

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

20

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Dinis Pinheiro
Presidente

Deputado José Henrique
1º-Vice-Presidente

Deputado Inácio Franco
2º-Vice-Presidente

Deputado Paulo Guedes
3º-Vice-Presidente

Deputado Dilzon Melo
1º-Secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2º-Secretário

Deputado Jayro Lessa
3º-Secretário

SECRETARIA

Eduardo Vieira Moreira
Diretor-Geral

José Geraldo de Oliveira Prado
Secretário-Geral da Mesa

EDIÇÃO

Guilherme Wagner Ribeiro
Márcio Santos

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO

Adriana Lacerda
Izabela Moreira

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO

Gleise Marino

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol.1, n.1,(jan./jun.1994) - .
Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas
Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450

1. Ciência política - Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia
Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

- 5 Editorial | Comunicação Científica, Administração Pública e os Cadernos do Legislativo
- 13 Defesa da Concepção Epistêmica da Democracia Deliberativa: razões, correção e autonomia política igualitária
José Luis Martí
- 59 Deliberação Mediada e Legitimidade Discursiva: uma aproximação possível?
Rennan Mafra
- 83 Análise Sociojurídica de Modelos e Representações de Estado nos Discursos dos Direitos Humanos da Infância no Brasil
Sinara Porto Fajardo
- 123 Rompendo as grades de ferro: uma reflexão sobre a polícia na pós-modernidade
Luciana Carvalho Rossi Lisboa
- 151 Educação Afro-Indígena: caminhos para a construção de uma sociedade igualitária
Alexandre Francisco Braga

CONSELHO EDITORIAL

Cláudia Sampaio Costa
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/ Departamento de Ciência Política da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Roberto Alves do Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/ Fundação João
Pinheiro

Rildo Cosson
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos
Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de
Campinas

Maria Regina Álvares Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Comunicação Científica, Administração Pública e os Cadernos do Legislativo

Este editorial tem por objetivos propor uma reflexão sobre o sentido e a importância de uma Casa Legislativa, por intermédio de sua Escola, editar um periódico científico para veiculação de artigos decorrentes de pesquisas acadêmicas e de reflexões sistematizadas, bem como trabalhos produzidos por especialistas integrantes da administração pública. Várias entidades do poder público mantêm publicações similares, ampliando os espaços da comunicação científica no País. Mencionem-se, por exemplo, a *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública, entidade do governo federal; a *Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal; a *Revista E-legis*, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados; a *Revista Estudos Legislativos*, da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Os tribunais do País têm, como regra, suas revistas, como o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Na seara parlamentar, merecem destaque, também, a *Revista de las Cortes Generales*, editada pelo Congresso Nacional espanhol; a *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, editada pela Cámara de los Deputados española e pelas Fundações Ceddet e Manuel

Gimenez, e, ainda, os *Cadernos de Ciência da Legislação*, do Instituto Nacional de Administração de Portugal.

Há significativas variações no formato, na periodicidade e em outros aspectos entre essas publicações, mas elas apresentam uma diferença em relação às revistas editadas pelos centros de pesquisa. Enquanto as revistas desses centros têm como público-alvo pesquisadores de sua área, as publicações científicas editadas pela administração pública se dirigem tanto ao público acadêmico quanto aos servidores públicos e demais profissionais especializados, constituindo-se em um espaço de interação entre a academia e a administração pública. Além disso, propiciam o intercâmbio de reflexões acerca de saberes da prática peculiares ao serviço público. Num esforço de teorizar o fazer cotidiano, boa parte dos artigos publicados nessas revistas explicita o papel e as ações das instituições que as editam, configurando um novo campo de estudo e de produção de conhecimento.

De fato, *Os Cadernos da Escola do Legislativo* constituem mais um canal de comunicação não apenas entre a Assembleia e a academia, mas também entre esta e outras casas legislativas, cujos técnicos e agentes políticos encontram nesta publicação material que os ajude a refletir sobre suas práticas, seus limites e desafios. Para pensar este instrumento de comunicação científica, convém retomar sua trajetória identificando algumas marcas e deslocamentos em sua política editorial.

Trajatória e marcas dos *Cadernos*

No segundo semestre de 1994, a Escola do Legislativo (ELE), recém-criada, lançava o primeiro número de seus *Cadernos*, como parte dos mecanismos adotados para oferecer “suporte conceitual de natureza técnico-administrativa, legislativa, doutrinária e política às atividades do Poder Legislativo”, uma de suas atribuições estabelecidas pela Resolução nº 5.116, de 10 de julho de 1992, que instituiu a Escola. José Hipólito Faria, então diretor da ELE, esclarece, em artigo publicado naquela edição, que os *Cadernos* se destinariam a contribuir para a qualidade do debate no e sobre o Poder Legislativo, seja registrando palestras realizadas na Assembleia Legislativa, seja como espaço

para novas abordagens sobre assuntos de interesse da sociedade e do Parlamento. Durante os seus 17 anos de existência, esta publicação conquistou reconhecimento tanto de profissionais de diferentes casas legislativas quanto do público acadêmico. Não resta dúvida de que é um patrimônio imaterial do povo mineiro, uma vez que não se instituiu uma revista científica com esse reconhecimento em tão curto espaço de tempo.

Visitando as edições anteriores, é possível reconhecer algumas características deste periódico. Por exemplo, ele vem servindo para dar publicidade a importantes palestras que aconteceram na Escola do Legislativo, como as proferidas por Alan Badiou (*Cadernos* nº 1), Paulo Sérgio Pinheiro (nº 3), Fábio Comparato (nº 5), Milton Santos (nº 6), Friedrich Müller (nº 9), Michel Rosenfeld e Edésio Fernandes (nº 12). Em outras situações, os *Cadernos* registraram as exposições realizadas em determinado evento, como aconteceu no *Ciclo de Palestras Formação do Povo Mineiro* (nº 16, 2009) e no *Ciclo de Palestras sobre Ética Aplicada* (nº 19, 2010). Mencione-se ainda a edição nº 14, que foi organizada visando subsidiar as discussões do *Seminário Internacional de Legística*, realizado no período de 10 a 13 de setembro de 2007.

Podemos identificar outros aspectos que se destacam nesta trajetória. Por exemplo, os *Cadernos* ajudam a suprir a lacuna deixada pela ciência jurídica pátria, que negligencia a investigação sobre o chamado direito parlamentar. Assim, diversos artigos públicos neste periódico estudam o Poder Legislativo a partir da seara jurídica, examinando desde o papel das relatorias no procedimento legislativo (nº 4), passando pelo direito de emenda (nº 5) e pelo princípio da maioria (nº 9), até o exame das comissões parlamentares de inquérito (nº 11) e o controle jurisdicional do processo legislativo (nº 13), para citar alguns exemplos. Algumas dessas contribuições decorrem da tradução de textos publicados originariamente em outras línguas, em especial inglês ou espanhol, o que revela outra marca dos *Cadernos*: a tradução de textos de autores clássicos, como Maquiavel (nº 1) e Hans Kelsen (nº 5), e contemporâneos, como Habermas e Dworkin (nº 3), além de outros autores menos conhecidos pelos estudiosos brasileiros.

Numa outra vertente, também necessária à análise acurada das atividades e funções legislativas, os *Cadernos* vêm dando lugar a trabalhos que buscam fundamento em áreas diversas, como a Ciência Política, o Direito, a Comunicação, a Filosofia, a Sociologia, a Ciência da Informação e a Linguística, entre outras. A multiplicidade de referências teóricas necessárias para a análise do complexo objeto que é o fazer legislativo tem proporcionado a disponibilização de artigos que discutem a representação política e a integração europeia (nº 10), a democracia eletrônica (nº 10), as discussões sobre procedimentos visando à ampliação da eficácia da lei (nº 12), preservação documental (nº 16), interatividade na mídia legislativa (nº 17) e a dimensão informacional da participação política (nº 17).

Há uma outra marca dos *Cadernos* que merece destaque: ele serve de espaço para dar publicidade às reflexões de perfil acadêmico realizadas por servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e de outras casas legislativas. Entre o texto de Marcílio França sobre técnica Legislativa (*Cadernos* nº 7) e o artigo de Rennan Mafra, publicado neste número, outros oito artigos foram elaborados por servidores da Casa. São trabalhos que, em alguma medida, deixam-se influenciar pela experiência e pela visão daqueles que examinam o Poder Legislativo a partir de dentro, incorporando reflexões decorrentes da prática profissional.

Os *Cadernos da Escola do Legislativo* chegam à sua 20ª edição, ganhando um novo projeto gráfico, mas mantendo elementos de seu *design* original. A mudança não é apenas de forma, mas também de política editorial e de conteúdo, o que se pode notar em suas últimas edições. Destaque-se a decisão de submeter os artigos a parecer prévio e anônimo, como adotado pelas principais revistas científicas no mundo. Mudanças são necessárias porque o contexto no qual os *Cadernos* se inserem sofreu significativas alterações.

Novos contextos

Podemos apontar pelo menos três mudanças significativas no contexto político e institucional que repercutem nos *Cadernos*. A sequência em que elas são apresentadas não representa ordem de importância ou cronológica.

Cabe inicialmente lembrar que na primeira metade da década de 1990, quando os *Cadernos* foram lançados, a internet não havia se difundido como aconteceu na década seguinte, de forma que a criação de um periódico para a divulgação de conhecimento científico e filosófico tinha uma importância extraordinária para se promover a reflexão densa sobre assuntos de interesse da sociedade e do Parlamento. Hoje, o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e do conhecimento dos últimos anos redefine o lugar e o papel de periódicos científicos editados por casas legislativas e por outras escolas de Governo. Não cabe aqui aprofundar a reflexão sobre os efeitos das referidas tecnologias, senão no limite do interesse de se pensar o papel a ser desempenhado por esta publicação e outras similares. O fato é que a rapidez com que grande quantidade de informação circula por meio da internet traz consigo alguns riscos, como o da superficialidade, do raciocínio fragmentado e da incapacidade de suscitar reflexão. O texto veiculado na web tem características próprias. Recomendam-se frases, parágrafos e textos curtos para um leitor apressado, com pouco tempo e atraído por *hiperlinks* diversos. O excesso de informação não contribui necessariamente para o desenvolvimento da capacidade de analisar criticamente. Assim, parece importante, neste ambiente, preservar espaço para textos densos e reflexivos, que exigem tempo de quem os elabora e de quem os lê, e têm como marca a busca por um pensamento crítico.

Todavia, poder-se-ia indagar por que editar uma revista se podemos disponibilizar textos em assuntos diversos, como o próprio Banco do Conhecimento mantido pela Escola do Legislativo? As revistas científicas trazem um reconhecimento e uma visibilidade aos seus textos que os repertórios não alcançam, desde que adotem mecanismos de controle de qualidade, como o que já adotamos, conforme mencionado anteriormente. Aliás, o tema do controle e da avaliação da qualidade dos periódicos nos remete a outra mudança, que se refere às transformações dos centros de pesquisa na última década. Nas últimas duas décadas, desenvolveram-se mecanismos de avaliação da produção acadêmica, fazendo da docência de nível superior uma atividade baseada intensamente no mérito e na produtividade. Entre os critérios de avaliação exigidos, está a publicação de periódicos de-

vidamente reconhecidos pela Capes, a partir dos comitês de áreas do conhecimento que estabelecem os critérios para o Sistema de Classificação dos Periódicos (Qualis). Sabe-se que políticas de avaliação não só avaliam, mas também induzem comportamento, de forma que os pesquisadores são levados a submeter seus artigos a revistas bem classificadas, ainda que levem meses ou anos para receberem pareceres.

Nesse contexto, é preciso explicitar a política editorial dos *Cadernos* perante o sistema de classificação adotado pela Capes: este periódico submete-se à avaliação dos comitês de área da Capes e almeja uma boa classificação, porque essa é uma condição e um estímulo para que pesquisadores submetam seus trabalhos para eventual publicação. Não obstante, os *Cadernos* são uma publicação dirigida não apenas a pesquisadores, mas também a profissionais da administração pública, estudantes e demais interessados na reflexão sobre o Poder Legislativo e o contexto político e social no qual se inserem. Comumente, revistas científicas bem classificadas pelo mencionado sistema são especializadas em determinada área e lidas exclusivamente por pesquisadores. Dessa forma, submetemos aos critérios de avaliação até onde não compromete o propósito da revista de ser um espaço aberto de interação entre pesquisadores, agentes públicos e cidadãos interessados na reflexão sistemática sobre temas de interesse da sociedade e do Parlamento.

A última mudança de contexto que se pretende destacar refere-se às transformações institucionais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que se abriu para diferentes formas de participação da sociedade. Nesse processo de abertura desta Casa à participação da sociedade, podem-se identificar dois movimentos: por um lado, outros espaços, como as Comissões e o Plenário, incorporaram de forma mais incisiva a participação de especialistas de notório saber no debate público. Por outro, a abertura democrática desta Casa alcança este periódico, que, em virtude dos critérios de avaliação, permite a qualquer interessado encaminhar os seus trabalhos, que serão submetidos à avaliação.

Definindo uma política editorial

É importante que o perfil editorial dos *Cadernos* seja explicitado, para que os autores possam identificá-lo como uma publicação adequada para encaminhar seus trabalhos, ainda que esse perfil esteja sendo redefinido. Afinal, o objetivo deste editorial é provocar uma reflexão sobre a importância de uma revista científica editada por uma Casa Legislativa, o que pressupõe abertura para aperfeiçoar ou alterar as convicções que nos orienta. De qualquer forma, alguns princípios editoriais podem ser explicitados. Um deles é o que é uma revista interdisciplinar, ainda que com algum predomínio para a Ciência Política, o Direito e a Filosofia. Temos especial interesse por artigos que ajudem a pensar e a aperfeiçoar a atuação dos parlamentos nos três níveis da Federação em suas funções precípuas, a saber, representação, legislativa e fiscalizadora. A contribuição para o aperfeiçoamento dessas funções pode vir de diferentes formas, como a discussão sobre determinada política pública, já que sobre a qual cabe o Poder Legislativo legislar e fiscalizar.

A revista deve despertar especial interesse para quem não quer ser lido apenas pelos pares da academia, porque, como já foi dito, ela é também um canal de comunicação científica entre profissionais e agentes políticos de diversas casas legislativas, inclusive no exterior.

Submetem-se tais reflexões aos leitores dos *Cadernos* e, em especial, aos membros do seu conselho editorial, na expectativa de fomentar a reflexão sobre este periódico, de forma que ele possa dar sua contribuição ao aperfeiçoamento da democracia e das instituições a seu serviço, especialmente às casas legislativas.

Guilherme Wagner Ribeiro
Editor

Ruth Schmitz de Castro
Gerente-Geral da Escola do Legislativo

1

Defesa da Concepção Epistêmica da Democracia Deliberativa: razões, correção e autonomia política igualitária¹

José Luís Martí

Graduado em Direito (1997) e doutor em Teoria Política (2004) pela Universidade Pompeu Fabra, Barcelona/Espanha. Professor titular do curso de Direito da Universidade Pompeu Fabra.

Resumo: O autor apresenta os elementos essenciais da teoria da democracia deliberativa como um ideal normativo de democracia. A seguir, analisa a concepção epistêmica dessa teoria em suas versões e características, tomando como contraponto a concepção procedimentalista. Examina, ainda, algumas críticas à concepção epistêmica, em especial ao risco apontado de que ela assuma uma configuração elitista.

Palavras-chave: democracia, deliberação, concepção epistêmica.

Abstract: *The author presents the essential elements of deliberative democracy as a normative ideal of democracy. He examines the theory's epistemic conception, its versions and characteristics, comparing it to the procedural conception. He also reviews a few critiques on this latter conception, with special focus on the appointed risk of deliberative democracy acquiring an elitist configuration.*

Keywords: *democracy, deliberation, epistemic conception.*

Introdução

Qualquer que seja exatamente o seu significado, a democracia deliberativa transformou-se em um dos ideais mais promissores da teoria democrática, muito embora não exista uma explicação única e privilegiada desse ideal. Em vez disso, podemos dizer que existem diversas visões sob um manto comum, sendo,

portanto, a democracia deliberativa aquilo que James Bohman qualifica como “um conjunto de pontos de vista segundo o qual a deliberação pública dos cidadãos livres e iguais é o centro do processo legítimo de tomada de decisão política e do autogoverno” (BOHMAN, 1998, p. 401). A concepção epistêmica (abreviada aqui como EC, do original em inglês *Epistemic Conception*) da democracia deliberativa conta como um desses pontos de vista, destacando de modo especial a justificação de todo o ideal deliberativo em termos do valor epistêmico das decisões tomadas, em conformidade com o procedimento deliberativo democrático (COHEN, 1986a, 1989a; ESTLUND, 1993a, 1993b, 1994, 1997 e 2000a; NINO, 1996; CHRISTIANO, 1996, 1997 e 2004; GAUS, 1996, 1997a e 1997b; MANIN, 1987).

Atualmente, no âmbito da literatura relacionada à prática deliberativa, é costume estabelecer uma distinção entre as visões procedimentalistas justas ou puras e as visões epistêmicas da democracia deliberativa – ou entre justificações intrínsecas e instrumentais – (ESTLUND, 1997; BOHMAN, 1998; CHRISTIANO, 2004) –, ainda que as diferenças entre elas não sejam sempre totalmente claras. O motivo para tal déficit parece ser o de que, enquanto os simpatizantes da democracia deliberativa epistêmica têm defendido explicitamente essa concepção, os outros democratas deliberativos simplesmente não têm mencionado a questão epistêmica da democracia. Não obstante a vasta literatura sobre esse tópico, acredito ser necessária a elaboração de mais trabalhos e reflexões para que se compreenda qual é exatamente seu propósito. O meu intuito neste texto é o de contribuir para essa tarefa esclarecendo os requisitos precisos da EC e argumentar que: (1) uma defesa coerente da democracia deliberativa não pode sustentar uma concepção procedimentalista pura e, por conseguinte, que a EC torna-se inevitável para os democratas deliberativos. Porém, ao mesmo tempo, desejo enfatizar que, embora a EC envolva, sem dúvida, uma justificação instrumental da democracia deliberativa, esta não é incompatível com a manutenção também de uma justificação intrínseca. Em vez disso, argumento que (2) uma adequada concepção epistêmica da democracia deliberativa deve combinar ambas as dimensões, a epistêmica e a intrínseca, com o fim de evitar cer-

tas tendências elitistas que levam a princípios não democráticos de governo, sempre implícitos nas justificações epistêmicas. Se eu estiver certo, a democracia deliberativa está obrigatoriamente comprometida com os requisitos epistêmicos, mas requer, ao mesmo tempo, uma preocupação com aquelas características intrínsecas que tornam democrático o processo de tomada de decisão.

Antes de abordar a EC, permitam-me introduzir, resumidamente, alguns pontos a respeito da teoria geral da democracia deliberativa, que serão relevantes para o desenvolvimento de minha argumentação ao longo do texto.

1. Justificação da democracia deliberativa

A democracia deliberativa é um ideal normativo de democracia. O adjetivo “deliberativo”, associado ao termo democracia, refere-se a uma forma particular de tomada de decisão, baseada na argumentação ou na deliberação, em contraposição à barganha e ao voto (ELSTER, 1995, pp. 239, e 1998a, pp. 5-8).² Como ideal democrático, a democracia deliberativa postula a inclusão de todos os que são (potencialmente) afetados por uma decisão no próprio processo de tomada de decisão (MANIN, 1987, p. 352; COHEN, 1989a; DRYZEK, 1990-2000; BOHMAN, 1996 e 1998; NINO, 1996; ELSTER, 1998a, p.8) reconhecendo em cada um deles uma capacidade igual de influenciar a decisão final (COHEN, 1989b; BOHMAN, 1996, Cap. 3, e 1997a; CHRISTIANO, 1996; BRIGHOUSE, 1996; GUTMANN e THOMPSON, 1996, Cap. 8; GAUS, 1996). Como ideal deliberativo, decisões políticas devem ser tomadas por meio de um procedimento coletivo de argumentação, no qual argumentar consiste em trocar razões, favoráveis ou contrárias a determinadas propostas, com o propósito de convencer os outros por via da razão, em vez de traçar uma participação estratégica, cuja orientação é impor preferências políticas ou desejos pessoais aos outros (MANIN, 1987, pp. 352 e 353; COHEN, 1980a, pp. 17-21; ESTLUND, 1993a e 1993b; GUTMANN e THOMPSON, 1996; CHRISTIANO, 1996, pp. 53-55; FISHKIN e LASLETT, 2003, pp. 2). Supõe-se também que isto nos conduza, pelo menos idealmente, ao consenso racional.²

Enquanto processo discursivo baseado em razões, a deliberação assume, como veremos, tanto a existência da correção (ou imparcialidade, ou algum outro equivalente) nas decisões políticas, quanto a possibilidade de saber qual é a decisão correta ou imparcial (COHEN, 1986a, 54ff; ESTLUND, 1993a, 1993b e 1997, 174 ff; CHRISTIANO, 1997). Argumentar em favor da decisão A, em resumo, significa mostrar que a decisão A é a decisão correta, ou que, pelo menos, a decisão A é a melhor, em termos de correção, “quando comparada a outras decisões. Na medida em que a deliberação democrática envolve a possibilidade de trocar razões e de desenvolver a comunicação racional, os participantes da deliberação devem assumir a existência de algum critério intersubjetivo de validade para suas reivindicações, critério que seria “ao menos parcialmente independente” das preferências, dos desejos ou das crenças dos participantes e até do próprio processo (COHEN, 1986a, 34ff; ESTLUND, 1993a, 1.448ff, e 1993b, pp. 74, pp. 79-81). Esse padrão define o que é politicamente certo ou errado, duas categorias às quais as razões elaboradas pelos deliberadores devem necessariamente fazer referência. Note-se que, se a correção ou imparcialidade de uma decisão fosse constituída por um processo de tomada de decisão real, os participantes de tal processo não poderiam argumentar, não poderiam propor ou confrontar razões (exceto as instrumentais), posto que propor e confrontar razões significa, conceitualmente, apelar para determinado padrão intersubjetivo de correção que deve ser ao menos parcialmente independente do processo e das crenças e dos desejos dos participantes (ESTLUND, 1993a) e, portanto, não poderia ser orientado no sentido da correção.³ Por outro lado, uso a expressão “pelo menos parcialmente” independente, porque considerar um padrão como esse dependente de um procedimento (ou de crenças ou aspirações) ideal (contrafactual), mas logicamente independente dos procedimentos (crenças ou aspirações) reais (atuais) é suficiente para dar sentido à democracia deliberativa (ESTLUND 1997, pp. 180-181).⁴ Essa concepção de correção requer, sem dúvida, algum tipo de objetividade. De todo modo, essa noção pode ser compreendida de diversas maneiras, dependendo da visão metaética que se tem. Para um realista moral, a correção tem a ver com verdade moral em consonância com alguns fatos morais. Para um construtivista moral, em vez disso, a correção

está relacionada a alguma noção de bem comum, interesse público ou imparcialidade, uma vez que é construída pela troca de razões entre os sujeitos. Tal concepção de democracia deliberativa é, portanto, compatível com posições metaéticas diferentes (ESTLUND, 1997, pp. 180-181), embora todas elas devam estar baseadas em alguma abordagem da objetividade ou da intersubjetividade morais.⁵

O que quero enfatizar aqui é apenas que o apelo a esse padrão intersubjetivo de correção é exatamente o que caracteriza a argumentação, opondo-se à barganha. Então, ela equivale a uma implicação conceitual de tal distinção (ESTLUND, 1993a, 1.448ff).⁶ Ambos são processos de comunicação nos quais os participantes buscam persuadir outros a aceitar uma proposição particular. Mas, na barganha, os negociadores podem usar abertamente meios de persuadir os outros, como, por exemplo, dissimulações, ameaças, promessas e concessões, que não podem ser contados como razões, ou seja, que não fazem apelo àquilo que é certo ou errado. Os deliberadores, em vez disso, devem ser orientados para o bem comum ou para a correção (imparcialidade) das decisões políticas (SUNSTEIN, 1988; COHEN, 1989a e 1998; GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004; BOHMAN, 1996 e 1998; CHRISTIANO, 1997; YOUNG, 2001; PETTIT, 2003) e procurar somente convencer a outros racionalmente, pela força dos argumentos, quer dizer, mostrando que suas propostas são melhores do que quaisquer outras em termos de igualdade, e não com base em interesses próprios (HABERMAS, 1981; ELSTER, 1983 e 1998a; MANSBRIDGE, 1983; COHEN, 1989a; GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004). A mera votação consiste, de outra parte, na expressão de preferências nas urnas, sem qualquer tipo de comunicação prévia. Os cidadãos vão às urnas e depositam seus votos baseados em suas preferências de foro íntimo, subjetivas, e, como declarou Rousseau,⁷ eles não deveriam deliberar ou discutir com antecedência sobre as propostas, uma vez que qualquer espécie de comunicação pode distorcer e manipular opiniões e, assim, desviar a *volonté générale*, resultado final do processo de votação (ROUSSEAU, 1762, Livro Segundo, Cap. III, e Livro Quarto, Cap. II).⁸ Se a democracia deliberativa é baseada no ideal da argumentação, a negociação democrática é o terreno das teorias pluralistas da democracia (DAHL, 1956 e

1989; TRUMAN, 1939; ELY 1980), e a votação pura é a mesma para as teorias econômicas da democracia econômica (SCHUMPETER, 1942; DOWNS, 1956; BUCHANAN e TULLOCK, 1962; RIKER, 1982 e 1986).

É certo que discutir, barganhar e votar são apenas ideais puros e nós geralmente os encontramos misturados em processos democráticos concretos de tomada de decisões. Além disso, todos eles são características provavelmente inevitáveis da democracia real (em contraposição à ideal). Como Bohman afirma, “poucos democratas deliberativos agora pensam na deliberação, independentemente do voto e da barganha. A questão é somente saber como torná-las mais consistentes com a deliberação, em lugar de miná-la” (BOHMAN, 1998, p. 415). Contudo, é crucial estar ciente de que eles definem os contornos dos diferentes modelos de democracia: o que as teorias democráticas pretendem é dar precedência a um desses três modelos ideais em lugar dos outros dois nos processos reais de tomada de decisão. É por isso que, para justificar a democracia deliberativa, precisamos mostrar que ela é melhor ou preferível às outras alternativas baseadas em outros ideais, principalmente diante dos modelos pluralista e econômico de democracia. Precisamos, então, de alguma espécie de justificação comparativa.

2. A concepção epistêmica da democracia deliberativa

A principal reivindicação da concepção epistêmica da democracia deliberativa, formulada por autores como Joshua Cohen, David Estlund, Carlos Nino ou Gerald Gaus, é expressa da seguinte forma:

EC: A democracia deliberativa está justificada e, então, as decisões políticas tomadas por meio de um processo deliberativo são legítimas, porque os procedimentos deliberativos democráticos têm mais valor epistêmico do que as outras “alternativas democráticas”. Isso significa que as decisões tomadas por meio de tais processos têm mais probabilidade de estarem corretas em geral – ao passo que a correção deve ser um padrão válido de modo independente do processo e constituído intersubjetivamente – do que as decisões tomadas por outros processos democráticos.

A razão pela qual essa concepção é chamada de “epistêmica” é que o processo adotado por ela é geralmente considerado confiável (em um grau suficiente) para conhecer quais são as decisões políticas corretas. Uma vez que isso requer, de modo geral, alguma confiabilidade, não é necessário que tal condição seja atendida em todos os casos. Outros processos democráticos podem ser mais confiáveis em um caso particular, mas isso não invalida a reivindicação geral.⁹ Por outro lado, o que a EC afirma é a superioridade epistêmica do processo deliberativo em comparação com outros procedimentos democráticos, e não com os não democráticos.¹⁰ Isso não significa entretanto, é claro, que semelhante procedimento seja infalível. Nesse sentido, as decisões políticas tomadas por meio dele podem perfeitamente estar erradas. Pior ainda, uma vez que o processo deliberativo legitima politicamente todas as decisões tomadas por meio dele, descobriremos que algumas decisões políticas podem ser, ao mesmo tempo, tanto legítimas e moralmente erradas. Agora, permitam-me examinar o que considero como as duas teses básicas da EC para a democracia deliberativa: a “tese ontológica” e a “tese epistemológica”.

Primeiro, considerando que estamos nos referindo a uma concepção epistêmica, pressupomos forçosamente que podemos e queremos saber algo. Então, a questão óbvia é “o que queremos saber?” Como estamos envolvidos no contexto da tomada de decisão política, a resposta parece ser: queremos saber qual é a decisão certa em um caso particular. Então, supomos, existe algum padrão de correção a ser conhecido e é possível conhecê-lo. Como disse antes com relação à democracia deliberativa em geral, o padrão de correção deve ser ao menos parcialmente independente, tanto do processo de tomada de decisão quanto das crenças, preferências e aspirações dos participantes, porque de outra forma a própria argumentação seria impossível. Portanto, esse padrão deve ser objetivo nesse sentido. De qualquer forma, é a mesma independência e a mesma objetividade requeridas pela própria noção de argumentação que caracteriza, em sua integralidade, a deliberação democrática. E, assim, a EC permanece relativamente neutra com relação à questão metaética: sua tese ontológica não lhe impõe compromisso com nenhum tipo de realismo moral sério ou algo similar. Se a EC não assu-

me outros comprometimentos metaéticos além dos que estão envolvidos pela própria noção de democracia deliberativa, essa EC não pode sofrer objeção com base em alguma implausibilidade particular metaética, a menos que tal objeção seja também direcionada à própria democracia deliberativa. Finalmente, a existência de tal padrão independente nos permite falar de conhecimento político e crenças políticas como requisitos específicos da concepção epistêmica. Essas crenças são essenciais à prática da argumentação (elas são seus insumos) e, ao mesmo tempo, podem ser transformadas por meio dela, à luz do melhor argumento (ELSTER, 1983a e 1995; MANSBRIDGE, 1983; MANIN, 1987; COHEN, 1989a). Assim, dizemos que as pessoas argumentam com base em crenças (políticas), com razões (políticas) e para propósitos (políticos) com a finalidade de chegar à decisão (política).¹¹ Portanto, a primeira tese básica da EC é:

Tese ontológica: Um ou diversos padrões de correção das decisões políticas existem como algo, no mínimo, parcialmente independente tanto do procedimento de tomada de decisão quanto das crenças, das preferências e dos desejos dos participantes; e um tal padrão é concebível.

Uma vez que afirmamos que há algo para saber e que é possível conhecê-lo, outra questão nos é apresentada: como podemos saber? Ou, se houvesse diversas formas cognitivas, qual seria a melhor delas? Se aspiramos saber qual decisão política está correta em um caso particular para poder cumpri-la, teremos seguramente que confiar em algum procedimento particular para descobri-la e, então, uma vez que não existem procedimentos infalíveis na política – não existe tal coisa como uma justiça procedimental perfeita –, deveríamos procurar o procedimento mais confiável em termos epistêmicos. Desta forma, a segunda tese básica da EC é:

Tese epistemológica: A deliberação democrática é, em geral, o procedimento democrático mais confiável para identificar quais são as decisões políticas corretas e, portanto, é o método adequado para tomar decisões políticas legítimas.

Como vimos anteriormente, a superioridade do processo deliberativo em termos de confiabilidade é definida compara-

tivamente aos outros processos democráticos, e não aos não democráticos. Ademais, tal confiabilidade é geral. Então, a possibilidade de que outro processo democrático seja mais epistemologicamente válido em algum caso particular não é excluída.¹² Finalmente, o fato de que a democracia deliberativa seja epistemologicamente confiável implica que os seus resultados sejam também confiáveis. A confiabilidade epistêmica significa exatamente isso: que as decisões tomadas por meio de um processo deliberativo democrático podem ter mais probabilidade de estarem corretas do que aquelas tomadas por meio de outros procedimentos democráticos. Em outras palavras, como temos bons motivos para considerar corretas as decisões tomadas por esse processo, podemos afirmar que i) nossas “instituições básicas” são “legítimas até o ponto em que estabeleçam a estrutura para a livre deliberação pública” e que ii) os “resultados são democraticamente legítimos se e apenas se puderem ser objeto de acordo livre e razoável entre iguais” (COHEN, 1989a, pp. 21 e 22).¹³

Por outro lado, embora tanto a tese ontológica quanto a epistemológica sejam condições necessárias (e, em conjunto, suficientes) para a EC da democracia deliberativa, a segunda é particularmente característica dela, enquanto que a primeira pode também ser sustentada por outras concepções não epistêmicas. Todos os defensores da democracia deliberativa concordam que o procedimento da democracia deliberativa provê legitimidade política aos seus resultados, mas aqueles que rejeitam a EC devem sustentar que as decisões políticas são legítimas porque elas têm sido produzidas por meio de um processo político justo (com valor intrínseco apenas). Assim, poderíamos distinguir dois modos principais de justificar a democracia deliberativa: a “justificação intrínseca” (com base em algumas características intrínsecas do próprio processo) e a “justificação instrumental” (que faz referência à probabilidade da justeza dos resultados). Oferecer uma justificação intrínseca é atribuir valor ao processo em si mesmo, geralmente no que se refere a honrar valores tais como autonomia, igual consideração e respeito mútuo, ou igualdade política (MANIN, 1987, pp. 352-359; SUNSTEIN, 1988; COHEN, 1989a; ELSTER, 1995; BOHMAN, 1996; GUTMAN e THOMPSON, 1996 e 2004; YOUNG 2001; PETTIT, 2003). Essa posição é habitualmente chamada de procedimentalista “pura”

(ou “imparcial”) (ou “expressivismo democrático”, como GUTMANN e THOMPSON (2004, pp. 21-23) a denominaram (ver também CHRISTIANO, 2004, pp. 267, fn3; e ESTLUND, 1997, pp. 176-179). A justificação instrumental, em vez disso, consiste principalmente (embora não exclusivamente) em atribuir algum valor às decisões tomadas por meio do processo deliberativo.¹⁴ Uma vez que esse valor expressa a justeza da decisão, o procedimento pode ser visto como uma forma de identificar as decisões certas e, portanto, supõe-se que tenha valor epistêmico, e pode ser chamado, como Estlund o faz, de “procedimentalismo epistêmico” (ESTLUND, 1993a, pp. 1.467-1.470, e 1997, 181ff).

Essa é a apresentação clássica do problema da justificação (ESTLUND, 1993a e 1997; GUTMANN e THOMPSON, 1996, pp. 26-39, e 2004, pp. 21-23; CHRISTIANO, 1997 e 2004; FEARON, 1998; GOODIN e LIST, 2001, pp. 277-278).¹⁵ Não obstante, essa caracterização tem sido tradicionalmente mal compreendida. Primeiro, a justificação intrínseca e a instrumental não são mutuamente excludentes (ou não são incompatíveis logicamente): é possível dizer que os procedimentos democráticos deliberativos têm valor epistêmico e, ao mesmo tempo, que eles honram valores tais como autonomia e igualdade política (COHEN, 1989a; GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004, p. 22; CHRISTIANO, 1997 e 2004; ESTLUND, 1997; GAUS, 1997b, p. 284). Portanto, não somos obrigados a escolher entre uma dessas duas opções, e elas podem também ser combinadas de diversos modos. A EC da democracia deliberativa não rejeita necessariamente o fato de os procedimentos democráticos e deliberativos terem também valor intrínseco. O que caracteriza a EC é a atribuição de valor epistêmico à democracia deliberativa, não importando que ela também tenha outros valores, ou mesmo se tais outros valores são mais importantes ou superiores ao instrumental na justificação final. A única maneira de abandonar a EC, como veremos na quarta seção, é rejeitar uma das duas teses básicas exploradas acima. Segundo, eu não conheço ninguém que tenha rejeitado explicitamente a EC,¹⁶ ou que não tenha defendido nem o procedimentalismo puro nem o procedimentalismo epistêmico puro.¹⁷ Então, seria ilusório caracterizar o debate atual como uma escolha entre essas duas posições.

Entretanto, os dois tipos de valores (intrínseco e instrumental) podem estar em conflito um com o outro. Certamente, sob algumas circunstâncias pode ser impossível preservar ou honrar, ao mesmo tempo, os valores intrínseco e instrumental, e podemos ser forçados a escolher entre eles ou priorizar um deles. Na verdade, esse é simplesmente um caso particular da tensão mais geral entre procedimento e substância no seu papel de valores relevantes para caracterizar a legitimidade (COHEN, 1994; BOHMAN, 1998).¹⁸ Para definir uma noção satisfatória da legitimidade política, deveríamos ter em conta duas questões irreduzíveis (e potencialmente conflitantes): 1) qual é o procedimento legítimo para tomar decisões políticas?¹⁹ e 2) qual é o conteúdo substantivo exigido para que uma decisão seja considerada legítima? Tais questões são irreduzíveis porque não podemos dar a mesma resposta a ambas. Elas são potencialmente conflitantes pois envolvem dois critérios diferentes de legitimidade que provêm qualificações opostas a alguns eventos: a mesma decisão política pode ser legítima sob o critério procedimental, mas ilegítima sob o critério substantivo, ou o contrário. Esse é um problema sério para o qual ainda não temos nenhuma solução. Felizmente, não temos de enfrentá-lo agora porque é irrelevante para meu propósito atual. O que importa aqui é que, mesmo que existam tensões (talvez irremediáveis) entre os valores intrínseco e instrumental da democracia deliberativa, não podemos vê-los como incompatíveis. Além disso, considerando o problema geral do procedimento *versus* substância, a maioria dos autores defende ambos os valores como necessários, relacionados à legitimidade política, e alguns os declaram mesmo como cooriginais (HABERMAS, 2001 e 2003; ver também, para uma visão similar, COHEN, 1994; DWORKIN, 1997; GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 27).²⁰ Isso mostra que, pelo menos, para alguns problemas relacionados, não é estranho defender dois tipos de valores que, a despeito de estarem em conflito em alguns casos específicos, são considerados igualmente relevantes para a legitimidade. Isso é particularmente válido quando introduzimos a distinção entre legitimidade política e justiça moral (ESTLUND, 1993a, pp. 1.468-1.470, e 1997, pp. 174, 187-188; REHG, 1997 e 1999; BOHMAN, 1998; LAFONT, 2003; CHRISTIANO, 2004, 271ff; MARTÍ, 2004, Cap. 4, e 2005), que nos permite afirmar que algumas decisões são legítimas politicamente, ten-

do sido tomadas por meio de um procedimento legítimo, mas são ao mesmo tempo moralmente (substantivamente) erradas.

