, outubro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora.

O livro de Cain, Dalton e Scarrow (2003) faz uso de amplas evidências empíricas para demonstrar que pressões por reforma política já levaram, em democracias industriais avançadas, ao reforço sistemático de novos modelos de democracia, a saber, democracias diretas e democracias de *advocacy* para além da democracia *representativa*. A expansão dos modos *advocacy* de democracia é de particular importância para nossa discussão, dado que ela ilustra como limitar o conceito de representação ao processo eleitoral acaba por deixar de lado uma parte essencial da política moderna. É importante destacar, todavia, que os autores mostram que a expansão dessas formas de democracia acontece **concomitantemente** à igual expansão da democracia representativa, algo traduzido, por exemplo, na criação de novas instituições representativas (e.g. devolução). Da mesma maneira, Saward (2011, p. 363, 2010, p. 162) mostrou que diferentes modelos de democracia (deliberativa, direta, participativa, representativa) não devem ser concebidos como sistemas opostos e separados. Young chega até a afirmar que "representação e participação não são alternativas em uma democracia comunicativa inclusiva, ambas são imprescindíveis"[6] (YOUNG, 2000, p. 132, tradução nossa).

A expansão de novos modos de democracia não questiona, dessa maneira, a importância da democracia representativa e do processo eleitoral na garantia da legitimidade política. O que ela faz é preconizar que, se desejamos apreender completamente o papel do parlamento moderno e do engajamento público, precisamos expandir e ampliar nosso entendimento sobre a representação, o parlamento e a democracia.

6 – Representação parlamentar como representação simbólica

A perspectiva tradicional dos estudos legislativos sobre a representação parlamentar tem sido, nesse sentido, centrada no

6 Parlamentos Europeu, Francês, Português e Escocês. Entrevistas com funcionários parlamentares entre novembro de 2010 e janeiro de 2013, incluindo dos relatórios anuais das respectivas instituições.

interesse e delimitada por uma visão unidimensional da relação entre mandante e agente no que tange o processo eleitoral. Tudo isso, entretanto, é insuficiente para compreender a complexidade do papel representativo do parlamento no século XXI e, em particular, o encaixe do engajamento público nesse cenário. Como veremos adiante, no desenvolvimento de estratégias para o engajamento público, funcionários parlamentares fazem uso de ideias que claramente expressam conceitos da representação simbólica. Isto se dá, em grande parte, porque eles evitam o elemento representativo da política partidária. Para uma melhor compreensão do engajamento no Parlamento Mediador, precisamos nos deter no conceito de representação simbólica, bem como pegar emprestadas as ferramentas conceituais desenvolvidas pela abordagem construtivista da representação – a assim chamada "virada construtivista" da representação política, que transforma o entendimento da representação como uma questão "racional individualista para uma questão contextual e ecológica de formação de preferências" (DISCH, 2011, p. 102, tradução nossa)[7] e, em particular, o conceito de "reivindicações representativas"de Michael Saward (2006, 2010).

Deter-nos sobre o elemento simbólico da representação ajuda a melhor apreciar o papel potencial do engajamento público, assim como a entender melhor as estratégias adotadas pelos parlamentos. Pitkin definiu a representação simbólica como *representar ("standing for")* no nível dos símbolos. Através de sua presença, símbolos fazem aparecer o significado da representação (PITKIN, 1967, p. 92). Como um exemplo, Pitkin se refere ao fato de uma bandeira poder representar (fazer presente) toda a identidade de uma nação. Da mesma maneira, objetos no interior de um edifício parlamentar podem representar a herança histórica de uma nação e, consequentemente, um sentido coletivo de pertencimento a uma comunidade. Como coloca Loewenberg (2011):

7 "public engagement now runs through the slice of rock rather than just being a brick in the wall" (Funcionário, outubro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 18.

> ainda que aparente ser o aspecto mais abstrato da representação, a representação simbólica tem uma tarefa específica na contribuição que os legislativos fazem para a construção da nação, dando a um conjunto de comunidades separadas o sentimento de que elas pertencem juntas como uma nação (LOEWENBERG, 2011, p. 33-34, tradução nossa).[8]

A representação simbólica não se limita, dessa forma, nem ao agir por interesses específicos nem à conexão eleitoral entre representantes e representados; ela diz sobre um sentido subjetivo de identificação e de compartilhamento de uma identidade comum (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008). Sua natureza coletiva e abstrata oferece uma importante dimensão para a compreensão do elo entre parlamento e público, especialmente no contexto da nossa sociedade pós-industrial, na qual cidadãos possuem uma complexa, especializada e volátil multitude de interesses (DALTON, 2008; INGLEHART, 1990; NORRIS, 2011). Como sintetiza Webb (2013), a política moderna é muitas vezes mais sobre articulação de interesses do que agregação de interesses. Isso significa que é cada vez mais difícil, em uma instituição parlamentar, que todos cidadãos sejam representados o tempo todo; intrinsecamente, soma-se a isso o fato de que, inevitavelmente, em algum momento, alguém vai se decepcionar com alguma ação que o parlamento tomar. Como veremos abaixo, essa percepção fica mais evidente na maneira pela qual funcionários parlamentares justificam estratégias de engajamento, apelando a uma forma mais coletiva e abstrata de identificação com a instituição do que à identificação com MPs individuais ou partidos. Abordar a relação entre parlamento e cidadãos para além de uma concepção da representação de interesses estática e unidimensional nos ajuda, nesse sentido, a entender como o engajamento público parlamentar tem sido desenvolvido.

8 "I feel that sometimes we're dealing with an institutional memory of our service[parliament]" (Funcionário, novembro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 20.

7 – Representação parlamentar como processo dinâmico de reivindicações

A abordagem construtivista à reivindicação representativa como elaborada por Saward (2010) nos oferece mais ferramentas para compreender tanto sobre a representação parlamentar quanto sobre como ela se liga à atividade de engajamento público. Saward enxerga a representação como um processo dinâmico, orientado e moldado por um contexto, no qual é possível "fazer reivindicações" e "receber reivindicações", indo para além das instituições formais e públicas, de modo que as reivindicações de representação são feitas e recebidas (ou rejeitadas) numa variedade de contextos, os quais não estão ligados pelo processo eleitoral. "Reivindicações" assumem diferentes significados, a depender do sujeito e do objeto da representação, assim como também das ideias sendo retratadas no ato da representação. De acordo com essa perspectiva, a representação não acontece somente em momentos quando, por exemplo, um MP apresenta uma questão sobre pescarias em nome da principal indústria de seu eleitorado ao governo, mas também, quando o mesmo MP visita o mercado local. Igualmente, uma reivindicação representativa acontece quando um grupo escolar visita um parlamento e é guiado, ao longo da excursão, por um funcionário do parlamento. Como coloca Saward:

> Se, como sugeri, a representação pode ser vista como um processo amplo de fazer reivindicações e receber reivindicações dentro e fora das estruturas políticas formais, então a representação "acontece" em uma grande variedade de espaços e formatos em qualquer sociedade (SAWARD, 2010, p. 161, tradução nossa).[9]

9 "Parliament itself is an abstraction, a kind of fiction. It's a way of managing disagreement and that makes it very difficult to articulate exactly what its role and objective should be. We've got the additional complication that we work in a historic Parliament on a world heritage site and therefore there is a strong sense of an obligation to posterity, to maintain buildings and objects" (Funcionário, novembro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 19.