3. Duas versões da concepção epistêmica

É necessário, em minha opinião, introduzir aqui mais uma distinção sutil na interpretação da tese epistemológica da EC, que parece crucial para a defesa da EC contra muitas críticas, e que dá origem a duas versões diferentes dessa EC. Fazendo uma leitura aprofundada da tese epistemológica, poderíamos afirmar que a confiabilidade epistêmica superior da deliberação democrática (comparada a outros procedimentos democráticos) está no fato de que a própria democracia (deliberativa ou não), ou seja, em resumo, a regra da maioria, em contraposição à regra de poucos e à regra de um apenas – tem valor epistêmico –, e a própria deliberação (democrática ou não), isto é, um processo de argumentação, oposto a um processo de negociação e a um processo de votação sem comunicação alguma – tem valor epistêmico também e, portanto, a democracia deliberativa incrementa o valor epistêmico de ambas, da democracia e da deliberação. Essa é a reivindicação daquilo que chamo de EC Forte, e é necessário sustentar algo parecido com o Teorema do Júri de Condorcet (CJT, abreviatura no original em inglês de *Condorcet Jury Theorem*) para defendê-la. Conquanto essa seja a versão mais frequentemente criticada do modelo, muitos autores têm-se comprometido com essa reivindicação tão forte.²¹

Por outro lado, ao fazer uma leitura ligeira da tese epistemológica, poder-se-ia dizer que a confiabilidade epistêmica superior da deliberação democrática (em comparação com outros procedimentos democráticos) está na deliberação em si mesma, ou na combinação da democracia com a deliberação, mas não que a democracia sozinha, tenha mais valor epistêmico do que outras alternativas democráticas. Essa EC Fraca não está necessariamente comprometida com o CJT, embora se possa afirmar que os problemas de aplicação do Teorema possam ser resolvidos precisamente por meio da deliberação e, portanto, no final, que a deliberação democrática tem um valor epistêmico complexo derivado i) da própria deliberação e ii) do CJT aplicado à di-

menção democrática do processo e à sua revisão ou correção também por meio da deliberação. Do meu ponto de vista, essa é a posição majoritária na EC e, como tentarei demonstrar na próxima seção, aquilo que todos os defensores da democracia deliberativa deveriam adotar.

Permitam-me dizer algo sobre a EC Forte. Ainda que eu não pretenda analisar aqui o CJT e todos os seus problemas, é conveniente mencionar alguns deles, com o objetivo de entender o que faz com que algumas pessoas não se sintam confortáveis com os pontos de vista epistêmicos, e discutir algumas soluções possíveis que são, sem dúvida, relevantes para a minha argumentação. Como é sabido, o Teorema afirma que, quando algumas condições particulares são atendidas, a probabilidade de que a decisão correta seja apoiada pela maioria daqueles que votam seja uma função crescente do número de participantes, bem como da competência epistêmica de cada um, convergindo para 1, à medida que o número de participantes tenda ao infinito (CONDORCET, 1785, Parte 5, pp. 279-304).²² As condições a serem atendidas são quatro, e toda vez que são atendidas de fato, o Teorema garante, matematicamente, a sua conclusão. Então, se tais conclusões puderem ser respeitadas nas decisões políticas reais, seria possível declarar que, nas nossas democracias, o que a maioria decide tem mais probabilidade de estar certo do que o que é decidido pela minoria, e que essa probabilidade aumenta à medida que aumentam o número de eleitores e sua competência epistêmica. Então, esse seria um argumento devastador a favor da EC da democracia se fosse aplicável. É claro que os críticos do CJT enfatizam que, na verdade, tais condições idealizadas são impossíveis de serem alcançadas concretamente. Assim, a discussão principal sobre o Teorema assenta-se na possibilidade de aplicação prática de quatro dessas condições. De qualquer modo, muitos autores demonstraram que a maioria delas pode ser afrouxada e o Teorema ainda funciona. As quatro condições básicas são as seguintes:

1) Os participantes devem votar, com convicção sincera, naquilo que acham correto e, portanto, comportamentos estratégicos estão excluídos. Na realidade, novamente, não é possível garantir que cada participante vote com sinceridade. As pessoas com-

portam-se, de fato, estrategicamente e essa característica é, na prática, inevitável. Entretanto, Austen-Smith e Banks parecem ter demonstrado que o CJT ainda funciona com motivações estratégicas (ver a crítica em COHEN, 1986a, pp. 36-37; e a defesa em AUSTEN-SMITH e BANKS, 1992 e 1996).

2) Os votos (ou participação individual) devem ser independentes entre si. Quer dizer, o fato de o participante A estar correto deve ser independente de o fato do participante B estar correto, excluindo interferências. Uma vez mais, é preciso ressaltar que é impossível garantir a independência dos eleitores se a condição necessária para essa independência consistir em não haver comunicação em absoluto entre eles. A comunicação é obviamente inevitável na política e, por isso, a interferência entre os eleitores é inevitável. Entretanto, como muitos autores sugeriram, a condição requerida pelo CJT não é a completa ausência de comunicação, mas consiste somente em evitar uma dependência absoluta da votação. Isso significa dizer que o que pode afetar os resultados do Teorema é se algumas pessoas votarem sob pressão, à força, debaixo de ameaças, ou obrigadas por voto recíproco, etc., porque isso anula o valor agregado de um voto como esse (ESTLUND, 1994; WALDRON, 1989; GOODIN e LIST, 2001; BERG, 1993). A comunicação não é um problema. Pelo contrário, ela pode transformar-se em um fator capaz de aprimorar a competência epistêmica. Assim, a comunicação contribui de outras maneiras com o incremento dos resultados esperados do CJT.

3) Os eleitores têm que escolher entre duas alternativas apenas. Se houvesse mais de duas, então, a conclusão não estaria garantida. Com efeito, o CJT original só funciona se houver duas alternativas. Se existirem três ou mais, como o próprio Condorcet observou, e mais tarde foi provado por Kenneth Arrow, corremos o risco da criação de maiorias cíclicas e, então, os resultados coletivos serão vistos como irracionais (RIKER, 1982, p. 60; ESTLUND, 1997, p. 189). Contudo, essa objeção é menos eficaz do que parece. Primeiro, como sugeriu Gerry Mackie em uma questão política com mais de duas opções, tais opções geralmente são interdependentes diante de algum princípio político geral e, então, as conclusões do Teorema da Impossibilidade de Arrow são evitadas pelo afrouxamento de uma das suas con-

dições (MACKIE, 2003, pp. 386-392). Mas, em segundo lugar, e de maneira mais importante, Goodin e List (2001) parecem ter demonstrado que o Teorema pode também ser ampliado para conter a pluralidade da votação com base em “muitas opções”.

4) A competência epistêmica de cada eleitor deve ser maior do que 0.5. Ou seja, cada participante tem mais probabilidade de estar certo do que errado. É claro que, na realidade, a competência epistêmica de todos os participantes não pode ser a mesma, uma vez que todos nós temos probabilidades diferentes de estarmos certos ou errados. De qualquer forma, como foi demonstrado por muitos autores, não nos é necessário ter a mesma competência, como supunha Condorcet. Tudo o que se requer é que a competência epistêmica mínima do grupo (a probabilidade mínima de se estar certo dentro do grupo) esteja acima de 0.5. De fato, de acordo com Grofman, Owen e Feld (1983), uma competência epistêmica mínima de 0.471 seria suficiente. Além do mais, na versão ampliada do CJT de Goodin e List, abrangendo as “muitas opções”, a competência requerida é apenas para que cada eleitor tenha mais probabilidade de escolher a opção correta do que uma outra qualquer, e isso certamente afrouxa uma condição como essa (GOODIN e LIST, 2001; GOODIN e ESTLUND, 2004, p. 138).

Entre todas as objeções que o CJT tem recebido, aquelas que desafiam essa quarta condição parecem ser as mais objetivas. A meu ver, o problema principal está em como podemos saber se as pessoas têm uma competência epistêmica mínima mais elevada do que 0.5. O CJT é implacável se essa condição não é atendida: quando as pessoas têm uma competência epistêmica inferior a 0.5, de modo inverso, a probabilidade de uma decisão majoritária estar errada aumenta o número de eleitores! O problema aqui é que é absolutamente impossível saber qual é a competência epistêmica de qualquer pessoa, a menos que tenhamos acesso independentemente da verdade, e esse não é o caso, é claro (ESTLUND, 1993b, p. 93, e 1997, pp. 185-186). A questão, portanto, é a seguinte: temos alguma razão para supor que a quarta condição seja atendida, mesmo quando não temos garantias de que o seja de fato? Uma vez que tenhamos renunciado a encontrar alguma evidência a respeito, o que pre-

cisamos é de uma razão para agir como se as pessoas tivessem uma competência epistêmica mínima mais elevada do que 0.5, mesmo que elas não tenham.

Uma boa razão é aquela que Goodin e Estlund, ao adotarem a expressão de Davidson, chamaram de “o princípio da caridade”, que diz que “nossos concidadãos têm mais probabilidade de estarem certos do que errados e, portanto, de que o resultado vencedor tem a mais alta probabilidade de ser o correto” (GOODIN e ESTLUND, 2004, p. 136). Talvez adotar o princípio da caridade seja a única maneira de dar sentido à nossa prática política, que supõe que seja possível a deliberação racional entre os cidadãos.²³ Mas o “princípio da caridade” não é uma razão para pressupor que as pessoas têm mais probabilidade de estarem certas do que erradas, mas ele é a própria pressuposição. Então, precisamos de outra justificção para adotá-lo. Uma outra razão poderia ser a seguinte intuição: se alguém, sendo membro do júri, tiver que decidir sobre a culpabilidade ou inocência de alguém jogando cara ou coroa, sem nenhuma deliberação racional, a probabilidade de tomar a decisão certa é exatamente de 0.5. Então, parece razoável supor que, se essa pessoa examinar a informação disponível e deliberar no seu íntimo, ou seja, se essa pessoa introduzir a racionalidade na tomada de decisão, a probabilidade deveria ser mais alta do que 0.5. Mas nada disso é conclusivo. As crenças das pessoas estão relacionadas entre si e algumas delas são indubitavelmente falsas. Portanto, não é verdade que, ao introduzir a racionalidade, a probabilidade de alguém estar certo aumenta necessariamente. Quando um nazista tem de decidir sobre o futuro dos judeus, ele tem uma probabilidade mais alta de tomar a decisão certa se jogar uma moeda do que se tentar considerar a decisão racionalmente. O ônus do julgamento e outros desvios no raciocínio individual afetam nossa competência epistêmica e, portanto, deixam em aberto a questão a respeito da quarta condição.²⁴

Todos esses são problemas sérios para a EC Forte, mas a versão Fraca é ainda possível. Permitam-me começar com uma observação sobre deliberações ideais e reais. No modelo ideal, a democracia basicamente significa inclusão de todos os que são potencialmente afetados pela decisão alcançada e uma igual

consideração e preocupação para com cada um. Em outras palavras, respeitar a igual autonomia política igual de todos. Sob condições ideais, outra vez, tal inclusão não afeta o valor epistêmico da deliberação, uma vez que os participantes estão envolvidos no processo de discussão com motivações imparciais, respeitando e considerando os argumentos dos outros com seriedade, sem quaisquer restrições de tempo, etc. É claro que as condições reais diferem consideravelmente disso. As pessoas podem comportar-se com vistas a atingir seus próprios interesses ou de modo hipócrita; elas têm restrições de tempo (e outros custos embutidos), discordando mesmo depois da deliberação. A questão do desacordo sempre subjacente certamente torna a votação parte essencial da deliberação real (MANIN, 1987, p. 359; GUTMANN e THOMPSON, 1996, pp. 52-94; WALDRON, 1999a, pp. 91-93, e 1999b; BESSON, 2003). Entretanto, isso não afeta a tese epistemológica geral da EC. Primeiro, porque essa tese refere-se a um procedimento ideal. E, segundo, isso é crucial, pois as deliberações democráticas reais guardam o valor epistêmico, na medida em que elas se aproximam do modelo ideal.²⁵

Agora, há pelo menos quatro razões para pensar que a deliberação tenha valor epistêmico, ou seja, que ela pode ser justificada em termos epistêmicos, em confronto com outros modelos democráticos (baseados na barganha ou na votação pura): (1) A deliberação aumenta o intercâmbio e a coleta de informações, incluindo informações concernentes aos interesses de todos aqueles potencialmente afetados pela decisão. Assim, ela aumenta o conhecimento relevante disponível (MANIN, 1987; COHEN, 1989a; DRYZEK, 1990; NINO, 1996, pp. 117-128; BOHMAN, 1996; ELSTER, 1998a, p. 11; FEARON, 1998, pp. 45-49).²⁶(2) A deliberação permite e aprimora a detecção de erros factuais e lógicos no raciocínio dos cidadãos sobre o mundo, bem como sobre a formação de suas preferências (NINO, 1996, p. 124; FEARON, 1998, pp. 49-52). (3) A deliberação ajuda a controlar os fatores emocionais e a filtrar as preferências irracionais. Uma vez que há “a presença de alguns fatores emocionais na discussão moral e o processo democrático pode atuar contra a descoberta da verdade moral”, um procedimento racional de formação da vontade como deliberação reduz as distorções emocionais ou irracionais, embora seja verdade que “exis-

tem maneiras importantes pelas quais as emoções auxiliam no progresso de um processo de argumentação genuíno” (NINO, 1996, pp. 124-125; ver também MANIN, 1987; COHEN, 1989; BOHMAN, 1996; KNIGHT e JOHNSON, 1997, p. 313, fn 31; FEARON, 1998, pp. 45-49; PETTIT 2003, p. 157). E, finalmente: (4) A deliberação torna a manipulação da informação e da agenda política mais difícil. Ao contrário do que alguns oponentes da democracia deliberativa têm sustentado (ver SANDERS, 1997; PRZEWORSKI, 1998; STOKES, 1998), os procedimentos deliberativos democráticos não levam à “dominação ideológica” por meio da manipulação da informação e da agenda política. A deliberação, ao contrário, tende a evitar desigualdades de informação, a própria fonte de tal manipulação, e a possibilidade de manipulação é muito maior nos modelos baseados na barganha ou na votação pura, posto que eles não dão oportunidades para contrastar opiniões e informações (FEARON, 1998, p. 48).

A condição 1 aumenta ou aprimora as condições positivas necessárias para uma investigação epistêmica adequada. Isso depende da participação daqueles potencialmente afetados pela decisão e, portanto, seu valor epistêmico refere-se à deliberação democrática apenas, e não a uma deliberação elitista. As outras três condições, em vez disso, reduzem as distorções epistêmicas, contribuindo para as condições negativas necessárias (como a ausência de manipulação). Todas as quatro são graduais e transformam o processo deliberativo em um filtro de imparcialidade e de justiça substantiva. Consequentemente, quanto mais perto o processo deliberativo democrático real estiver do ideal da democracia deliberativa, maior a confiabilidade desse procedimento para produzir resultados imparciais e substantivamente justos. Além disso, o próprio processo implica uma “busca da justificação” das reivindicações pessoais, que exclui alguns insumos que operam contra essa imparcialidade (NINO, 1996, p.121).²⁷ Por conseguinte, as pessoas envolvidas na deliberação ideal devem apresentar argumentos genuínos, posições normativas que poderiam ser aceitas a partir de um ponto de vista imparcial. Mas, mesmo quando elas não estão de fato imparcialmente motivadas e procuram, em vez disso, fazer o que Elster (1995) chama de “uso estratégico do argumento, algumas atitudes continuam excluídas pela prática mesma da

argumentação, porque elas são obrigadas a se comportarem como se estivessem imparcialmente motivadas, como se seus enunciados fossem argumentos genuínos, e como se elas levassem os argumentos dos outros em consideração. Isto é, nos termos eloquentes de Elster (1995 e 1998b), a “força civilizadora da hipocrisia”, e as restrições parciais que ela impõe excluem declarações como as seguintes (NINO, 1996, pp. 121-124):

- a mera expressão de vontades ou descrição de interesses...
- a mera descrição de fatos, como uma tradição ou costume, que uma autoridade humana tenha imposto, ou uma divindade tenha ordenado...
- a expressão de proposições normativas que não são gerais, no sentido de que os casos aos quais elas se aplicam são relacionados com nomes adequados ou descrições precisas...
- a expressão de proposições normativas que não se está preparado para aplicar a casos que não são passíveis de diferenciação do caso atual com base nas propriedades relevantes para as próprias proposições...
- as inconsistências práticas óbvias...
- a expressão de proposições normativas que não parecem levar em conta os interesses dos indivíduos...
- a expressão de proposições normativas que não pretendem ser morais, ou seja, aceitáveis a partir de um ponto de vista imparcial, mas que são apenas cautelas ou de efeito estético e, portanto, não podem prover razões para resolver um conflito de interesses entre pessoas diferentes...

Portanto, mesmo aceitando que a prática deliberativa não possa evitar inteiramente o comportamento estratégico, ela pode, e de fato o faz, lutar melhor contra a parcialidade e os desvios do que a votação e a barganha (HURLEHY, 1989). Em outras palavras, como afirmei anteriormente, e embora ela frequentemente não seja totalmente exitosa ao fazê-lo, a deliberação funciona como um filtro de imparcialidade e de justiça substantiva, porque ela deixa de lado algumas reivindicações parciais e/ou abertamente injustas (SUNSTEIN, 1988; COHEN 1989a e 1996; GARGARELLA, 1995 e 1998; GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004; BOHMAN, 1996 e 1998; NINO, 1996, pp. 121-128; FEARON, 1998, pp. 52-55; PETTIT, 2003, p. 157).

Voltemo-nos novamente para a EC Fraca. Dissemos que ela não está necessariamente comprometida com o valor epistêmico da mera democracia e, portanto, com o CJT. Mas nós também mencionamos que é possível afirmar que a deliberação pode ajudar a superar os problemas da aplicabilidade do Teorema. Agora nós podemos entender o motivo. Por tender à imparcialidade, a deliberação reduz o que parecem ser as fontes do problema principal para essa aplicabilidade: os ônus do julgamento e as distorções no raciocínio individual. Portanto, a democracia deliberativa pode ter valor epistêmico de duas maneiras: primeiro, a deliberação torna o Teorema possível e depois ele atribui valor epistêmico à própria democracia; e, segundo, a própria deliberação tem valor epistêmico. Mas é preciso também ter em mente que essa reivindicação não é necessária para a EC Fraca; basta fazer a reivindicação de valor epistêmico para procedimentos deliberativos. A questão agora é a seguinte: como pode então a EC ser inteiramente rejeitada?

4. Duas maneiras de rejeitar a EC

Uma maneira de defender uma concepção particular consiste em demonstrar que não há possibilidade razoável de rejeitá-la: chamem-na de estratégia negativa de justificação. Se provar isso fosse possível com relação à EC da democracia deliberativa, ela estaria forçosamente justificada. É claro que eu não pretendo fazer isso, embora minha abordagem siga também uma estratégia negativa. Meu objetivo é menos ambicioso e consiste em demonstrar que algumas rejeições possíveis da EC falham de fato e outras implicam uma recusa geral de toda a democracia deliberativa. Se eu estiver certo, um defensor coerente da democracia deliberativa deve abraçar também a EC. Por conseguinte, não defenderei a EC diante de qualquer objeção possível. Na verdade, muitas objeções resultam em mudanças significativas para o modelo geral da democracia deliberativa. Meu único ponto aqui é interno ao modelo de democracia deliberativa e questiona a possibilidade de defender tal modelo sem também adotar a EC.

Em minha opinião, existem duas (e somente duas) formas de rejeitar a EC da democracia deliberativa. Elas consistem, alter-

nativamente, em: a) recusar a tese ontológica ou b) recusar a versão fraca da tese epistemológica.

A) A recusa da tese ontológica

Estritamente falando, existem duas formas de recusa da tese ontológica da EC, que defendem a existência de um padrão ao menos parcialmente independente de justiça. A primeira é negar sua existência. A segunda é negar a possibilidade de saber a respeito dela, mesmo se acontecer de ela existir. Em ambos os casos, a consequência é que uma prática política que pressupõe a existência de um padrão como esse se torna enganosa ou inútil, algo que pode não ter valor algum.

O problema dessa primeira forma de rejeitar a EC, em suas duas variantes, é que a democracia deliberativa pressupõe ela própria, como vimos na seção 1, uma tese ontológica como esta: ela supõe a existência de um padrão de justiça independente ao menos parcialmente, sendo que esse padrão é conhecível. Isto é precisamente o que distingue a discussão da barganha e dá sentido à própria prática de ofertar razões e argumentos e, portanto, deve ser aceita por qualquer defensor da democracia deliberativa (ESTLUND, 1993a, pp. 1.437-1.444, pp. 1.448-1.453).²⁸ Não é obviamente fácil justificar positivamente tal tese ontológica. Uma vez que é impossível provar a verdade da negação de uma declaração existencial como essa, aqueles que fazem tal declaração têm o ônus de fornecer provas e evidências.²⁹ A resposta deles dependerá claramente da sua visão metaética, e eu não vou expor aqui alguns dos argumentos apresentados. Não obstante, ainda admitindo as dificuldades em estabelecer a verdade da tese, observem que, se nós a rejeitamos, uma parte significativa da nossa prática política seria inútil e absurda, e todo o discurso sobre legitimidade política também seria, se for compreendido como algo mais do que um apoio subjetivo para uma estrutura ou cenário particular. Entretanto, meu argumento aqui não é sobre a verdade ou falsidade da tese ontológica da EC, mas é apenas o de mostrar que um defensor coerente da democracia deliberativa não pode renunciar a essa tese e, portanto, não pode rejeitar a EC por essa primeira razão.

B) A recusa da interpretação fraca da segunda tese básica

A segunda maneira de rejeitar a EC é recusar a interpretação fraca da tese epistemológica exposta acima. Recusando a interpretação forte pelo questionamento da aplicabilidade do CJT, como de fato o fizemos, não é o bastante, porque nesse caso a EC Fraca ainda permanece. Enquanto rejeitar a EC Fraca implica também rejeitar a Forte, o contrário não se passa da mesma forma. Agora, como poderíamos rejeitar a EC Fraca? Lembrem-se, primeiro, de que dizer que o procedimento A tem valor epistêmico, significa que: 1) tal procedimento é epistêmico em algum grau, ou seja, está apto a nos levar a saber a resposta correta a uma questão particular, e que 2) é mais confiável em geral para levar-nos à resposta correta do que outros procedimentos (B e C), o que significa dizer que seus resultados têm mais probabilidade de estarem corretos do que os resultados fornecidos por B e C. Então, para rejeitar tal declaração, podemos sustentar que B ou C têm maior valor epistêmico, ou que não estamos capacitados para saber qual deles o possui, ou, finalmente, que nenhum deles o tem. Existem, então, quatro estratégias possíveis para recusa da EC Fraca: i) sustentar que a barganha (negociação política) tem maior valor epistêmico do que a discussão ou a votação; ii) sustentar que a votação pura tem mais valor epistemológico do que a discussão ou barganha; iii) sustentar que não estamos capacitados para saber qual delas tem valor epistêmico; ou iv) afirmar que nenhuma delas tem valor epistêmico.

A primeira estratégia é absurda: uma vez que a barganha não pode conceitualmente ter valor epistêmico, pois, como se supõe, não existe padrão independente de justiça sobre as questões que negociamos. A barganha não é, em absoluto, epistêmica. Tudo o que podemos saber por meio de um procedimento como esse são os interesses puros ou desejos daqueles que tomam parte nela. Por outro lado, a segunda estratégia também soa bastante implausível. Para afirmar que a votação pura tem mais valor epistêmico do que a deliberação democrática, deveríamos defender e justificar com algo como o CJT e dizer, ao mesmo tempo, que a deliberação – a troca de razões e argumentos – não só não pode prover maior valor epistêmico, mas, ainda por cima, que ela, de fato, reduz o valor epistêmico da votação pura.

Em outras palavras, deveríamos solucionar todos os problemas de aplicabilidade do CJT, rejeitar as quatro razões em favor do valor epistêmico da deliberação examinado antes e acrescentar que o raciocínio e a argumentação coletivos agravam a prática da votação. Mas isso é implausível. Parece, em vez disso, que, se nós fossemos capazes de solucionar os problemas de aplicação do CJT, a EC Forte estaria correta, porque a troca de informações, razões e argumentos que acontece antes da votação só pode ser epistemicamente positiva.³⁰

A terceira estratégia é mais interessante, e poderíamos tentar aplicá-la ao menos de duas maneiras. Admitindo que tanto a deliberação democrática quanto a votação pura (em algumas circunstâncias especiais) são procedimentos epistêmicos (condição 1 para se ter valor epistêmico) e, no entanto, verificar que, em alguns casos, a deliberação parece mais confiável, mas, em outros, é melhor (mais confiável) votar diretamente, sem deliberação prévia, por causa dos perigos da persuasão retórica e da manipulação. Com efeito, a persuasão irracional e a manipulação são dois elementos concernentes a um modelo de barganha e eles diminuem, por definição, a confiabilidade epistêmica de um cenário particular. Se é assim, poderíamos dizer que não somos capazes de saber qual desses procedimentos é, em geral, o mais confiável (condição 2 para se ter valor epistêmico). Mas as circunstâncias sob as quais a votação pura é mais confiável do que a deliberação democrática sempre mostram uma falha, no cenário real, em reproduzir o modelo ideal da democracia deliberativa. Disso resulta que temos que comparar a confiabilidade de modelos ideais, e não de cópias reais medíocres, ou, menos ainda, a confiabilidade de um modelo ideal *versus* aquela de uma cópia real medíocre de outro modelo. Os problemas relativos aos cenários reais são apenas obstáculos na aplicação de um ideal regulador, mas não razões contra ele.

Finalmente, poderíamos tentar a quarta estratégia. Se admitirmos que a deliberação é um processo epistêmico – e me parece razoável fazê-lo – e se admitirmos também que ela é, em geral, mais confiável do que a votação pura – e isso também me parece razoável –, como podemos argumentar que nenhum dos proce-

dimentos de tomada de decisão democráticos tem valor epistêmico? A única maneira, até onde posso ver, é afirmar que existe um procedimento não democrático muito mais confiável do que a deliberação, que torna ridícula a confiabilidade da deliberação democrática. Em outras palavras, poderíamos afirmar que a deliberação pode produzir inúmeros resultados desastrosos, que poderiam ser evitados se utilizássemos um procedimento não democrático, evitando, assim, a ação de atribuir valor epistêmico à deliberação. Essa estratégia, no entanto, ignora o fato de que a tese epistemológica restringe a comparação da confiabilidade aos procedimentos democráticos. Tal restrição não é uma cláusula arbitrária para manter a verdade da tese a qualquer custo. Como afirmei anteriormente, a EC é orientada para justificar a democracia deliberativa num quadro democrático, ou seja, ela pressupõe a legitimidade da própria democracia.

Não obstante, este último ponto indica algo muito importante: a plausibilidade de alguma tendência elitista na lógica epistêmica e a necessidade de também adotar uma justificação intrínseca da democracia deliberativa como complemento da justificação epistêmica e instrumental. Isso é o que quero explorar em detalhes na próxima seção. Até agora, podemos concluir que qualquer rejeição plausível da EC da democracia deliberativa acaba por desafiar ou o valor da deliberação ou o valor da democracia. Se estou certo, então, um defensor coerente da democracia deliberativa deveria também concordar com a EC.

5. A tendência para o elitismo e a justificação da democracia deliberativa

Um dos principais temores a respeito da EC da democracia é que ela possa nos conduzir a uma visão elitista (ESTLUND, 1993a, 1.464ff, e 1993b). E isso é verdade. Vimos que a legitimidade política depende, de forma significativa, da confiabilidade do processo de tomada de decisão usado para encontrar ou produzir as decisões substantivamente certas. Uma vez que alguns agentes são mais informados do que outros, tal confiabilidade aumenta dramaticamente a ponto de o processo de decisão ficar restrito ao mais esperto e bem informado. Lembrem-se, primeiro, de

que, de acordo com o CJT, existem duas maneiras de aumentar a probabilidade da justeza de uma decisão particular: aumentar o número de participantes ou aumentar a competência epistêmica média. A alternativa mais eficiente é indubitavelmente a última (ESTLUND, 1993b, p. 95). Segundo, além do CJT, é razoável pensar que, se nós restringirmos a participação na deliberação apenas ao mais experiente e mais capaz de produzir uma sólida argumentação, a probabilidade de a decisão final estar correta é mais alta do que se abríssemos a deliberação para todos. Em outras palavras, um processo deliberativo é epistemologicamente mais confiável se for restritivo (e, portanto, menos inclusivo).

Desse modo, seria possível sustentar que a EC da democracia deliberativa aumenta uma tendência ao elitismo, posto que favorece restrições ao acesso ao processo de tomada de decisão (ESTLUND, 1993a, pp. 1.463-1.464, 1993b, p. 71, 1997, pp. 181-183, e 2000, p. 123; BOHMAN, 1996, pp. 3 e 111; SANDERS, 1997, pp. 354-359; GOODIN e LIST, 2001, 280 fn 13; DRYZEK, 2001, p. 655). Se estivéssemos preocupados somente com a qualidade substantiva das decisões políticas, e uma vez que a restrição elitista aumenta a probabilidade de produzir decisões corretas, a legitimidade política necessária do elitismo democrático. Poderíamos, então, concordar que as instituições representativas seriam uma forma de filtrar as pessoas que não estão aptas a participar da tomada de decisão. Assim, a divisão do trabalho pode ser útil não apenas para superar as dificuldades quanto ao número de pessoas envolvidas e à complexidade da participação direta, mas pode também funcionar como algo similar à seleção política natural, seguindo determinados princípios de distinção (MANIN, 1997). As instituições representativas elitistas poderiam maximizar a qualidade deliberativa dos processos de tomada de decisão política, como a deliberação nas cortes dos tribunais supostamente o faz, levando-nos a um sistema elitista democrático de excelência, sendo a legitimidade democrática garantida ainda por eleições periódicas via sufrágio universal.

Estlund (1993b, p. 72) analisou esse problema minuciosamente, denominando tal posição como “Autoritarismo Epistêmico Normativo”. Como ele afirma, esse autoritarismo compreende três doutrinas:

1. A Doutrina Cognitivista: reivindicações políticas normativas (ao menos com frequência) são verdadeiras ou falsas.
2. A Doutrina Epistêmica Elitista: Algumas pessoas (relativamente poucas) conhecem a verdade política normativa de forma significativa melhor do que outras.
3. A Doutrina Autoritária: O conhecimento político normativo dos que conhecem essa verdade é uma razão moral forte para que eles mantenham o poder político.

Como vimos, a primeira doutrina é pressuposta pela própria EC, portanto, ela não pode ser rejeitada. A segunda é empírica, mas difícil de negar. Entretanto, ela não deve ser confundida com a reivindicação normativa na diferenciação do tratamento ou consideração e respeito, uma vez que uma reivindicação empírica nunca pode implicar uma normativa. A negação dessa segunda doutrina significa afirmar que todos nós temos a mesma competência epistêmica, que somos “iguais quanto à experiência e ao conhecimento que possuímos em assuntos ligados à moral e à política”. Isto é, para dizer a verdade, sem dúvida alguma, falso. Mesmo se nós todos tivermos as mesmas capacidades epistêmicas – a mesma possibilidade de ter uma compreensão semelhante dessas questões e assuntos –, teríamos, na verdade, diferentes entendimentos, por causa da diversidade das informações disponíveis e das percepções pessoais. Então, falta-nos evidências em ambas as direções.³¹ De qualquer modo, acho que não podemos duvidar razoavelmente quanto a essa reivindicação empírica elitista. Todas as nossas intuições e práticas apontam nessa direção.

O problema do elitismo autoritário é, claro, o passo das primeiras duas doutrinas para a terceira. Podemos pensar em ao menos três argumentos contrários a esse passo e, contrários, então, à concepção elitista. Primeiro, como afirma Estlund (1993b, pp. 84-89), a concepção elitista deve responder ao desafio de “quem conhecerá os conhecedores?”. Isso, se algumas pessoas são responsáveis por tomar decisões políticas por causa do seu melhor conhecimento, sabedoria e capacidade, como as pessoas que não compartilham desse conhecimento, dessa sabedoria e dessas capacidades identificam o mais experiente? Seguramen-

te não podem fazê-lo. Elas não serão capazes, seja de reconhecer as particularidades de caráter necessárias para serem avaliadas de modo diferenciado, nem de verificar se aqueles que tomam decisões estão escolhendo aquelas pessoas que são igualmente justas para todos.³² Esse problema é ainda mais dramático por causa da discordância razoável. Pessoas discordam com razoabilidade sobre questões políticas controversas. Além disso, até mesmo pessoas mais sábias e capazes discordam sobre essas questões. Portanto, “um suposto conhecedor pode ser desafiado por algumas pessoas bem arrazoadas e, nesse sentido, o conhecimento não pode dar legitimidade moral ao poder político” (ESTLUND, 1993b, p. 94). Se esse argumento for correto, então, a possibilidade de incremento das instituições elitistas representativas (eleitas) era apenas uma miragem. E o que era elitismo democrático rapidamente se transforma em um elitismo não democrático. Grosso modo, se não confiamos nas pessoas para tomarem decisões políticas, então, não podemos confiar nelas para eleger representantes adequados.

Contudo, em minha opinião, esse primeiro argumento não é suficiente para rejeitar o elitismo político. Com efeito, temos vários problemas para identificar quem são os conhecedores. Mas é provavelmente mais fácil conhecer aqueles que não são. Portanto, podemos manter restrições ao acesso aos processos de tomada de decisão política. Embora não possamos conhecer quem são os 0,1% dos mais sábios que nos governam, podemos certamente identificar os mais ignorantes e incapazes, 20% ou 10%, e deixá-los fora dos processos políticos. Talvez, aqueles que não concluíram ou não fizeram o colegial ou os que tenham um QI de menos de 80 são menos confiáveis para tomar decisões políticas certas, e deveríamos deixá-los de fora. Talvez pudéssemos fazer o mesmo com 50% da população. Por que isso seria desonesto ou injusto? Acho que certamente seria.

Permitam-me explorar dois outros argumentos. O segundo argumento para rejeitar o elitismo político é proporcionado pelo pensamento liberal clássico: a questão não é apenas a de saber “quem conhece os conhecedores”, mas também a de conhecer “quem controla aqueles que governam”. Mesmo se pudéssemos selecionar as pessoas mais sábias e mais capazes para governar,

como poderíamos ter certeza de que elas irão tomar as decisões certas, e não promover seus próprios interesses privados? Podemos estabelecer, seguindo a solução liberal clássica, mecanismos de *checks and balances*, como a divisão do poder, *bicameralism*, revisão jurídica, etc. Mas isso não seria suficiente se todas essas instituições forem integradas pelos mais sábios! Como pode o resto de nós estar protegido contra uma conspiração tácita ou explícita da parte de todos os que estão “autorizados” a manter o *status quo* e a manter o poder em suas mãos? E mais, não existem soluções de equilíbrio disponíveis para evitar o risco de dominação. Quando decisões políticas, incluindo aquelas sobre questões básicas, estão envolvidas, alguém tem que tomar a decisão final.³³ Mas esse segundo argumento ainda não é suficiente. Notem que o risco de ter um governo sem controle aumenta quando o número dos envolvidos no governo diminui. Quanto mais as pessoas se engajarem na política, menor a chance de conspiração.³⁴ Então, o elitista poderia dizer, como antes, que o que ele pretende é deixar de fora apenas uma pequena parte da população. Se 80% das pessoas estiverem engajadas na política, poderemos ter garantias suficientes contra conspirações.

Entretanto, o problema não é tanto o risco de conspiração, mas, sim, de dominação. Deixar uma parte da população fora de processos de tomada de decisão, mesmo que seja uma pequena parte, implica que essa parte será dominada por aqueles que permanecerem dentro.³⁵ Ser dominado não implica ser realmente oprimido, perseguido ou sofrer interferências, mas estar em uma situação que torne isso possível. E isso nos conduz ao terceiro argumento. Para rejeitar o elitismo político, precisamos encontrar, em valor intrínseco no processo democrático, algo que o faça valer, independentemente do seu valor epistêmico ou instrumental (ESTLUND, 1993b, p. 82). Democratas deliberativos geralmente concordam em atribuir tal valor à democracia deliberativa: eles fazem referência, usando diferentes termos, a algo como “igual autonomia política” (CHRISTIANO, 1997, pp. 258-262, e 2004, 269ff; COHEN, 1996; BRIGHOUSE, 1996; BOHMAN, 1996, Cap. 3, e 1997; NINO, 1996, p. 117; GUTMANN e THOMPSON, 1996, Cap. 8; GAUS 1996, pp. 246-257; e ESTLUND 2000a), algo baseado no princípio de igual consideração e preocupação, ou igualdade básica, ou ainda dignidade humana.

Dizer que a democracia deliberativa é um processo que promove esse valor intrínseco significa que ela é procedimentalmente justa para com as reivindicações de todos (ESTLUND, 1997, pp. 189-198, e 2000a, 140ff). Uma vez que o processo é democrático, ele promove inclusão. Na medida em que ele é governado pela força dos argumentos, e não por qualquer consideração particular, privada ou egoísta, ele trata todos os participantes imparcialmente e incrementa a imparcialidade em seus resultados. Finalmente, a democracia deliberativa confere atenção não apenas aos interesses ou preferências das pessoas (como fazem a barganha ou a votação), mas também às razões e aos argumentos dados pelas pessoas em favor de suas propostas. Assim, ela trata as pessoas como portadores de razão, capazes de articular racionalmente seus pontos de vista políticos. Uma vez que a democracia deliberativa permite a todos se expressarem politicamente, ela é mais sensível às pessoas como agentes razoáveis e autônomos. A autonomia pública aqui significa a capacidade de perseguir objetivos racionais livremente escolhidos ou, fazendo um paralelo com a noção individual, de perseguir seus próprios planos de vida política. Se a autonomia privada não significa escolher arbitrariamente, como que por capricho, mas, sim, escolher deliberadamente, como uma questão de razão, a autonomia pública não significa escolher com base em meros interesses ou desejos, mas com base na razão pública. Portanto, a democracia deliberativa é mais apropriada para respeitar e promover o valor da autonomia política do que outros modelos baseados na barganha ou na votação pura, pois ela conceitualmente pressupõe que os participantes são politicamente autônomos, o que lhes permite desenvolver essa autonomia.³⁶

A deliberação democrática é baseada em razões públicas. Essa mera característica a torna apta para uma justificação instrumental que enfatize seu valor epistêmico diante de outros processos democráticos. Mas a torna também apta para uma justificação intrínseca em termos de um princípio básico de igual consideração e respeito perante outras alternativas não democráticas. Portanto, a ideia da razão pública promove tanto a justiça quanto a igual autonomia política. Acho que podemos concluir não só que a justificação epistêmica e intrínseca são

ambas exigidas pela deliberação, mas que também uma implica a outra.³⁷ Alguma espécie de divisão do trabalho está em ação aqui. Os valores intrínsecos justificam a democracia em geral e os valores instrumentais e epistêmicos justificam a deliberação democrática. Ambos buscam, conjuntamente, justificar a democracia deliberativa.

6. Conclusão

Revisitei neste ensaio a concepção epistêmica da democracia deliberativa. O que procurei argumentar é que, primeiro, um democrata deliberativo coerente tem muito boas razões para defender a concepção epistêmica, porque o âmago do ideal da democracia deliberativa pressupõe implicitamente aquilo que é reivindicado por essa concepção (e que a EC não é tão desarrazoada como alguns parecem pensar). Em segundo lugar, procurei mostrar que, mesmo que a visão epistêmica esteja certa, ela não pode, contudo, ser a única justificção da democracia deliberativa, pois a preocupação epistêmica nos coloca em uma trilha elitista, que deve ser recusada a fim de defender a própria democracia. Por isso, temos de reconhecer alguns valores intrínsecos nos processos deliberativos democráticos. Nesse sentido, o quadro tradicional de abordagem dessa questão é absolutamente enganoso. Não existe dilema entre as justificções intrínseca e instrumental da democracia deliberativa. O problema crucial está em solucionar o paradoxo dos dois valores que se implicam mutuamente e que podem estar, ao mesmo tempo, em conflito. Mas essa é uma outra história. De qualquer forma, se eu estiver errado em todas essas conclusões, e bem pode ser o caso, seremos sempre capazes de, juntos, procurar alcançar a verdade por meio, acredito eu, da deliberação.

Notas

¹ Versões diferentes deste trabalho foram apresentadas na *Workshop* de Filosofia Legal da Universidade Pompeu Fabra de Barcelona, em abril de 2005; em um Seminário na *Universitat Oberta de Catalunya*, Barcelona, em maio de 2005; na Exposição Especial *Deliberative Democracy and its discontents*, no 22º Congresso Mundial da IVR, realizado em Granada, Espanha, em maio de 2005; no Seminário Internacional de Filosofia do Direito de Vaquerías, Córdoba, Argentina, em setembro de 2005; e, finalmente, no Grupo de Discussão da Jurisprudência, na Universidade de Oxford, em novembro de 2005. Agradeço a todos os participantes desses eventos pelos seus comentários úteis e inteligentes que me ajudaram a aprimorar este trabalho. Quero, também, agradecer em especial a Jorge Rodríguez, Roberto Gargarella e Samantha Besson, que fizeram uma leitura rigorosa do primeiro rascunho deste trabalho e fizeram com que eu notasse e corrigisse diversos erros. Finalmente, agradeço a Jillian Reynolds pelo aconselhamento linguístico que recebi na tradução para a língua inglesa.

² Para uma distinção explícita entre deliberação e negociação, ver (SUNSTEIN, 1988, COHEN, 1989a; GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004; BOHMAN, 1998; PETTIT, 2003). Para uma distinção explícita entre deliberação e votação pura, ver (MANIN, 1987; SUNSTEIN, 1988 e 1991; COHEN, 1989a e 1998; GUTMANN e THOMPSON, 1996, pp. 1-4, e 2004, pp. 13-21; BOHMAN, 1998, p. 400).

³ Se tivéssemos uma racionalidade perfeita, nenhuma restrição de tempo e custos e pudéssemos nos engajar em um processo deliberativo em andamento, o consenso em torno da proposta certa seria esperado como resultado do processo inteiro (MANSBRIDGE, 1983 e 1992, p. 36; COHEN, 1989a; SUNSTEIN, 1988 e 1993; GAUS, 1996 e 1997a; ESTLUND, 1997; BOHMAN 1998). Alguns democratas deliberativos têm negado isso, afirmando que o consenso é um ideal por demais exigente, uma vez que não parece razoável esperar que todos os participantes possam chegar a um acordo quando se trata de algumas questões particularmente controversas. Processos deliberativos, afirmam eles, devem necessariamente ser concluídos pela votação e pela regra da maioria (MANIN, 1987, p. 359; GUTMANN e THOMPSON, 1996, pp. 52-94; WALDRON, 1999a, pp. 91-93, e 1999c; GOODIN, 2003, p.1; BESSON, 2003). Entretanto, em minha opinião, esse argumento é enganoso. Afirmar que processos deliberativos *necessariamente* são concluídos por votação certamente é verdadeiro até o ponto em que processos reais estejam envolvidos, por causa do pluralismo e da divergência profunda (e razoável). Na verdade, podemos admitir, a divergência é uma das circunstâncias da política real (WALDRON, 1999a, pp. 101-103). Podemos até admitir que existem algumas divergências razoáveis produzidas por aquilo a que Rawls chamou de “ônus do julgamento” (RAWLS, 1993, pp. 54-58), e também que as divergências em geral (razoáveis ou não razoáveis) contribuem para a qualidade da deliberação. Quanto mais diferentes são as razões e preferências a serem contrastadas na discussão, maior é a qualidade deliberativa da decisão final sob condições reais (MANIN, 1987, pp. 352-357; SUNSTEIN, 1993, pp. 24 e 253; GUTMANN e THOMPSON, 1996, pp. 1 e 41; CHRISTIANO, 1997, pp. 249-250; WALDRON, 1999a, pp. 105-106). Mas tudo isso nada tem a ver com o fim do processo ideal. O que explica, do meu ponto de vista, que alguns autores (como Rawls ou Waldron) insistam em encontrar divergências profundas e razoáveis na situação ideal é que eles estão pensando em um mundo ideal menos utópico do que eu, isto é, um mundo caracterizado por condições ideais menos exigentes, desde que esses mundos ideais possam ser classificados de acordo com o grau de idealização envolvido. Aceitando que isso seja logicamente possível, não vejo vantagens em fazê-lo, uma vez que a razão pela qual ideais regulativos têm valor e utilidade é precisamente porque estão em acentuado contraste em relação às misérias da realidade – para superar, nesse caso, o ônus do julgamento – com o fim de nos lembrar permanentemente qual é o mundo para o qual gostaríamos de caminhar. Se é assim, então um processo deliberativo ideal que sempre alcança um consenso racional e razoável só pode ser rejeitado com base em algum tipo de pluralismo ontológico de valores, e isso não é o que esses autores estão procurando afirmar. Embora essa seja certamente uma

possibilidade não explicitamente excluída pela principal literatura existente, ela não será explorada aqui, por ser completamente irrelevante para o meu argumento.

⁴ Pelo menos na medida em que a racionalidade substantiva (racionalidade dos fins últimos) esteja envolvida. É claro que isso não afeta o raciocínio instrumental, mas esse tipo de razão técnica não é o único que se espera que seja produzido e utilizado em uma situação deliberativa. Ver também a nota 7.

⁵ Em outras palavras, sob uma abordagem construtivista, como aquela defendida, por exemplo, por Nino, poderíamos dizer que o que é certo é o que as pessoas, diante de circunstâncias ideais (que podiam garantir, por exemplo, imparcialidade), escolheriam. De acordo com a abordagem epistêmica de Nino, por exemplo, “a verdade moral é constituída pela satisfação dos pressupostos formais ou procedimentais de uma prática discursiva dirigida para a obtenção de cooperação e para a tentativa de evitar conflitos”; e “a decisão e a discussão intersubjetiva é o processo mais confiável para se ter acesso à verdade moral, uma vez que a troca de ideias e a necessidade de se justificar perante outros não apenas amplia o conhecimento de uma pessoa e revela defeitos no raciocínio, mas também ajuda a satisfazer o requisito da atenção imparcial aos interesses de todos os envolvidos” (NINO, 1996, pp. 112-113). Note, no entanto, que o apelo às condições ideais para a definição do ideal regulatório da democracia deliberativa não implica necessariamente essa abordagem construtivista. Pode-se afirmar, em uma abordagem realista, que o que é certo é também logicamente independente do procedimento ideal. Assim, o que as pessoas sob condições ideais fazem é apenas *destacar*, e não *decidir*, o que é certo. Para uma crítica do procedimento ideal que se constitui em padrão, ver (BOHMAN, 1998, 402 ff).

⁶ Aquelas posições – isto é, ceticismo ou não cognitivismo radical –, que não podem prover um critério de validade intersubjetiva que atenda ao requisito da independência parcial dos desejos e preferências das pessoas, estão excluídas. Assim, embora a questão metaética seja parcialmente irrelevante, não é tão irrelevante quanto autores como Waldron pensam (WALDRON, 1999a, cap. 8).

⁷ Examinemos um caso paradigmático. Se quisermos repartir certa quantidade de sorvete e tivermos, então, que decidir o gosto do sorvete antes de comprá-lo, cada preferência ou desejo pessoal estarão, de modo relevante, em pauta em um contexto no qual não há padrão de justiça intersubjetivo. Suponha que nossas preferências estejam em conflito porque você prefere chocolate e eu prefiro baunilha. Podemos, então, negociar. Posso prometer-lhe, por exemplo, que se você aceitar escolher o sorvete de baunilha eu vou pagar por ele. Ou você pode ameaçar-me dizendo que “se eu não escolher o sorvete de chocolate eu irei para casa (sozinho)”. Mas parece muito estranho dizer que podemos discutir por causa de um sabor ou outro – uma vez que podemos apresentar razões em favor de um deles. O caso muda de figura quando, após seis dias consumindo sorvete de chocolate, eu digo “olhe, isso é injusto, nós sempre escolhemos chocolate e nunca baunilha. Seja razoável e vamos escolher baunilha hoje”. Em tal caso, estou certamente discutindo (ou implicitamente pressupondo alguns argumentos), mas eu estou também fazendo apelo a um certo padrão de justiça. O crítico poderia dizer que tal padrão é válido somente na medida em que seja aceito pelos participantes e, portanto, ele não é independente de suas crenças, preferências ou desejos. Mas isso seria perder o foco da questão. É claro que um cético à maneira de Hume pode também supor que a deliberação é possível ao se considerar as relações de meios e fins, como o próprio Hume aceitou. Se uma comunidade compartilha de alguns valores determinados, seus membros podem discutir e deliberar sobre como alcançar e maximizar aqueles valores. Mas o ponto significativo da democracia deliberativa é o de que a deliberação sobre fins e valores é possível e significativa – que é possível apresentar razões em favor de mostrar que o aborto está certo ou errado, que os direitos sociais deveriam ser protegidos ou não, em termos de justiça, etc. Em outras palavras, a ideia de moral e deliberação política pressupõe que podemos resolver, pelo menos de modo ideal, nossas divergências sobre os próprios padrões de justiça.

⁸ Para essa interpretação de Rousseau, ver (SHKLAR, 1985, pp. 18-20, e pp. 179-186; MANIN, 1987, pp. 345-347; SUNSTEIN, 1988). Outros defenderam, entretanto, uma interpretação deliberativa de seus trabalhos: ver (COHEN, 1986b, pp. 288-292; PETTIT, 2003, p. 140).

⁹ Os cidadãos podem votar de acordo com suas opiniões sobre o que é o bem comum, como no modelo de Rousseau, ou de acordo com seu próprio interesse subjetivo, como em muitas teorias econômicas da democracia. Não obstante, o modelo rousseauiano está fundado em uma certa concepção epistêmica de democracia (de votação pura nesse caso) – uma visão que nega o valor epistêmico da deliberação mas o concede ao voto (sem deliberação), enquanto a teoria econômica da democracia compartilha com a teoria pluralista (e com todas as outras teorias baseadas no ideal da barganha) a negação da existência do bem comum ou de qualquer outra noção equivalente de justiça, verdade moral, etc. E, dessa forma, rejeita a concepção epistêmica, porque não há nada para conhecer, salvo os desejos do eleitorado (SUNSTEIN, 1985, p. 32, e 1988; COHEN, 1986a, 26ff; ESTLUND, 1993a e 1993b).

¹⁰ Podemos encontrar algumas circunstâncias nas quais seria melhor (em termos epistêmicos) para os cidadãos efetuarem seus votos diretamente, sem qualquer deliberação prévia. Esse é o caso, por exemplo, de quando estamos absolutamente seguros de que a qualidade deliberativa da comunicação será tão baixa caso nela nos engajemos, que temos mais chances de tomar a decisão certa se bloquearmos essa comunicação. Mas notem que essas deveriam ser condições muito extremas, como ameaças gravíssimas, assimetria absoluta na distribuição da informação, grande desrespeito mútuo e outras circunstâncias que tornam a participação na deliberação sem liberdade ou sem valor. De todo modo, seria o caso de uma falha empírica da aplicação do ideal deliberativo.

¹¹ É claro que essa pressuposição depende da minha caracterização da EC. Alguém poderia sustentar, em vez disso, que a EC defende a superioridade epistêmica da democracia deliberativa com relação a qualquer outro processo de tomada de decisão política (incluindo os não democráticos). Nesse caso, como irei expor abaixo, a EC estaria ameaçada por fortes tendências elitistas que podem torná-la, ao final, incompatível com a democracia. De qualquer modo, essa alternativa não reflete, a meu ver, as reivindicações atuais feitas pelos democratas deliberativos epistêmicos. Eles parecem supor que a democracia já esteja justificada (talvez por outras razões intrínsecas) diante das formas não democráticas de poder político, ou seja, que o contexto no qual eles estão fazendo seu trabalho é o da teoria da democracia. E, portanto, que a EC fornece uma justificação para a democracia deliberativa perante outros ideais democráticos.

¹² Os insumos de um processo deliberativo podem ser crenças sobre o que é certo de se fazer em um caso particular ou declarações sobre qual proposta possui preferência. É claro que as crenças e preferências não são a mesma coisa. Para começar, elas têm uma qualificação ilocucionária diferente e não podem, por conseguinte, serem reduzidas umas às outras. Não obstante elas estão intimamente inter-relacionadas sob algumas pressuposições de racionalidade: do ponto de vista individual, dizer que “eu creio que a proposta A está certa e que as outras estão erradas” implica que “eu deveria preferir a proposta A às outras” e, se eu sou racional, eu certamente o farei, contabilizando essa preferência como desejo, pelo menos de segunda ordem. É claro que, na realidade, eu posso de fato ter outras preferências ou desejos, até mais fortes ou sobrepujantes. Isso significa apenas que, se as pessoas são racionais, elas deveriam preferir aquelas propostas políticas que acreditam serem certas àquelas que acreditam serem erradas. E isso é o bastante para caracterizar o modelo ideal, uma vez que funciona em circunstâncias idealizadas (MARTÍ, 2004, Cap. 2). Se é assim, podemos afirmar que as crenças e preferências são ambas insumos do processo deliberativo. Neste trabalho, farei referência mais às crenças, posto que o modelo epistêmico parece requisitá-las.

¹³ Como demonstra corretamente Gaus, é muito difícil chegar a alguma razão conclusiva para demonstrar que a democracia deliberativa, ou qualquer outra, é o processo mais confiável em

termos epistêmicos (GAUS, 1997b, pp. 277-281). De toda forma, podemos enfraquecer a tese e argumentar apenas que “nenhum método para a resolução de disputas morais pode ser apontado, sem qualquer dúvida razoável, como sendo epistemologicamente melhor do que a democracia” (GAUS, 1997b, p. 282).

¹⁴ Embora essa frase de Cohen se refira a condições hipotéticas (“se eles pudessem”), e isso pudesse sugerir que não necessitamos de deliberação real em absoluto, na verdade podemos dizer que os processos deliberativos democráticos reais legitimam seus resultados mesmo quando o desacordo persiste e o processo necessite terminar com uma votação.

¹⁵ Outras justificações instrumentais, que têm de fato sido apresentadas por alguns autores, consistem em i) afirmar que a política deliberativa parece mais legítima do ponto de vista dos cidadãos, uma vez que eles foram capazes de participar do processo, revelando e defendendo publicamente seus pontos de vista em um contexto de respeito mútuo, ou em ii) reconhecer os efeitos positivos da deliberação sobre os participantes em termos de educação política, virtudes públicas, etc. (CHRISTIANO, 1997, 244ff). Para algumas dessas justificações, ver (MANNIN, 1987, pp. 354 e 363; MANSBRIDGE, 1992, p. 36; ESTLUND, 1993b, p. 82; COHEN, 1998, pp. 186-187; ELSTER, 1998a, p. 11; GARGARELLA, 1998, p. 261). Mas, como apontou Estlund, “a justificação da autoeducação é demasiado tênue para amparar a esperança dos cidadãos baseada em sua ação como participantes democráticos. Sem outras razões públicas para um sistema democrático que não a do autodesenvolvimento, faltarão provavelmente aos cidadãos razões e motivação para forma de atividade que seria educativa.” (ESTLUND, 1993b, p. 84).

¹⁶ Christiano inclui uma terceira maneira de justificar a democracia deliberativa – aquilo que ele chama de justificação política –, que afirma que ela (a democracia deliberativa) é uma condição necessária e suficiente da justificação política dos resultados do processo (CHRISTIANO, 1997, pp. 245-246, pp. 262-274). Embora essa afirmação tenha a ver com a idealização que alguns autores esboçaram em sua descrição do modelo, não sou capaz de ver por que tal concepção está no mesmo nível das outras duas, ou por que elas são mutuamente exclusivas. A meu ver, e parte do argumento de Christiano tende a mostrar isso, essa terceira justificação é ou uma especificação da justificação instrumental ou da intrínseca.

¹⁷ Gutmann e Thompson (2004, p. 5), por exemplo, afirmam explicitamente que “os participantes (de uma deliberação) não discutem em prol do argumento; eles não discutem mesmo em prol da própria verdade”. Eles também apontam que “qualquer teoria adequada deve reconhecer ambos (os pontos de vista instrumentais e expressivos da deliberação)” (p. 22) e admitem, na mesma página, que “o ponto de vista instrumental nos lembra que, porque os trunfos da tomada decisão política são corretos e porque a deliberação é uma atividade que demanda tempo, um processo deliberativo deveria contribuir para o cumprimento da função política central de se tomar boas decisões e fazer boas leis.”

¹⁸ Estlund atribui corretamente a defesa do procedimentalismo puro a Robert Dahl – embora Dahl não seja um democrata deliberativo –, e hesita em estender esse rótulo a Joshua Cohen e Thomas Christiano (ESTLUND, 1997, p. 176 e fn 5). E ele faz bem em não estar seguro. Ambos são casos fáceis, a meu ver, de uma posição mista que combina valores intrínsecos com valores instrumentais. Por outro lado, ele atribui aquilo que chama de teoria da correção (o procedimentalismo epistêmico puro) a Rousseau, mas nem ele era um democrata deliberativo (ESTLUND, 1997, 181ff; CHRISTIANO, 1997, p. 245).

¹⁹ Para uma discussão a respeito dessa questão, ver (MARTÍ, 2004, Cap. 4, 2005).

²⁰ A questão sobre o procedimento implicitamente inclui também uma terceira questão sobre quem é a autoridade, e a versão completa deveria ser expressa da seguinte maneira: quem e como pode legitimamente tomar decisões políticas? Sobre a noção de autoridade legítima referente aos temas em análise, ver (CHRISTIANO, 2004).

21 Critiquei essa posição em outro lugar (MARTÍ, 2005), mas por diferentes razões que não são aqui relevantes.

22 Pelo que sei, a única exceção é (NINO, 1996, pp. 127-128).

23 Esperava-se que esse teorema fosse aplicável aos membros dos júris nos julgamentos. O precedente pode ser encontrado em (ROUSSEAU, 1762, Livro Quatro, Cap. 2). Para a recepção moderna, ver (BLACK, 1958, pp. 162-165; GROFMAN, OWEN e FELD, 1983, pp. 261-278; KOR-NHAUSER e SAGER, 1986; COHEN, 1986a, 35ff; GROFMAN e FELD, 1988; MCLEAN e HEWITT, 1994, pp. 32-54; AUSTEN-SMITH e BANKS, 1992 e 1996; ESTLUND, 1992b, pp. 92-94, e 1997; GOODIN e LIST, 2001, pp. 283-288; GOODIN e ESTLUND, 2004). Prova acessível disso encontra-se em (ESTLUND, 1994b).

24 Uma terceira razão é sugerida pelos próprios Goodin e Estlund e constitui o principal argumento do trabalho deles: "sabendo que o resultado democrático foi de 60 a 40, temos então de decidir qual possibilidade é mais credível. Deve-se dar mais crédito ao fato de que nesse tipo de caso o eleitor médio tenha 60 por cento de probabilidade de escolher corretamente (...)? Ou deve-se dar mais crédito ao fato de que o eleitor médio nesse tipo de caso tenha apenas 40 por cento de probabilidade de escolher acertadamente (...)?" (GOODIN e ESTLUND, 2004, p. 140). Mas veja a nota 25.

25 Além do mais, os problemas dos desvios sugerem que se essa quarta condição não pode ser atendida é, em parte, devido à falha na realização da segunda condição (a independência dos eleitores), uma vez que o ônus do julgamento e as distorções desse tipo são causados por interdependências (GOODIN e ESTLUND, 2004, p. 137). A meu ver, Goodin e Estlund não constatarem com exatidão que, precisamente por causa disso, não podemos confiar na "CJT inversa" a qual eles pretendem que dê sentido à pressuposição da capacidade epistêmica. Uma objeção similar à CJT pode ser encontrada em (COHEN, 1986a, 35ff).

26 À medida que eles são afetados pelas restrições de tempo e de custo, pelo comportamento hipócrita, pela manipulação, etc., eles certamente perdem parte de seu valor epistêmico. Essa é a razão pela qual podemos afirmar que, em algumas condições extremas de fracasso deliberativo, as decisões democráticas não possuem nenhum valor epistêmico. Defender a EC, então, é uma razão a mais para tentar aperfeiçoar os processos de tomada de decisão democrática reais, e não justificá-los a todo custo e de uma maneira qualquer.

27 A deliberação permite também a expressão das intensidades das preferências dos indivíduos, ou seja, "se eles têm sentimentos fortes ou diferentes a respeito de escolhas particulares" (FEARON, 1998, pp. 45-46), e isso pode tanto contribuir para solucionar alguns dilemas, ao transformar preferências individuais em coletivas, quanto aprimorar o conhecimento dos interesses dos outros (FEARON, 1998, pp. 45-49; MACKIE, 2003, pp. 391-392). Essa expressão certamente aumenta o conhecimento relevante compartilhado.

28 Refiro-me tanto à imparcialidade quanto à justiça substantiva para permanecer neutro em relação à questão metaética. Se o padrão independente de justiça que queremos conhecer é, como muitos autores consideram, algo entre a imparcialidade e a honestidade, um processo deliberativo que permita a todos os potencialmente atingidos pela decisão expressar e defender suas opiniões, crenças e preferências está muito mais próximo da imparcialidade do que qualquer outro.

29 Embora alguns deles prefiram evitar a linguagem do bem comum ou os padrões independentes, eles apelam no final para os interesses intersubjetivos ou esclarecidos de uma maneira equivalente (MANSBRIDGE, 1983, pp. 24-28; BOHMAN, 1996 e 1998, p. 405; KNIGHT e JOHNSON, 1997, p. 313, fn 31; GARGARELLA, 1998, p. 261; PETTIT, 2003, p. 157; CHRISTIANO, 2004, 269ff.)

30 Na verdade, o que é impossível de se provar é a verdade de um enunciado existencial empírico, não a verdade de um enunciado analítico. Mas, muito embora a existência de pa-

drões independentes de justiça não seja empírica, certamente não é uma questão de verdade analítica ou lógica.

³¹ Note que não estamos afirmando que a retórica e a persuasão poderiam piorar os resultados de uma votação simples. Isso provavelmente é verdade, mas a retórica e a persuasão não têm nada a ver com a deliberação, mas com o seu fracasso.

³² Na verdade, como ocorreu com a condição de competência epistêmica da CJT, não podemos estar certos se temos uma capacidade epistêmica diferente ou igual, uma vez que não temos acesso independente à verdade política. A única forma de determinar algo, tanto no caso da condição da CJT quanto na da Doutrina Epistêmica Elitista, é conhecer, de maneira independente, o que é politicamente verdadeiro todo o tempo e medir o número de vezes que as pessoas estão certas ou erradas. E isso é impossível.

³³ Nas palavras de Estlund, “ainda que alguns tenham conhecimento, outros não dispõem da maneira de saber disso, a menos que possam fazer a mesma coisa por meios independentes, em cujo caso eles não têm utilidade para a *‘expertise’* do outro” (ESTLUND, 1993b, p. 84). Isso leva Estlund a recusar o que ele chama de “*Doutrina Epistêmica de Segunda Ordem*: os conhecedores podem ser conhecidos por uma quantidade suficiente de não conhecedores que lhes darão poder, legitimando-o de maneira prática e moral”. E, sendo cético sobre essa quarta doutrina, ele rejeita o Autoritarismo Epistêmico Normativo (ESTLUND, 1993b, p. 84).

³⁴ Proibir ou permitir o aborto é uma decisão que necessariamente tem de ser tomada. Se não for tomada explicitamente, o *status quo* será mantido e tal decisão será tomada implicitamente.

³⁵ Suponho, em razão do argumento desenvolvido, que aqueles que não são politicamente experientes ou sábios não estão (ou não deveriam estar) na política, uma vez que eles não são capazes de selecionar e consultar aqueles que são mais experientes ou sábios do que eles.

³⁶ Por dominação, refiro-me aqui a algo próximo à abordagem de Philip Pettit a respeito da liberdade individual, mas remetendo-me agora à autonomia pública (PETTIT, 1997 e 2001).

³⁷ Isso torna a democracia deliberativa adequada para perseguir e aprimorar a noção republicana de liberdade entendida como não dominação (PETTIT, 1997 e 2001). De fato, como foi enfatizado por muitos autores, o republicanismo moderno comprometeu-se em larga medida com o valor da democracia deliberativa, ainda que, em minha opinião, não existam implicações conceituais entre ambos os ideais políticos (SUNSTEIN, 1983, 1988 e 1993; HABERMAS, 1992, Cap. VII, e 2001; PETTIT, 2003, pp. 151-156; SKINNER, 1998).

³⁸ Isso é mesmo assim, ainda que eles sejam potencialmente conflitantes, ou seja, se eles podem apresentar dificuldades em alguns casos particulares. De modo similar ao que ocorre com o paradoxo da legitimidade democrática entre valores procedimentais e substantivos, ou como um exemplo deles, as tensões dos valores intrínsecos e epistêmicos da democracia deliberativa devem ser aceitas como inevitáveis. Ver (MARTÍ, 2004, Cap. 4, e 2005). Ver também o texto que acompanha a nota 19.

Nota do Editor

Traduzido do original em inglês, publicado em “The epistemic conception of deliberative democracy defended – reasons, rightness and equal political autonomy”, in *Deliberative Democracy and its Discontents*, ed. Samantha Besson and Jose Luis Martí (Farnham, etc.: Ashgate, 2006). Copyright © 2006. Publicação autorizada pelo autor e pela editora, a quem agradecemos. Tradução de Paulo Roberto Magalhães (ALMG) e revisão de Cláudia Ferres, professora do Departamento de Ciência Política (UFMG), e Ângela Cristina Salgueiro Marques, professora do Departamento de Comunicação Social (UFMG). Agradecemos a todos que possibilitaram a publicação deste artigo.

Referências

AUSTEN-SMITH, D. and BANKS, J. S. (1992), “Strategic Models of Talk in Political Decision Making”, *International Political Science Review*, vol. 13, n. 1, pp. 45-58.

AUSTEN-SMITH, D. and BANKS, J. S. (1996), “Information Aggregation, Rationality, and the Condorcet Jury Theorem”, *American Political Science Review*, vol. 90, n. 1, pp. 34-45.

BERG, S. (1993), “Condorcet’s Jury Theorem, dependency among jurors”, *Choice Welfare*, vol. 10, n. 1, pp. 87-95.

BESSETTE, J. R. (1980), “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”, in R. Goldwin and W. A. Schambra (eds.), *How Democratic is the Constitution?*, American Enterprise Institute, Washington, pp. 102-116.

BESSION, S. (2003), “Disagreement and Democracy: From Vote to Deliberation and Back Again? The Move Toward Deliberative ‘Voting Ethics’”, in J. Ferrer and M. Iglesias (eds.), *Globalisation, Democracy, and Citizenship – Prospects for the European Union*, Duncker und Humblot, Berlin, pp. 101-135.

BESSION, S. (2004), The Paradox of Democratic Representation. On Whether and How Disagreement Should Be Represented. In: L. Wintgens (ed.), *Essays on Legisprudence*, Ashgate, London.

BLACK, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.

BOHMAN, J. (1996), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

BOHMAN, J. (1997), “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources and Opportunities”, in Bohman and Rehg (1997), pp. 321-348.

BOHMAN, J. (1998), “Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, n. 4, pp. 400-425.

BOHMAN, J. and REHG, W. (1997), (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

BRIGHOUSE, H. (1996), "Egalitarianism and Equal Availability of Political Influence", *Journal of Political Philosophy*, vol. 4, n. 2, pp. 118-141.

BUCHANAN, J. M. and TULLOCK, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

CHRISTIANO, T. (1996), *The Rule of the Many*, Westview Press, Boulder (Colo.).

CHRISTIANO, T. (1997), "The Significance of Public Deliberation", in Bohman and Rehg (1997), pp. 243-278.

CHRISTIANO, T. (2004), "The Authority of Democracy", *Journal of Political Philosophy*, vol. 12, n. 3, pp. 266-290.

COHEN, J. (1986a), "An Epistemic Conception of Democracy", *Ethics*, vol. 97, n. 1, pp. 26-38.

COHEN, J. (1986b), "Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 15, n. 3, pp. 275-297.

COHEN, J. (1989a), "Deliberation and Democratic Legitimacy", in A. Hamlin and P. Pettit (eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Blackwell, Oxford, pp. 17-34.

COHEN, J. (1989b), "The Economic Basis of Deliberative Democracy", *Social Philosophy and Policy*, vol. 6, n. 2, pp. 25-50.

COHEN, J. (1994), "Pluralism and Proceduralism", *Chicago-Kent Law Review*, vol. 69, pp. 589-618.

COHEN, J. (1996), "Procedure and substance in Deliberative Democracy", in S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference*, Princeton University Press, Princeton (also included in Bohman and Rehg (1997), pp. 407-437, which is quoted).

COHEN, J. (1998), "Democracy and Liberty", in Elster (1998a), pp. 185-231.

CONDORCET, J-A-N de C., Marquis de, [1785] (1972), *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Chelsea Publishing Company, New York.

DAHL, R. A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago.

DAHL, R. A. (1989), *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven.

DAHL, R. A. (1997), "On Deliberative Democracy", *Dissent*, summer, pp. 54-58.

DOWNS, A. (1956), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

DRYZEK, J. (1990), *Discursive Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

DRYZEK, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, and Contestations*, Oxford University Press, Oxford.

DRYZEK, J. (2001), "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy", *Political Theory*, vol. 29, n. 5, pp. 651-669.

DWORKIN, R. (1997), *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

ELSTER, J. (1983), *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge University Press, Cambridge.

ELSTER, J. (1995), "Strategic Uses of Argument", in K. Arrow et al. (eds.), *Barriers to Conflict Resolution*, Norton, New York, pp. 237-257.

ELSTER, J. (1998a), (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

ELSTER, J. (1998b), "Deliberation in Constitution Making", in Elster (1998a), pp. 97-122.

ELY, J. (1980), *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

ESTLUND, D. (1993a), "Who's Afraid of Deliberative Democracy? On the Strategic/Deliberative Dichotomy in Recent Constitutional Jurisprudence", *Texas Law Review*, vol. 71, pp. 1.437-1.477.

ESTLUND, D. (1993b), "Making truth safe for democracy", in D. Copp, J. Hampton and J. Roemer (eds.), *The Idea of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 71-100.

ESTLUND, D. (1994), "Opinion Leaders, Independence, and Condorcet's Jury Theorem", *Theory and Decision*, vol. 36, n. 2, pp. 131-162.

ESTLUND, D. (1997), "Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority", in Bohman and Rehg (1997), pp. 173-204.

ESTLUND, D. (2000a), "Political Quality", *Social Philosophy and Policy*, vol. 17, n. 1, pp. 127-160.

ESTLUND, D. (2000b), "Jeremy Waldron on *Law and Disagreement*", *Philosophical Studies*, vol. 99, n. 1, pp. 111-128.

FEARON, J. D. (1998), "Deliberation as Discussion", in Elster (1998a), pp. 44-68.

FISHKIN, J. S. (1991), *Democracy and Deliberation. New directions for democratic reform*, Yale University Press, New Haven (Conn.).

FISHKIN, J. S. and LASLETT, P. (2003), (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, Oxford.

GARGARELLA, R. (1995), *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

GARGARELLA, R. (1998), "Full Representation, Deliberation, and Impartiality", in Elster (1998a), pp. 260-280.

GAUS, G. (1996), *Justificatory Liberalism: An Essay on Epistemology and Political Theory*, Oxford: Oxford University Press.

GAUS, G. (1997a), "Reason, Justification, and Consensus: Why Democracy Can't Have It All", in Bohman and Rehg (1997), pp. 205-242.

GAUS, G. (1997b), "Looking for the best and finding none better: the epistemic case for deliberative democracy", *The Modern Schoolman*, vol. 74, pp. 277-284.

GOODIN, R. (2003), *Reflective Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

GOODIN, R. and ESTLUND, D. (2004), "The persuasiveness of democratic majorities", *Politics, Philosophy and Economics*, vol. 3, n. 2, pp. 131-142.

GOODIN, R. and LIST, Ch. (2001), "Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, n. 3, pp. 277-306.

GROFMAN, B., OWEN, G. and FELD, S. (1983), "Thirteen Theorems in Search of Truth", *Theory and Decision*, vol. 15, pp. 261-278.

GROFMAN, B. and FELD, S. (1988), "Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective", *American Political Science Review*, vol. 82, n. 2, pp. 567-576.

GUTMANN, A. and THOMPSON, D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

GUTMANN, A. and THOMPSON, D. (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton: Princeton University Press.

HABERMAS, J. (1981), *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

HABERMAS, J. (1992), *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

HABERMAS, J. (2001), "Constitutional Democracy. A Paradoxical Union of Contradictory Principles?", *Political Theory*, vol. 29, n. 6, pp. 766-781.

HABERMAS, J. (2003), "On Law and Disagreement. Some Comments on 'Interpretative Pluralism'", *Ratio Juris*, vol. 16, n. 2, pp. 187-194.