O valor dinâmico da reivindicação representativa também se adequa ao perfil do eleitor moderno, no qual predominam fragmentações e interesses particulares. Em vez de se acomodarem em grupos homogêneos, eles se deslocam entre grupos e identidades, conduzidos por diferentes questões e em diferentes contextos. Isso nos ajuda a distanciar de um entendimento engessado da representação parlamentar que determina o valor de uma ação específica de acordo com o quão legítima e democrática ela é; a representação não acontece só em situações formais e eleitorais. Ao invés do resultado efetivamente racional ou da fundação eleitoral formal, o valor simbólico da reivindicação poderia ser considerado como o elemento de maior importância. O significado e a identidade atribuída a uma reivindicação por representação particular podem muitas vezes ser o que realmente afeta as pessoas, dependendo da conexão que se estabelece entre elas. Os níveis superiores de satisfação que MPs específicos dispõem (em oposição a MPs em geral) evidenciam o valor da representação como conexão – eleitores são capazes de identificar-se de forma mais explícita com esses representantes, estabelecendo conexões através da identificação. A representação também é, nesse sentido, uma questão de conexão (YOUNG, 2000, p. 128-132). Ela incorpora processos sociais e intersubjetivos de formação-de-significado entre diferentes atores, a variar segundo o contexto.

Enxergar a representação parlamentar através de seus significados simbólicos e como um relacionamento dinâmico (em vez de um processo de delegação do principal para o agente por ação legítima) nos permite compreender melhor o papel desempenhado pelo engajamento público na ampla função representativa do parlamento e nos ajuda, em particular, a melhor entender os esforços mais recentes do parlamento em robustecer a presença das próprias instituições ao invés das ações políticas de MPs. Nós veremos isso na próxima seção, na qual exploramos as estratégias de engajamento público do parlamento do Reino Unido, assim como as narrativas dos funcionários parlamentares implementando estas estratégias.

8 – Engajamento público e representação simbólica no Parlamento do Reino Unido

A expansão do engajamento público no Parlamento do Reino Unido

Atividades de engajamento público do parlamento são geralmente compostas por ações com forte componente educacional e/ou cultural, poucas se direcionam para facilitar a participação efetiva no processo parlamentar. Como veremos abaixo, as atividades de engajamento público se baseiam em ideias coletivas da representação, as quais tendem a ser mais simbólicas e apolíticas. Seu propósito principal é construir um capital social através do qual o público possa se identificar com a instituição do Parlamento. Em última instância, essas atividades também buscam redirecionar confiança para a instituição, mas à primeira vista, elas são apenas sobre informação, educação e cultura. Esse tipo de atividade tem se expandido fortemente desde o começo do século XXI, e no Reino Unido, desde 2005.

Ainda que muitos parlamentos já exercessem o papel do engajamento público há algum tempo, ele equivalia apenas a pequenas unidades de foco em atividades específicas, frequentemente desconectadas e não necessariamente denominadas como serviços de engajamento público. Elas englobavam, por exemplo, serviços de visitação ou de disponibilização de informação sobre a instituição, isto é, tinham um foco na educação. Mas estes serviços eram setores limitados da atividade parlamentar e contaram com pouco, se houve algum crescimento ao longo do tempo. A diferença com relação à última década é a profissionalização dessa função, efetivada através de um investimento estratégico e consistente na área, particularmente notável no caso do parlamento do Reino Unido, mas também explicitamente visível nos propósitos das atividades e na maneira pela qual elas se encaixam nas funções do parlamento. Esse investimento se traduz na criação de uma série de novos serviços especificamente responsáveis pelo fornecimento da agenda de engajamento e na considerável expansão desse tipo de atividade.

Apesar das muitas críticas direcionadas à instituição (ou talvez, como veremos abaixo, por causa das próprias), o parlamento do Reino Unido ilustra essa expansão de forma muito clara. Observe-se, por exemplo, a reestruturação de seus serviços baseados em informações. Até 2006/2007, a informação pública era gerenciada pelo Departamento de Biblioteca (GRÃ-BRETANHA, 2007, p. 102). Desde 2007/2007 a função foi realocada de forma a compor o Departamento de Serviços de Informação (GRÃ-BRETANHA, 2008, p. 92), reconhecendo a expansão de seus serviços voltados para o exterior, como a oferta de informação para o público, além do fornecimento de informação e pesquisa voltada para questões internas. Hoje em dia, dois dos maiores acervos são completamente focados em serviços voltados para o exterior, sendo um deles chamado de Engajamento Público (GRÃ-BRETANHA, 2014, p. 42). Em 1999/2000 o Departamento de Biblioteca era composto por 203 funcionários (GRÃ-BRETANHA, 2000, anexo B); 10 anos depois, o número aumentou para 307, dos quais 104 trabalhavam especificamente nos serviços de informação voltados para o exterior.[10] Em menos de 10 anos, o Parlamento do Reino Unido já tinha efetivamente desenvolvido um novo ramo de atividades para o parlamento: o engajamento público.