HURLEY, S. (1989), *Natural Reasons, Personality and Polity*, Oxford University Press, New York.

KNIGHT, J. and JOHNSON, J. (1997), "What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?", in Bohman and Rehg (1997), pp. 279-320.

KORNHAUSER, L. A. and SAGER, L. (1986), "Unpacking the Court", *Yale Law Journal*, vol. 96, pp. 82-117.

LAFONT, C. (2003), "Moral Objectivity and Reasonable Agreement: Can Realism be reconciled with Kantian Constructivism?", paper presented in the 21st IVR World Congress, in Lund (Sweden).

MACKIE, G. (2003), *Democracy Defended*, Cambridge University Press, Cambridge.

MANIN, B. (1987), "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, vol. 15, n. 3, pp. 338-368.

MANIN, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

MANSBRIDGE, J. (1983), *Beyond Adversary Democracy*, 2 ed., University of Chicago Press, Chicago.

MANSBRIDGE, J. (1992), "A Deliberative Theory of Interest Representation", in M. Petracca (ed.), *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*, Westview Press, Boulder (Colo.), pp. 32-57.

MARTÍ, J. L. (2004), *Autogobierno deliberativo: Una defensa de la democracia deliberativa participativa*, doctoral dissertation, Pompeu Fabra University of Barcelona, unpublished.

MARTÍ, J. L. (2005), "The Sources of Legitimacy of Political Decisions: Between Procedure and Substance", in Luc Wintgens (ed.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays on Legisprudence*, Aldershot: Ashgate, pp. 259-281.

MCLEAN, I. and HEWITT, F. (1994), "Introduction", in I. McLean and F. Hewitt (eds.), *Condorcet. Foundations of Social Choice and Political Theory*, Edward Elgar, Aldershot, pp. 3-90.

NINO, C. S. (1996), *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven.

PETTIT, Ph. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford.

PETTIT, Ph. (2001), *A Theory of Freedom*, Polity Press, Cambridge.

PETTIT, Ph. (2003), "Deliberative Democracy, the Discursive Dilemma, and Republican Theory" in Fishkin and Laslett (2003), pp. 138-162.

PRZEWORSKI, A. (1998), "Deliberation and Ideological Domination", in Elster (1998a), pp. 140-160.

RAWLS, J. [1971] (1999), *A Theory of Justice*, second revised edition, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

RAWLS, J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.

REHG, W. (1997), "Legitimacy and Deliberation in the Epistemic Conception of Democracy: Between Estlund and Habermas", *The Modern Schoolman*, n. 74, pp. 355-74.

REHG, W. (1999), "Intractable Conflicts and Moral Objectivity: A Dialogical Problem-Based Approach", *Inquiry*, vol. 42, pp. 229-248.

RIKER, W. H. (1982), *Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Freeman, San Francisco.

RIKER, W. H. (1986), *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, New Haven.

ROSENKRANTZ, C. (1999), "The Epistemic Theory of Democracy Revisited", in H. Hongju Koh and R. Slye (eds.), *Deliberative Democracy and Human Rights*, Yale University Press, New Haven, pp. 235-246.

ROUSSEAU, J.-J. [1762] (1992), *Du contrat social*, Flammarion, Paris.

SANDERS, L. (1997), "Against Deliberation", *Political Theory*, vol. 25, n. 3; pp. 347-376.

SCHUMPETER, J. A. [1942] (1946), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2^a ed., Harper and brothers, New York.

SHKLAR, J. [1969] (1985), *Men and Citizens. A Study in Rousseau's Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

SKINNER, Q. (1998), *Liberty before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge.

STOKES, S. C. (1998), "Pathologies of Deliberation", in Elster (1998a), pp. 123-139.

SUNSTEIN, C. (1985), "Interest Groups in American Public Law", *Stanford Law Review*, vol. 38, pp. 29-87.

SUNSTEIN, C. (1986), "Government Control of Information", *California Law Review*, vol. 74, pp. 890-921.

SUNSTEIN, C. (1988), "Beyond the Republican Revival", *Yale Law Journal*, vol. 97, pp. 1.539-1.590

SUNSTEIN, C. (1991), "Preferences and Politics", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 20, n. 3, pp. 3-34.

SUNSTEIN, C. (1993), *The Partial Constitution*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

SUNSTEIN, C. (2002), "The Law of Group Polarization", *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, n. 2, pp. 175-195 (also published in Fishkin and Laslett (2003), pp. 80-101, which is quoted).

TRUMAN, D. [1959] (1968), *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, New York.

WALDRON, J. (1999a), *Law and Disagreement*, Clarendon Press, Oxford.

WALDRON, J. (1999b), "Deliberation, Disagreement, and Voting", in H. Hongju Koh and R. Slye (eds.), *Deliberative Democracy and Human Rights*, Yale University Press, New Haven, 1999, pp. 210-226.

YOUNG, I. M. (2001), "Activist Challenges to Deliberative Democracy", *Political Theory*, vol. 29, n. 5, pp. 670-690.

2

Deliberação Mediada e Legitimidade Discursiva: uma aproximação possível?

Rennan Mafra

Graduado em Comunicação Social / Relações-Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001) e mestre em Comunicação Social pela mesma universidade (2005). É coautor do livro "Comunicação e Estratégias de Mobilização Social" (2004) e autor de "Entre o espetáculo, a festa e a argumentação: mídia, comunicação estratégica e mobilização social" (2006), ambos pela Autêntica Editora. Atualmente é doutorando em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais e servidor público da Gerência de Relações Públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Resumo: De cunho conceitual, este trabalho busca refletir sobre uma aproximação possível entre deliberação mediada e legitimidade discursiva, de modo a questionar em que medida processos de deliberação mediada podem responder ao problema da legitimidade em sociedades democráticas complexas e pluralistas. Inicialmente, busca-se compreender o problema da legitimidade de um Estado de Direito a partir de um viés deliberacionista. Em seguida, apresenta-se a constituição da legitimidade como um processo discursivo, com base em um entendimento da deliberação como competição de discursos (DRYZEK, 2004). Adiante, realiza-se uma discussão sobre nuances e particularidades do processo deliberativo na arena dos *media*, e indaga-se sobre as possibilidades de resposta ao problema da legitimidade em meio a um cenário de deliberação pública em que os *media* inserem-se de maneira peculiar: constituem-se como espaço de disputas; constroem socialmente seus discursos com base em interesses, regras e posições; retiram ou favorecem atores e questões (MAIA, 2004; MAFRA, 2006), comprometem-se com interesses empresariais, posições políticas diversas e lucratividade. Sendo assim, é possível estabelecer uma aproximação profícua entre deliberação mediada e legitimidade discursiva nas recentes sociedades democráticas?

Palavras-chave: democracia deliberativa, *media*, legitimidade, discurso.

Abstract: Of conceptual stamp, this paper intends to discuss a possible approach between mediated deliberation and discursive legitimacy, in order to asking on

what extent it is possible that processes of mediated deliberation respond to the problem of legitimacy in complex and pluralistic democratic societies. Initially, we seek to understand the problem of legitimacy of a State in Rights from a bias deliberacionista. Then, we presents the constitution of legitimacy as a discursive process, from an understanding of deliberation as a competition of discourses (DRYZEK, 2004). Forward, we held a discussion on the nuances and particularities of the deliberative process in the arena of the media, and asks itself about the possibilities for responding to the problem of legitimacy in the middle of a scenario for public deliberation in which the media fall in a peculiar way: constitute themselves as an area of dispute; build socially their speeches from interests, rules and positions, withdraw or favor actors and issues (Maia, 2004; Mafra, 2006); commit to business interests, different political positions and profitability. Therefore, it is possible to establish a fruitful approaching between deliberation and legitimacy mediated discourse, in the recent democratic societies?

Keywords: *deliberative democracy, media, legitimacy, discourse.*

Introdução

Os processos deliberativos contemporâneos, como movimentos públicos essenciais para o fortalecimento democrático – na concepção dos estudiosos da democracia deliberativa –, têm sido tomados em vários trabalhos (HABERMAS, 1997-2006; GUTMANN e THOMPSON, 2004; HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE, 1999) como fenômenos políticos alargados, cujos contornos podem ganhar forma em diferentes arenas discursivas. Tal perspectiva parte de uma compreensão ampliada do processo deliberativo, na qual a deliberação é entendida como parte mesma da vida social, podendo emergir tanto em espaços formalizados de discussão pública – como parlamentos, assembleias, conselhos – quanto em espaços informais de debate político – âmbito doméstico, instâncias de sociabilidade, arenas de encontro entre amigos, esferas de conversação cívica, etc. Entretanto, sugere-se cautela na utilização desta visão: a deliberação precisa se valer de mecanismos e de indicadores procedimentais para ser identificada e qualificada (HABERMAS, 1997; MAIA, 2006 e 2007). A ausência desses parâmetros induz ao risco de perda de efetividade analítica do conceito, podendo ele ser, de tal forma, forçado a leituras que podem comprometer seu caráter iluminador.

É com base nessa abordagem ampliada do processo deliberativo que estudos recentes (BENNETT *et al*, 2004; SCHEUFELE e TEWKSBURY, 2007; SIMON e XENOS, 2000; MAIA, 2006 e 2007) se voltam para analisar como a deliberação pública pode ocorrer também no espaço dos *media*. Em tais trabalhos – que se utilizam do termo “deliberação mediada” –, o espaço de visibilidade pública produzido pelos *media* não é tomado apenas como instância disponibilizadora de argumentos e informações que possibilitam a constituição de um processo deliberativo em outras arenas, formais ou informais. O grande desafio proposto é o de perceber o espaço dos *media* como uma “arena mesma” para a deliberação, na medida em que nessa instância é possível também identificar, a partir de indicadores e de mecanismos procedimentais, a conformação de um processo deliberativo. Obviamente, a deliberação mediada apresenta peculiaridades advindas de características das lógicas e gramáticas dos *media*, estes que podem dar vozes a outros atores, mas também, na medida em que enquadram determinados fenômenos a seus modos próprios, acabam por se produzirem como atores participantes da deliberação. De tal sorte, os *media* não se configuram como um terreno neutro (MAIA, 2004; MAFRA, 2006): revestem-se de aspectos contraditórios no que se refere aos próprios ideais democráticos. Como arena marcada por interesses comerciais, esses meios são fortemente marcados pelas forças do mercado, incluindo pressão de anunciantes, os fluxos – quase sempre escondidos – entre agentes midiáticos e agentes políticos, a conformação de regras de noticiabilidade que não se pautam necessariamente pela expressão de todas as complexidades que incluem os posicionamentos controversos em torno de questões públicas, postas sob deliberação.

É nesse sentido que este artigo, inspirado pelo desafio de compreender e de refletir sobre a deliberação mediada, busca se realizar. De maneira mais específica, as discussões aqui encetadas buscam problematizar uma aproximação entre deliberação mediada e legitimidade discursiva, de modo a refletir em que medida processos de deliberação mediada respondem ao problema da legitimidade discursiva em sociedades democráticas complexas e pluralistas. Para que isso fosse possível, julgamos profícuo voltar nossas escolhas para tentar refletir sobre como

é possível identificar e qualificar o fenômeno deliberativo no espaço dos *media* a partir não apenas dos princípios normativos da deliberação, mas também pensando-se na sua relação com a questão da legitimidade, tão presente na condução de uma sociedade democrática. Será que a deliberação mediada é suficiente para gerar um processo legítimo em torno de questões controversas? Como refletir sobre tal processo, tendo em vista os dilemas e as proposições de uma concepção deliberativa da política aliados às características, às tensões e às peculiaridades do espaço midiático de visibilidade pública? De tal sorte, este artigo se organiza em quatro seções.

Na primeira seção, “Estado de Direito, legitimidade e deliberação pública”, apresentamos uma tentativa de entendimento do problema da legitimidade de um Estado de Direito com base em conceitos da política deliberativa. Em seguida, “Por uma legitimidade discursiva: a deliberação como competição de discursos”, buscamos compreender o processo de constituição da legitimidade por meio de um viés discursivo, oferecido pelos estudos de Dryzek (2004). Na seção “Compreendendo a deliberação mediada”, buscamos levantar nuanças e particularidades do processo deliberativo quando ele se dá na arena conformada pelos *media*. Por fim, na última seção, “À guisa de conclusão: deliberação mediada, visibilidade e legitimidade discursiva”, procuramos refletir sobre as possibilidades de resposta ao problema da legitimidade, tendo como base discussões referentes a um processo deliberativo mediado.

Estado de Direito, legitimidade e deliberação pública

A organização da vida coletiva orientada por ditames democráticos depara-se com grandes desafios nas complexas e pluralistas sociedades contemporâneas. Com relação a isso, Habermas (1997) discute uma constante demanda de estados que se orientam por sistemas de direitos estabelecidos por regras e procedimentos: a vinculação necessária e constitutiva de um âmbito político formal com um âmbito da política informal, para a produção de decisões justas e legítimas (e ainda sem afetar a integridade de esferas privadas e íntimas).

Para que tal cenário seja possível, Habermas (1997) elabora uma teoria política que tem na livre formação discursiva da vontade, a partir de trocas comunicativas processadas em esferas públicas relativamente autônomas, um papel central para a questão da legitimidade. Nessas esferas, uma justificação racional¹ e uma antecipação de um horizonte ético normativo podem fazer emergir pretensões de validade acerca das tensões e dos dilemas coletivos, de maneira a influenciar na tomada de decisões e na instauração de novas práticas sociais, respondendo-se ao problema da legitimidade. Dito por outras palavras, num Estado Democrático de Direito institucionaliza-se o uso público das liberdades comunicativas, de modo a regular a transformação do “poder comunicativo” (o que surge do debate público) em “poder administrativo” (o que implementa práticas e decisões políticas).

Dessa forma, nas palavras do autor, “não é a forma do direito, como tal, que legitima o exercício do poder político, e sim a ligação desse poder com o direito legitimamente estatuído (HABERMAS, 1997, p. 170), de modo a também tornar legítimo o exercício da tomada de decisão². Habermas (1997, p. 89) ainda acrescenta que as decisões impositivas, para serem legítimas, “têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de Direito, antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais”. Em perspectiva semelhante, Mansbridge (1999, p. 212) acrescenta:

pode-se dizer que as decisões formais do governo expressam a vontade política refletida dos cidadãos apenas na medida em que estas passaram por um *processo efetivo de deliberação* [...] nas falas cotidianas nas residências, nos ambientes de trabalho, nos locais de encontro entre amigos, bem como nas formas de conversação mais formais em assembleias públicas sobre temas determinados [grifos nossos].

Esse processo efetivo de deliberação, conforme evidenciado por Mansbridge (1999), aparece, portanto, como a questão central dessa concepção democrática. E é claro que reduzir a ideia de de-

liberação pública (BOHMAN, 2000; HABERMAS, 1997; COHEN, 1997; AVRITZER, 2000) à noção de tomada de decisão seria um equívoco: o processo deliberativo constitui-se essencialmente pela troca de argumentos/visões em público, em que os sujeitos, participantes de uma esfera pública, entram em cooperação comunicativa, em torno de questões controversas, levantando pretensões de validade miradas num pano de fundo normativo-moral, a partir de um intercâmbio racional de justificação.

A partir dessa base conceitual semelhante, existem formulações diferentes acerca da deliberação. Cohen (1997) propõe que uma democracia deliberativa esteja enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e das condições de associação efetua-se por meio da argumentação pública e do intercâmbio racional entre cidadãos iguais. Em tal ordem, os cidadãos engajam-se coletivamente para resolver os problemas resultantes de sua escolha coletiva e consideram suas instituições básicas legitimadas, na medida em que essas conseguem formar o quadro de uma deliberação pública conduzida com toda a liberdade.

Cohen (1997) pensa num sistema de deliberação em instituições sociais e políticas, espelhado num procedimento deliberativo ideal. Tal procedimento é, assim, expressado pelo autor: a) a deliberação ideal é livre, e suas considerações não são constrangidas pela autoridade de normas ou requisitos prévios; b) as partes envolvidas são requeridas para utilizar suas razões para alavancar propostas, suportá-las ou criticá-las, sendo que nenhuma força, exceto a do melhor argumento, é exercida (Habermas, 1997); c) ambas as partes são formal e substantivamente iguais, uma vez que as regras que regulam o processo não são singulares ou individuais; e d) a deliberação ideal tem por objetivo chegar a um consenso motivado racionalmente – por achar razões que são persuasivas para todos que se comprometem em agir nos resultados, sendo estes últimos frutos de um livre e fundamentado assentimento.

Numa visão um pouco diferente, Habermas (1997) lança menos força teórica no ideal de uma associação democrática e mais nos procedimentos que balizam a compreensão dos processos

de argumentação pública em torno de questões controversas. Isso porque, na visão do autor, as deliberações engendram-se em esferas públicas livres e autônomas, nas quais os sujeitos, independentemente das instituições, podem instaurar processos públicos de discussão. Uma visão procedimental é importante à medida que oferece parâmetros para se verificar o processo deliberativo não apenas formalizado em instituições, mas também no espaço da vida social.

Outras visões da deliberação pública também se mostram relevantes. Bohman (2000:32) compreende deliberação como “uma atividade conjunta, ancorada na ação social do diálogo – o oferecer e considerar razões”. Assim, momentos de debate e diálogo públicos são compostos de uma pluralidade de agentes que, juntos, tentam convencer uns aos outros e coordenar suas ações. Nesse sentido, na esfera pública, o processo de diálogo público e a definição de direitos não ocorrem necessariamente orientados por um conhecimento específico de especialistas, e são abertos para todos os cidadãos que desejam tomar parte nos objetivos da deliberação.

Nesse sentido, Gutmann e Thompson (2004, p. 12) apontam que, “quando os indivíduos deliberam, eles podem expandir seus conhecimentos, incluindo a autocompreensão e o entendimento coletivo sobre o que irá melhor servir os outros cidadãos”. Um movimento recíproco na deliberação mostra-se essencial: os sujeitos precisam se ver obrigados a fornecer justificativas, e a aceitar ou a recusar proferimentos com base numa racionalidade, acionada no mesmo contexto do debate. O diálogo deliberativo vai além, portanto, de uma exposição de opiniões, uma vez que ambas as partes devem considerar os argumentos dos envolvidos. E o problema da legitimidade também parece ser respondido na medida em que os sujeitos, de forma recíproca, podem conceber a deliberação como legítima se sentirem-se pertencidos a esse processo público-reflexivo, aceitando ou recusando argumentações conflitantes, tomando parte no uso público da razão. Tal cenário pode ser mais bem compreendido por uma noção que vislumbra a deliberação e a legitimidade a partir de um olhar discursivo, como o proposto por Dryzek (2004).

Por uma legitimidade discursiva: a deliberação como competição de discursos

A abordagem discursiva da legitimidade em regimes democráticos encontra em Dryzek (2004) uma visão que corrobora com as noções-base da democracia deliberativa discutidas anteriormente, embora apresente uma perspectiva procedimental menos exigente, sem abrir mão de parâmetros referenciais na percepção e qualificação do fenômeno deliberativo. Em linhas gerais, o autor evidencia que sua abordagem baseia-se em uma concepção de democracia discursiva que dá ênfase, na esfera pública, numa “competição de discursos”.

Podemos entender melhor a proposição de Dryzek (2004) quando identificamos, em outros estudos deliberativos, lances conceituais semelhantes. Ao formular suas concepções, o próprio autor recupera Habermas (1997), que, ao compreender a esfera pública como o local mais importante para a política deliberativa, fala de “comunicação sem sujeito” como aquela que, dispersada, gera a opinião pública. É preciso cuidado para não acreditar que Habermas (1997), em tal formulação, ignora a importância da partilha intersubjetiva para a cooperação comunicativa. A questão habermasiana proposta não se volta ao ato da partilha comunicativa em si, mas a um determinado conteúdo comunicacional produzido na partilha, que se desloca dos sujeitos, e, como que possuindo força própria, se permite ser apropriado e modificado em contextos distintos. É assim que Benhabib (1997) também fala de “conversação pública anônima”, constituída por redes de associação e deliberação, contestação e argumentação entrelaçadas e interconectadas. Dryzek (2004, p. 48) assim aponta:

para dar mais substância à ideia de deliberação difusa na esfera pública do que as diversamente imprecisas e intangíveis formulações de Habermas e Benhabib, sugiro que reconheçamos que a esfera pública é a qualquer tempo um lar de uma constelação de discursos.

De tal sorte, o autor define discurso como um “modo compartilhado de se compreender o mundo incrustado na linguagem”, o

que faz com que um discurso sempre apresente certas “assunções, juízos, discordâncias, predisposições e aptidões” (DRYZEK, 2004, p. 49). Por isso, Dryzek (2004) pondera que aqueles que aderem a um determinado discurso são capazes de reconhecer e processar estímulos sensoriais, que podem ser compartilhados de uma maneira intersubjetivamente significativa.

Em processos deliberativos, a proposta de Dryzek (2004) oferece condições de compreender os discursos socialmente disponíveis acerca das controvérsias geradas, numa esfera pública tomada como espaço pelo qual circulam uma “constelação de discursos”. A proposta do autor é perceber como esses discursos certamente não se apresentam de maneira organizada, mas dispersos entre vozes, atores coletivos, instituições e cidadãos ordinários que se posicionam em espaços-tempos também variados.

Preocupado com a questão da legitimidade, Dryzek (2004, p. 51) aponta que “pretensões a favor ou contrárias a decisões coletivas requerem justificação àqueles submetidos a essas decisões nos termos que, mediante reflexão, possam aceitar”, e completa dizendo que, mesmo que discursos não tenham agência, eles são dotados de uma capacidade de subscrever ou desestabilizar resultados coletivos, questões que, sob o ponto de vista da legitimidade, apresentam o aspecto mais importante da agência com o qual começar. Nesse sentido, para o autor, uma legitimidade discursiva é alcançada

quando uma decisão coletiva for consistente com a constelação de discursos presentes na esfera pública, na medida em que essa constelação seja submetida ao controle refletido de atores competentes. Essa concepção acompanha uma definição de opinião pública como o resultado provisório da competição de discursos na esfera pública, conforme transmitido ao Estado (ou à autoridade transnacional) (DRYZEK, 2004, p. 51).

Compreender a deliberação como competição de discursos requer, por sua vez, um entendimento de que a política deliberativa se dá em diferentes instâncias. Como apontado por Hendriks (2006), um sistema deliberativo envolve uma série de arenas

discursivas, em que tipos particulares de atividade tomam lugar, engendrando práticas comunicativas que sustentam uma reflexão pública. A autora elucida que uma arena discursiva é um local em que o discurso público ocorre por meio da exposição e da discussão de diferentes pontos de vista, o que inclui, por exemplo, parlamentares, comitês de encontro, salões de festa, comitês de especialistas, comunidades, seminários públicos, eventos de igrejas, etc. Destarte, Hendriks (2006) acredita que um sistema deliberativo saudável contém uma multiplicidade de arenas discursivas, desde aquelas mais formalizadas, institucionalizadas ou organizadas, até outras mais fluidas, dispersas, eventuais.

Dessa maneira, é possível compreender o espaço de visibilidade pública gerado pelos *media*, nas sociedades contemporâneas, como uma espécie de arena discursiva bastante central e peculiar, na qual acontecem disputas, negociações, discursos em competição acerca das mais variadas questões controversas. Maia (2007) aponta que, pelo fato de os meios de comunicação de massa representarem espaços de geração de visibilidade ampliada nas sociedades contemporâneas, é bem provável que boa parte dos processos deliberativos mais amplos acabe por passar o ambiente midiático. O próprio Habermas (1997) elucida que os *media* podem estender questões a uma variedade de contextos, sendo que novas interpretações podem emergir por meio de dimensões temporais e espaciais distintas.

Maia (2007) desperta uma questão-chave no entendimento dos *media*: eles não podem ser compreendidos como esfera pública (que é, por excelência, o *locus* da argumentação), mas como constituidores de um espaço midiático de visibilidade, que disponibiliza conhecimento comum acerca das mais variadas questões. A autora lembra que os *media* tanto podem ajudar o público a deliberar quanto podem criar obstáculos para o debate público democrático. Contudo, a questão mais relevante proposta neste ensaio corrobora com formulações recentes sobre deliberação pública (BENNETT *et al*, 2004; SCHEUFELE e TEWKSURY, 2007; SIMON e XENOS, 2000; MAIA, 2006 e 2007): os *media* não se apresentam apenas como instrumentos essenciais na geração de visibilidade ampliada, estimulam também processos deliberativos em outras arenas discursivas. O desafio

imposto com relação aos meios de comunicação de massa seria pensá-los como arenas discursivas que abarcam a possibilidade de estabelecer debates públicos, ou seja, como instituidores de deliberações mediadas.

Compreendendo a deliberação mediada

Maia (2007) preocupa-se em pensar na dimensão e na natureza do debate público quando ele passa a ser operado no terreno dos *media*. Segundo a autora, que toma a perspectiva de competição de discursos oferecida por Dryzek (2004), pode ser observada nos *media* uma rede de discursos que se estende por vários meios e espaços. Tais discursos podem se complementar ou se chocar, processados em diferentes veículos e em diferentes âmbitos como editoriais de revistas, artigos de fechamento, reportagens principais, manchetes, nos quais se distribuem as diversas vozes em ação. Obviamente, trata-se de enunciados dispersos, fragmentados, inseridos num processo de permanentemente reordenação. A autora completa dizendo que:

em vez de um encontro dialógico, baseado na comunicação interpessoal, entre dois ou mais interlocutores, opera-se aqui com uma noção de “debate público”, isto é, trocas comunicativas distendidas no tempo e no espaço, publicamente acessíveis. (...) A noção de debate público volta seu foco para a competição de discursos publicamente acessíveis. Isso porque um mesmo discurso pode ser produzido e compartilhado por diversos indivíduos, grupos sociais ou tipos de agentes, num campo de posicionamentos concorrentes. (MAIA, 2006, p. 20)

Para uma compreensão mais refinada da deliberação mediada, Maia (2006) ainda elucida que o debate midiado se desenvolve por “lances discursivos” – fragmentos de discursos de atores sociais que são editados em termos de discussão ou recompostos em novos textos. Isso porque, em especial, os textos jornalísticos são feitos por uma complicada mistura de fontes enunciativas e recursos diversos para a representação de vozes e para o ordenamento de discursos. Com relação a isso, Maia (2006) salienta que os agentes da mídia (jornalistas, publicitários, relações-pú-

blicas) encontram-se ligados a compromissos profissionais e a um complexo institucional que tem papel ativo na seleção e na edição daquilo que ganha destaque.

A respeito disso, Meyer (2002) levanta uma série de considerações sobre a mídia e, entre elas, ressalta os seus mecanismos de seleção e escolha para situar e retratar a realidade. Segundo o autor, a mídia tem uma capacidade limitada de apresentar uma imagem completa dos fatos. Contudo, seu sistema de funcionamento muitas vezes permanece invisível ao sujeito, o que pode levá-lo a acreditar que a mídia destaca o mundo “como ele é”. Meyer (2002:29) ainda completa dizendo que:

este mecanismo de seleção não funciona como uma norma conscientemente aplicada, formulada e deliberada, mas mais como um consenso profissional tácito que influencia o julgamento de um jornalista, até quando ele ou ela não estão conscientes e explicitamente atentos para a presença desse consenso. O mecanismo é assim guiado pelos atribuídos valores de reportar notícias, que, certa e rigorosamente, analisam a vasta extensão de possibilidades de escolhas, para selecionar o material mais provável de capturar a atenção pública³.

De tal sorte, é necessário abandonar uma visão simplificadora da mídia como mera difusora de informações, para o entendimento de sua lógica, seus limites e suas possibilidades. Em outro trabalho, pudemos considerar que “apesar de a mídia ser efetiva no alcance de diferentes atores e cenários, ela opera com seu próprio sistema de significação e representação, inclusive com propostas não públicas” (MAFRA, 2006, p. 41). Dito de outro modo: é preciso tomar a mídia como um sistema institucional de autonomia relativa, que privilegia, seleciona e salienta questões a partir de mecanismos próprios, ligados a interesses múltiplos e controversos. Nesse sentido, Maia (2004) estabelece uma discussão sobre os dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. O espaço da mídia é constituído por um campo de estratégias e contraestratégias, como em qualquer jogo político, em que diversas relações de interesse se estabelecem entre os atores políticos e os agentes midiáticos, “os quais possuem recursos diversos para filtrar, fazer cortes e edições,

seja para criar um enquadramento para os eventos, seja para favorecer deliberadamente determinados atores” (MAIA, 2004, p. 9). Por conta disso,

a mídia raramente permite uma competição justa entre os grupos, para que os diversos atores sociais tenham as mesmas chances para se fazer representar. A mídia não oferece um espaço único e igual para que os movimentos contemporâneos divulguem suas causas. Suas divergências e antagonismos seguem um padrão complexo de interações, em vez de uma relação singular. Nesse sentido, por causa de suas limitações e contradições, projetos de mobilização e movimentos sociais, em geral, recorrem a outras possibilidades de gerar visibilidade para suas causas e construir processos comunicativos com sujeitos, como os recursos da comunicação estratégica e das relações públicas (MAFRA, 2006, p. 42).

Dessa forma, pelo fato de que o terreno dos *media* apresenta tais peculiaridades, entre outras, Maia (2007) propõe investigar a deliberação mediada – dando continuidade e aprofundamento aos estudos de Bennetti (2004) – a partir de determinados indicadores de qualidade, que sugerem propriedades do debate mediado deliberativo:

a) acessibilidade – quem ganha acesso e se constitui como fonte para os textos jornalísticos e outras narrativas midiáticas; b) caracterização dos atores sociais – como se dá a identificação dos participantes e seus papéis institucionalmente definidos e como seus discursos são tratados pelos agentes da mídia; c) utilização de argumentos crítico-rationais – os participantes do debate apresentam razões para sustentar suas visões, preferências, recomendações e seus comandos? d) reciprocidade e responsividade – há diálogo ou possibilidade de respostas mútuas entre as fontes com diferentes posicionamentos e reivindicações, quem responde a quem? e) reflexividade ou a reversibilidade de opiniões – há revisão das opiniões inicialmente encetadas, diante das posições concorrentes, a fim de incorporar novos aspectos da questão ou aperfeiçoar as razões em disputa? (MAIA, 2006, p. 22).

Juntamente com a utilização desses indicadores, perspectivas outras buscam compreender o processo de deliberação mediada com base em uma aproximação com a noção de enquadramento (ou *frame*). Ghanem e McCombs (2001:71) sustentam que as origens do termo “enquadramento” (do original inglês *framing*) no campo profissional e acadêmico da comunicação localizam-se, especialmente, na fotografia e no cinema, para os quais enquadramentos referem-se a ângulos e perspectivas de estilo variáveis, por meio dos quais a câmera pode configurar uma mensagem visual. Entretanto, o conceito de enquadramento também pode ser usado no entendimento de técnicas de abordar apresentação de notícias, tanto para o jornalismo televisivo quanto para o impresso.

Segundo Entman (1993), enquadramentos envolvem, essencialmente, dois processos: seleção e saliência. Destarte, enquadrar significa “selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes num texto comunicativo” (ENTMAN, 1993:52). Assim, enquadramentos podem: a) definir problemas (a partir de formulações e escolhas baseadas em valores culturais); b) diagnosticar causas (identificar as forças que criam o problema); c) estabelecer julgamentos morais (avaliar situações e indicar soluções por meio de regras e valores sociais); e d) oferecer e justificar tratamentos para problemas e prognosticar seus efeitos. Portanto, nenhum enquadramento é formulado descolado de um contexto de interações e, sendo assim, o enquadramento pode ser capaz de revelar características mais amplas desse próprio contexto. Entman (1993) também elucida que a palavra saliência precisa ser especificada: seu significado envolve tornar uma parte da informação que se seleciona mais “noticiável”, “significativa” ou “memorável” para os sujeitos. O objetivo é que essa saliência aumente a probabilidade de os indivíduos perceberem o significado da informação e, dessa maneira, processá-la e armazená-la em sua memória.

Simon e Xenos (2000), exemplarmente, entendem que deliberação envolve criação social e mudança de entendimentos ao longo do tempo. Nesse processo, enquadramentos são feitos uns com os outros para definir uma situação em curso. Cada um

desses *frames* representa uma contenção ou reivindicação / pretensão de validade que busca compelir os participantes da deliberação a imprimirem uma justificativa racional ao enquadramento, de modo que possa ser aceito como válido pelos demais envolvidos. É assim que Simon e Xenos (2000) trabalham com uma teoria de enquadramento que pode ser aplicada a contextos deliberativos, a partir da verificação da existência de enquadramentos concorrentes (*controversy frame studies*).

De tal sorte, com base em uma abordagem possível que toma os *media* como formadores de arenas discursivas que podem abarcar a política deliberativa, é possível cogitar uma aproximação entre deliberação mediada e legitimidade discursiva? Dito por outras palavras, em que medida processos de deliberação mediada respondem ao problema da legitimidade discursiva em sociedades democráticas complexas e pluralistas?

À guisa de conclusão: deliberação mediada, visibilidade e legitimidade discursiva

Para pensar numa relação proposta entre deliberação mediada e legitimidade discursiva, é preciso recuperar em Dryzek (2004) as reflexões sobre a deliberação como competição de discursos. Para o autor, o caminho para que decisões sejam justas e legítimas não está na busca por uma completude de demandas de todos os discursos concorrentes, mesmo porque a ideia de consenso há muito é rejeitada por grande parte dos democratas deliberativos. Um cenário possível seria aquele em que acordos exequíveis se dão com base em assentimentos assegurados quanto aos cursos de ação por diferentes razões. De tal sorte, Dryzek (2004, p. 52) conclui que “tais acordos vão variar em seu grau de ressonância com a constelação de discursos prevalecente. Maior ressonância significa maior legitimidade discursiva”.

Podemos indagar em que medida a formulação de Dryzek (2004), que estabelece uma vinculação entre a noção de ressonância e a de legitimidade, pode ser problematizada num cenário de deliberações que acontecem no terreno dos *media*. Seria, portanto, a deliberação mediada uma solução para o problema

da legitimidade em larga escala, uma vez que a visibilidade ampliada do vaivém argumentativo seria capaz de dar ressonância aos problemas, às questões e às soluções levantadas? Seriam os discursos forjados nos *media* capazes de dar ressonância à constelação de discursos que se desenha em sociedades democráticas complexas e pluralistas? Ou em que medida a competição de discursos, no espaço dos *media*, não seria apenas manipulada pela estratégia e pelo poder, sem ser submetida a um controle refletido (DRYZEK, 2004)?

É preciso cautela para imprimir reflexões no terreno dos *media*. Vimos na seção anterior que indagar como se constituem os debates no interior do espaço midiático de visibilidade é tarefa complexa: os *media*, longe de um terreno neutro, constituem-se como espaço de disputas, em que seus próprios agentes são atores que constroem socialmente discursos a partir de interesses, regras e posições, e podem retirar ou favorecer outros atores e discursos, a depender do tipo de mídia, do contexto, da questão, de sua forma de abordagem, entre outros fatores. Não é possível negligenciar que o sistema dos meios de comunicação de massa, particularmente no caso brasileiro, é constituído em grande medida por instituições de caráter empresarial: a lucratividade dos anunciantes muitas vezes afeta decisivamente a escolha de programas, de temas e de enquadramentos para diversas questões. Além disso, as relações – quase sempre secretas – entre agentes midiáticos e agentes políticos cria uma forte e sub-reptícia rede de influências, marcada, por um lado, por interesses de continuidade das concessões públicas e, por outro, por interesses de continuidade de ocupação do poder pelos agentes políticos. Tais interesses se configuram em âmbitos de relação, sendo que muitos se valem da troca de favores, das barganhas e das alianças escusas.

Dessa forma, mesmo que os meios de comunicação veiculem discursos de uma ampla variedade de atores, tal veiculação passa por um minucioso e complexo processo de edição, o que nos faz tomar a visibilidade midiática como “um processo determinado em grande parte pelos interesses da própria mídia – fato que justifica a sofisticação de processos de agendamento que

buscam fazer com que causas sociais possam adentrar o espaço midiático” (MAFRA, 2006, p. 38). Ainda assim, uma vasta diversidade de atores sociais é subtraída da participação na arena midiática, o que faz com que muitas vezes esses atores procurem “utilizar outros meios, técnicas e instrumentos de comunicação que traduzam sua causa, incluam novos temas na cena pública e estabeleçam conversações com base em procedimentos estratégicos” (*ibidem*, p. 45). É justamente por conta de tudo isso que Maia (2006) sugere indicadores, como vimos, para identificar e avaliar a deliberação mediada. Indicadores que, em períodos de tempos alargados ou encurtados, podem servir para avaliar a qualidade da deliberação e, conseqüentemente, a possibilidade de uma legitimidade discursiva encarnada nos próprios *media*. Nesse sentido, a questão da ressonância apontada por Dryzek (2004) não parece se ligar diretamente a uma noção de visibilidade ou de aparecimento ampliados. Ressonância, nos termos de sua teoria, pode ser entendida como um movimento que “afeta a” e que é “afetado pela” constelação de discursos na esfera pública, na medida em que os atores e sujeitos se sentem compelidos a cooperarem comunicativamente na busca por soluções que nasçam do mesmo processo de debate e de troca discursiva. Fazer correlações imediatas entre legitimidade e visibilidade para se compreender a ressonância de uma competição discursiva seria, dessa maneira, um equívoco.

Além dos indicadores levantados por Maia (2007), Dryzek (2004) sugere três indagações para se avaliar o grau de ressonância de uma competição discursiva: i) quais discursos existem? (aqui entrariam as análises de discursos empíricas); ii) quais são seus pesos relativos? (das três indagações, essa é, para Dryzek (2004), a mais difícil de ser avaliada: o que se procura não é apenas a porcentagem em que discursos em competição se mostram, mas também sua profundidade ou significância⁴); e iii) são as decisões coletivas consistentes com esse peso relativo? (para o autor, tal indagação não é difícil de se verificar, na medida em que basta correlacionar os pesos relativos das competições discursivas com as decisões tomadas). Contudo, Dryzek (2004) também aponta que “esses avanços discursivos não podem ser medidos apenas em termos de legislação ou de-

cisões sobre políticas, mas também na prática do cotidiano, em contestações feitas e resistidas no âmbito dos lares, em locais de trabalho e [...] na ‘conversa de todo dia’”.

De tal sorte, com fundamento em critérios e parâmetros consistentes, acreditamos que seja possível estabelecer uma aproximação entre legitimidade discursiva e deliberação mediada. Contudo, é essencial que pesquisas empíricas possam indagar em que medida uma legitimidade discursiva verificada e qualificada na arena discursiva dos *media* é capaz de “afetar a” e de ser “afetada pela” constelação de discursos que se desenha em outras arenas discursivas. Por isso, a principal questão acerca da legitimidade discursiva não se vincula apenas ao mesmo espaço dos *media*, mas de que forma as várias arenas discursivas – inclusive os *media* – são capazes de se enredar e serem enredadas pela constelação de discursos.

Entendemos, portanto, com base em Dryzek (2004), que devemos falar em letigimidade discursiva apenas à medida que uma competição de discursos possa ser empenhada por uma ampla variedade de atores competentes. Não se pode negar que o debate público mediado pode se constituir como dispositivo essencial para a mobilização crítica da sociedade e para a revisão de concepções tidas como aceitáveis em diversos espaços de discussão, formais e informais. Com relação a isso, é preciso lembrar que, quando ocorre uma apropriação consistente da competição de discursos verificada nos *media* por diversos atores, em outras arenas, um processo permanente de renovação e de reelaboração desses discursos terá chances significativas de acontecer. Por isso, apesar das contradições, estratégias e peculiaridades, não se pode falar genericamente em “discurso da mídia”, pois, na competição discursiva, não é possível nomear o criador de um discurso, uma vez que esse se configura de modo social e coletivo. O que é recomendável diante dessa perspectiva seria buscar identificar os modos pelos quais discursos em competição ganham saliência e são apropriados, tanto numa arena discursiva midiática quanto em outras arenas discursivas da vida social.

Notas

¹ Ao desenvolver sua concepção de ética do discurso, Habermas (1989) apela para uma formulação de que a comunicação ordinária é imbuída de racionalidade, sendo os sujeitos preparados para utilizá-la sempre que desejarem entrar em cooperação comunicativa, diante das situações controversas que os afetam.

² Obviamente, para Habermas (1997), a formação da vontade política e a tomada de decisão são processos distintos: a opinião pública exerce influência, mas não pode governar, isto é, não pode produzir decisões que se tornem obrigatórias para a sociedade.

³ Do original: "This mechanism of selection does not function as a consciously formulated, deliberately applied norm, but more in the manner of a tacit professional consensus that affects the judgments of a journalist even when he or she is not consciously and explicitly aware of its presence. It is guided by the ascribed values of news reporting, that unerringly and rigorously sift through the vast range of possible choices to pick out the material most likely to capture the public's attention" (MEYER, 2002:29).

⁴ Lembramos que os indicadores propostos por Maia (2006) também são eficientes para tentar responder, com bastante propriedade, a essa indagação.

Referências

AVRITZER, L. *Teoria democrática e deliberação pública*. Belo Horizonte: Lua Nova, n. 50, 2000, pp. 25-46.

BENHABIB, Seyla. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: _____. (ed.) *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. 67-94.

BENNETT, Lance; PICKARD, Victor; IOZZI, David; SCHROEDER, Carl; LAGOS, Taso; CASWELL Evans. Managing the public sphere: journalistic construction of the great globalization debate. *Journal of Communication*, 2004, pp. 437-455.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 2000.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J. e REIGH, W (orgs). *Deliberative democracy*. Cambridge-Mass: MIT Press, 1997, pp. 67-91.

DRYZEK, J. S. *Legitimidade e economia na democracia deliberativa*. In: Schattan, V. P. C e NOBRE, M. (org.) *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34, pp. 21-41.

ENTMAN, R. Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, v. 43, n. 4, 1993, pp. 51-58.

GHANEM, Salma I.; MCCOMBS, Maxwell. The Convergence of Agenda Setting and Framing. In: RESSE, Stephen D.; GANDY JR., Oscar H.; GRANT, August E. *Framing Public Life – Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*. Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 2001, pp. 67-81.

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Denis. What deliberative democracy means. In: _____. *Why deliberative democracy?* New Jersey: Princeton University Press, 2004, pp. 1-63.

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, J. *O papel da sociedade civil e da esfera pública política*. In:

_____. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 57-123.

HABERMAS, J. *Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia*. In: _____. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 9-56.

HABERMAS, J. *Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics*. *Acta Política*, 2005, v. 40, pp. 384-392.

HENDRIKS, Carolyn. *Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy*. In: *Political Studies*, 2006, v. 54, pp. 486-508.

MAFRA, Rennan. *Entre o espetáculo, a festa e a argumentação: mídia, comunicação estratégica e mobilização social*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

MANSBRIDGE, Jane. *Everyday talk in deliberative system*. In: MACEDO, Stephen (ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

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

MAIA, Rousiley C. M. *A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento*. Salvador: Contemporânea, v. 4, pp. 13-44, 2006.

MAIA, Rousiley C. M. *Mediated deliberation: dilemmas and tensions in consolidating democracy in Brazil*. Paper presented at the Seminar "Media and democratization in Latin America", Tulane University, New Orleans, USA, 2-3, November, 2007.

MAIA, Rousiley C. M. *Política deliberativa e tipologia de esfera pública*. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2007.

MEYER, Thomas. *Media democracy: how the media colonize politics*. Cambridge: Polity Press, 2002.

SCHEUFELE, Dietram and TEWKSBURY, David. *Framing, agenda setting and priming: the evolution of the social life*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Publishers, 2007, pp. 7-31.

SIMON, Adam and XENOS, Michael. Media framing and effective public deliberation. In: *Political Communication*, v. 17, n. 4, 2000, pp. 363-373.

3

Análise Sociojurídica de Modelos e Representações de Estado nos Discursos dos Direitos Humanos da Infância no Brasil

Sinara Porto Fajardo

Doutora pela Universidade de Zaragoza, Espanha. Assessora da Presidência da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e Editora da *Revista Estudos Legislativos*.

Resumo: Análise sociojurídica de elementos do Estado Democrático de Direito, do Estado Social e do Estado do Controle Social presentes no ordenamento constitucional e legal para a infância no Brasil e, também, de representações de Estado-Governo, de Estado-Direito e de Estado-Poder Público no conjunto de discursos dos sujeitos do processo de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Palavras-chave: direitos humanos; direitos da criança e do adolescente; Estado e sociedade.

Abstract: *Socio-juridical analysis of elements pertaining to the Democratic State of Law, the Welfare State and the Social Control State, which are present in the constitutional law and in the legal ordinance dedicated to the childhood protection in Brazil and, also, in the representations fo the State and the Government, the State and the Law, and of the State and the Public Order in the set of discourses of the subjects of the implementation process of the Child and Adolescent Statute.*

Key words: *human rights; children rights.*

Introdução

Este artigo é dedicado, em primeiro lugar, a analisar elementos de distintos modelos de Estado que se expressam no ordenamento jurídico brasileiro, destacando-se o Estado Democrático

de Direito, o Estado Social e o Estado do Controle Social. Em segundo lugar, trata de examinar três representações de ordem empírica nos discursos dos sujeitos da rede de implementação desses direitos, que são a identificação do Estado com o governo, com o direito e com a sociedade, nas políticas de proteção integral da infância brasileira.

O objetivo desta revisão é reconhecer, nos discursos constitucional e jurídico para a infância brasileira, aspectos que possam configurar um contexto geral para a implementação dos direitos das crianças no Brasil, num panorama ambíguo de valores e princípios que, em última análise, emoldura as peculiaridades do modelo brasileiro de proteção integral e, mais especificamente, de justiça juvenil.

Identificar pluralidades e ambiguidades nos discursos de Estado que fundamentam o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – significa reconhecer o caráter tridimensional do discurso jurídico e a natureza cultural do Estado.¹ Mas também significa assumir que um conjunto de valores e princípios – contraditórios, mas não necessariamente excludentes – fundamentam tanto a normatividade como a institucionalidade.² A esses valores e princípios, assumidos por diferentes forças sociais, denomina-se representações, no sentido de discursos em ação, que coexistem nos discursos jurídicos, influenciando nas decisões judiciais, no cumprimento das normas e nos processos de implementação dos direitos.

Os valores (conceito axiológico, isto é, da ordem do bem) e os princípios (conceito deontológico, isto é, de mandato, da ordem do dever ser) vinculam-se em dois sentidos (ALEXY, 1997, p. 138-147). Por um lado, podem colidir num mesmo ordenamento e são passíveis de ponderação.³ Por outro, o cumprimento gradual dos princípios equivale à realização gradual dos valores correspondentes.⁴

A coexistência de valores e princípios não é caso apenas de ponderação como uma técnica jurídica de decisão, mas, também, é causa e circunstância de disputas políticas e sociais que condi-

cionam os processos de realização dos direitos (BONAVIDES, 2001, p. 38-9). Assim, amplia-se a visão da chamada inevitável e saudável “ductibilidade” do Direito, para um ponto de vista mais sociológico, isto é, não tão focado na questão da decisão judicial (alvo das críticas mais contundentes),⁵ mas na coexistência de valores e princípios como decorrência e expressão da pluralidade correspondente na sociedade.

Não se trata, portanto, das consequências da pluralidade de valores e princípios na Constituição e no ECA para o processo de decisão judicial e, sim, de compreender essa coexistência de representações de Estado e sua expressão nos processos de implementação desses direitos que envolve, necessariamente, componentes sociais e políticos, que extrapolam o âmbito da atividade estritamente judicial.

O próprio Zagrebelsky (1997, p. 14-6) comenta que a coexistência de valores e princípios é condição de legitimidade constitucional, a partir da compatibilidade com sua base material, necessariamente plural. O pluralismo de princípios e valores é característica da convivência coletiva atual e, portanto, a aspiração da salvaguarda da simultaneidade é inerente ao Estado Democrático de Direito.⁶ Nisso consiste tanto a inevitabilidade como a necessidade de considerar as aparentes ambiguidades conceituais no ordenamento jurídico como expressões dessa pluralidade e, conseqüentemente, não como “defeitos” ou lacunas, mas sim como espaços contraditórios de disputas de valores e princípios expressos nas leis. Como ensina Zagrebelsky (1997), portanto, a pluralidade jurídica é originada na pluralidade social.⁷

Mas essa coexistência, certamente, não é pacífica e se expressa, no ordenamento jurídico, através de conceitos ambíguos e normas abertas, expressões de conflitos sociais e políticos nos processos de formulação e de permanente revisão e implementação das leis. O que está em jogo são disputas pela hegemonia de projetos de sociedade, através da normatividade e da consequente institucionalidade.

As consequências para os processos de implementação dos direitos relacionam-se com a capacidade de representá-los de forma “possibilista”, ou seja, de contar com a pluralidade, não como disputa de projetos, mas como complementaridade entre aproximações e contradições (ZAGREBELSKY, 1997, p. 17). Há críticas de que, para a decisão judicial, essa consequência é perigosa. Mas, para compreender e visualizar alternativas de implementação de políticas de realização de direitos, o perigo seria o oposto, pois a pluralidade na sociedade exige uma flexibilidade nos programas que, de alguma forma, visam nela intervir. Essa possibilidade concretiza-se não somente na heterogeneidade dos conteúdos das leis, mas, também, na pulverização de normas em diversas leis, numa avalanche legislativa que atende a essa aspiração de pluralidade sob o mesmo ordenamento constitucional (idem, p. 37). As leis também são, portanto, manifestações em nível normativo de disputas e acordos sociais e políticos e, nesse sentido, são permanentes instrumentos de continuação desses conflitos. Essas disputas mais ou menos explícitas ou implícitas condicionam, então, essa heterogeneidade de valores e princípios presentes nas normas jurídicas (ibidem, 1997, p. 38).

É assim que a Constituição do Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente expressam conjuntos contraditórios de projetos de sociedade, coerentemente com a realidade histórico-social e com as correlações de forças que determinaram a elaboração e influenciam em sua implementação.

A partir desse breve marco conceitual, podem-se identificar, em primeiro lugar, elementos de três modelos de Estado que coexistem de forma ambígua no discurso legal e nos processos de implementação do ECA: O Estado Democrático de Direito, o Estado Social e o Estado do Controle Social. Podem-se, também, visualizar representações de Estado, colhidas em pesquisa empírica, que influenciam e deixam-se influenciar pelos processos de implementação do ECA no Rio Grande do Sul: O Estado-Direito, Estado-Governo e o Estado-Poder Público.

1. Modelos de Estado na Constituição e no ECA

1.1. Estado Democrático de Direito e o garantismo

O Brasil constituiu-se, formalmente, como Estado Democrático de Direito e, como tal, positiva os direitos fundamentais e a participação como dois pilares do projeto de sociedade que aspira.⁸ Entretanto, a ênfase discursiva e institucional do modelo democrático brasileiro é posta sobre a dimensão participativa.

O conceito mais amplo, proposto por Canotilho (1999), de Estado Constitucional de Direito Democrático e Social Ambientalmente Sustentado, engloba, entre outras, as dimensões garantista, participativa e de justiça social. Nesse sentido, é referência para a abordagem deste estudo, na medida em que permite visualizar as ênfases que caracterizam o modelo brasileiro de legislação da proteção dos direitos humanos e, mais especificamente, das crianças e dos adolescentes.

O discurso do Estado Democrático de Direito, em sua dimensão garantista, presente na Constituição Federal, garante os direitos e reproduz-se, no Estatuto da Criança e do Adolescente, através do reconhecimento de um novo sujeito de direitos e de decorrentes compromissos do Estado, da sociedade e da família para sua proteção. O ECA reflete a mesma lógica da Constituição Federal, no que diz respeito ao discurso ao mesmo tempo garantista – oriundo do conceito de Estado Constitucional de Direito (FERRAJOLI, 1996) ou simplesmente Estado de Direito (CANOTILHO, 1999, p. 8-27) e participativo, originado pelo discurso do Estado Democrático de Direito (DIAZ, 1982) ou Estado de Direito Democrático (CANOTILHO, 1999, p. 29).⁹

A dignidade da pessoa, a liberdade e a igualdade são três valores básicos que constituem o Estado Democrático de Direito, resumindo a centralidade na pessoa como eixo que estrutura todo o ordenamento normativo (PEÑA FREIRE, 1997, p. 82-7). A liberdade é um valor social e político mais do que mero reflexo de uma concepção individualista, enquanto a igualdade é expressa em dois princípios: formal ou jurídica, por um

lado, e substancial ou social, por outro (FERRAJOLI, 1997, p. 907-8).¹⁰ A criança e o adolescente integram o conjunto de sujeitos de direitos, por força do princípio da igualdade jurídica que impera nesse modelo de Estado. Entretanto, esse reconhecimento não corresponde, necessariamente, à igualdade de fato.¹¹

A participação é referida ao dever do Estado, da sociedade e da família de garantir os direitos afirmados no ECA e desdobra-se na positivação de um complexo institucional público/privado para dar conta da sua implementação. Expressa-se mais como princípio de organização do Estado e da sociedade, através dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, do que como direito fundamental (direito à participação das crianças e adolescentes, ainda hoje tão pouco regulamentado).

1.2. Estado Social e a proteção integral

O Estado Social pode ser resumido como a obrigação do Estado de assistir e apoiar os cidadãos que necessitem (através de dinheiro ou outras prestações) e pelo reconhecimento do papel formal das instituições sindicais e políticas dos trabalhadores como partes nos processos de negociação e deliberação de políticas (OFFE, 1990, p. 135), surgida como solução política para conflitos sociais originados no modelo capitalista tradicional (idem, p. 136).¹²

O Estado Social pode ser definido, teoricamente,¹³ como a organização política em que o Estado intervém ativamente na procura existencial dos cidadãos e cidadãs (GARCÍA-PELAYO, 1995, p. 26-30), buscando, via políticas sociais, a atenção às necessidades (RIECHMANN, 1999)¹⁴, a inclusão política (LUHMANN, 1994), a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais (MARTÍNEZ DE PISÓN, 1998;¹⁵ COTARELO, 1990), ou a igualdade (COTARELO, 1990; BOBBIO, 1993).¹⁶

De qualquer forma, portanto, o Estado Social, como continuidade e especificação política do Estado de Direito, amplia a capacidade de intervenção pública sem afastar-se do império da lei. Essa ampliação legitima-se na medida de sua direção social,

reconhecendo direitos sociais e obrigando-se a materializá-los. Legitima-se, assim, sobre princípios de solidariedade e justiça social (MARTÍNEZ DE PISÓN, 1998, p. 45-6; CANOTILHO, 1999, p. 37-44) e, ainda, como conceito afim da própria democracia participativa (BONAVIDES, 2001, p. 187).¹⁷

Numa perspectiva crítica, entretanto, desde antes de se evidenciarem empiricamente limites, também chamados de crise do Estado Social, críticas conservadoras, liberais e socialistas eram tecidas ao modelo, explicitando posturas que, de uma forma ou de outra, coincidiram em torno da caracterização do Estado Social como intervencionista, desmobilizador, ineficaz, etc. (CAPPELLA, 1993; OFFE, 1990; MARTÍNEZ DE PISÓN, 1994 e 2001; ZAPATERO GOMES, 1987).¹⁸

O Estado Social tem sido caracterizado, assim, em maior ou menor medida, como intervencionista, administrativo, organizador, ativo, com novas funções em relação ao modelo liberal (MARTINEZ DE PISÓN, 1998, p. 42-3). Neste estudo, analisa-se brevemente seu caráter intervencionista, tal como se apresenta no ordenamento constitucional e jurídico para a infância no Brasil, embora o caráter distribuidor seja uma das características essenciais do Estado, assumidas de forma superior pelo Estado Social (GARCÍA-PELAYO, 1995, p. 30-5; ASHFORD, 1989, p. 15).¹⁹

O Estado Social supõe um intervencionismo estatal sobre parcelas crescentes da vida social, que se realiza através das políticas sociais, mas sustenta-se no incremento normativo (HABERMAS, 1998, p. 511-2).²⁰ A ampliação do intervencionismo estatal é o principal alvo de crítica liberal ao Estado do Bem-Estar, que denuncia um aumento vertiginoso e desnecessário do poder do Estado, tanto sobre o sistema econômico como social, com consequente incremento da burocracia e ineficiência na gestão dos gastos e competências (MARTÍNEZ DE PISÓN, 2001, p. 79).

A positivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, no contexto internacional e nos Estados nacionais, traduz o processo de *enraizamento* do Estado Social ao nível da família e da infância, na medida em que se formula uma distribuição de

responsabilidades entre os pais ou responsáveis e o Estado, transformando-se e ampliando-se as estratégias de penetração estatal em esferas até então representadas como privadas. Com isso, a infância passou a ser, gradativamente, mais bem atendida em seus direitos, mas, por outro lado, ao custo de uma maior intervenção do Estado nas famílias e na sociedade em geral (PI-CONTÓ NOVALES, 1996, p. 83-93).

Na medida em que constitucionaliza os direitos econômicos, sociais e culturais e vincula sua realização às diretrizes gerais de descentralização e participação popular, o Estado brasileiro apresenta-se, assim, no conteúdo de seu discurso jurídico, como um Estado Social, embora não acolha formalmente essa denominação. Assim constituiu-se, de fato, mas não de direito, desde a década de 30, mas sempre com uma forte ênfase na sua faceta intervencionista e assistencialista. O caráter distributivo, no sentido de promoção de igualdade, só se manifestou como função subordinada, pontual, e não como elemento constituinte do modelo.

Nesse sentido, o Brasil não pode ser considerado um Estado Social no conceito de García-Pelayo (1995), pois, apenas realiza políticas pontuais para atendimento de necessidades sociais.²¹ Além disso, segundo Bonavides (2001, p. 172),

“O Estado social é uma coisa na Europa; outra bem diferente na América Latina. Ali é possível sobreviver incólume às adversidades da globalização e do neoliberalismo; aqui essa possibilidade quase não existe: a crise é maior que o Estado, que o Governo, que a governabilidade”.

Desde o Estado Novo, passando pelo regime militar e até o período atual de transição e consolidação da democracia, diversas leis e programas dirigidos a responder demandas sociais e econômicas da população vêm-se configurando em processos que, aparentemente, constituem-se em políticas de realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

No Brasil, o processo que se poderia relacionar com uma chamada crise do Estado Social pode ser caracterizado como uma crise do seu aspecto distributivo (de qualquer forma, nunca

plenamente realizado), mas não do seu aspecto interventor.²² Os recortes eventuais nos gastos com os direitos econômicos, sociais e culturais expressam períodos de diminuição do caráter distributivo do Estado Social. Seu caráter intervencionista, entretanto, não acompanha esse movimento de descenso de sua cara distributivista, pois permanece seu conteúdo de controle social, essencialmente de corte paternalista.²³ Logicamente, ao corte dos direitos sociais da agenda estatal, segue-se um reforço de formas de controle social que garantem a eficácia de um Estado que não realiza seu lado distributivo. O discurso do Estado Social apresenta, assim, uma eficácia simbólica: o Brasil é um país democrático, a sociedade participa e o Estado atende à questão social.

Em resumo, no Brasil, convive um ordenamento jurídico que acolhe os direitos sociais com um processo de incremento do seu caráter intervencionista, através da juridificação de um leque cada vez maior de situações da vida social, como a vida familiar e comunitária, através do Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA é exemplo de juridificação e administrativização de parcelas importantes das relações íntimas familiares, antes menos normatizadas.

O Estado Social, no Brasil, está presente no discurso referente aos direitos humanos, de forma cada vez mais forte, na medida em que toma força no panorama internacional a ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais como parte inerente ao conjunto indivisível dos direitos humanos. No Estatuto da Criança e do Adolescente, a ênfase em um suposto Estado Social se expressa na doutrina da proteção integral, que inclui as políticas básicas de realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais das crianças e adolescentes como dever do Estado (arts. 4º e 87), a partir das diretrizes constitucionais de descentralização e participação popular (art. 88), da tutela dos direitos e da concessão prioritária de recursos para a proteção (e não para a organização e incentivo à autonomia). Mas o Estado está presente, também, através do seu caráter intervencionista, que se aproxima teórica e empiricamente de um modelo de Estado também chamado de Estado do Controle Social.

1.3. Estado do Controle Social e a segurança pública

O Estado do Controle é definido aqui não como o Estado que exerce o controle sobre a sociedade, direta e explicitamente, como seria o caso de um Estado autoritário ou ditatorial, mas como o Estado que se vale dos mecanismos de controle social existentes na sociedade, em sentido amplo, para garantir legitimidade e dominação cada vez mais normatizada e institucionalizada. É como se o Estado engolisse e devolvesse, de forma processada, as formas e mecanismos de controle difuso, o conjunto de representações sociais de poder e controle que coexistem na sociedade. No Brasil atual, sua cara mais marcante é o intervencionismo justificado pela necessidade de proteção da segurança pública.

Num sentido geral, o controle social é um conceito muito amplo, que pretende incluir todos os processos sociais de indução à conformidade. Como tal, é um conceito ambíguo, impreciso. Tendo em vista que os conceitos de Estado e de controle social são originados em contextos distintos, em termos culturais e teóricos, o que aqui se trata é de identificar a maneira como o Estado brasileiro assume sua parcela de intervenção na busca da ordem social, como sujeito privilegiado da ação política na sociedade. O controle social do Estado é o controle público exercido mediante normatização legal, como resposta ou prevenção ao desvio (MELOSSI, 1990) ou à violência, através de ações cada vez mais policiais e repressivas, publicitárias de caráter preventivo ou promocional, etc. (PEGORARO, 1995).

O que é certo é que o Estado do Controle Social, no Brasil, é muito melhor visualizado como conteúdo mais ou menos predominante de controle do Estado, legitimado por representações sociais de risco e de sua prevenção.

Os conceitos indeterminados, a partir dos quais se articula a *prevenção*, dão grande margem de flexibilidade para as políticas sociais em cada contexto e momento concreto. O conceito de prevenção, associado ao de risco, embasa e legitima as políticas de extensão e aprofundamento da intervenção controladora cada vez mais capilar do Estado no tecido social. No conjunto dos discursos sobre o Estado presentes no ordenamento jurí-

dico brasileiro, está, portanto, embora não explicitado na Carta Constitucional, o Estado do Controle Social ou da Segurança.

O Estado da Segurança corresponde à sociedade de risco de que fala Beck (1998) e alude ao princípio mais protegido nessa concepção de Estado (a segurança), articulado em torno da estratégia de prevenção da violência.²⁴ O Estado, aqui, é mecanismo de controle social, através de políticas de coerção, apoiadas no Direito Penal²⁵ e nas políticas de segurança pública e de hegemonia, em que se privilegiam políticas sociais.

Apoiado no discurso do Estado Democrático de Direito, mas com ênfase nos direitos individuais de segurança e de propriedade, o Estado do Controle Social apresenta-se, assim, como corolário da sociedade de riscos. Nessa representação de modelo de Estado, a principal finalidade das normas jurídicas é proteger os direitos individuais à vida e à propriedade privada.

Assim, enquanto o Estado Democrático de Direito é a denominação explícita do Estado brasileiro e o Estado Social é conteúdo do discurso constitucional, o Estado do Controle Social constitui-se como pressuposto que informa, subliminarmente, toda a estrutura e institucionalidade construída a partir do ordenamento constitucional e legal brasileiro para a infância.

No ECA, o Estado do Controle Social aparece mais explicitamente do que na Constituição Federal, especialmente na parte referente ao ato infracional. Na prática, esse discurso disputa espaço com o discurso garantista e com o discurso do bem-estar social, evidenciando a tripla ambiguidade de representações de Estado em relação aos direitos humanos no Brasil. Associado ou mesclado aos demais valores e princípios que coexistem nos discursos jurídicos hegemônicos, o Estado do Controle Social ou da prevenção da violência apresenta-se como instrumento de garantia dos direitos humanos, no ECA, através da proteção especial e das medidas socioeducativas.

Nesse sentido, enfocando o controle social como um processo singular de repressão articulada com a busca de hegemonia, abstraio as características mais distintivas dos modelos de Estado Social e do Controle Social, para abordar conjuntamente

aquela que é marcante em ambos: o seu aspecto intervencionista. A principal diferença entre os modelos de Estado do Controle e o Estado do Bem-Estar Social não é, pois, o grau de intervenção na sociedade, nem o conteúdo dessa ingerência, mas sim o seu método: o Estado Social intervém buscando legitimidade via consenso e o Estado do Controle intervém com ênfase na prevenção e repressão à violência interpessoal e contra a propriedade. O que ambos não dão conta e, ao contrário, podem incrementar, é a possibilidade de violência do Estado contra os cidadãos e cidadãs. No primeiro caso, via dependência e, no segundo, via possibilidade de abuso de autoridade. Em ambos, afinal, a dominação é, predominantemente, alcançada via consenso, pois, enquanto a assistência é oferecida em troca da legitimidade da forma de organização social e estatal dominante, o controle é também exercido de forma difusa e em forma positiva (promocional) tanto ou mais que negativa (sancionadora), em troca de uma ordem social prometida e nunca cumprida.

O caráter mais intervencionista do ECA, tanto em termos de proteção integral como especial e de socioeducação, é decorrência das representações do Estado como instrumento de Bem-Estar Social e de Controle. O alvo das políticas básicas de atendimento é, cada vez mais, a família, enquanto a ênfase da proteção especial e da socioeducação é a prevenção da violência contra a criança e/ou cometida por adolescente.

O Estado do Controle e o Estado Social têm em comum, portanto, no Brasil, uma forte ênfase no intervencionismo e, como tal, poderiam ser chamados de formas de Estado intervencionista. Em grandes traços, esse modelo encontraria fronteira mais ou menos definida com um chamado Estado garantista consubstanciado, historicamente, como Estado Democrático de Direito.

2. Representações de Estado nos Discursos dos Sujeitos do Processo de Implementação

No item anterior, examinaram-se elementos característicos de alguns modelos de Estado presentes no ordenamento jurídico

brasileiro, desde uma breve revisão bibliográfica. Mas os paradigmas inscritos no ordenamento jurídico não se devem confundir com as representações dos operadores do Direito e das políticas de implementação das leis (HABERMAS, 1998, p. 475). Nesse sentido, dirige-se, agora, a atenção para outro ponto de vista, referente a elementos característicos dos discursos dos sujeitos de implementação do ECA, em relação às representações de Estado e os direitos das crianças e adolescentes, tendo como indicador a rede de atendimento.

Assim, três representações de Estado convivem nos discursos dos sujeitos da rede de proteção integral, que o identificam ora como direito, numa associação direta entre o ECA e o dever do Estado na garantia dos direitos humanos das crianças e adolescentes, ora como governo, mediado pelas categorias instituições e política e, finalmente, como correlação de forças entre as instâncias do poder público, que incluem a sociedade organizada e substancializa-se nos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, como entidades híbridas entre o público e o privado, na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Em primeiro lugar, a identificação entre Estado e Direito.

2.1. Estado-Direito e a suficiência do ECA: juridificação da vida social

Uma das representações de Estado presente nos discursos dos sujeitos é a associação direta e pura entre o Estado e o Direito e, nesse caso, entre a realização dos direitos e o ECA.

O Estado Democrático de Direito, em sua ênfase liberal, enfatiza a tendência a suprimir qualquer referência ao conteúdo material da legalidade, o que conduz a uma identificação absoluta entre o Estado e o Direito (PÉREZ LUÑO, 1995, p. 223) e, assim, a ênfase nesse modelo sustenta essa representação de Estado como Direito. De acordo com Peña Freire (1997, p. 41), por exemplo, nessa linha, estabelecer uma dualidade entre Estado e Direito não corresponde aos fatos, pois o Estado é a organização política da sociedade, que se confunde com o Direito. Mesmo o processo de administrativização que caracteriza o Direito regulativo (CALVO GARCÍA, 1998) e que reforça a representação do

Estado-Governo não é incoerente com a chamada *juridificação* das relações sociais a que se refere Habermas (1998), pois toda ação administrativa tem suas linhas reguladas juridicamente. Esse processo de juridificação contribui para reforçar, por sua parte, a representação que se pode denominar Estado-Direito, pois enfatiza a ação dos operadores do Direito na realização dos direitos.

Uma das expressões dessa representação de Estado como Direito é o entendimento de que a normatividade, por si só, daria conta da garantia dos direitos, no sentido de proporcionar instrumentos suficientes para vincular as instituições ao compromisso com sua eficácia, prescindindo da vontade política como condição de realização dos direitos. Por um lado, essa visão reforça a virtude do ordenamento jurídico mais bem estruturado, no sentido garantista, mas por outro, exclui da realidade da implementação dos direitos todo o aspecto sociológico, de processo, conflitos, contradições, etc. e, portanto, ignora todo o conteúdo regulativo ou promocional do Direito. A ideia de que o Direito deve regular a totalidade da vida social influencia essa representação e incrementa a juridificação de uma parcela maior da vida social.

Mas o que realmente protege e realiza os direitos humanos é um processo social, que promove e sustenta efetivamente as garantias e as políticas, em uma realidade histórica, que integra mas extrapola a mera consagração jurídica formal. As normas jurídicas emolduram um quadro de possibilidades e esforços políticos no sentido de viabilizar a realização dos direitos que elas positivam. Emolduram, no sentido de delimitar e de dar forma às políticas de implementação dos direitos, mas, por si só, não realizam esses direitos. Há uma relação mútua entre a normatividade e a institucionalidade, ou seja, uma tensão entre a força legal e as forças reais de proteção e realização dos direitos e, nesse contexto, faz sentido investigar sociojuridicamente as normas legais.

Outra crítica a essa representação que vincula diretamente o Estado ao Direito é que ela desconhece o pluralismo jurídico, uma vez que se refere, via de regra, ao Direito estatal, isto

é, ao discurso jurídico formulado como oficial (SANTOS, 2001 p. 171).²⁶ Isso explica a razão pela qual, nas representações de Estado como Direito, a relação estabelecida é com o Direito Estatal, e não com outras formas de discurso jurídico existentes na sociedade.²⁷

Reduzir o Estado ao discurso jurídico influencia, assim, no processo de implementação do ECA, no sentido de restringir a leitura da eficácia dos direitos à adequação e suficiência ou não da lei, em relação aos mecanismos de proteção.

De um lado, os operadores do Direito são os sujeitos que mais identificam, de forma imediata, o Estado com o Poder Judiciário ou com o Ministério Público. Exemplo disso é um desembargador de Vara Cível, que conhece recursos baseados no ECA, que se refere ao “Estado judiciário”, ao analisar a dualidade tensa entre a sociedade e o Estado no processo de implementação da proteção integral:

“Na verdade, se o Estado não for tensionado pela sociedade e pelo próprio Estado judiciário...” EID.01.24²⁸

De outro lado, os usuários tendem a identificar a possibilidade de realização dos seus direitos na ação do juiz, como este adolescente privado de liberdade, que depositou no juiz toda a responsabilidade sobre a continuidade de sua vida após o egresso do internato:

“Agora só depende do Juiz, só depende do Juiz...” E.C.1

Duas consequências podem advir dessa visão: se a lei é considerada suficiente, explica-se a realidade de violação e de ausência de proteção efetiva dos direitos econômicos, sociais e culturais como lacunas na sua implementação, o que extrapola o discurso jurídico em sentido restrito e, afinal, contradiz a própria lógica do Estado-Direito. Se, por outro lado, a lei não é considerada suficiente, decorre propor legislar e legislar sempre mais, numa avalanche legislativa infinita, na esperança de que a lei realize

os direitos humanos. Em ambas as hipóteses, a identificação direta entre Estado e Direito é posta em xeque e deixa visível a necessidade de mediação de outros sujeitos, sejam os governos, sejam os legisladores ou a sociedade em geral.

Em relação ao ECA, a representação do Estado como discurso jurídico aparece, mais enfaticamente, através do conjunto de disputas em torno da suficiência ou não da lei, principalmente no que diz respeito à parte referente ao ato infracional. Por isso, é mais frequente entre os operadores do Direito. A disputa entre a ênfase penal, que reivindica maior regulamentação do ECA, e a pedagógica, que reivindica a implementação das políticas já normatizadas na lei, é uma das principais expressões de disputa entre a representação de Estado como Direito, como governo e, também, como participação.

De qualquer forma, a identificação direta entre Estado e Direito é minoritária no conjunto de representações, fortemente influenciadas pelo paradigma da proteção integral, de Estado e de infância.

2.2. Estado-Governo e os conflitos interinstitucionais: administratização da proteção de direitos

A associação direta entre Estado e governo é mais comum entre os sujeitos responsáveis pela implementação dos direitos das crianças e dos adolescentes, tanto quanto entre os sujeitos “protegidos”. É uma associação presente no senso comum, que identifica o Estado com as instituições da administração pública de atendimento.

Uma das hipóteses que explicariam essa focalização do conceito de Estado no governo é o crescente processo de “administratização” da intervenção estatal nos processos de implementação dos direitos humanos, que coloca o governo cara a cara com a população usuária das políticas públicas e, assim, contribui para a identificação do Poder Executivo com o próprio Estado, impondo ao senso comum a aparência de que o governo é o Estado, por sua cara mais intervencionista, via administração. Nesse

contexto, todos os problemas de implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais das crianças e dos adolescentes são atribuídos às falhas governamentais.

O processo de “desjudicialização” das primeiras etapas da proteção da infância em situação de vulnerabilidade que, no Brasil, dá-se através da atuação do Conselho Tutelar, supõe, portanto, um processo simultâneo de “administratização” dessas mesmas etapas. Isso traz como consequências principais a ampliação do espaço de atuação dos técnicos científicos (que implica também uma “cientifização” do processo) e a ampliação da margem de discricionariedade desses aparatos administrativos de intervenção.²⁹ A presença dos técnicos científicos é necessária para preencher de conteúdo os conceitos indeterminados, que costumam incluir as normas próprias do direito regulativo, como, no caso da infância, são a situação de vulnerabilidade pessoal e social, a ameaça, a conduta, etc.³⁰

Em investigação empírica, pode-se identificar o que se chama de “politização”³¹ da intervenção administrativa, que pode produzir conflitos entre técnicos e administradores. Uma assistente social que atua em medidas socioeducativas em Porto Alegre expressa uma inconformidade com a alternância e inconstância de projetos de intervenção, provocadas pela “politização” do atendimento:

“Só que com essa alternância de administrações, pela questão política eleitoral, a instituição nunca conseguiu se fortalecer a nível de uma proposta técnica, de base, suficiente, para que pudesse funcionar...” GD.2

Essa crítica também remete à descontinuidade, como característica das políticas sociais, e, também, salienta suas consequências no trabalho técnico cotidiano, criando um conflito entre a pretensa “cientifização” e a imposta “politização” do processo.