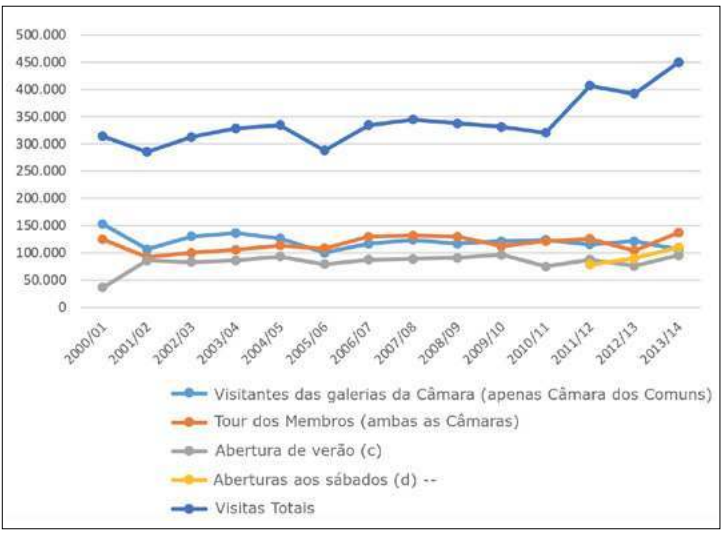
De acordo com nossas entrevistas, essa reestruturação dos serviços e a expansão do engajamento vieram como resultado de dois relatórios principais: o relatório do Comitê de Modernização (2004) sobre o *Conectando com o Público* (ver também WALKER, 2012), que recebeu um distinto selo de aprovação em janeiro de 2005, com 375 votos a favor e apenas 14 contrários[11], e o relatório da Comissão Putnam (HANSARD SOCIETY, 2005). Como nos disse um funcionário, os serviços pareceram, àquela época, prin-

10 "The key message is that this is their Parliament" (Funcionário, outubro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 13.

11 "[Our aim is to show that] Parliament is a worthwhile institution, it's something that should be valued and is relevant to people's lives. (...) So when we were looking at our new strategy, looking forward to the length of this Parliament, we wanted to link Parliament and democracy so that our main overarching aim now is that we want people to realise that Parliament is the heart of our democracy" (Funcionário, novembro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 11.

cipalmente depois da votação, como "se tivesse um mandato em ambas as Casas para levar a sério o engajamento público, algo que realmente não existia antes" (tradução nossa).[12] Isso "despertou um significativo investimento em atividades de engajamento público" (WALKER, 2012, p. 271, tradução nossa).[13] O que veio logo em seguida foi uma estratégia que abordou o engajamento de forma singular e que trouxe como consequência a criação de muitas novas áreas de ação, acompanhadas por uma considerável expansão e melhora das atividades de engajamento mais tradicionais. A figura 1 ilustra essa expansão, mostrando o aumento constante de visitas às Casas do Parlamento na última década, de 314.214 em 2000 a 450.166 em 2014.

Figura 1 – Visitas ao Parlamento do Reino Unido (2000 – 2014)



12 "I would like to see evidence of that valuing and that ownership where people feel that Parliament is theirs" (Funcionário, janeiro de 2013), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 56.

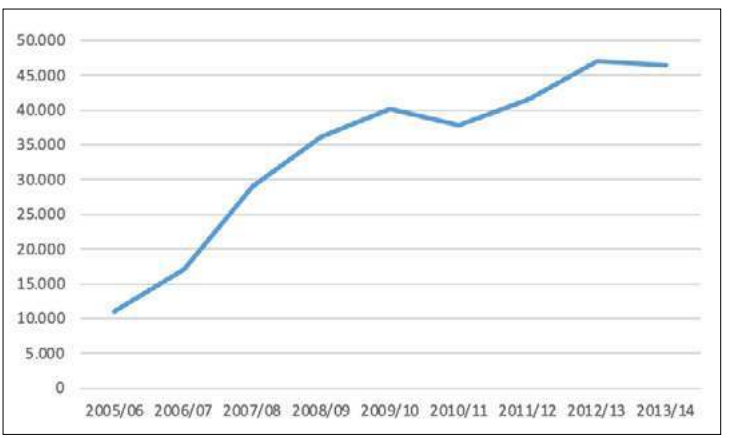
13 "You need to make Parliament seem much more an institution of the people rather than just explain to people what Parliament does" (Funcionário, outubro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 18.

Fonte: Annual Reports of the House of Commons Commission. Disponível em: http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/other-committees/house-of-commons-commission/publications/. Acesso em: .

Notas: (c) de 2011/12 em diante, estão inclusos os números das aberturas aos sábados, que aconteceram durante o período de abertura de verão; (d) de 2011/12 em diante, estão exclusos os números das aberturas aos sábados no período de abertura de verão.

Como mostrado na figura 2, essa expansão é confirmada pelo considerável aumento nas visitas educativas escolares, de 9,000 em 2002 para mais de 46,000 em 2014. Neste artigo não estamos avaliando o real impacto dessas atividades, mas é importante notar que esse aumento veio com um esforço consciente de tentar alcançar um público mais amplo. Isso pode ser observado na introdução de um subsídio de viagem destinado a encorajar a participação de escolas estatais mais distantes. Os dados limitados disponíveis mostram um aumento em 2009 de um terço para dois terços de reservas feitas por escolas fora de Londres e do Sudeste. Os mesmos dados também mostram um aumento de 80% para 90% das visitas de escolas estatais (PULLINGER; SMITH, 2010, p. 11).

Figura 2 – Visitas Escolares através do Serviço de Educação (2005 – 2014)



Fonte: Annual Reports of the House of Commons Commission. Disponível em: http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/

other-committees/house-of-commons-commission/publications/. Acesso em: .

Nota: ** Valores gerais são, na verdade 65.112, se incluímos escolas na Tour dos Membros.[14]

Como ilustrado pela decisão de testar um Serviço de Divulgação Parlamentar em 2006 (COWAN, 2012, p. 4-5), para além de um aumento nas atividades de engajamento público, esforços ativos têm sido feitos para levar o parlamento para o público. Como explicam os à época Diretores do Serviços de Informação de ambas as câmaras, o principal foco costumava ser "nas pessoas que se aproximam do parlamento procurando informações" e a nova ênfase passou a ser "levar o Parlamento a todos os cidadãos do Reino Unido" (PULLINGER; SMITH, 2010, p. 13). É uma mudança de uma posição passiva para uma mais ativa, que avança para além das questões parlamentares tradicionais. Números da Diretoria do Serviço de Divulgação mostram que, em 2011, esse serviço organizou mais de 500 eventos no Reino Unido com comparecimento de mais de 20.000 pessoas (COWAN, 2012, p. 6-7). Como confirmado por nossas entrevistas em outros parlamentos[15], esse desenvolvimento não é exclusivo do Reino Unido, uma vez que muitos outros parlamentos seguiram o exemplo (HANSARD SOCIETY, 2011; INTER--PARLIAMENTARY UNION (IPU), 2012; LESTON-BANDEIRA, 2013). Todavia, o Reino Unido representa, de fato, um avanço importante em direção à reiteração do engajamento como uma atividade multifacetada traduzível em múltiplas iniciativas, algumas das quais podem ser classificadas como políticas, mas a grande maioria se constituindo, essencialmente, como eventos educacionais e culturais.