Mas, além de conflitos entre técnicos e administração, existem desentendimentos entre os conselhos de direitos e os governos, que também denotam a existência de representações de Estado

como governo, trazendo à tona as tensões da politização. Um sociólogo, que atua em organização não governamental de defesa de direitos, conselheiro estadual, declarou seu descontentamento em relação aos limites que essa “politização” impõe à implementação do ECA.

“No governo B, as promessas aconteciam, mas não eram implementadas... Já no governo O, as promessas são mais implementadas, mas não todas, né... isso imobiliza um pouco e até desarticula, porque tu te mobiliza e aí fica esperando, esperando...” EID.01.21

O limite salientado não é, aqui, a politização propriamente dita, mas sim a forma descontínua como é realizada, causando um efeito de ceticismo em relação aos governantes e, nesse sentido, ao Estado.

Os conselhos tutelares, por sua vez, que atuam frente a frente com os governos e com os sujeitos de direitos, também expressam essa representação ambígua entre Estado e governos, através do entendimento de que sua autoridade depende da relação com os “políticos de plantão”. Uma conselheira tutelar de um município do interior do RS reclama da inconstância dos programas em função da alternância do poder municipal e da dificuldade de lidar com os “políticos”, demonstrando a distância que se estabelece entre esses “dois mundos”:

“A gente não está acostumada a lidar, porque eu nunca lidei com políticos, né... com o governo... então eu achava que a coisa assim, que eles têm paliativos, sabe, não é uma política. Cada governo que vem faz, cria a sua maneira. Aí vem o outro e muda, muda tudo.” EID01.11

Mais uma vez, a descontinuidade dos programas aparece como característica da dimensão governamental do Estado. Portanto, em resumo, a representação do Estado como governo é apoiada, em primeiro lugar, no processo de administratização dos processos de realização dos direitos; em segundo, na politização e consequente experiência da descontinuidade e a desarticulação das políticas sociais. Assim, o Estado é representado como go-

verno e, em decorrência desses traços característicos, é visto, também, como não confiável, como responsável pela realização dos direitos.

Uma terceira referência a essa representação de Estado como governo, no processo brasileiro, em que se enfatiza a municipalização das ações, como diretriz decorrente do princípio de descentralização, é o que se chama “prefeiturização”. Esse termo designa o encargo imposto ou voluntário das prefeituras em relação à execução de políticas sociais, independentemente das iniciativas do terceiro setor e prescindindo das deliberações tomadas nos conselhos de direitos. Um conselheiro estadual diz que:

“Os conselhos nos municípios muitas vezes são meros, hã...vamos dizer assim...formados só para assumir aquilo que o prefeito quer, né...Para a prefeitura e em alguns casos pro prefeito, a maioria dos casos são criados só na lei, não funcionam...só pra receber verbas para assistência da criança...” EIDd.01.21

A “prefeiturização” implica, de acordo com esse depoimento, a anulação ou a cooptação dos conselhos de direitos como organismos responsáveis por deliberar, controlar, fiscalizar programas e gerir o fundo. Nesse sentido, enfatiza o governo municipal como protagonista do atendimento. Outro aspecto desse conceito de prefeiturização, portanto, é o encargo financeiro sobre as prefeituras, sem que a descentralização de recursos tenha sido resolvida. Essa dependência dos municípios em relação a verbas de origem estadual e federal, sob condição de terem implantados os conselhos de direitos e tutelares, é devida a normas administrativas que impõem critérios para o repasse de recursos financeiros, relacionados com a implementação do ECA. Por isso, o conselheiro estadual mencionou a criação de conselhos municipais meramente figurativos, formais, a fim de responder às exigências legais, em troca do recebimento de verbas para a execução de políticas que, por lei, são responsabilidade dos municípios.

Tudo isso faz com que sujeitos diretamente envolvidos na implementação de políticas e programas para a infância encarem

a administração ou os governos como limitadores ou obstáculos à realização de seu trabalho. Para eles, o Estado são os governos e, destes, a instituição mais próxima e visível é a prefeitura, razão pela qual alternativas viáveis de concretização e desenvolvimento dos projetos estão relacionadas com a articulação direta com elas. Uma conselheira tutelar simplifica essa fórmula de organização, expressando uma estratégia dos conselhos tutelares para sobreviver nesse contexto:

“O que eu acho que acontece no nosso município é que o presidente do Condica é sempre ligado ao governo.” EID.01.11

Ligado ao governo significa, aqui, uma relação de mútua dependência, uma vez que, por um lado, a prefeitura necessita do conselho de direitos, mesmo que meramente formal, para viabilizar o recebimento de recursos estaduais e federais, via fundos e, por outro, os conselhos de direitos necessitam da prefeitura para a liberação desses mesmos recursos para a execução dos programas, via execução do orçamento municipal.

Entretanto, se a vinculação ao governo viabiliza o repasse de verbas, por outro lado, prejudica a autonomia dos conselhos de direitos que, por lei, devem ser paritários e independentes politicamente da administração. Os conselheiros e os técnicos ressentem-se dessa falta de autonomia, decorrente da dependência direta em relação às autoridades governamentais. Os conselheiros tutelares, principalmente, pois são autoridades constituídas por lei, com prerrogativas próprias e independência firmada, sentem esse problema no cotidiano de seu trabalho, conforme afirma uma conselheira tutelar de um município do interior do Estado:

“O Conselho Municipal de Assistência Social também é do governo, a primeira-dama é a presidente. É isso aí que eu digo. Então o Conselho Tutelar é autônomo e esse baque é o que eu tive, e eles querem que eu diga amém. Então é esse o problema que eu tive, o choque com o prefeito e a primeira-dama” EID.01.11

A tentativa de cooptação dos conselhos tutelares pela prefeitura, portanto, é limitada pelas prerrogativas legais e pelo en-

tendimento e comprometimento dos conselheiros. Mas, nessas relações, aparece nitidamente a confusão entre Estado e governo como idênticos, por um lado, e a representação de conselho de direito como separado do Estado, embora seja paritário, por outro. Um conselheiro estadual expressa ambas as representações, quando reivindica respeito por parte do Estado, referindo-se ao governo estadual e, ao mesmo tempo, coloca o Conselho como paralelo ou frente a frente com esse Estado, e não integrado, também, por ele:

“Eu acho que nós somos considerados, mas ainda não, não conseguimos é fazer com que a estrutura estatal de fato conseguisse respeitar esse tipo de organização, então eu digo que o Estado rejeita, mas às vezes parece que a gente ainda não conseguiu fazer com que o Estado tratasse desse órgão, que tem uma participação popular, que tem uma organização com a devida importância que tem...isso não seria só do Cedica, mas dos conselhos em geral...” EID.01.21

Em resumo, a associação direta entre Estado e governo, tal como identificada em pesquisa empírica, remete ao processo de administratização da proteção da infância no Brasil e, de forma mais próxima, ao que se chama, de um lado, de “politização” das decisões, fortemente caracterizada pela descontinuidade e desarticulação e, por outro, pela “prefeiturização” das ações, ou seja, pelo protagonismo da prefeitura na deliberação, execução e avaliação das políticas sociais, embora de forma frágil em relação à correspondente descentralização dos recursos. Ambos os processos aparecem, aos olhos dos sujeitos implementadores do ECA, como condições e limites ao trabalho dos técnicos, dos conselheiros de direitos e dos conselheiros tutelares, devido a perda de autonomia e ausência de um projeto mais orgânico e continuado de trabalho.

A representação do Estado-Governo direciona a viabilidade de implementação da proteção integral, nesse contexto, para um tipo de paternalismo em cadeia, em que os técnicos e conselheiros dependem da administração local que, por sua vez, depende da escala superior, e assim por diante, num jogo de dívidas e contrapartidas que, em última análise, condiciona a implemen-

tação do ECA ao cenário político de ocasião. A descentralização, como diretriz constitucional das políticas públicas, assim, não chega, ainda, a realizar-se plenamente, na medida em que se estabelece uma rede de dependências recíprocas, apoiadas sempre em instâncias superiores de deliberação política, mais do que em controle jurisdicional.

Essa representação de Estado como governo é coerente com a realidade da institucionalidade realmente posta em funcionamento e, assim, a visão dos sujeitos pesquisados reflete o seu ponto de vista a partir da posição que ocupam na rede de implementação do ECA: entre os que decidem, os que realizam e os que reclamam.

Por fim, identifica-se, através da investigação empírica, uma ampliação do conceito de Estado em relação às representações anteriormente descritas, que articula, mediante a categoria “participação”, as instâncias governamentais e jurídicas com a sociedade organizada. Para fins deste estudo, denomina-se essa representação de Estado-Poder Público, entendendo que este último inclui as facetas mais públicas da sociedade civil. É a representação mais recorrente entre os conselheiros de direitos e, de maneira geral, o discurso mais pronunciado como referência de compromisso mútuo na realização dos direitos das crianças e dos adolescentes.

2.3. Estado-Poder Público e a paridade do modelo: dever de todos ou de ninguém

Além das representações do Estado ora como direito, ora como governo, está presente, nos discursos dos sujeitos de implementação do ECA, uma representação mais complexa, que sustenta e legitima grande parte da institucionalidade da proteção integral. É a identificação do Estado como o conjunto de iniciativas públicas, mas não necessariamente estatais nem, muito menos, governamentais, e sim paritárias, que se articulam, para promover a realização dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. O que une, nessa representação, o Estado e a sociedade organizada é o princípio da participação, que adquire status de dire-

triz constitucional de efetivação das políticas públicas e que se impõe como condição de legalidade e legitimidade das políticas de proteção e realização de direitos, através dos conselhos de direitos em todos os níveis.

Essa representação encara o Estado como uma totalidade em que a administração, ou o governo, articula-se com outras esferas do poder público e com a sociedade civil, para dar formato e dinâmica ao conjunto de políticas públicas. É mais vinculada ao modelo de Estado Social, no sentido de que o reconhecimento da abolição fática da separação entre o Estado e a sociedade é um dos traços distintivos do Estado Social de Direito (PÉREZ LUÑO, 1995, p. 227-8). Outra característica do Estado Social de Direito, que se relaciona com essa representação, é a exigência de articulação e participação de pessoas e de grupos no processo político, econômico, social e cultural. Por isso, reputa-se essa representação como uma ampliação do conceito de Estado em relação às anteriores, que se limita a sua faceta mais governamental ou mais jurídica, em sentido estrito.

O poder público supõe uma relativização da separação entre o Estado e a sociedade civil, ou entre o público e o privado, e a adoção de ações articuladas entre ambas as supostas esferas, vistas como um conjunto, em oposição aos âmbitos mais privados da vida. Assim, diante dessa representação, são necessários novos instrumentos analíticos das constelações políticas das sociedades capitalistas contemporâneas (SANTOS, 2001, p. 174-5). De acordo com Santos (2001, p. 188), Gramsci logrou identificar a absorção recíproca entre os dois supostos polos, a partir de seu conceito de hegemonia e, em particular, dos conceitos de sociedade política e sociedade civil como componentes do seu Estado integral.³²

Essa representação de Estado-Poder Público sustenta a viabilidade da proposta de conselhos de direitos e conselhos tutelares, como um conjunto articulado de forças governamentais, judiciais e legislativas, sociedade civil organizada, comunidades e famílias, para a proteção da infância e da adolescência. Ao conferir *status* de autoridade aos conselhos de direitos, paritários, e aos conselhos tutelares, formados pela sociedade, afirma-se

essa representação de Estado-Poder Público. Assim, o ECA sustenta retoricamente essa representação e, no nível da institucionalidade, ela se expressa na implementação desses mecanismos paritários, que se articulam mediante a participação.

Mas além de estar presente no discurso jurídico mais formal, ou seja, positivada no ECA, essa representação é expressa nos próprios discursos dos sujeitos implementadores da proteção integral, o que demonstra a legitimidade dessa visão e sua organicidade na rede. Esse é um dos pontos fortes de todo esse processo, ou seja, é um laço entre a retórica jurídica e a retórica política da proteção integral no Brasil, e destas com as representações dos sujeitos da rede de implementação.

Porém, essa representação não é isenta de contradições e de problemas de articulação, autonomia e legitimidade das instâncias que compõem o chamado poder público.

Uma psicóloga que atua em medidas socioeducativas em meio fechado, numa cidade do interior do Rio Grande do Sul, demonstra preocupação com a articulação entre os diversos sujeitos da rede, apoiada nessa representação de Estado como um conjunto mais amplo do que seus organismos públicos tradicionais:

“A gente, enquanto profissional da Febem, não deve estar só dentro da Febem, não devemos nos institucionalizar, não é... Acho que a gente tem que estar nos municípios, tem que estar participando dos Conselhos, enfim, em todo o lugar onde a gente possa estar colocando as necessidades que nossos adolescentes lá precisam que sejam garantidos, não é...” GD.1

Essa afirmação denota, também, uma noção de garantismo no sentido amplo, na medida em que amplia as possibilidades de garantias do adolescente privado de liberdade, visualizando-as, também, no conjunto de políticas de proteção. O Estado, ou seja, o poder público, aqui, é representado de forma ampla, englobando a sociedade organizada como parte integrante.

Por outro lado, o risco dessa representação é que se podem perder de vista o lugar e as atribuições específicas de cada sujeito

nessa articulação, sobrecarregando ou desresponsabilizando uns ou outros, de acordo com interesses corporativos, particulares ou com o contexto político de cada momento histórico. Esse risco tem-se tornado realidade, conforme reclama uma psicóloga que trabalha numa unidade de privação de liberdade de adolescentes autores de ato infracional em Porto Alegre:

“Fazer junto uma ova, isso é da tua responsabilidade, está entendendo...Eu não chamo o governador nem a presidente para atender um guri na minha sala. Isso eu faço, é a minha fatia. Agora façam a de vocês. Então, isso tem... as pessoas têm que se apropriar do que é do seu trabalho. E não existe em política pública apropriação do que é seu no seu trabalho. Então, isso tem que ser tomado a sério! Senão vai fracassar!” GD.2

Por um lado, a representação de Estado articulado ao conceito de participação amplia as possibilidades de articulação entre os diversos sujeitos da rede de implementação, driblando as reduções anteriormente mencionadas, de Estado-Governo e de Estado-Direito. Por outro, pode contribuir para esfumazar as linhas de responsabilidade que, no ECA, são genericamente definidas como entre o Estado, a sociedade e a família. Num conjunto de atribuições técnicas e políticas, a tendência é de confusões, desmandos e posturas de omissão e transferência de responsabilidades, a não ser que cada um e o todo tenham clareza de seu lugar e de sua parte no processo.

O poder público, representado como articulação entre Estado no sentido estrito e sociedade, entretanto, traz consigo a dualidade intrínseca das representações anteriores, como demonstra o discurso desse conselheiro municipal de uma cidade do interior do Estado:

“Quer dizer, a questão da proteção da criança e do adolescente é obrigação do Estado, mas também é da comunidade, né?” EID.01.4

Ou seja, atribui-se a todos, de forma articulada, mas mantendo-se as especificidades de cada instância, o dever de garantir os

direitos das crianças e dos adolescentes. “Estado” e sociedade permanecem formando uma dualidade, como do ponto de vista do Estado Democrático de Direito, mas concorrem em responsabilidades, conforme o modelo de Estado Social.

Na verdade, essa articulação é representada como resultado de um processo de conscientização e mobilização da comunidade, e não de uma ação sancionadora para que se realize. Nesse sentido, na representação “Estado/poder-público”, a ênfase tem sido posta sobre a sociedade, reforçando que o Estado Democrático de Direito, no Brasil, aposta mais fichas na participação do que na garantia dos direitos. Isso fica exemplificado no discurso abaixo, no qual também se evidencia a oposição entre as representações de Estado-Direito e Estado-Poder Público:

“(…) o importante é a articulação para que haja o comprometimento da comunidade! (...) É, por decreto, tu não tem como obrigar membros da comunidade a se disporem, a se comprometer a fazer essa orientação familiar, essa orientação do adolescente. É uma questão de conscientização da comunidade! É necessário que se faça essa articulação para que a comunidade assuma (...)” EID.01.8

As dificuldades de articulação entre todos os segmentos do chamado poder público se devem, em parte, pela tradição brasileira da representação de Estado-Governo, no que diz respeito à realização dos direitos humanos. Assim, entre a ênfase na política e no Direito, a postura desta promotora de Justiça é de cobrar judicialmente a ação governamental, prescindindo da comunidade que, nesse meio, é acusada de omissão e descompromisso:

“(…) temos dificuldades de lidar com essa mudança que se deu a partir da constituição de que a política não é feita só por administradores e políticos, né? Que a comunidade participa desse processo. (...) Hoje a minha postura é de instalar inquérito civil, como eu tenho feito, e de cobrar o atendimento.” EID.01.9

Assim, cética da efetividade do compromisso da comunidade, ela volta à postura anterior, determinando judicialmente o que não é realizado pela rede de proteção integral.

A sociedade, em geral, dispersa ou organizada, tende a deslegitimar a autoridade dessa instância deliberativa das políticas de implementação do ECA que é o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, seja por desconhecimento, seja pela insignificância de seu protagonismo na rede de proteção integral. Por isso, a queixa inserida no depoimento abaixo se refere à falta de legitimidade dos conselhos de direitos, tanto por parte da sociedade, como do poder público:

“E acho que a coisa mais importante é essa de que... de que a comunidade reconheça o papel do Conselho, que o poder público, de um modo geral, reconheça a importância do Conselho como instituição de proteção...” EID.01.4

Mais do que deslegitimar, muitas vezes, de acordo com depoimentos como os de abaixo, as prefeituras, a partir de uma representação de Estado-Governo, “atropelam” os Conselhos de Direitos, isolando-os e impedindo que exerçam suas prerrogativas de deliberar, controlar e gerir recursos para a implementação do ECA:

“(...) quando um prefeito ainda não tem essa consciência de que tem que trabalhar com o Conselho, a coisa ainda fica pior”. EID.01.4

“Via de regra, as prefeituras ainda não admitem a ideia de trabalhar com os conselhos”. EID.01.4

Por outro lado, às vezes, as prefeituras, em vez de ignorar os conselhos de direitos, tentam cooptá-los ou, ainda, instalá-los apenas para cumprir formalidades legais, com vistas a liberação de recursos ou benefícios fiscais. Essa postura já foi explicada anteriormente, pois denota ênfase na representação de Estado-Governo.

Mas enquanto os conselhos de direitos são deslegitimados ou cooptados, os Conselhos Tutelares, por sua vez, são fragilizados em termos de investimentos na sua consolidação e qualificação, tornando-se canais amplamente utilizados pela população, mas fracamente eficientes na defesa das crianças e dos adolescentes. Sua fragilidade decorre da falta ou escassez de infraestrutura (veículos, computadores, linhas telefônicas, etc.) e de recursos técnicos para acompanhamento familiar. A vulnerabilidade externa dos conselhos tutelares decorre da falta de redes de apoio e execução das medidas de proteção e da falta de políticas públicas (básicas, assistenciais, de proteção especial). Assim, débeis interna e externamente, os conselhos tutelares são o elo mais frágil do chamado poder público na rede de proteção integral.

“O Conselho Tutelar quando vê é a maior vítima, ele apanha dos promotores, apanha dos juízes, apanha do prefeito”. EID.01.22

Os Conselhos Tutelares não gozam, via de regra, na prática, da autonomia que a legislação lhes confere. Quando os conselheiros tentam realizar sua tarefa de forma autônoma, entram em choque com outros sujeitos da rede. Assim, a representação de Estado como poder público, na realidade, revela a contradição interna de uma rede mais enredada do que articulada.

“Eles querem que a gente diga amém, eles não entendem a autonomia do conselho”. EID.01.11

Em resumo, na rede de proteção integral, que consubstancia a representação de Estado com poder público, os operadores do Direito acusam a comunidade e cobram dos governos; os conselheiros de direitos e tutelares reivindicam autonomia e legitimidade; os técnicos reclamam da falta de integração; as prefeituras cooptam ou isolam os conselhos; a comunidade se omite e cobra dos governos. Todos esses conflitos têm como pano de fundo as diferentes representações de Estado que ora identificam-no com o Direito, ora com o governo e, enfim, com uma articulação idealizada entre ambos e a sociedade organizada.

Considerações finais

Em síntese, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente expressam teorias e representações sobre o Estado, oriundos de várias vertentes, resultantes e reprodutoras de correlações de forças que contextualizam o processo de implementação dos direitos. Esse caráter múltiplo deixa margem às polêmicas interpretativas e, além disso, a um leque bastante amplo de alternativas de cumprimento das normas e implementação das políticas delas decorrentes.

Há, portanto, no conjunto de discursos jurídicos sobre a infância, no Brasil, ambiguidades entre diferentes modelos de Estado e diferentes representações que o identificam com o Direito, com o governo e com a participação da sociedade em sua composição.

A importância desta análise está no fato de que as representações de Estado podem ser mais determinantes que as de infância na eficácia instrumental do ECA porque, de acordo com a ênfase, implementam-se mais as garantias dos direitos, em sentido estrito ou amplo, ou investe-se mais em políticas de bem-estar ou de controle social, bem como responsabilizam-se mais a sociedade ou o Estado pela realização dos direitos.

Conforme os elementos de modelos de Estado predominantes e suas representações nos discursos de implementação de direitos, imperam distintos valores e princípios, enfatizam-se umas ou outras vertentes teóricas do ECA e, assim, justificam-se e legitimam-se umas ou outras práticas que dão consistência à lei.

Notas

¹ Discutir essa ambiguidade somente adquire sentido a partir de uma tomada de posição que assume o Estado como uma realidade cultural, histórica, que incorpora, entre outros elementos, o discurso jurídico como contribuição humana, visto de forma tridimensional: é ao mesmo tempo normas, fatos ou processo histórico e valores (REALE, 1984, p. 8, 9, 370). O discurso jurídico inclui, além das normas, todo um conjunto de elementos de ordem sociológica e política relativo a sua criação, aplicação, implementação, interpretação, etc. Vide Cárcova (1999, p.10), que define o Direito como uma prática social: *“Utilizamos la idea de discursos en el sentido en que la utilizan algunos lingüistas; como proceso social de producción de sentido”* (idem, p. 15). Para esse autor, o discurso jurídico tem dois níveis: o primeiro é o das normas; o segundo é o da aplicação, interpretação, coordenação, estruturação, sistematização, atribuição de sentido às normas, tarefa dos operadores jurídicos. As ambiguidades no discurso jurídico são definidas, neste estudo, como a coexistência de distintas representações dos conceitos, que dão margem a diversas atribuições de sentido e, conseqüentemente, influenciam no processo de implementação do ECA.

² Confundir o Estado com o conjunto de suas leis ou, por outro lado, com o conjunto de suas instituições, expressa visões reduzidas a mero formalismo ou exagerado empirismo. Também seria equivocado confundi-lo com os valores que o instituem. Reale (1984, p. 3-9) denomina de concepção culturalista do Estado aquela sob a qual se reconhece que não há relações sociais isentas de juridicidade nem relações jurídicas isentas de substrato social. Ambas – normas e relações sociais – fundamentam-se, por sua vez, em valores ou princípios de convivência.

³ Ponderar significa atribuir maior ou menor peso a determinado princípio ou valor em detrimento de outro, em casos concretos em que ambos colidem. (ALEXY, 1997, p. 87-98, 157). Sobre uma visão crítica desse método de resolução de conflitos entre princípios, proposto por Zagrebelsky (1997), de Alexy (1997), ver García Amado (1996, p. 81-5).

⁴ Os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível. O cumprimento dos princípios depende tanto das possibilidades reais como das jurídicas, o que os difere das regras, que são normas que só podem ser cumpridas ou não (idem, p. 86). Prieto Sanchís (1996, p. 132-4) identifica em Zagrebelsky (1997) as principais características conceituais que diferenciam regras e princípios e, em seguida, questiona essa distinção em função de uma análise mais detalhada.

⁵ As críticas que se tecem ao modelo proposto por Zagrebelsky (1997) enfocam principalmente as conseqüências dessa ductibilidade para o processo de decisão judicial, contrapondo-se a partir da defesa da segurança jurídica e da legalidade contra a subjetividade que o modelo supõe. (ANDRÉS IBÁÑEZ, 1996; GARCÍA AMADO, 1996; PRIETO SANCHÍS, 1996; RUIZ MIGUEL, 1996)

⁶ *“Creo, por tanto, que la condición espiritual del tiempo en que vivimos podría describirse como la aspiración no a uno, sino a los muchos principios o valores que conforman la convivencia colectiva: la libertad de la sociedad, pero también las reformas sociales; la igualdad ante la ley, y por tanto la generalidad de trato jurídico, pero también la igualdad respecto a las situaciones, y por tanto la especialidad de las reglas jurídicas; el reconocimiento de los derechos de los individuos, pero también de los derechos de la sociedad; la valoración de las capacidades materiales y espirituales de los individuos, pero también, la protección de los bienes colectivos frente a la fuerza destructora de aquellos; el rigor en la aplicación de la ley, pero también la piedad ante sus consecuencias más rígidas; la responsabilidad individual en la determinación de la propia existencia, pero también la intervención colectiva para el apoyo a los más débiles, etc.”* (ZAGREBELSKY, 1997, p. 16)

⁷ Bonavides (1998, p. 457), na mesma linha, afirma que: *“A Constituição, do ponto de vista material, na complexa sociedade de nossos dias, é um tecido composto de vastos interesses sociais, em constante fluxo e variação, sujeitos a conflitos entre os respectivos titulares e regu-*

lados menos em função de indivíduos ou destinatários isolados senão de grupos e camadas, em que a sociedade mesma se reparte, por campos cada vez mais antagônicos, difíceis de harmonizar, pelo caráter prestamista que esses interesses, convertidos em direitos, assumem da parte do Estado”.

⁸ CF : “Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)”

⁹ O Estado de Direito tem sido definido a partir de duas vertentes principais, em função de ênfase mais ou menos procedimental ou garantista. Assim, o Estado Democrático de Direito é “*el intento de organización jurídico-política y de realización socio-económica, en libertad y con igualdad, de los mejores postulados humanistas y hasta más profundamente liberales (críticos y pluralistas) del socialismo*” (DÍAZ, 1982, p. 181). O conceito de Estado Constitucional de Direito, por sua vez, tal como define Ferrajoli (1996, p. 15-29), é um sistema de limites e vínculos em torno da garantia dos direitos fundamentais de todos, cuja característica estrutural é a sujeição ao direito da produção do Direito mesmo. De uma forma clara e didática, Alexy (2000, p. 36-41) distingue Estado Democrático de Direito, com ênfase na participação, de Estado Constitucional Democrático, em que a ênfase é sobre as garantias dos direitos, através de um sistema de proteção e tutela individual. Com base nessa distinção, identifiquei duas ênfases no discurso jurídico do Estado de Direito brasileiro: uma na participação e outra na garantia de direitos.

¹⁰ Ferrajoli (1997, p. 906) aponta dois elementos constituintes do moderno princípio de igualdade jurídica: o valor primário da pessoa e o princípio da tolerância. Para esse autor, o princípio da igualdade é altamente complexo, pois inclui as diferenças pessoais e exclui as diferenças sociais. A distinção entre os direitos de (que asseguram a igualdade formal, através da tutela das diferenças e do postulado da tolerância) e os direitos a (que possibilitam a igualdade substancial, removendo as desigualdades intoleráveis) é o que define o sentido garantista dos direitos fundamentais, pois estes sempre correspondem a valores e necessidades vitais da pessoa histórica e culturalmente determinada (idem, p. 915-6).

¹¹ Sobre o conceito de igualdade jurídica e de fato e sobre a inclusão da infância no conjunto dos sujeitos de direito, ver Bobbio (1993, p. 75-82). Sobre diversas questões suscitadas a partir do conceito de igualdade, incluindo a questão da liberdade (também tratada por Bobbio (1993), ver Valcárcel (1994), que reúne artigos predominantemente voltados ao conceito de igualdade de fato e suas limitações.

¹² Origina-se, historicamente, de uma espécie de pacto, através do qual as classes possuidoras do capital aceitaram a distribuição, via Estado, do produto social, desde que se mantivesse intocada a propriedade privada dos meios de produção e, por sua vez, as classes subalternas aceitaram políticas de renda de curto prazo que viabilizasse a ampliação de seu poder de consumo, adiando a questão da revolução social (CAPELLA, 1993, p. 94). Com isso, durante muitas décadas, nos países industrializados, alcançou-se uma situação próxima ao pleno emprego (idem, p. 95). Mas, nos países do chamado terceiro mundo, isso nunca ocorreu. O Estado do Bem-Estar Social nos países subdesenvolvidos sempre foi um arremedo que privilegiou os aspectos assistencialistas e intervencionistas em termos de controle social. É o caso do Brasil.

¹³ O que diferencia o Estado Social do Estado de Bem-Estar, Assistencial ou Providência, segundo García-Pelayo (1995, p. 48), é que o primeiro alude a uma configuração global do Estado, enquanto os demais se referem mais a uma função. Nessa tese, utilizarei os conceitos de Estado Social e Estado do Bem-Estar Social indiscriminadamente, como sinônimos, embora reconheça que, no Brasil, em toda sua história, nunca se configurou plenamente um Estado Social conforme o critério desse autor.

¹⁴ Sobre conceitos e delimitações, critérios de classificação e, principalmente, uma reflexão ética sobre a satisfação das necessidades humanas como paradigma de sociedade que prima

pela emancipação, ver Riechmann (1999, p. 11-42). O autor coordenou um conjunto de artigos que abordam as necessidades, de diversos pontos de vista, especialmente situados privilegiadamente no mundo do “ser”, mais do que no do “dever ser”. (RIECHMANN, 1999). Añón Roig (1992) destaca as necessidades como um critério cada vez mais relevante nas análises do Estado Social, principalmente na medida em que a chamada crise refere-se a sua incapacidade de satisfazê-las, diante da crescente demanda e expectativa da sociedade.

¹⁵ Martínez de Pisón (1998, p. 46) situa a legitimidade do Estado do Bem-Estar na sua vertente social, referente aos direitos econômicos, sociais e culturais, a partir de princípios de solidariedade e de justiça social.

¹⁶ O conceito de igualdade é fundamental na questão do Estado do Bem-Estar, desde que supere a noção de igualdade de oportunidades no sentido liberal e indique a superação de desigualdades de fato de natureza econômica, material (COTARELO, 1990, p. 71-5; BOBBIO, 1993, p. 75-82).

¹⁷ Segundo esse autor, sem o entrelaçamento entre Estado Social e democracia participativa “*não é possível às nações do Terceiro Mundo saírem economicamente do atraso e do subdesenvolvimento e politicamente da instabilidade e das ditaduras.(...)*” (BONAVIDES, 2001, p. 187).

¹⁸ Capella (1993, p. 95-9) situa as origens da crise do Estado Social na crise econômica do princípio dos anos 70 do século XX, quando os países subdesenvolvidos começaram a cobrar parte nos frutos do crescimento econômico com o qual contribuíam com matéria-prima e, também, com os movimentos de 1968 na Europa, que vislumbraram a possibilidade de instauração de um sistema socialista democrático. Identifica que, do ponto de vista das classes dominantes, a crise do Estado do Bem-Estar caracterizou-se como aumento dos custos salariais e dificuldade de controle social e político das populações e, do ponto de vista das classes subalternas, como um fomento ao individualismo e corporativismo e crescimento da burocracia estatal. O autor define o limite do Estado do Bem-Estar como a contradição da satisfação de demandas sociais, coletivas, através de um sistema de acumulação privada. Como resultado, alcançou um bom nível de desenvolvimento econômico, atendeu a direitos sociais e integrou as classes subalternas no modelo, mas impôs-se o dilema de que, para superar seus limites, ou deveria desprivatizar algumas corporações multinacionais em favor do atendimento às demandas criadas, ou debilitar as organizações das classes trabalhadoras para enfraquecer as demandas crescentes. Identifica que a crise tendeu a ser tratada em favor das classes dominantes. Na mesma linha, Offe (1990) aponta as críticas da direita ao que identificam como desestímulo à inversão e desincentivo para o trabalho e as da esquerda à ineficácia, caráter repressivo e ideológico como instrumento de estabilização do sistema (idem, 1990, p. 135-46). O autor também se preocupa em buscar pontos em comum entre ambas as críticas, e encontra consenso na descrença no Estado do Bem-Estar como resposta permanentemente válida aos problemas das economias avançadas e no fato de que, apesar disso, não se pensa em abandonar o modelo, que cumpre funções essenciais na própria sobrevivência do sistema (ibidem, p. 146). Em resumo, o Estado do Bem-Estar continua sendo contestado, mas firmemente implantado na ordem social. O resultado é a tendência de novas direções em seu desenvolvimento, através de rearticulações entre os diversos sujeitos sociais, mas não o seu final (ibidem p. 146-50). O artigo de Zapatero Gomes (1987, p. 23-37) resume três enfoques sobre o Estado do Bem-Estar: funcionalista, liberal e socialista, três orientações ideológicas que fundamentaram sua origem e, mais tarde, expressaram suas críticas e propostas de modificação, mas nunca de extinção. Martínez de Pisón (2001, p. 75-92) por sua parte, resume as críticas conservadoras ao Estado Social como em relação às dificuldades de governabilidade e à situação de desmoralização dos indivíduos. A crítica liberal resume como um ataque ao intervencionismo estatal e, por último, a crítica marxista como a denúncia das contradições internas do modelo e análise das funções de produção e reprodução do Estado em relação a economia de mercado. Bobbio (1992, p. 103-9) examina as críticas da ingovernabilidade nos regimes democráticos como oriundas de posições neoliberais, que propõem soluções um tanto autoritárias, centradas no enfraquecimento do poder do Parlamento em favor do reforço às decisões tomadas em nível do Poder Executivo.

¹⁹ García-Pelayo define o Estado Social como *“la forma histórica superior de la función distribuidora que siempre ha sido una de las características esenciales del Estado”, e como um “Estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución y redistribución de bienes y servicios económicos”* (Idem, p. 35).

²⁰ *“En el caso de la seguridad social se ha repetido una y otra vez que en determinados casos el derecho a percibir determinadas prestaciones monetarias (por ejemplo, en los casos de enfermedad o vejez), representan ciertamente un progreso histórico frente a las instituciones de beneficencia, pero que esa juridificación de los medios con que se hace frente a los riesgos de la existencia se cobra un notable precio en forma de intervenciones reestructuradoras en e ‘mundo de la vida de los beneficiarios.’* Habermas (1988, p. 511-3) explica como a juridificação do mundo da vida é uma forma de incremento do intervencionismo estatal, mas anterior ao Estado Social.

²¹ A partir desse caráter distributivo, pode-se definir o Estado Social de Direito como o que acolhe os direitos e promove ações propositivas para os direitos econômicos, sociais e culturais, como prestações sociais e os diversos tipos de serviços sociais. Essas ações, realizadas pelas políticas sociais, concretizam o caráter de crescente intervencionismo do Estado Social. Além dessa crítica do conteúdo intervencionista das políticas sociais, outras importantes observações fazem, por exemplo, García Inda e Susín Beltrán (1998), ao colocarem em cheque seu próprio caráter distributivo (especialmente das políticas compensatórias), enquanto mecanismos paliativos dos efeitos da política econômica. Esse enfoque é importante porque matiza um aparente maniqueísmo entre a função redistributiva (pretensamente boa) e a intervencionista (vista como má) do Estado Social. Ferrajoli (1997, p. 934-5) defende um certo grau de intervenção do Estado sobre a vida privada, com vistas a garantir direitos, dentro do que se chamaria “eficácia horizontal” dos direitos. Ver também Calvo García (1998, p. 123-4).

²² De acordo com Calvo García (1998, p. 110): *“En la actualidad las normas jurídicas y las actividades de los poderes públicos que regulan sirven a fines intervencionistas muy variados y cada vez más extensos: asistenciales, redistributivos, control e integración social, estabilidad y racionalidad económica, ‘juridificación’ de las relaciones sociales, etc. Todo ello nos sitúa ante la tesitura de un modelo de intervención complejo, muy alejado de los anhelos de autonomía protegida y estado mínimo que caracterizaron las ideologías jurídicas imperantes en épocas pasadas”*.

²³ Adoto a definição do conceito de paternalismo proposta por Bobbio (1992, p. 73): *“(…) toda doctrina política que atribuye al Estado el derecho de intervención en la esfera interior del individuo con base en la consideración de que cada individuo, incluso el adulto, tiene necesidad de ser protegido de sus propias inclinaciones e impulsos (...)”*.

²⁴ Beck (2002) aprofunda sua tese de sociedade de risco em direção a um conceito global e interdisciplinar, ampliando seu espectro desde a prevenção da violência urbana até a insegurança no mundo do trabalho e nas relações de gênero, além das decorrentes das mudanças científicas e tecnológicas. Define o risco como *“el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada.”* Neste item, adoto o conceito de sociedade de risco e decorrentes políticas de prevenção em relação às questões de segurança pública. Abstrair, aqui, a globalidade do risco, o caráter cosmopolita da sociedade e a inoperância do Estado Nacional no enfrentamento dessa problemática. Reconheço, entretanto, que a questão da segurança pública é inalienável da questão social como um todo, tanto no diagnóstico como no enfrentamento, razão a mais pela qual são indissociáveis os conteúdos de controle social dos modelos de Estado do Bem-Estar Social e do Estado do Controle Social.

²⁵ Se fosse coerente falar em termos de teoria dos sistemas, diria, concordando com Diez Ripollés (1997, p. 11), que o Direito Penal é um subsistema do sistema de controle social que, *“como todos los restantes, persigue sus mismos fines de aseguramiento del orden social.”*

²⁶ A partir de uma definição ampla de Direito, Santos (2001, p. 290-303) adota o conceito de “constelações de juridicidades” para designar os conjuntos de ordens jurídicas que circulam nas sociedades, articuladas umas às outras e com outras formas de poder e de conhecimento que compõem os espaços estruturais. As formas de Direito que correspondem à constelação de juridicidades nas sociedades capitalistas atuais são: o Direito Doméstico, o Direito da Produção, o Direito da Troca, o Direito da Comunidade, o Direito Territorial (Estatal) e o Direito Sistemico. A cada forma de Direito, o autor relaciona uma forma de poder e uma forma epistemológica. Uma das características das constelações políticas, jurídicas e epistemológicas é que, nelas, uma determinada forma é mais difundida e invasiva. No caso do Direito, trata-se da forma de Direito Estatal (SANTOS, 2001, p. 326). A forma de poder mais divulgada e invasiva é a dominação e a forma epistemológica é a ciência (SANTOS, 2001, p. 326).

²⁷ Ao escrever essa tese, caio na mesma armadilha, embora explicito que me refiro, aqui, ao discurso jurídico oficial, ou seja, a CF e o ECA e, em todo o caso, aos discursos jurídicos no sentido amplo, referidos sempre a esse ordenamento constitucional e legal.

²⁸ EID – Entrevista individual (o número indica a entrevista); EC (número indica a entrevista); e GD – Grupo de Discussão (número indica a reunião).

²⁹ Alguns dos principais problemas que se podem apontar em relação ao protagonismo da administração pública na intervenção junto à infância desamparada são também tratados por Picontó Novales (1996, p. 338-67): burocracia excessiva, demoras em decisões que demandam urgência, conflitos interinstitucionais, carência de meios para implementação de medidas, indecisões ou decisões tomadas com base em racionalidades alheias ao *interesse superior da criança*, formalismo e insensibilidade do Direito em relação às situações que demandam proteção às crianças ou às famílias, etc. A autora chama a atenção especialmente para o perigo de arbitrariedade e de ineficácia no uso da discricionariedade que pressupõe a tarefa dos especialistas, e propõe regular procedimentos e garantias, mas deixando em aberto a resolução para critérios técnicos e para as circunstâncias caso a caso. A discricionariedade de decisão leva à discricionariedade de ação. Impõe-se a necessidade de um controle judicial sobre a discricionariedade administrativa para evitar o arbítrio, abusos, etc. A autora identifica, ainda, como riscos da administrativização do processo de proteção da criança, a dependência dos estados de emergência social, mudanças nos cargos políticos, preferências pessoais de quem decide, influência dos meios de comunicação de massa e falta de planificação política global. A administração baseia suas decisões numa racionalidade científica, o que supõe uma abertura às ciências sociais, e numa racionalidade política, que pressupõe a busca de um consenso em grupos sociais próximos ou resistentes.

³⁰ Picontó Novales (1996, p. 238-9) utiliza o termo para designar a transmissão dos poderes do juiz da infância, antes muito mais amplas, para a esfera administrativa, e explica que somente a execução é de responsabilidade dos operadores sociais. Entretanto, na legislação brasileira, mais que a execução é atribuída aos Conselhos Tutelares, o que tem efeitos contraditórios em termos do garantismo jurídico.

³¹ Calvo García (1998, p. 103-5), citando Berstein (1955), menciona como um dos problemas decorrentes da prática do direito regulativo, isto é, orientado a fins e penetrado por critérios econômicos, políticos e ideológicos, a discricionariedade e a politização. Nessas condições, os conceitos de neutralidade e imparcialidade, tradicionalmente atribuídos ao Direito, perdem o sentido, em detrimento de um tanto de flexibilidade necessária à nova racionalidade impregnada de critérios políticos e burocráticos.

³² O conceito de Estado amplo de Gramsci fundamenta uma aproximação à representação de Estado que extrapola tanto o jurídico como o sociológico e, mais do que isso, acolhe representações plurais e contraditórias de Estado, pois engloba tanto a sociedade política, a sociedade civil pública e privada, bem como a totalidade das relações sociais num determinado “Bloco Histórico”

Referências

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

_____. On the structure of legal principles, *Ratio Juris*, 13 (3): 2000.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. No conviene “matar” al “notario”: a propósito de la jurisdicción y derecho dúctil (en España). *Anuario de filosofía del derecho*, XIII-XIV. Madrid, Nueva Época. 1996.

AÑÓN ROIG, Maria José. Fundamentación de los derechos humanos y necesidades básicas. *Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 1992.

ASHFORD, Douglas E. *La aparición de los estados de bienestar*. Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1989.

BECK, Ulrico. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós, 1998.

_____. *La sociedad del riesgo global*. Madrid, Siglo Veintiuno, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, Malheiros, 1998.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo, Malheiros, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campos, 1992.

_____. *Igualdad y libertad*. Barcelona, Ediciones Paidós I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1993.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: *Estatuto da Criança e do Adolescente*, URL: [<http://www1.senado.gov.br/legbras/->].

BRASIL. *Constituição da República Federativa, de 5 de outubro de 1988*, URL: [<http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/const88.htm>]

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: *Lei Orgânica da Assistência Social*. URL: [<http://www1.senado.gov.br/legbras/->]

CALVO GARCÍA, Manuel. *Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista*. Em: JOSÉ AÑÓN, Maria; BEGALLI, Roberto; CALVO, Manuel y CASANOVAS, Pompeu (Orgs.), *Derecho y Sociedad*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 99-129.5.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa, Gradiva Cadernos Democráticos, 1999.

CAPELLA, Juan Ramón. *Los ciudadanos siervos*. Madrid, Editorial Trotta S.A, 1993.

CÁRCOVA, Carlos Maria. *Qué hacen los jueces cuando juzgan?* Material fotocopiado, 1999.

COTARELO, Ramon. *Del estado del bienestar al estado del malestar (la crisis del estado social y el problema de legitimidad)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

DÍAZ, Elias. *El Estado Democrático de Derecho en la Constitución Española de 1978*. In: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. 1995. *Derechos humanos, estado de derecho y constitucion.*, Madrid, Tecnos, 1992.

DIEZ RIPOLLÉS, José Luiz. *El bien jurídico protegido en un derecho penal garantista*. In: *Jueces para la democracia – Información y debate* (30), 1997.

FAJARDO, Sinara Porto. *Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil – análise sociojurídica da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente*. Tese doutoral. Zaragoza, Universidade de Zaragoza, Programa de Doctorado “Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”. Inédita. 2004.

FERRAJOLI, Luigi. *El estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad*. In: *Colección estructuras y procesos- serie derecho*. Madrid, Editorial Trotta, 1996.

_____. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Trad. Perfecto Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. 2.ed. Madrid, Trotta, 1997.

GARCÍA AMADO, Juan Antonio. *¿Ductilidad del derecho o exaltación del juez? Defesa de la ley frente a (otros) valores y principios*. In: *Anuario de filosofía del derecho* (XIII-XIV). Madrid, Nueva Época, 1996.

GARCÍA INDA, Andrés e SUSÍN BETRÁN, Raul. Políticas sociales y derecho. In: ANÓN, María José et al. (coords). *Derecho y sociedad*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial. 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Universidad, 1994.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José. (1994). *La crítica neoliberal al estado social: un resumen y una valoración*. In: *Doxa- Cuadernos de Filosofía del Derecho* (15-16) , Madrid, 1994, p. 243-270.

_____. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid, Tecnos, Universidad de la Rioja, 1998.

_____. *El final del estado social: hacia que alternativa*. In: *Sistema – Revista de Ciencias Sociales* (160). Madrid, p. 75-92, 2001.

MELOSSI, Dario. *El estado del control social*. México, Siglo Veintiuno, 1990.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid, Alianza Editorial S.A., 1990.

PEGORARO, Juan. *Teoría social, control social y seguridad: el nuevo escenario de los años 90*. In: *El control social en el fin del siglo*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones-Facultad de ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires. p. 75-117, 1995.

PEÑA FREIRE, Antonio Manuel. *La garantía en el Estado constitucional de derecho*. Madrid, Trotta, 1997.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid, Tecnos, 1995.

PICONTÓ NOVALES, Teresa. *La protección de la infancia: aspectos sociales y jurídicos*. Zaragoza, Egido Editorial, 1996.

PRIETO SANCHÍS, Luis. *El constitucionalismo de principios, ¿entre el positivismo y el iusnaturalismo?* (A propósito de “El Derecho dúctil” de Gustavo Zagrebelski). In: *Anuario de filosofía del derecho* (XIII-XIV). Madrid, Nueva Época, 1996.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 4. ed. São Paulo, Saraiva, 1984.

RIECHMANN, Jorge. (1999). *Necesidades: algunas delimitaciones en las que acaso podríamos convenir*. In: RIECHMANN, Jorge. (coord.), *Nece-sitar, desear, vivir: sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Madrid, Los libros de la catarata, 1999, p. 11-42.

RUIZ MIGUEL, Alfonso. *Del dúctil derecho y la virtuosa necesidad*. In: *Anuario de filosofía del derecho* (XIII-XIV). Madrid, Nueva Época, 1996, p. 159-173.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o di-reito e a política na transição paradigmática*. São Paulo, Cortez, 2001.

VALCÁRCEL, Amelia et al. (coord). *El concepto de igualdad*. Madrid, Editorial Fabio Iglesias, 1994.

ZAGREBELSKI, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 2ª ed., Madrid: Editorial Trotta S.A., 1997.

ZAPATERO GOMES, Virgilio. *Tres visiones sobre el estado de bienestar*. In: *Sistema – Revista de Ciencias Sociales*. (80), 1987, p. 23-38.

4

Rompendo as grades de ferro: uma reflexão sobre a polícia na pós-modernidade

Luciana Carvalho Rossi Lisboa

Mestre em Direito e Instituições Políticas – Universidade Fumec, criminóloga – IEC/PUC, delegada de Polícia Civil de MG, professora da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais.

Resumo: Este artigo, síntese de trabalho de dissertação, trata da instituição policial, considerando-a como base na formação do Estado Moderno e do processo dito civilizatório. Nessa perspectiva, procurou-se identificar a forma de atuação e o desenvolvimento da instituição, tendo como norte o princípio da impessoalidade. A metodologia foi desenvolvida por uma pesquisa bibliográfica exploratória, interdisciplinar, por meio de análise e correlação de conteúdo da literatura, com o objetivo de conhecer as diversas facetas do tema abordado, para possibilitar uma visão mais clara e sobre novo enfoque. O objetivo foi pesquisar a possibilidade de eficácia da instituição policial e, conseqüentemente, de sua continuidade ou não, na atual perspectiva da pós-modernidade, ou seja, na perspectiva de uma crise do Estado institucional e soberano no mundo globalizado. Concluiu-se que a instituição policial, que no País já nasceu contaminada pela atuação direcionada à elite e nem sempre de acordo com a lei, precisa agora ser repensada. Não de forma isolada, mas de maneira a envolver toda a sociedade, incidindo também na quebra de paradigmas secularmente estabelecidos para a instituição de segurança.

Palavras-chave: Estado Moderno, instituição policial, pós-modernidade, impessoalidade.

Abstract: *This article of revision deals with the police institution, considering it as a base in the State's formation and in the said civilizing process, and in this perspective it was looked to identify its form of performance and development, having as north the beginning of impersonality. The methodology occurred chronological and deductive, qualitative boarding and by means of literature content analysis. It was intended searching on the possibility of its continuity or not, in the current post-modernity perspective, that is, in the perspective of a State not more sovereign and necessary inside of the transnational's global world. One concluded that police institution, which was born in the country already*

contaminated by the performance directed to the elite and not in accordance with the law, now needs to be rethink. In fact, this cannot occur in an isolated form, but in a way to involve the whole society by means of the proper modern communication technology, beyond intervening with paradigms rupture related to security institution secularly established.

Keywords: *Civilizing process, police institution, post-modernity, impersonality.*

Introdução

A (in)segurança pública no Brasil, analisada pelo sociólogo José Murilo de Carvalho (2004) sob a ótica da cidadania, confirma que os problemas centrais de nossa sociedade e de toda sociedade mundial, como a violência urbana, o desemprego e as grandes desigualdades sociais e econômicas, continuam sem solução ou se agravam. Como todo Estado moderno, que se estrutura sobre os poderes de coerção e arrecadação (WEBER, 2006), o Brasil também, principalmente pela condição histórica e socioeconômica, tem seu problema agravado pela inadequação dos órgãos de segurança pública para o cumprimento de sua função.¹ A população ou teme a polícia ou não lhe tem confiança. A partir dessa colocação, o que se propõe, seguindo Arendt (2001), é a necessidade de reflexão sobre “verdades” que se tornaram triviais e vazias.

Sérgio Buarque de Holanda (2006) destaca a ausência de um verdadeiro espírito democrático na sociedade brasileira e constata que os movimentos tidos como “revolucionários” sempre foram impostos de cima para baixo. Nos dizeres do autor, a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido, pois a aristocracia rural (e semifeudal) importou-a e tratou de acomodá-la aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham no Velho Mundo. A consequência desse processo ou dessa “abstinência política” da sociedade, de modo geral, resulta, para Cândido,² em uma sociabilidade apenas aparente, que, na verdade, não se impõe ao indivíduo e não exerce efeito positivo na estruturação de uma ordem coletiva. Essa premissa tem repercussões na forma como se estabeleceu a instituição policial e em seus objetivos prioritários.

No Brasil, como referiu Buarque de Holanda, essa mudança na estrutura política foi simplesmente importada pela elite governante e adaptada, de forma a manter os mesmos benefícios às mesmas classes privilegiadas. E quando isso não era possível burlava-se a lei, assegurando-se a impunidade.

Por outro aspecto, o monopólio do poder de violência, como condição básica do Estado Moderno, traz, por essa razão, a característica peculiar de não poder ser transmitido à esfera privada, ao controle individual ou de certo grupo. Pelo contrário, a privatização desse setor seria um retorno ao processo de descentralização do poder, aos moldes de um sistema medieval, de leis pessoais e predomínio do economicamente mais forte.

O problema a esclarecer se situou nas palavras de Bauman (2005): é mais fácil falar do que fazer, mas onde está a instituição a ser encontrada? E se alguém encontrá-la, como poderá capacitá-la a realizar essa tarefa? O objetivo geral consistiu em compreender as imbricações dos processos políticos, sociais e econômicos da pós-modernidade e suas consequências na instituição policial como base do poder-violência do Estado democrático, que incorpora as perspectivas do bem-estar social por meio da segurança pública. Dessa maneira, foi preciso investigar o processo de transformação da modernidade sólida (capitalismo pesado) na modernidade líquida (fluida, flexível) e seus reflexos na soberania estatal; estabelecer os pressupostos teóricos da instituição policial e do processo jurídico-político no qual ela se insere; analisar as condições atuais de bem-estar social, por meio dos pressupostos teóricos e dos casos do cotidiano explorados na mídia; e correlacionar as possibilidades atuais da instituição de segurança, como instituição pública, nas perspectivas da “modernidade líquida”.

Material e métodos

Este trabalho se desenvolveu de forma cronológica e dedutiva, com abordagem qualitativa e por meio de análise de conteúdo da literatura (AGUILLAR, 1996; GIL, 1999). O marco teórico encontra-se nas análises de Bauman (2001) sobre a fragmen-

tação da soberania estatal no século XXI e nos pressupostos de Norbert Elias (1993) sobre a centralização do poder-violência e sua correlação nas formas de inter-relações sociais. O fio condutor se estruturou nas teorias de Bauman, no discurso intitulado “modernidade líquida”, no qual se destaca a mudança do poder, que se mantinha sobre as mesmas características desde a formação dos Estados absolutistas até o Estado neoliberal, no fim do século XX. Uma das principais características desse poder constituía-se na sua manifestação física – presente e visível –, ou seja, um poder pesado, sólido e identificável. E o poder da era globalizada, que se inicia no século XXI, ao contrário, é um poder líquido, invisível e não localizável. A consequência dessa nova forma de poder é, para Bauman, o abalo à soberania estatal, exatamente por não se prender a qualquer forma, território ou nação e, portanto, não ter compromissos políticos ou sociais. Na verdade, trata-se de um poder acima dos estados, diluído nas redes da internet.

Outro ponto de referência que permeou a pesquisa e lhe deu limite na abordagem da segurança pública são os estudos desenvolvidos por Norbert Elias sobre os fatores que propiciaram a condição de civilidade. O autor investiga o processo de contenção dos instintos violentos por meio do monopólio da força e do controle das condutas sociais, evidenciando o ponto em que a modelagem geral e, portanto, a formação individual de cada pessoa depende da evolução histórica, do padrão social e da estrutura das relações humanas. Em sua pesquisa, identifica as transformações das inter-relações sociais resultantes das mudanças dos processos econômicos e do monopólio da força.

Após a abordagem histórica, analisando as formas de conduta e as inter-relações entre ela e o controle da força, que Elias chama de “processo civilizador”, depois de adentrar na modernidade líquida de Bauman e nas relações de soberania e monopólio, consideramos poder partir para uma análise da polícia como instituição da modernidade. Buscamos identificar suas formas de condutas e inter-relações sociais e correlacioná-las à soberania do Estado Democrático, além de analisar as estruturas política e ideológica das quais emerge a instituição e sua base estrutu-

ral nessa nova modernidade. Tendo como suporte as teorias de Elias e Bauman, tornou-se possível “transportá-las”, para servirem como pontos norteadores das análises e interpretações que se passou a fazer em relação à instituição policial.

Considerando que uma análise da instituição policial deve contextualizar as características da sociedade atual e, em específico, as condições da sociedade brasileira, apesar de o processo ser inerente às instituições policiais de qualquer Estado Moderno, pretendemos efetuar uma retrospectiva da sociedade brasileira, de seu processo de monopólio da violência e da instituição policial.

O indivíduo e a sociedade

Para Bauman (2001) e Elias (1993), o indivíduo e a sociedade são conceitos diferentes, mas inseparáveis, para entendimento do processo de transformação do ser humano e do conhecimento científico do ser. Dessa forma, é preciso considerar o homem inserido em um contexto histórico e social, no qual as mudanças na estrutura da personalidade são um aspecto específico do desenvolvimento das estruturas sociais. Assim, as relações entre o indivíduo e a sociedade só podem ser investigadas se forem entendidas como processos em mutação, ou seja, as estruturas da personalidade e da sociedade evoluem em uma inter-relação indissolúvel.

No final da Idade Média, nos séculos XIV e XV, o regime feudal descentralizado foi substituído aos poucos por monarquias absolutas, cujo ápice ocorreria nos séculos XVI e XVII, absolutismo esse do qual Luís XIV, rei da França, foi o mais completo representante. As condições que propiciaram a formação dos Estados absolutistas consistiram na supremacia militar e no monopólio da força física, por meio de exércitos nacionais. No aspecto econômico, a expansão gradual da economia e a maior circulação de moedas produziram mudanças que iriam favorecer a centralização do poder por meio da supremacia financeira. No aspecto político, refletia a necessidade de segurança e estabilidade, inexistentes no período medieval. Dessa forma, a teoria política do

absolutismo se baseava no princípio fundamental da “ordem” como um bem supremo de qualquer sociedade.

O seu maior filósofo foi Hobbes (1588-1697).³ Para ele, o homem primitivo não vivia sujeito às leis, mas a seus próprios interesses. Assim, o homem seria o lobo do próprio homem, na luta de cada um contra todos pela sobrevivência. Concebeu o Estado como o Leviatã, o todo-poderoso, no qual ao rei era permitido governar despoticamente, não por ser depositário de um direito divino, mas porque o próprio povo lhe outorgava o poder absoluto. Com o desenvolvimento de uma organização central mais estável e uma monopolização mais firme da força física, os mecanismos de feudalização lentamente foram sendo neutralizados. As funções sociais tornaram-se cada vez mais diferenciadas, definidas e complexas, e o indivíduo foi compelido a regular sua conduta de maneira uniforme e estável. Conforme Elias (1993, p. 197), essa diferenciação das funções sociais foi apenas a primeira e a mais geral das transformações observadas na mudança da constituição psicológica conhecida como “civilização”. O monopólio do poder de violência seria o determinante final na composição do homem “civilizado”.

A violência física foi então confinada e sua utilização ocorria apenas em casos extremos e por um grupo especial. O indivíduo já não era mais controlado por suas emoções, mas, ao contrário, controlava-as (ELIAS, 1994). A monopolização da força física, ao reduzir o medo e o pavor que um homem sente do outro, em contrapartida, limita a possibilidade de causar terror, medo ou tormento a outro, num constante autocontrole. Assim sendo, o campo de batalha foi, em certo sentido, transportado para dentro do indivíduo.⁴

A partir do século XIX, com apoio da força policial já instituída, as formas civilizadas de conduta se disseminaram pelas classes mais baixas e pelas diferentes classes nas colônias, amalgamando-se os padrões “civilizados”. Nesse contexto comum básico de padrões de condutas, cada país desenvolveu características estruturais próprias. Assim, o controle da força favoreceu a imposição de específicos padrões de conduta e regulação das emoções.

A monopolização da violência física e a concentração de armas e homens armados sob uma única autoridade tornam os espaços pacificados e exigem uma autolimitação de seus indivíduos como forma geral na sociedade, possibilitando a crescente complexidade da teia social e as divisões de funções. Nesse contexto, o indivíduo aprende a se controlar e torna-se menos prisioneiro de suas paixões. Entretanto, fica mais limitado pela dependência funcional das atividades de um número cada vez maior de pessoas. Sua conduta torna-se mais restrita. Um padrão individualizado de hábitos semiautomáticos se estabelece e se consolida para lhe transformar as emoções de acordo com a estrutura social.⁵

O Estado do século XX, um Estado de direito, advindo das teorias liberais dos séculos XVIII e XIX, concebeu a Constituição como um sistema unitário, completo e sem contradições, negando a lacunosidade do ordenamento jurídico. Esse sistema positivista clássico excluía toda presunção de conflito ou desacordo entre a Constituição (Estado) e a sociedade (pessoa).

A dogmática jurídica, na área tanto do direito constitucional quanto do direito penal, teve, então, por objetivo reafirmar mitos como o da sabedoria da lei, o da justiça do direito, etc., que desempenham relevantes funções ideológicas.

Na seara do direito penal, para os liberais, a punição, visando à pessoa, era coisa do Antigo Regime. O direito criminal positivo do novo regime tinha como objetivo transferir a punição, visando à pessoa, para um direito que atingisse a todos e objetivava o crime. O direito no Estado democrático fundamenta-se pelo seu caráter de impessoalidade (a estátua da Justiça é, por esse motivo, representada com os olhos vendados – não pode distinguir ninguém). Essa ideologia pressupõe a obrigatoriedade da lei a todos. Ou seja: o princípio da igualdade perante a lei. Uma contraposição à pessoalidade do direito do período absolutista. Porém, de acordo com Encarnação⁶, a ideologia da impessoalidade que justifica o Estado democrático é um grande engodo! Para ele, a pessoalidade da lei vem subentendida, disfarçada, por meio dos fatos selecionados pelo legislador como crimes.

Esclarecendo, esses crimes trazem consigo o espectro de quem vai cometê-los (exemplos claros são o crime de vadiagem e a diferença entre furto e sonegação fiscal*). Conforme Baptista, particularmente na América Latina, o direito penal e os princípios constitucionais de igualdade não se caracterizam pela impessoalidade, mas pela relação de domínio de “uma hegemonia do pensamento conservador no campo do direito criminal”.⁷ Dessa forma, a instituição judicial, a instituição policial e a instituição penitenciária se incumbem de realizar o direito penal nos moldes de um sistema positivista conservador, desvinculado da realidade. Zafaroni define esse sistema penal como “controle social punitivo institucionalizado”.⁸ Encarnação ressalta ainda que o direito penal, como vem sendo entendido e praticado, nada tem a ver com justiça, mas com conveniência. Constatando: “Se essa conveniência é do detentor do poder, estamos sob um regime despótico ou autoritário”⁹.

Isso sugere que o direito penal fracassa, fragilizando sua legitimidade e sua capacidade de garantir segurança social. A decorrente situação de insegurança, a sensação de impunidade e o já caótico sistema carcerário terminam por abalar o alicerce democrático, que parecia tão seguro aos teóricos liberais dos séculos anteriores. Ou seja, a ineficiência da garantia principiológica da igualdade, numa sociedade altamente desigual, traduz-se no desrespeito e no descrédito às normas e no conseqüente aumento da criminalidade. Nesse sentido, Encarnação preleciona que a criminalidade generalizada assume características de efeito bélico na própria sociedade, numa espécie de guerra social, e “tem no Direito um adversário fraco”.¹⁰ Essa ineficácia do direito penal é demonstrada (conhecimento comum) no número de contendas não resolvidas ou resolvidas à margem do direito.

A era da modernidade sólida – A força do capitalismo

O capitalismo financeiro nasceu com o século XX, na dominação da indústria pelos bancos; na formação de grandes reservas de capitais; na distinção entre a propriedade particular e a propriedade da empresa; na formação dos trustes, cartéis, *holdings* e

sociedades anônimas. Dessa maneira, o capitalismo financeiro do século XX pode ser resumido como a dominação gradativa das instituições financeiras sobre as grandes empresas. Essa parte da história, que agora chega ao fim, poderia ser chamada, na falta de melhor nome, de era do *hardware* ou da “modernidade pesada”.¹¹ A riqueza e o poder, na modernidade pesada, dependem do tamanho e da qualidade do *hardware* e, portanto, tendem a ser lentas, resistentes e complicadas de se mover. Ocupam lugar, ocupam espaço.

Em análise da sociedade do século XXI, Bauman (2001) define a passagem do que chama de era da “modernidade sólida” (período que se inicia na Idade Moderna e vai até a última década do século XX) para a era da modernidade líquida, fluida, considerada pelo autor como mais dinâmica. O termo “fluidez” é usado como uma metáfora para designar essa nova modernidade, em razão das características de os líquidos não terem forma definida – eles escorrem, transbordam, vazam, não se fixando em nenhum espaço. Ao contrário, os sólidos são fixos, localizáveis, imutáveis, ou seja, possuem a característica da permanência. Essas são as razões para considerar “fluidez” ou “liquidez” como metáforas adequadas quando se quer captar a natureza da contemporaneidade.

Para Bauman, esse derretimento do sólido leva à progressiva libertação da economia de seus embaraços políticos, sociais e éticos. A superação dos entraves, esclarece ele, traduz-se na superação de obstáculos territoriais, políticos e sociais e não ocorreu por meio de revolução, colonização, opressão ou escravização. Esse processo, tal como o líquido, foi-se infiltrando, gradativamente, sem que sua presença fosse inicialmente notada. Essa característica fluida da nova modernidade afeta as instituições seculares, os padrões, os códigos e as regras sociais, transformando as instituições da modernidade sólida em “instituições zumbi”¹², ou seja, instituições “mortas-vivas”, advertindo Bauman¹³ ao final de seu trabalho, não vislumbrar atualmente alternativas ou interesses em substituir essas instituições, ou seja: “a tarefa de construir uma ordem nova e melhor para substituir a velha ordem defeituosa não está hoje na agenda”. Nessa

perspectiva, o nosso “olhar” se volta para a possibilidade de o Estado efetivar a segurança pública, considerando o enfraquecimento de sua soberania. Pergunta-se: há possibilidade de o Estado manter o seu monopólio do poder de violência, garantir a aplicação da lei e a manutenção da ordem social, ou seja, existe possibilidade de as instituições típicas da modernidade sólida não sobreviverem à nova modernidade líquida e, se positivo, o que fazer?

Para Berger e Luckmann,¹⁴ as instituições têm por escopo original estabelecer os padrões de condutas. Esses padrões, assim como as instituições, para serem compreendidos, precisam estar inseridos no processo histórico em que foram produzidos. “As características das instituições são produtos históricos – partilhados como uma realidade objetiva – que antecedem a existência do indivíduo e permanecem após sua morte”.¹⁵ Na modernidade sólida, o significado das instituições – compartilhado por todos – implica a historicidade e o controle. Para exemplificar a perda de objeto das instituições seculares (controle sobre as condutas), tomemos emprestado a arquetípica utilizada por Bauman. Ela se refere ao projeto do panóptico** de Jeremy Bentham¹⁶ para denominar a nova modernidade de pós-panóptica. O panóptico caracteriza a modernidade pesada, controladora, vigilante com o custo da conquista do espaço e de sua manutenção. Na fase panóptica, foi preciso estar atento, vigilante ao patrimônio, para que ninguém o pudesse tirar, para que os trabalhadores não deixassem de produzir. Seu maior representante foi Henry Ford, com o sistema fordista (regulação, industrialização, acumulação). Na modernidade pós-panóptica – a modernidade líquida –, não há mais necessidade de ocupação e manutenção do espaço, de vigilância e de controle; não importa mais onde está quem dá a ordem, nem quem a cumpre. Tampouco há compromisso com o Estado, menos ainda, com seus cidadãos. Seu primeiro representante foi Bill Gattes, cuja característica é não possuir e nem precisar de patrimônio industrial, de espaço físico de produção, de vínculos estatais ou regionais. O poder dessa nova modernidade se desloca para a esfera extraterritorial das redes eletrônicas, longe das ruas, das assembleias, dos governos, além do controle do cidadão.

Dessa forma, o poder transnacional ou a Elite Global – “Senhores Ausentes” – podem dominar sem necessidade de ocupar e, por essa razão, podem se desengajar da vida das populações. Não precisam assumir qualquer compromisso social. Ou seja: “numa notável reversão da tradição milenar, são os grandes e poderosos que evitam o durável e desejam o transitório”.¹⁷ A consequência direta resulta na “desintegração da rede social, na derrocada das agências efetivas de ações coletivas”.¹⁸ As instituições!

A desintegração das redes sociais ocorre, para Bauman, por meio do processo de individualização definido por Norbert Elias. Para Elias,¹⁹ a individualização se inter-relaciona diretamente com a sociedade, de forma que a existência de uma depende da outra. A sociedade existe a partir do indivíduo, e o indivíduo só pode se identificar, individualizar-se, a partir do outro, da sociedade. Elias e Weber identificam, no interior dessas associações humanas, uma rede de funções interdependentes, ligando as pessoas entre si (redes sociais). Essas funções tornam-se cada vez mais complexas e diferenciadas, quanto mais avançada for a sociedade. Consequentemente, quanto mais especializadas as funções maior a noção de individualização. A individualização, desvinculada das redes sociais, resulta no questionamento de Sennett:²⁰ “Quais os valores e práticas capazes de manter as pessoas unidas no momento em que as instituições em que vivem se fragmentam?” Para Bauman, a consequência dessa nova individualização “parece ser a corrosão e a lenta desintegração da cidadania”.²¹ A singularidade dessa desintegração é que ela rompe com uma tradição estabelecida desde Hobbes, a necessidade de o homem conviver em sociedade e a ela se submeter em troca da segurança e proteção. Estamos diante do “horror visceral hobbesiano do homem à solta”.²² Além disso, a individualização nessa modernidade líquida tem um significado diferente do que seria entendido na era da modernidade sólida. Nessa era, ela seria exaltada como a emancipação do homem da coerção estatal e de suas normas, de acordo com a filosofia “é proibido proibir”. O significado da individualização na modernidade líquida possui um novo aspecto: o do homem à solta, sem a repressão e a proteção do Estado. Não há mais interesse

em reprimir, tampouco em proteger. Na modernidade fluida, a individualização consiste na responsabilização do próprio indivíduo por criar sua identidade humana, independentemente da possibilidade de fazê-lo ou não. Em outras palavras: “a individualização consiste no estabelecimento de uma autonomia *de jure* (independentemente de a autonomia “de fato” também ter sido estabelecida)”.²³ A nova individualidade “pesa sobre os ombros”!

E a polícia...

A polícia brasileira nasceu sob os auspícios de um país-colônia controlado por uma metrópole absolutista. Pode-se afirmar que o seu “nascimento” estruturou-se sobre o autoritarismo e o privilégio de classes e que a fase colonial deixaria marcas duradouras. Além disso, a própria justiça do rei, dada a extensão territorial, tinha alcance limitado e terminava na porteira das grandes fazendas. As elites dominantes não tinham interesse em controlar a polícia, não se envolviam em “assuntos desagradáveis” e esperavam apenas que a ordem pública fosse mantida com regularidade. Se a polícia abusasse de seus poderes, não se esperava que as classes dominantes se sentissem responsáveis por esse comportamento. Afinal, “era de conhecimento geral que a polícia era integrada por tipos de baixa categoria; mais do que descontrolados, incontroláveis”.²⁴

Para Lima,²⁵ a sociedade brasileira tem uma noção muito vaga da correlação existente entre as funções oficiais e extraoficiais que a Polícia Civil e a Constituição desempenham nos sistemas político e legal brasileiros, bem como de seus significados ideológicos que representam o principal apoio institucional de um sistema elitista. A ideologia elitista apoia os princípios igualitários, mas, na prática, o Legislativo, o Judiciário e a polícia exercem a discriminação por meio das “malhas” judiciárias ou das práticas policiais, numa paradoxal combinação de princípios constitucionais igualitários e sistema hierarquizado. Essas práticas policiais são “um complemento do sistema judicial, e não uma violação dele”.²⁶ O exercício do poder de polícia coloca em prática os valores reais do sistema judicial brasileiro, ao atuar

como um elo entre o sistema judicial elitista e hierarquizado e o sistema político igualitário. Essa maneira peculiar de a polícia atuar revela seu papel no sistema judiciário: encurralada entre dois critérios formais ao exercer suas funções – a administrativa e a judiciária –, encontra-se a polícia permanentemente ameaçada pelo sistema judicial. Qualquer ação policial pode ser classificada como legal ou ilegal. O efeito prático daí resultante é que o sistema judicial e a sua ideologia ficam intactos e puros, e a polícia passa a ser o bode expiatório da ideologia jurídica elitista na ordem política teoricamente igualitária. Dessa forma, a polícia seleciona os casos em que a lei pode ser aplicada e os casos em que ela não deve ser aplicada. Assim agindo, “a polícia preserva a imagem do sistema judicial e legal, que permanece inflexivelmente dentro da lei, enquanto os policiais a estão violando ou distorcendo”. No entendimento de Holloway, as instituições policiais modernas fortaleceram e garantiram a continuidade das relações sociais hierárquicas, as quais resultam numa divergência entre a lei formal e as instituições encarregadas do seu cumprimento. “Na historiografia brasileira, o poder de polícia e as instituições judiciárias têm sido considerados o meio pelo qual os detentores de poder podem premiar os amigos e punir os inimigos, protegendo e garantindo seu *status*”.²⁷

Assim, o policial corruptível não é um fato, mas uma necessidade dessa estrutura, a fim de permitir a flexibilização da lei. Para Holloway,²⁸ uma avaliação adequada da corrupção, assim como da brutalidade, não é tão clara e simples quanto possa parecer à primeira vista, quando os fatos são analisados à luz de definições e princípios estabelecidos e perpetuados por uma classe, no intuito de controlar outra. Além disso, hoje, atos inaceitáveis que são considerados crimes eram insignificantes e entendidos como parte da atividade policial. Assim, os atos violentos utilizados pela polícia, como espancar no ato da prisão ou torturar para obter confissão, correspondiam a uma forma de punição por uma suposta transgressão. Essas atitudes eram consideradas importantes para manter o “respeito” da autoridade e intimidar pelo medo os possíveis transgressores. Essa prática violenta não era isolada dos hábitos da sociedade, acostumada a punir fisicamente os escravos, as esposas e os filhos, no uso do

“poder disciplinador”. A polícia era, assim, o instrumento de repressão institucionalizado, seguindo a mesma moldagem social. Dessa forma, esclarece Holloway: “a história do que hoje denominamos ‘brutalidade policial’ não é resultado involuntário da incorporação de sádicos amorais num setor repulsivo do serviço público”.²⁹ Era função subentendida da polícia desempenhar essa “prática corretiva” como agente disciplinador, nos casos de transgressões menores, sobretudo envolvendo os excluídos sociais, vistos unicamente como um problema a ser resolvido pelos que estavam no topo daquela sociedade altamente segmentada e estratificada (séc. XIX e parte do séc. XX). Em outras palavras, à polícia cabia a manutenção do nível de repressão necessário para a preservação da ordem pública.³⁰

Uma abordagem sobre comunidade

Stuart Hall (1999) distingue três concepções de identidade: a do sujeito do Iluminismo, a do sujeito sociológico e a do pós-moderno. Para o autor, o sujeito do Iluminismo era um indivíduo totalmente centrado em um núcleo interior, que emergia quando ele nascia e com ele se desenvolvia, permanecendo o mesmo em sua essência. O sujeito sociológico tinha um núcleo interior não autônomo, mas formado na relação com outras pessoas importantes para ele. Para Hall, esse tipo de sujeito permanecia com um núcleo interior que se constituía do seu “eu real”, mas que era formado e transformado por meio dos diálogos com seus mundos culturais exteriores e das identidades que esses mundos ofereciam. O sujeito pós-moderno de Hall é definido por Maia (2000) a partir da ideia da produção de uma identidade situada em locais que podem estar dispersos. Isso significa que o sujeito pós-moderno assume identidades diferentes em contextos diferentes e que seu projeto de identidade é fragmentado e múltiplo, composto de várias identidades, muitas vezes contraditórias.