14 Os dados da Ipsos-Mori (2011a) ilustram exatamente essa tendência.

15 "The first block of things in the corporate strategy is the respect for the House of Commons as an institution and the whole goal of the administration is to present the House of Commons as the central institution in our democracy" (Funcionário, outubro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 18.

Como ilustrado nas atividades listadas na visão geral do titular da Diretoria de Engajamento Público (WALKER, 2014), ao passo que a expansão da maioria dos outros parlamentos focou na melhoria das divisões para visitação (INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU), 2012), o desenvolvimento do engajamento do Parlamento do Reino Unido incluiu uma série de outros tipos de atividades que iam desde divulgação no formato cara-a-cara e digital passando por eventos isolados ou integrados às atividades parlamentares, até programas adicionais de eventos como a *Semana do Parlamento*. Essa expansão é agora comparável à do Parlamento Escocês, um legislativo pioneiro na conceituação do engajamento público parlamentar (CARMAN, 2009; CLARK; WILFORD, 2012; GRÃ-BRETANHA, 2004, p. 20-24). Como um dos nossos entrevistados do Parlamento do Reino Unido nos disse, "agora o engajamento público flui pelas rachaduras das pedras, ao invés de ser apenas mais um tijolo na parede" (tradução nossa).[16] Na última década, o Parlamento do Reino Unido experienciou uma considerável expansão nas atividades de engajamento público, com um aumento tanto nas atividades quanto na complexidade.

9 – Os objetivos almejados através do engajamento público

Para além do princípio geral de buscar abertura e acessibilidade, qual é o propósito da expansão do engajamento público? Nossas entrevistas mostram que, no desenvolvimento desta atividade, também existiu um foco *sui generis* no reforço da identidade e da imagem da instituição. Curiosamente, já em 2007, Kelso sinalizou um movimento em direção a esse desenvolvimento: "No entanto, o Parlamento está gradualmente trabalhando para construir uma identidade institucional para si mesmo, conscientemente ou não, cuja falta é inquestionavelmente o miolo da questão de como o Parlamento aborda o público e engaja com

16 "Personally I think you have to separate Parliament from politicians. In other words I think the only hope for Parliament is probably to explain and create an image of Parliament the institution (...), rather more than as the House in which all politicians work" (Membro do parlamento – MP, julho de 2011); Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 21.

ele" (KELSO, 2007, p. 372, tradução nossa).[17] Uma vez tomada a decisão política para o desenvolvimento do engajamento, a produção de estratégias e a aplicação da implementação se tornam tarefas para os funcionários. Se isso é verdade em todas as áreas de atividade do parlamento, é especialmente verdadeiro no caso do engajamento público, dado que tradicionalmente ele não fez parte do núcleo duro das atividades do parlamento e também porque, na maioria das vezes, as atividades de engajamento são ofertadas exclusivamente por funcionários. Desse modo, a narrativa pessoal dos funcionários sobre o propósito do engajamento público é de dupla importância: eles são, ao mesmo tempo, os atores desenvolvedores de estratégias para implementar a política e, sistematicamente, os próprios agentes que também as oferecem.

Ao explicarem o objetivo desses tipos de atividades, os funcionários falam sobre um sentido coletivo da representação que desvia da política, o que naturalmente os força a referenciar elementos simbólicos da representação. Isso é ilustrado, por exemplo, na maneira pela qual o seguinte funcionário enxerga especificamente a preservação de uma memória da instituição como um dos principais objetivos do engajamento: "eu sinto como se às vezes estivéssemos lidando com uma memória institucional do nosso serviço [parlamento]" (tradução nossa).[18] Ou na explicação deste outro funcionário, na qual o parlamento é apresentado como uma representação abstrata a ser preservada para gerações futuras:

> O Parlamento em si é uma abstração, um tipo de ficção. É uma forma de administrar discordâncias, o que faz com que seja muito difícil elaborar sobre quais seriam seus papéis e objetivos ideais. Nós ainda temos o complicador adicional de que trabalhamos em um Parla-

17 "It's not our job to disseminate the work of Members, (...) it would be inappropriate for us to do so. We're here to promote awareness of the institution and the role and the process of the institution" (Funcionário, outubro de 2010), Parlamento do Reino Unido, entrevista com a autora; Entrevista 13.

18 Ver, por exemplo, Cowan (2012, p.6), Pullinger e Hallam Smith (2010, p.2), e Walker (2014, p.1).

> mento histórico localizado em um patrimônio mundial, nesse sentido existe um forte senso de obrigação com a posteridade, com a manutenção do prédio e de seus objetos (tradução nossa).[19]

Aqui é onde a abordagem da virada construtivista se faz útil para enquadrar o papel desempenhado pelo engajamento público parlamentar. Ao justificarem o propósito de suas atividades de engajamento, os funcionários frequentemente se referem a dois objetivos principais: mostrar a relevância do parlamento para a vida das pessoas e fazer com que o público o valorize. Como ilustram as falas de diferentes funcionários a seguir:

> A mensagem principal é que este Parlamento é deles (tradução nossa).[20]

> [Nosso objetivo é mostrar que] o Parlamento é uma instituição que vale a pena, é algo que deveria ser valorizado e que é relevante para a vida das pessoas [...] Então, quando estávamos olhando para nossa nova estratégia, ambicionando a longevidade deste Parlamento, queríamos juntar Parlamento e democracia, de modo que nosso objetivo mais ambicioso agora é que queremos que as pessoas entendam que o Parlamento é o coração da nossa democracia (tradução nossa).[21]

> Eu gostaria de ver evidências dessa valorização e dessa apropriação na qual as pessoas sentem que o Parlamento é delas (tradução nossa).[22]

Funcionários enxergam esse sentido de apropriação como parte crucial daquilo que o engajamento público almeja alcançar, já que estão bem cientes de que apenas fornecer informa-

19 Arts in Parliament, www.parliament.uk/get-involved/arts-in-parliament/ (acessado em 13 de fevereiro de 2015).

20 "popular sovereignty is exercised through delegation from citizens to politicians and collective actors".

21 "in such an account the period between elections is something akin to a participatory black hole".

22 "the impetus of demands (...) for new areas of participation to be opened-up".

ções sobre a instituição não ajuda muito no fomento de uma ligação entre cidadãos e instituição. Isso é exemplificado na fala a seguir: "Você precisa fazer com que o Parlamento pareça ser muito mais uma instituição do povo do que só explicar para as pessoas o que o Parlamento faz" (tradução nossa).[23] Na verdade, dados de pesquisas de opinião mostram que na última década, o nível de conhecimento sobre o parlamento melhorou ao mesmo tempo em que a satisfação com a instituição caiu. Dados da Ipsos-Mori (2011b, 2014) mostram uma queda de 34% no índice de pessoas satisfeitas com o parlamento em 1995 para 24% em 2014, o que é corroborado pelas Auditorias de Engajamento Público da Hansard Society, cujos dados mostram uma queda de 67% em 2014 para 61% em 2015 no índice de pessoas que acreditam que o Parlamento é essencial para a democracia (HANSARD SOCIETY, 2015, p. 40). Ao mesmo tempo e apesar disso, essas pesquisas também mostram um aumento na autopercepção de conhecimento sobre o parlamento. O índice de 33% de público que pensava conhecer uma quantidade justa ou uma quantidade boa sobre o Parlamento em 2004 passou para 47% em 2015 (HANSARD SOCIETY, 2015, p. 27).[24]

Por trás do planejamento do engajamento público, há um esforço explícito em conseguir desenvolver nas pessoas um sentimento de apreço pela instituição, visando à compreensão do parlamento como parte da tessitura de suas vidas, em vez de uma instituição que é eleita a cada 5 anos. De diversas formas, trata-se de um objetivo explícito de tornar o vínculo com o parlamento parte do, nas palavras de Easton (1975), apoio difuso, ao invés de limitá-lo a um apoio específico, distinguindo cargos públicos de seus ocupantes.

Ao explicarem suas estratégias, os funcionários explicitamente evitam a política, assentando o engajamento em ideais

23 "a rational individualist to an environmental or contextual account of preference formation".

24 "although it would appear to be the most abstract aspect of representation, symbolic representation finds a specific application in the contribution that legislatures make to nation building, to giving a set of separate communities the sense that they belong together as a nation".

mais gerais como, por exemplo, a democracia. Vemos isto na explicação de um funcionário a seguir:

> O primeiro bloco de coisas na estratégia corporativa é o respeito pela Câmara dos Comuns como uma instituição e o objetivo geral da administração é apresentar a Câmara dos Comuns como a instituição central da nossa democracia (tradução nossa).[25]

Isso acontece em grande parte porque funcionários precisam, em todas as instâncias, ser neutros e, nesse sentido, não-político-partidários. Mas há também um objetivo explícito e mais amplo em reforçar uma imagem bem valorizada da instituição, uma que não seja *manchada* pela política. Há uma sensação clara de que, em algum ponto, a política irá eventualmente decepcionar e, sendo assim, um foco na valorização mais generalizada da instituição tem maiores chances de sucesso. O entrevistado abaixo explica:

> Pessoalmente eu acho que você tem de separar o Parlamento dos políticos. Em outras palavras, eu acho que a única esperança para o Parlamento é provavelmente explicar e criar uma imagem do Parlamento, a instituição [...], muito mais do que como a Casa (Câmara) onde os políticos trabalham (tradução nossa).[26]

Ou como este entrevistado, justificando como ele trabalha, explicou: "Não é nosso trabalho disseminar o trabalho de Membros [...] seria inapropriado para nós fazê-lo. Estamos aqui para promover conscientização sobre a instituição e o papel e o processo da instituição" (tradução nossa).[27] Aqui, os elemen-

25 "If, as I have suggested, representation can be seen as a widespread process of claim-making and claim-receiving, within and outside formal political structures, then representation "happens" in a great variety of spaces and scales in any society".

26 "prompted significant investment in public engagement activities".

27 "Yet Parliament is gradually working towards building an institutional identity for itself, consciously or otherwise, the lack of which is unquestionably at the heart of the whole issue of how Parliament approaches the public and engages with it".

tos simbólicos da instituição se tornam a ferramenta crucial do engajamento.

10 – Os elementos simbólicos de representação do engajamento público

Inevitavelmente, essa abordagem leva ao desenvolvimento de eventos e atividades que se baseiam em conteúdos da representação simbólica. A partir delas, o público é encorajado a conceber o parlamento como uma instituição basilar da nossa democracia, em vez de uma mera instituição da política. Seja porque a maior parte do engajamento público é implementado por funcionários (que devem ser apartidários em todos os momentos) ou em razão do propósito inerente das atividades, grande parte do engajamento público parlamentar é apenas uma expressão dos valores da representação simbólica. Através do engajamento público, os serviços parlamentares almejam não só educar e informar, mas também desenvolver no público um senso de apropriação das instituições. Para fazer isso, os serviços desenvolvem atividades que permitem ao público se relacionar com a instituição para além da política.

Por um lado, existe um foco na educação, que estimula um entendimento voltado para a compreensão da utilidade do parlamento – para que ele serve –, separando o parlamento de sua identidade política e do governo. Como mencionado por quase todos os nossos entrevistados e também frequentemente repetido nos documentos relevantes[28], a diferenciação entre governo e parlamento é vista, na verdade, como um dos principais objetivos das atividades de engajamento público. Todavia, os dados de pesquisas mostram, mais uma vez, que, a respeito disso, ainda há muito trabalho pela frente, dado que, em 2008, 51% do público pensava que Parlamento e Governo eram a mesma

28 "it matters (...) in its reflection of the culture in which political institutions such as parliaments are embedded [and] in terms of the re-presentation of statehood, sovereignty and legitimacy through architecture, political objects, props and symbols".

coisa (HANSARD SOCIETY, 2008, p. 5-7). Por outro lado, existe o foco na cultura, que visa criar espaços não-políticos onde o público se relaciona com a instituição sem necessariamente um objetivo político. Neste caso, a questão é desenvolver no público um senso de conexão com a instituição do parlamento, independente da política que ele incorpora. Essas atividades podem não representar momentos representativos substanciais, mas elas incorporam elementos da representação simbólica, oferecendo processos de representação flexíveis e dinâmicos onde, fazendo uso das palavras de Saward, reivindicações representativas podem ser interpretadas conforme contextos variados.

Um tour guiado por um prédio ou uma mostra de arte dificilmente se caracterizam como atos de representação. Todavia, se olharmos para seus contextos e questionarmos seus elementos constitutivos, torna-se evidente que reivindicações representativas acontecem ali. Dois elementos importam nesse caso: o contexto do espaço onde a atividade de engajamento acontece e as reivindicações representativas que a atividade possibilita. O acesso do público ao espaço parlamentar, como por exemplo o prédio do poder legislativo, importa no sentido de que esse espaço pode representar algo, a saber o quê, dentro do senso público coletivo de cultura e história. Como coloca Rai:

> importa [...] na medida em que reflete a cultura pela qual instituições políticas como parlamentos são integradas [e] em termos de representação do estado, da soberania e da legitimidade através da arquitetura, objetos políticos, adereços e símbolos (RAI, 2015, p. 1183-1184, tradução nossa).[29]

Uma visita ao parlamento, sendo assim, é mais do que uma atividade de lazer. É um veículo para a expressão simbólica da representação, uma atividade na qual os funcionários esperam reforçar um senso de proximidade e apropriação da instituição.

Atividades de engajamento também permitem o desenvolvimento de incontáveis reivindicações representativas. Saward

29 "A maker of representations ('M') puts forward a subject ('S') which stands for an object ('O') that is related to a referent ('R') and is offered to an audience ('A').

identificou, na subsequente fórmula geral, cinco elementos que constituem uma reivindicação representativa: "Um *maker* de representações ("M") apresenta um *sujeito* ("S") que representa um *objeto* ("O") que está relacionado a um *referente* ("R") que é oferecido a uma *audiência* ("A")" (SAWARD, 2010, p. 36, tradução nossa)[30] – o objeto sendo a ideia representada. Ainda que, obviamente, durante o planejamento das atividades de engajamento isso não seja racionalizado dessa forma pelos funcionários, o objetivo geral de fortalecer a identificação do parlamento com uma identidade de instituição e o encorajamento do público a estabelecer conexões levam, ambos, ao desenvolvimento de atividades nas quais incontáveis reivindicações representativas acontecem.

Aplicar isso a uma atividade específica nos ajuda a compreender melhor os tipos de reivindicações que podem ser desenvolvidas. Por exemplo, durante o verão de 2012, no programa de Artes no Parlamento, desenvolvido para coincidir com as Olimpíadas de Londres[31] e realizado durante diversas semanas, o programa incluía dança, arte, poesia e música, tudo acontecendo dentro do Palácio de Westminster. Cada uma dessas atividades propiciava infinitas oportunidades de reivindicações representativas, abertas a diferentes interpretações de acordo com a experiência de cada um dos membros do público que compareceram. Ao organizar esses eventos, o Parlamento oferece ideias sobre a democracia para que o público se identifique com elas, a despeito de que sejam norteadas por propósitos não-políticos. Uma reivindicação representativa pode ser a Câmara do Parlamento (M) usando de seu próprio espaço para compartilhar arte contemporânea (S) como uma maneira de evocar percepções sobre a democracia (O) no público (A). Membros do público que comparecem à mostra podem aceitar ou rejeitar essa reivindicação, ou podem enxergá-la como evocação de outras ideias como a paz ou questões desafiadoras

30 "representation and participation are not alternatives in an inclusive communicative democracy, but require each"

31 (Serviço de Educação do Parlamento do Reino Unido, 2 de fevereiro de 2015), mensagem de e-mail para a autora.

enfrentadas pela sociedade. De forma resumida, em consonância com os objetivos circunscritos pelos funcionários na busca de uma estratégia de engajamento público parlamentar, esse tipo de atividade atua como um veículo para reiterar elementos da representação simbólica que se relacionam mais com a instituição do parlamento do que com políticas ou instâncias específicas da representação substantiva.

11 – Conclusão

Complexo e em expansão, o engajamento público parlamentar é uma atividade que deve ser bem estudada, uma vez que compreendemos como ela desempenha papel mais amplo de influência direta sobre a relação do público com a própria instituição. A partir da visão dos funcionários responsáveis por desenvolver e implementar atividades de engajamento público no Parlamento do Reino Unido, esse artigo procurou compreender os objetivos e as consequências dessas atividades, principalmente no que diz respeito à representação parlamentar. Combinamos diferentes abordagens teóricas da representação para capturar o propósito da estratégia de engajamento público utilizada nos Parlamentos contemporâneos. O parlamento moderno é uma instituição muito diferente daquela conceituada pela tradição democrática liberal. Atualmente, ele coexiste com uma sociedade e uma cidadania radicalmente diferente. O engajamento público é simultaneamente uma consequência desse novo ambiente, assim como uma solução parcial para a assimilação do parlamento moderno e seu papel mediador entre governo e sociedade. E a voz dos funcionários desenvolvendo e implementando o engajamento público é de particular importância na determinação dos propósitos favorecidos por este tipo de atividade.

As narrativas dos funcionários são de utilidade singular para que possamos compreender os papéis potenciais exercidos pelo engajamento público parlamentar. Essa atividade é desconsiderada por muitos como algo marginal, dado que ela não se constitui como um ponto central das atividades do parlamento. De fato, ela não é central às atividades do parlamento, mas ela

não é, de modo algum, uma atividade marginal. O engajamento público desempenha funções importantes de representação e conectividade. A recente expansão das atividades de engajamento público pode, aliás, contribuir para uma mudança na natureza da nossa representação parlamentar moderna. Essa transformação não questiona o tradicional valor eleitoral da representação, mas *expande* o mesmo para formas mais amplas e flexíveis de representação. Tais formas podem ser expressas através de muitas outras atividades para além daquelas ligadas à representação formal de interesses, na verdade, até mesmo para além do elo entre MP e eleitorado.

Como mostramos neste trabalho, o ambiente do parlamento moderno é caracterizado por um questionamento das formas tradicionais de democracia representativa, expandindo formas de participação e tipos de democracia de *advocacy.* Ele é composto também por um corpo cidadão bem informado e crítico, sendo integrado tanto por um público politicamente desengajado quanto por um altamente participativo. Fundamentalmente, esse é um ambiente no qual interações entre o legislativo e os cidadãos podem acontecer todos os dias, e não somente a cada 5 anos. Seu contexto é marcado por um declínio constante dos níveis de confiança nas instituições políticas. Nesse cenário, o engajamento público presta um papel importante, principalmente no que diz respeito à interface entre parlamento e cidadãos. Todavia, o esquema conceitual contemporâneo dos estudos legislativos ainda não explica as consequências desta nova dimensão da atividade parlamentar. Por isso, empregamos as ferramentas conceituais desenvolvidas pela abordagem da 'virada construtivista' à representação política, no intuito de compreender as consequências do engajamento público na maneira pela qual o parlamento se re(a)presenta perante o público.

Isso nos ajuda a compreender, sobretudo, como os funcionários enxergam o engajamento público, conceituando-o em termos de ideias da representação simbólica dentro de contextos que vão para além da representação substantiva formal. No desenvolvimento das atividades de engajamento público, existe um claro objetivo de cultivar conexões entre o público e a instituição, em

vez de entre o público e atores políticos específicos. Em outras palavras, busca-se um senso mais coletivo de representação da instituição que vá para além dos MPs, eleitorados ou interesses específicos. O engajamento público também é um tipo de representação da instituição que se realiza de forma desassociada da política. Perfeitamente ciente de que a política está fadada a decepcionar, há um esforço explícito do engajamento público para encorajar vínculos que se ligam a ideias mais simbólicas, isto é, à democracia e à herança histórica de um país, e, a partir disso, é que ele direciona seu foco para atividades educacionais e culturais. Esses eventos potencialmente permitem o desenvolvimento de diferentes interpretações intersubjetivas, a variar de acordo com o contexto de cada participante. Atividades de engajamento público estimulam diferentes tipos de conexões entre o público e a instituição do parlamento. Mas, certamente, isso só diz sobre um certo potencial. Ainda é necessário o desenvolvimento de estudos que explorem, por um lado, como o público realmente recebe esses eventos e se múltiplas reivindicações representativas realmente acontecem e por outro se isso tem algum efeito na percepção do público sobre a instituição. Mas o presente artigo mostrou que o engajamento público tem sido desenvolvido para preencher uma lacuna na representação simbólica, assim como porque isso é importante no contexto contemporâneo. Ele também indica que o engajamento público pode contribuir para uma expansão da representação parlamentar, viabilizando novas formas de se representar a instituição.

5. Official (2010, October), UK Parliament, Interview with the author; Interview 18.
6. Official (2010, November), UK Parliament, Interview with the author; Interview 20.
7. Official (2010, November), UK Parliament, Interview with the author; Interview 19.
8. Official (2010, October), UK Parliament, Interview with the author; Interview 13.
9. Official (2010, November), UK Parliament, Interview with the author; Interview 11.

10. Official (2013, January), UK Parliament, Interview with the author; Interview 56.
11. Official (2010, October), UK Parliament, Interview with the author; Interview 18.
12. The Ipsos-Mori (2011a) data illustrate exactly the same trend.
13. Official (2010, October), UK Parliament, Interview with the author; Interview 18.
14. Member of parliamcnt (MP) (2011, July), UK Parliament, Interview with the author; Intervicw 21.
15. OfEcial (2010, October), UK Parliament, Interview with the author; Interview 13.
16. See, for examplc, Cowan (2012: 6), Pullinger and Hallam Smith (2010: 2), and Walker (2014: 1).
17. Arts in Parliament, http://www.parliament.uk/get-involved/arts-in-parliament/ (accesscd 13 February2015).

12 – Referências

BIRCH, Anthony H. **Representation**. London: Pall Mall Press, 1971.

BOCHEL, C. Petition systems: contributing to representative democracy. **Parliamentary Affairs**, v. 66, n. 4, p. 798–815, 2013.

CAIN, Bruce; DALTON, Russel; SCARROW, Susan. **Democracy transformed?:** expanding political opportunities in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CARMAN, Christopher. **Engaging the public in the Scottish Parliament's petitions process: research study conducted for the Scottish Parliament's Public Petitions Committee**. Edinburgh: Ipsos/Mori: Scottish Parliament's Public Petitions Committee, 2009. Disponível em: http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/EngagingthepublicinthepetitionsprocessPDF.pdf. Acesso em: 20 out. 2014.

CARMAN, C. The process is the reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy. **Political Studies**, v. 58, n. 4, p. 731–751, 2010.

CELIS, K.; CHILDS, S. (ed.). Special issue on the descriptive and substantive representation of women. **Parliamentary Affairs**, v. 61, n. 3, p. 419–557, 2008.

CLARK, A.; WILFOR, R. Political institutions, engagement and outreach: the case of the Northern Ireland Assembly. **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 2, p. 380–403, 2012.

COWAN, C. **How parliamentary libraries can empower citizens**: lessons from the development of the Outreach Service, Houses of Parliament, UK. ***In*: WORD LIBRARY AND INFORMATION CONGRESS: IFLA GENERAL CONFERENCE AND ASSEMBLY, 78., 2012, Helsinki, Finland. Anais [...].** Helsinki, Finland**: IFLA,** 2012. Disponível em: https://www.ifla.org/past-wlic/2012/106-cowan-en.pdf. Acesso em: 06 fev. 2015.

DALTON, Russel. **Democratic challengers, democratic choices:** the erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DALTON, Russel. **Citizen politics**: public opinion and political parties in advanced nidustrial democracies. Washington, DC: CQ Press, 2008.

DISCH, L. J. Toward a mobilization conception of democratic representation. **American Political Science Review**, v. 105, n. 1, p. 100–114, 2011.

EASTON, D. A re-assessment of the concept of political support. **British Journal of Political Science**, v. 5, n. 4, p. 435–457, 1975.

EULAU, H. *et al*. The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke. *In*: EULAU, H.; WAHLKE, J. C. (ed.). **The politics of representation**: continuities in theory and research. Beverley Hills, CA: SAGE, 1978. p. 111–126.

FOX, R. Engagement and participation: what the public want and how our politicians need to respond. **Parliamentary Affairs**, v. 62, n. 4, p. 673–685, 2009.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (ed.). **Deepening democracy:** institutional innovations in empowered participatory democracy. London: Verso, 2003.

GEISSEL, Brigitte; JOAS, Marko (ed.). **Participatory democratic innovations in Europe:** improving the quality of democracy? Toronto, ON, Canada: Barbara Budrich , 2013.

GRÃ-BRETANHA. Parliament. House of Commons. **Thirtieth annual report of the House of Commons Commission:** financial year 2007/08. London: House of Commons Comission, 2008. Disponível em: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmcomm/710/710.pdf. Acesso em: 12 jun. 2014.

GRÃ-BRETANHA. Parliament. House of Commons. **Thirty-sixth annual report of the House of Commons Commission:** financial year 2013/14. London: House of Commons Comission, 2014. Disponível em: http://www.parliament.uk/documents/commons-commission/36-report-HC-591.pdf. Acesso em: 20 jan. 2015.

GRÃ-BRETANHA. Parliament. House of Commons. **Twenty-ninth annual report of the House of Commons Commission:** financial year 2006/07. London: House of Commons Comission, 2007. Disponível em: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcomm/708/705.pdf. Acesso em: 12 jun. 2014.

GRÃ-BRETANHA. Parliament. House of Commons. **Twenty-second annual report of the House of Commons Commission:** 1999-2000. [London]: House of Commons Comission, 2000. Disponível em: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcomm/508/808-00.htm. Acesso em: 12 jun. 2014.

GRÃ-BRETANHA. Parliament. House of Commons. Select Committee on Modernisation of the House of Commons. **Connecting Parliament with the public:** first report of session 2003–04: report, together with formal minutes, oral and written evidence**.** London: House of Commons Comission, 2004. Disponível em: https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf. Acesso em: 21 nov. 2015.

HANSARD SOCIETY. **Audit of political engagement 12**. London: Hansard Society, 2015. Disponível em: http://www.auditofpoliticalengagement.org/media/reports/Audit-of-Political-Engagement-12-2015.pdf. Acesso em: 8 jul. 2015.

HANSARD SOCIETY. **Audits of political engagement:** 1 to 11. London: Hansard Society, 2014. Disponível em: http://www.auditofpoliticalengagement.org/. Acesso em: 8 jul. 2015.

HANSARD SOCIETY. **Members only**: Parliament in the public eye. London: Hansard Society, 2005. Disponível em: http://www.hansardsociety.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/Members-Only-Eye-2005.pdf. Acesso em: 20 nov. 2014.

HANSARD SOCIETY. **Parliament and public**. London: Hansard Society, 2008. Disponível em: http://www.hansardsociety.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/Parliament-and-the-Public-Knowledge-Interest-Perceptions-2008.pdf. Acesso em: 8 jul. 2015.

HANSARD SOCIETY. **Parliaments and public engagement**: innovation and good practice around the world. London: Hansard Society, 2008. Disponível em: http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/pressrelcases/archive/2012/01/27/parliamentary-public-engagement-how-s-westminster-doing.aspx. Acesso em: 12 jun. 2014.

HAY, Colin. **Why we hate politics. Cambridge**: Polity, 2007. v. 5.

HOUGH, R. Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen? **The Journal of Legislative Studies**, v. 18, p. 479–495, 2012.

INGLEHART, Ronald. **Cultural shift in advanced industrial society**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). **Global parliamentary report 2012:**the changing nature of parliamentary representation. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2012. Disponível em: http://wc.ipu.org/dcm-e/gpr.htm. Acesso em: 19 jun. 2014.

IPSOS-MORI. **Knowledge of Parliament 1991—2010.** London: Ipsos, 30 Mar. 2011a. Disponível em: https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/2758/Knowledge-of-Parliament-19912010.aspx?view=wide. Acesso em: 8 jul. 2015.

IPSOS-MORI. **Satisfaction with the way Parliament works 1995—2010.** London: Ipsos, 30 Mar. 2011b. Disponível em: https://www.ipsos.com/en-uk/satisfaction-way-parliament-works-1995-2010.. Acesso em: 8 jul. 2015.

IPSOS-MORI. **Views of Westminster. London: Ipsos,** 11 Nov. 2014. Disponível em: https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3458/Views-of-Westminster.aspx. Acesso em: 8 jul. 2015.

JUDGE, David. Representation in Westminster in the 1990s: the ghost of Edmund Burke. **The Journal of Legislative Studies**, v. 5, n. 1, p. 12–34, 1999.

JUDGE, David. **Democratic incongruities**: representative democracy in Britain. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. p. 135.

KELSO, A. Parliament and political disengagement: neither waving nor disowning. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 364–373, 2007.

LESTON-BANDEIRA, Cristina (ed.). **Parliaments and citizens**. London: Routledge, 2013.

LINDNER, R.; RICHM, U. Electronic petitions and institutional modernization. **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 1, n. , p. 1–11, 2009.

LOEWNBERG, Gehard. **On legislatures**: the puzzle of representation. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2011.

MILLER, L. E-petitions at Westminster: the way forward for democracy? **Parliamentary Affairs**, v. 62, n. 1, p. 162–177, 2009.

MÜLLER, W.; BERGMAN, T.; STRÖM, K. . Parliament democracy: -promise and problems. *In*: STRÖM, K.; MÜLLER, , W.; BERGMAN, T. (ed.). **Delegation and accountability in parliamentary democracies** . Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-32.

NORRIS, Pippa. **Democratic deficit:** critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley, CA: University of California Press, 1967.PULLINGER, J.; SMITH, E. Hallam. The public engagement strategy in the UK Parliament since 2006. *In*: WORD LIBRARY AND INFORMATION CONGRESS: IFLA GENERAL CONFERENCE AND ASSEMBLY, 76., 2010, Gothenburg, Sweden. **Anais** […]. Gothenburg, Sweden: IFLA, 2010. Disponível em: https://www.ifla.org/past-wlic/2010/141-pullinger-en.pdf. Acesso em: 10 jun. 2014.

RAI, S. Political performance: a framework for analyzing democratic politics. **Political Studies**, v. 63, n. 5, p. 1179–1197, 2015.

RIEHM, R.; BÖHLE, K.; LINDNER, R. **Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe.** Berlin: Office of Technology Assessment at the German Bundestag (TAB), 2014. Disponível em: http://www.tab-bcim-bundestag.de/en/pdf/publications/books/riehm-etal-2013-146.pdf Acesso em: set. 2014.

ROSENBERG, Shawn. (ed.). **Can the people govern?** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

SAWARD, M. Making democratic connections: political equality, deliberation and direct democracy. **Acta Politica**, v. 36, n. 4, p. 361–379, 2001.

SAWARD, M. The representative claim. **Contemporary political theory**, v. 5, n. 3, p. 297–318, 2006.

SAWARD, M. **The representative claim**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SMITH, Graham. **Democratic innovations:** designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STOKER, Gerry. **Why politics matters**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

THOMASSEN, J. Empirical research into political representation: failing democracy or failing models? *In*: JENNINGS, M. K.;MANN, T. (ed.). Elections at home and abroad. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994. p. 237–264.

WALKER, A. A people's parliament? **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 1, p. 270–280, 2012.

WALKER, A. **Parliament and the public**: public information/engagement services in the House of Commons. [London]: House of Commons, 2014. Disponível em: http://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/Digi094AileenWalker.pdf. Acesso em: 13 fev. 2015.

WEBB, P. Who is willing to participate?: dissatisfied democrats, stealth democrats, and populists in the UK. **European Journal of Political Research**, v. 52, n. 6, p. 747–772, 2013.

WHITELEY, Paul. **Political participation in Britain**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.