Nesse contexto do sujeito pós-moderno, a formação de comunidades no sentido tradicional, de pessoas que se unem por objetivos comuns, fica indefinida e, de certa forma, inexistente. Ou seja, essa identidade fragmentada implica a inserção dos in-

divíduos em diversas redes de interações, com as atenções e as lealdades também divididas em proporções diferentes em cada uma dessas redes. Assim, torna-se complexo gerar nas pessoas o sentido de pertencimento a uma grande rede.

A instituição policial na esfera privada: a era da modernidade líquida

O modelo democrático de governar, que se supôs ser, finalmente, o governo do povo pelo povo, jamais incluiu as classes menos favorecidas economicamente. A troca foi apenas de poder, da nobreza para a burguesia capitalista, por um processo sofisticado, garantido pela Constituição do Estado, por meio do Direito, que, por sua vez, historicamente não fez sua opção pela igualdade. Para a efetividade desse modelo, utilizou-se da polícia. A instituição policial revelou-se essencial, como forma de manutenção dos privilégios de classe e de controle sobre as classes menos favorecidas. Essas condições são, por si, desestabilizadoras e predizem uma crise sistêmica.

Por outro lado, em razão do crescimento e da mudança na forma de atuação do capitalismo, uma nova transformação ameaça ruir de vez com toda a estrutura “civilizada”, que se iniciou nos fins da Idade Média. Uma estrutura de civilização de mais de cinco ou seis séculos precipita-se para uma transformação sem precedentes!

As condições da modernidade líquida que afeta a soberania dos estados por meio de um poder supranacional e indiferente ao social, dominam a sociedade, e os estados, política e economicamente dependentes, são os mais atingidos. A cidadania, cuja crise já ocorria nos estados democráticos de cunho social, é agora um caso quase perdido. As tendências de isolamento do poder e de perda do apoio do Estado deixam os seres humanos abandonados à própria sorte.

A “falência” do Estado Moderno gera o fim das instituições e determina o fim da segurança pública e o início de uma nova relação, baseada no medo e na insegurança do estranho. Essas

tendências vão se aproximar das características das interações sociais da Idade Média, analisadas por Elias (1994), que se davam por meio da fragmentação do poder-violência. Dessa maneira, se a instituição policial não pode mais cumprir a sua função no Estado Moderno, subjugado pelos poderes econômicos globais, a liberdade em seu sentido negativo e fantasmagórico do homem à solta se materializa na sociedade contemporânea.

Os objetivos de se construir uma polícia voltada para o cidadão, capaz de conter a violência pela técnica e pela lei, representam, hoje, a tentativa de justificar o injustificável. O problema já não é mais o de uma polícia corrupta ou violenta, ou o de uma polícia de indivíduos incontroláveis. O problema maior, atualmente, é como ficar sem a polícia. Sem um sistema de segurança que garanta o mínimo de qualidade na vida das pessoas, o retorno do caos é a perspectiva mais imediata. E, com ele, a perda da civilização moderna.

O dilema hamletiano: ser ou não ser

As análises de Bauman (2001) sobre a pós-modernidade revelam as suas variáveis conexões na sociedade: em suas estruturas, formas de relação, comportamento coletivo, contexto político e institucional. É importante destacar que, para ele, a globalização, ou seja, a modernidade líquida, é um processo irreversível. Para Sennet (2004), o colapso do Estado de Bem-Estar Social, a crescente sensação de insegurança e a “corrosão do caráter” na flexibilização do trabalho criaram condições que propiciam o esvaziamento das instituições democráticas e a privatização da esfera pública.

Se antes os medos se dirigiam para o Estado poderoso e opressor – a “Grade de Ferro” da liberdade individual –, hodiernamente o medo é o inverso. A grade de ferro se rompeu. O todo-poderoso Estado ruiu. Se antes se temia o poderoso “Grande Irmão” e se pensava no futuro nos moldes de “1984”, no presente, a boa ou má notícia é que o Estado está fraco, extremamente debilitado e sem esperanças de recuperação. Ao contrário do que previa a maioria dos cenários, esse efeito não foi alcançado via dita-

dura, subordinação, opressão ou escravização e nem mesmo pela “colonização” da esfera privada pelo “sistema”. Ao contrário, a situação presente “emergiu do derretimento radical dos grilhões e das algemas que, certo ou errado, eram suspeitos de limitar a liberdade individual de escolher e de agir”.³¹ Assim, o agora é da liberdade, o excesso da liberdade, que deixa o homem à solta para enfrentar individualmente todos os seus problemas, medos e aflições, sem poder contar mais com a proteção da grade de ferro que o tolhia, mas também o protegia.

A parte mais visível dessa grade de ferro, do tolhimento e da regulamentação do comportamento e do relacionamento humano, era a instituição policial. Como órgão responsável pelo uso da força, ela era a base para a formação e estruturação do Estado moderno. Por conseguinte, a fraqueza, a debilidade do corpo (Estado), a sua possível falência, torna-se, na contemporaneidade, um problema de segurança pública. Sem um Estado forte, não há que se falar em monopólio da força e em segurança pública. O colapso do Estado, que fornecia a estrutura para a confiança no vizinho, na vida em comunidade, lança todos na incerteza do futuro e na obsessão por segurança. Essa sensação geral de insegurança resulta nas constantes críticas à instituição policial, como se ela estivesse distanciada da sociedade – como um corpo à parte do organismo social – e, portanto, desvinculada do processo de fragilização da soberania estatal que afeta a todos. A sociedade não vê com clareza que a incapacidade para resolver o problema da segurança pública não é exclusivo da polícia, mas consequência da fragilização das instituições. Da insegurança surge também a tendência a acessos de paranoia coletiva, numa demanda constante por inimigos públicos, contra os quais os indivíduos dessa sociedade possam se unir. E qual inimigo público institucional seria mais identificável do que a polícia?

Em situações de crise, esclarece Bauman,³² as pessoas tendem a culpar a sociedade e suas instituições como um todo ou, então, uma pessoa ou instituição em particular, que lhes pareçam perniciosos. Ou seja, ao destruir tais instituições, ao procurar combatê-las, pode-se ter a esperança de estar-se eliminando o

agente causador e, assim, de resgatar o Estado da degradação em que se encontra.

A insegurança em que se vê lançado o indivíduo da modernidade líquida, o medo do rompimento final da barreira que o separa dos não incluídos, a perspectiva de ser lançado só num espaço no qual cada um deve cuidar de si mesmo propiciam condições para o desenvolvimento de formas de relações sociais e de estruturas psíquicas semelhantes às da época feudal. O poder do mais forte, o ressurgimento da figura do guerreiro (ELIAS, 1993) com seus componentes psicossociais, a incerteza e a insegurança da vida, a possibilidade de ser envolvido a qualquer momento em um ataque terrorista, nas sociedades economicamente desenvolvidas do Hemisfério Norte, ou em ataques dos excluídos, nos países com altos índices de pobreza, tornam a insegurança uma realidade factível, liberando os instintos primitivos de defesa e ataque. Há um exemplo utilizado por Elias que ilustra bem a nova situação. Esse exemplo usa as estradas para diferenciar a condição psicológica do homem civilizado da do homem “feudal”(ou Guerreiro). A estrutura psíquica do homem feudal fazia com que ele, ao olhar para a estrada, pensasse, primeiramente, no ataque que podia sofrer de salteadores, nobres falidos e sem-terras ou guerreiros estrangeiros. Essa insegurança tornava constantes a sua atenção e a sua apreensão. No homem moderno, dito civilizado, o seu olhar para a estrada tem por objetivo evitar colisões, e nenhuma atenção é dada à possibilidade de ataques. Protegido pelo Estado moderno e seu monopólio da violência, a possibilidade de ataques é remota. Já o homem pós-moderno, ao dirigir, por exemplo, nas estradas do Rio de Janeiro ou da Faixa de Gaza, tem a sua atenção focada não apenas no trânsito. A possibilidade de que venha a ser atacado, agredido ou de que seja vítima de um sequestro, um arrastão ou um ataque terrorista é tão real quanto o era nas estradas medievais. O maior temor para o homem pós-moderno, assim como o era para o homem feudal, passam a ser a insegurança e a imprevisibilidade!

Ademais, o fim do Estado moderno é também o fim da identidade, no sentido de “pertencimento”, de fronteira entre o “nós”

e o “eles”. De acordo com Bauman: “Ser indivíduo de um Estado era a única característica confirmada pelas autoridades nas carteiras de identidade e nos passaportes.”³³ Segue-se daí que o significado de “cidadania” tem sido esvaziado de grande parte de seus antigos conteúdos, genuínos ou postulados, ao passo que as instituições dirigidas ou endossadas pelo Estado, que sustentavam a credibilidade desse significado, têm sido progressivamente desmanteladas. O Estado-Nação deixa de ser o repositório natural da confiança pública. A confiança, segundo Bauman,³⁴ foi exilada do lar em que viveu durante a maior parte da história moderna. Atualmente, encontra-se flutuando à deriva, em busca de abrigos alternativos, mas nenhuma das alternativas oferecidas conseguiu, até agora, equiparar-se, como porto de segurança, à solidez e à aparente “naturalidade” do Estado-Nação. Portanto, para Bauman,³⁵ parece haver pouca esperança de resgatar os serviços de certeza, segurança e garantias do Estado.

As colocações de Bauman se refletem diretamente nas conquistas democráticas e na cidadania. Carvalho (2004) esclarece que a cidadania se desdobra em direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Cidadão pleno seria aquele titular dos três direitos. Os direitos civis, que compreendem os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, são garantidos pela existência de uma justiça independente, eficiente e acessível a todos e devem, por sua vez, garantir a relação civilizada entre as pessoas. Os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade e consistem na capacidade de votar e ser votado. A sua essência é a ideia de autogoverno. A sua garantia se baseia num Legislativo independente. Os direitos sociais têm por objeto garantir a participação na riqueza coletiva. A garantia de sua vigência depende de administração eficiente do Poder Executivo. Sua ideia central se baseia na justiça social.

Numa situação de crise social, na qual o Estado não tem mais poder para proteger a população, os indivíduos excluídos tornam-se turba, e essa turba procura ação, violência e destruição. Isso leva, em contrapartida, outra massa de indivíduos a agir. Eles, assustados, passam a cercar e a fortificar o seu espaço pri-

vado. Dessa forma, a proteção e a segurança tornaram-se questões individuais, atribuídas principalmente aos que podem pagar por ela.

Para o capitalismo financeiro, o Estado, que antes fora a base garantidora da segurança para o desenvolvimento econômico, é hoje, na era globalizada, um empecilho. Em outras palavras, para as multinacionais, o “mundo ideal” é um mundo sem estados ou pelo menos de estados pequenos e sem força, para que o poder econômico tenha liberdade de fluir. Nessa perspectiva, o mundo deve estar livre de cercas, barreiras ou fronteiras. Assim, o poder, no mundo contemporâneo, pode dominar sem ocupar, sem gerenciar, sem se preocupar com as questões sociais e com a desintegração da rede social. É um poder fluido, escorregadio, evasivo. Portanto, o golpe na soberania do Estado se dá por meio do poder econômico das multinacionais e da incapacidade estatal de manter o monopólio da força de coerção. É o fim da definição do ser humano com base em seu lugar na sociedade. A partir desse momento, cada indivíduo deve tentar a sua própria sorte e assumir a sua própria responsabilidade.

Conclusão

A realidade atual da criminalidade assusta não só pelo aumento em números, mas também pela brutalidade, e acusa uma patologia, ao se revestir de uma violência imotivada, em que se destrói pelo simples prazer de destruir. Essa condição revela um estado de morbidez social que é entendido como um processo de decadência da civilização. Destaca-se ainda que, com o desenvolvimento cada vez maior da tecnologia e, em especial, dos sistemas de automação, o ser humano vem perdendo o seu valor econômico, principalmente nas profissões que não requerem conhecimentos específicos e especializados. Reduz-se, assim, o indivíduo a um ente despersonalizado.

Em épocas de crise, busca-se eleger um inimigo comum, para concentrar nele todas as mazelas sociais, objetivando-se desviar a atenção da origem do problema, escamoteando a impossibilidade real de saná-lo. Assim, como contraponto ao ideal he-

roico do policial/guerreiro, entra em cena o policial violento e corrupto, responsável pelo desrespeito aos direitos humanos, culpado pela violência que ele não resolve e nem controla. Do ponto de vista das imagens, dos símbolos e das representações sociais, emerge a instituição policial na crise do Estado Moderno como a responsável pela não contenção da criminalidade e como estereótipo de conduta violenta, rude e bárbara, ou seja, incivilizada. Essas imagens, no caso do Brasil e dos demais países que passaram de um regime autoritário para um suposto regime democrático, são ainda mais mitificadas.

Mas, afinal, o que estamos fazendo? Ao atravessarmos a fronteira da modernidade, passando à pós-modernidade – a modernidade líquida de Bauman –, o dismantelamento de uma série de instituições e de certezas e a primazia da cultura de consumo, agravados por uma intensa crise social, trazem um novo paradigma.

A pulverização do tempo e do espaço, no movimento de desterritorialização contínua, é ilustrada pelo trânsito rápido de informações e de transações comerciais e financeiras, que viajam pela teia/rede, independentemente de seus portadores. Essas condições, essas peculiaridades tecnológicas representam a libertação completa dos significados locais e de todas as concepções arcaicas e secularmente cultivadas. Nessa pós-modernidade, as instituições anteriormente consagradas passaram a ser questionadas em razão da atual disfuncionalidade e são indícios da existência de crise do próprio Estado Moderno, como um divórcio entre os interesses do Estado-Nação e os do capital transnacional.

Cabe lembrar, aqui, entendimentos de Forrester (1997) de que não se trata de chorar sobre o que não existe mais, de negar e renegar o presente. Não se trata de negar e recusar a mundialização, o surto das tecnologias, mas de compreender essa mudança.

Assim, este artigo, compilação de dissertação de mestrado em Direito e Instituições Políticas, justifica-se na possibilidade de

que a reestruturação das bases constitutivas da cidadania, entre as quais a segurança pública, torne-se factível – da cognição à ação, se comprometida e apoiada pela comunidade na qual se insere. No âmago do problema, há a esperança de contribuir na formação de um processo de reflexão e mobilização que envolva toda a sociedade civil.

A instituição policial, que no País já nasceu contaminada pela atuação direcionada à elite e nem sempre de acordo com a lei, precisa agora ser repensada. E isso não pode ocorrer de forma isolada, mas de maneira a envolver toda a sociedade por meio da própria tecnologia moderna de comunicação, além de interferir na quebra de paradigmas secularmente estabelecidos para a instituição de segurança. Entendemos que a cidadania só se efetiva com uma instituição policial eficaz. A proposta de refletir sobre as nossas estruturas legais significa nos abstermos de permanecer “na plateia”, como se o jogo, o problema estivesse dentro do campo e nada pudéssemos fazer.

Refletir, analisar, pesquisar e, aos corajosos, buscar agir, constituir, seguramente, o caminho a seguir.

Notas

¹ CARVALHO, José Murilo de, 2004.

² CÂNDIDO, 2006, p.17.

³ SOUTO MAIOR, 1976, p. 310.

⁴ ELIAS, 1993, p. 202.

⁵ ELIAS, 1993, p. 203.

⁶ ENCARNAÇÃO, 1996.

*No crime de furto, mesmo sendo restituído o objeto ou o valor, permanece o crime e é cabível a prisão. No crime de sonegação fiscal, o pagamento do valor devido encerra o crime. Quem está mais sujeito a cometer o crime de furto? Quem comete crime de sonegação fiscal?

⁷ BAPTISTA, 1996.

⁸ ZAFARONI, *apud* Baptista, 1996, p. 117.

⁹ ENCARNAÇÃO, 1996, p. 60.

¹⁰ ENCARNAÇÃO, 1996, p. 63.

- 11 BAUMAN, 2001, p. 132.
- 12 BECK – *apud* Bauman, *Modernidade Líquida*, 2001, p.12.
- 13 BAUMAN.
- 14 BERGER e LUCKMANN, *A Construção Social da Realidade*, 2001.
- 15 BERGER e LUCKMANN, *A Construção Social da Realidade*, 2001, p. 79.
**O Panóptico é um modelo de arquitetura (como uma torre) que permite a uma pessoa, ao centro, controlar e observar as demais pessoas que estão a sua volta em celas. Ela pode ver e não pode ser vista.
- 16 BENTHAM – *apud* Foucault, 2003, p.16.
- 17 BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 21.
- 18 BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 21.
- 19 ELIAS, Nobert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- 20 SENNETT, Richard – *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006, p.13.
- 21 BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 46.
- 22 BAUMAN, 2001, p. 27.
- 23 BAUMAN, 2001, p. 40.
- 24 HOLLOWAY, 1997, pp. 44-45.
- 25 BRETAS, 1997, p. 209.
- 26 LIMA, Roberto Kant de. *A polícia do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 3.
- 27 LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 2.
- 28 LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 52.
- 29 HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX – Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.*
- 30 HOLLOWAY, 1997, p. 141.
- 31 HOLLOWAY, 1997, p. 258.
- 32 HOLLOWAY, 1997, p. 264.
- 33 BAUMAN, 2001, p.11.
- 34 BAUMAN, 1998.
- 35 ELIAS, 1994.
- 36 BAUMAN, 2005, p. 28.
- 37 BAUMAN, 2005.
- 38 BAUMAN, 2001, p. 212.

Referências

AGUILLAR, Fernando Herren. *Metodologia da Ciência do Direito*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

ANDERSON, Perry. *Passagens da Antigüidade ao feudalismo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BAPTISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BECK, Risk Society, *apud* BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BERGER, L. P.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. 20 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do País Constitucional ao País Neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Clara Soares; COUTO SILVA, Daniela Brandão; MAFRA, Rennan Lanna Martins. Fatores de identificação em projetos de mobilização social. Cap. III, p.59-100. In: HENRIQUES, Márcio Simeone (Org.) *Comunicação e estratégias de mobilização social*. 1 reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

BRESCIANI, Maria Stella M. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CÂNDIDO, Antônio, *apud* HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Edição Comemorativa. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade: a era da informação; economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*, vol. II, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ENCARNAÇÃO, João Bosco da. *Que é isto, o Direito?* Taubaté: Cabral, 1996.

FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. Trad. Álvaro Lorencini. 7 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nau, 2003.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, II vol. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HENRIQUES, Márcio Simeone (org.) *Comunicação e estratégias de mobilização social*. 1 reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Edição Comemorativa. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOLLOWAY, Thomas. *Polícia no Rio de Janeiro – repressão e resistência – uma cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito Tributário na nova Constituição*. São Paulo: Atlas, 1989.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Identidades coletivas: negociando novos sentidos, politizando as diferenças. *Contracampo*, Niterói, IACS, n.5, seg. semestre 2000, pp. 47-66.

OLIVEIRA, Pedro Paulo de. *A construção social da masculinidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

ROSANVALLON *apud* PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004, p. 52.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: Conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SOUTO MAIOR, A. *História Geral*. São Paulo: Editora Nacional, 1976.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. (Coleção “A obra-prima de cada autor”). São Paulo: Martin-Claret, 2006.

5

Educação Afro-Indígena: caminhos para a construção de uma sociedade igualitária

Alexandre Francisco Braga

Bacharel em Comunicação Social, graduando em Filosofia pela PUC Minas, coordenador de Comunicação da União de Negros pela Igualdade (Unegro) e membro do Fórum Mineiro de Entidades Negras (Fomene).

Ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor de sua pele, por sua origem ou ainda por sua religião. Para odiar, as pessoas precisam aprender, e, se podem aprender a odiar, podem ser ensinadas a amar.

Nelson Mandela

Resumo: Este artigo discute a situação da educação étnico-racial, instituída pela Lei 10.639. Há um destaque para a necessidade de mecanismos pedagógicos voltados para a superação do preconceito e da discriminação racial – sofridos pelas populações negra e indígena – no espaço escolar brasileiro.

Palavras-chave: negro, igualdade, discriminação racial.

Abstract: *This article discusses the situation of ethnic-racial education, established by Law 10.639. There is an emphasis on the need for teaching mechanisms aimed at overcoming prejudice and racial discrimination – suffered by black and indigenous populations – in the school in Brazil.*

Keywords: *black, equality, racial discrimination.*

Introdução

Em 2003, o governo federal tomou uma das mais sábias decisões ao incluir na rede oficial de ensino, por meio da Lei 10.639, a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasilei-

ra”. Por meio dessa matéria, articula-se, nas escolas públicas e privadas, o estudo da história da África, a luta dos negros brasileiros, a cultura negra e a sua contribuição social e econômica para a formação da identidade nacional. É inegável a presença dessa herança africana na culinária, na dança, no *ethos* do nosso povo, mas é inquestionável também o atraso com que o Estado brasileiro trata dessas questões. Às vezes, quando as assumem, o faz lentamente e de forma mais para o negro ver do que para o negro ter justiça e respeito de fato.

No processo educativo essa situação não é diferente. Aliás, é na formação da consciência que mais se utiliza de instrumentos de dominação para alienar, para segregar e para manter determinados grupos submissos a outros. A educação tem uma função estratégica, tanto para libertar quanto para subsumir. O organismo está sendo, assim, condicionado para a aceitação espontânea do que é oferecido (MARCUSE, 1979). Portanto, se a educação foi utilizada para construir preconceitos, ela pode e deve ser usada para a desconstrução social do preconceito e da discriminação racial. Vivemos em um país em que a miscigenação e a diversidade multicultural aconteceram de forma vitoriosa – apesar de nesse processo societário os negros contribuírem com suor e trabalho não remunerado e receberem como fruto do esforço físico a segregação e os maus-tratos. O sistema educacional escolar baseia-se nesses preconceitos, pois é focado em uma visão eurocêntrica (MUNANGA, 2006), e reproduz esses valores no espaço escolar, ora negando a contribuição negra para o progresso brasileiro, ora distorcendo como “exótica” essa contribuição. Por meio da folclorização – forma sazonal e enviesada pela qual o conteúdo de certas matérias é ministrado a um público-alvo –, a compreensão desse conteúdo é limitada, o que o torna superficial, apesar de, por ancestralidade, ser complexo, diverso e abrangente. De acordo com Carvalho Rocha “(...) é fundamental fazer com que o assunto – questão racial – não seja reduzido a estudos esporádicos ou unidades didáticas isoladas”. (CARVALHO ROCHA, 2006, p. 70).

São fatores amplificadores da folclorização a ação da indústria cultural, a desinformação pura e simples e a ideologia. Juntas, elas amalgamam todo um circuito por onde as culturas negra

e indígena são divulgadas nos meios de comunicação de massa como produto descartável. A folclorização empobrece a imensa pluralidade dessas culturas. Na educação, quando se restringe a compreensão da tradição de matriz africana apenas às datas históricas do universo negro ou a algumas porções dos momentos vividos por esse grupo durante a edificação dos saberes que levaram séculos para serem erigidos, comete-se o erro da folclorização. Na nossa história, prestes a ser reescrita a partir das novas posturas dos educadores, governos e sociedade – como é o caso da Lei 10.639 e outras que estão sendo discutidas pelo Parlamento –, a educação oficial, a ação política e o devir social estão repletos de folclorização, sendo a carga de preconceito contada aos montes. Principalmente por meio da informação que chega às pessoas diariamente. Conforme Abdias Nascimento,

o sistema educacional [brasileiro] é usado como aparelhamento de controle nesta estrutura de discriminação cultural. Em todos os níveis do ensino brasileiro – elementar, secundário, universitário – o elenco das matérias ensinadas, como se se executasse o que havia predito a frase de Sílvio Romero¹, constitui um ritual da formalidade e da ostentação da Europa e, mais recentemente, dos Estados Unidos. Se consciência é memória e futuro, quando e onde está a memória africana, parte inalienável da consciência brasileira? Onde e quando a história da África, o desenvolvimento de suas culturas e civilizações, as características do seu povo foram ou são ensinadas nas escolas brasileiras? Quando há alguma referência ao africano ou negro, é no sentido do afastamento e da alienação da identidade negra. Tampouco na universidade brasileira o mundo negro-africano tem acesso. O modelo europeu ou norte-americano se repete, e as populações afro-brasileiras são tangidas para longe do chão universitário como gado leproso. Falar em identidade negra numa universidade do País é o mesmo que provocar todas as iras do inferno, e constitui um difícil desafio aos raros universitários afro-brasileiros (NASCIMENTO, 1978, p. 95).

Portanto, a educação forjou uma tradição de produção e reprodução da discriminação racial em que o sistema educacional brasileiro é usado como aparelhamento de controle dessa estru-

tura (NASCIMENTO,1978). Nisso, pensando na educação como mecanismo de superação do conflito racial em uma perspectiva multicultural, Candau (2002, p. 9) observa que a

a instituição escolar está construída sobre a afirmação da igualdade, enfatizando a base cultural comum a que todos os cidadãos e cidadãs deveriam ter acesso e colaborar na sua permanente construção. Articular igualdade e diferença, a base cultural comum e expressões da pluralidade social e cultural, constitui hoje um grande desafio para todos os educadores.

Por essa razão, a promulgação da Lei 10.639 – que em 2008 ganhou uma nova versão (Lei 11.645), incluindo também a temática indígena – abriu grandes possibilidades rumo ao caminho da construção da igualdade e da desconstrução de atitudes e posturas discriminatórias no espaço escolar. Isso porque, ao longo da história da educação, consolidou-se na sociedade a naturalização do racismo, nó górdio que a escola não conseguiu, até o presente momento, se desfazer.

Dificuldades e alternativas para o ensino afro-indígena

Decorridos exatos cinco anos da promulgação da Lei 10.639, verifica-se que há muito para percorrer na trilha da educação igualitária. Houve muita polêmica, e o que se constata é que as escolas não desenvolvem atividades concentradas no ensino de História da Cultura Afro-Indígena Brasileira. Essa temática é abordada em datas comemorativas, principalmente nos meses de abril, maio e novembro, quando se comemoram, respectivamente, o Dia do Índio, o Dia da Abolição e o mês da Consciência Negra. Isso se justifica pela ausência de material didático-pedagógico apropriado e de formação docente necessária à compreensão da profundidade e importância desse aprendizado ou mesmo pela resistência pura e simples de alguns setores. Esses contratempos já eram esperados de certa forma, tanto que o Ministério da Educação instituiu Grupo de Trabalho (GT) composto do MEC, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em maio de 2008, para acelerar a efetiva implementação da Lei 10.639,

e de sua consorte, a Lei 11.645, por meio do Plano Nacional de Implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), alterada pela Lei 10.639, de 2003. O GT conta com, além desses órgãos, a participação de secretarias de educação, associações de docentes e pesquisadores da área da educação, representantes de movimentos sociais e negros e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A principal deliberação do GT foi pela constituição de Diálogos Regionais em que gestores dos sistemas de ensino e demais interessados discutiram as metas, as estratégias e os obstáculos à construção de um plano de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da Cultura Afro-Indígena e Africana. Elas foram desenvolvidas, como fruto desses colóquios, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), órgão ligado ao MEC, as seguintes ações:

1- projetos inovadores de curso (PIC)² – apoio financeiro a cursos preparatórios para vestibulares populares e comunitários voltados para os afro-brasileiros e indígenas e apoio a projetos inovadores de fortalecimento de negros (e negras) no ensino médio, realizados em parceria com as secretarias estaduais de educação, também com atuação em territórios quilombolas;

2- auxílio a estudantes universitários³, bolsas a alunos egressos dos PICs. Os auxílios viabilizam as formações de professores e o desenvolvimento de materiais didáticos relativos à Lei 10.639;

3- publicação de 29 títulos da Coleção *Educação para Todos*⁴ (Secad/Unesco);

4- *Cor da Cultura* (2005)⁵ – kit de materiais produzido em parceria com a Fundação Roberto Marinho, que contém CD, jogos e livros didáticos;

5- Concurso Nacional de Material Didático Pedagógico para o Reconhecimento e a Valorização da História, da Cultura e da Identidade Afro-Brasileira e Africana⁶ (2006);

6- constituição de fóruns estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial⁷

Em Minas Gerais, foi constituído o Pró-afro⁸, posteriormente Afrominas, projeto de valorização da cultura afro-brasileira na escola pública, da Secretaria Estadual de Educação, cujas ações visam ampliar e fortalecer a educação como instrumento de promoção social, de cidadania e implementar uma política estadual de educação para erradicação do racismo no ambiente escolar.

Propostas pedagogicamente corretas das Leis 10.639 e 11.645
1- A questão racial como conteúdo multidisciplinar
2- A valorização da contribuição afro-indígena nas diversas áreas do conhecimento
3- O combate a posturas etnocêntricas
4- A incorporação dos conteúdos da história dos negros e dos índios
5- O desprezo a todo material pedagógico contendo estereótipos do negro e do índio
6- A prática escolar dessa temática racial deve acontecer durante todo o ano letivo
7- O combate à folclorização da temática racial
8- As atividades devem ser realizadas com a participação da comunidade, do movimento social (negro e indígena) e dos pais

A Lei 10.639 e a escola particular

Se na rede pública de ensino a aplicação da Lei 10.639 caminha a passos curtos, apesar dos ótimos projetos existentes e da acertada decisão política dos governos e gestores educacionais em torná-la realizada, no setor responsável pela educação privada, a discussão da Lei 10.639 é incipiente. Quase sempre essa discussão se dá por causa da provocação dos(as) professores(as)

ligados(as) à temática, e não como opção programática do projeto pedagógico da escola particular. Outro empecilho bastante forte e que tem mobilizado quase a maioria dos empresários do setor educacional para uma opinião contrária à aplicação da Lei da História e Cultura Afro-Indígena é o suposto aumento dos custos operacionais dos colégios. Esses empresários argumentam que no cotidiano escolar, embora haja o reconhecido mérito da ética antipreconceito embutida na Lei 10.639, torna-se na prática oneroso aplicá-la nesses colégios. Isso acontece porque eles precisariam contratar mais professores(as), aumentar a carga horária, despender recursos com a organização de eventos e, o que é pior, a “disciplina” não é matéria do vestibular, sendo, por isso, assunto pouco interessante aos pais dos alunos. Essa celeuma entre as escolas particulares e os defensores da aplicação da Lei 10.639 já chegou, inclusive, ao Judiciário. Na Bahia, o Ministério Público instaurou, em 2007, inquérito civil e notificou escolas para que cumpram a lei e, em São Paulo, diversos colégios foram alertados sobre o atraso na aplicação dela no estado. Quando não é a falta de interesse no tema, é a total falta de informação histórica que entrava o aprendizado dessa temática. Conforme relata uma dirigente sindical:

cada escola tem o seu entendimento da lei, então acham que falar do folclore e da baiana de acarajé é abordar a história da África, explica Heloísa Monteiro, professora de História e representante do Sindicato dos Professores da Bahia (Sinpro-BA).

Para a sindicalista Heloísa Monteiro, do Sinpro-BA, “falta qualificação dos profissionais, compreensão da lei e da sua importância para a sociedade”⁹. Os empresários da área de educação não veem que temas como esse ajudam a ampliar a consciência dos jovens e contribuem para a formação da cidadania. Ademais, é por meio de discussões como estas – sociologia, filosofia e cultura afro-indígena – que as novas gerações tomam conhecimento sobre respeito ao ser humano e as suas tradições, ao meio ambiente em que vivem. Esse aprendizado, cuja maior contribuição é a melhora na qualidade de vida para todo o conjunto da sociedade, torna os alunos menos agressivos e mais saudáveis. Esses valores, apesar do caráter subjetivo, são necessários

para uma visão universalista e humanista da vida, cujos reflexos são facilmente observáveis na família, no mundo do trabalho e nas relações sociais. A falta deles, por sua vez, resulta em seres desumanos, haja vista a escalada da violência doméstica, no crescimento da corrupção e os laços familiares cada vez mais frágeis.

A escola particular e a cultura afro-indígena

Do ponto de vista organizacional da educação particular, a Lei 10.639 tem, até este momento, mais desinformação do que atitudes concretas.

O tamanho da desinformação reflete certa visão puramente mercantilista da educação (assunto que é tema da atual campanha do Sinpro-MG “Educação não é mercadoria!”). Isso porque os empresários do setor veem a educação como forma de lucro, e não como formação para a cidadania, como fator de socialização do saber, da cultura e dos valores cívicos. Portanto, nesse ponto, o debate é mais propício ao campo da concepção de que Estado queremos e que tipo de sociedade queremos construir como seres políticos. E tomando uma decisão política de incluir aqueles que tiveram a trajetória de exclusão, a opção pela distribuição do saber africano e sua tradição negro-indígena é uma decisão irretorquível. Mesmo com certos entraves neste momento inicial da aplicação da Lei 10.639 na educação particular, a perspectiva aponta para uma guinada obrigatória das redes particulares nessa direção do ensino afro-indígena em suas escolas. Até porque, e não poderia ser diferente, além de ter sido essa a primeira grande decisão política do primeiro operário a chegar à presidência do Brasil, o próprio Estado brasileiro tomou como sua a responsabilidade de incluir os negros e combater o racismo e outras formas de preconceito na Conferência contra o Racismo, a Xenofobia e a Discriminação Racial e Intolerância Correlata, em Durban, em 2001, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), e na Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2005, em Brasília. Portanto, a linha de ação em prol dos negros e dos índios já está demarcada. Os conteúdos já estão prontos. A história, repleta de

temas e assuntos. Basta a escola particular começar a se engajar na temática ou, como dizem os trabalhadores do setor:

temos uma lei que é nosso instrumento de luta. Temos que exigir que as escolas particulares cumpram a Lei 10.639, de 2003. Este é o nosso mote: Educar para valer! Tem que se fazer valer a Lei 10.639. Esse é um grande desafio, mostrar às instituições de ensino que a autonomia que elas têm não permite que transgridam a Legislação Nacional da Educação (Confederação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino-Contee – 2º Encontro Movimento Negro e Educação).

O Judiciário e a Lei 10.639

Como fazem a maçonaria, os estudantes e as centrais sindicais, os operadores do Direito são os aliados de importância fundamental para fazer valer as leis referentes às políticas públicas de ações afirmativas em todo o território nacional. Diversas seções da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério Público (MP) têm impetrado instrumentos para garantir o cumprimento dos dispositivos das Leis 10.639 e 11.645, dos quais citamos alguns:

Ação Judiciária Pró-Leis 10.639 e 11.645

Ente/Unidade da Federação

Tipo de Ação

MP/SC

Cargo de integrador de Educação Especial e Diversidade para acompanhar ações para efetivar o cumprimento da lei.

MP/PE

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com os gestores municipais.

MP/DF

Promotoria de Justiça de Defesa da Educação instaurou procedimento na Secretaria de Educação.

MP/GO

Promotores de Justiça solicitados para acompanhar a aplicação da referida lei.

MP/PA

Estabelecimentos de ensino atuados.

MP/AL

Ofício à Secretaria de Educação, com requisição de documentos comprovando aplicação da lei.

MP/SE

Instauração de Procedimento Preparatório para Inquérito Civil nº 02/2007.

MP/BA

Promotoria de Justiça e Cidadania instaurou Inquérito Civil nº 01/2007 para apurar implementação nas escolas públicas e privadas.

MP/MG

Procedimento Administrativo nº 03/2006 para proceder a verificação de cumprimento da lei.

MP/TO

MP autuou estado e municípios.

MP/CE

Instauração de Procedimento Administrativo na SEE.

MP/ES

Implantação em alguns municípios, entre eles Vitória, Serra, Castelo, etc., pela SEE.

MP/RN

A Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar (Codese) foi criada para implantar a lei.

MP/RS

As leis já foram implantadas no estado, onde há o “Espaço Diversidade”, responsável por acompanhar o cumprimento delas.

MP/RR

Implantação nos ensinos fundamental e médio.

MP/SP

Ações adotadas foram consideradas insuficientes.

Fonte: Ministério Público Federal. Disponível em <http://www.pdfcpgr.mpf.gov.br/htm>. Acesso em 4/12/2008.

A nossa Consciência Negra

O Dia da Consciência Negra, comemorado em 20 de novembro, é feriado em várias cidades e data oficial do calendário escolar brasileiro. Essa data, tema de diversos eventos realizados pelo País, lembra o dia em que foi assassinado, em 1695, o líder Francisco Zumbi, do Quilombo dos Palmares, herói e um dos principais símbolos da resistência negra à escravidão. Em Pernambuco, em Minas Gerais, na Bahia e em outros estados havia cerca de 700 quilombos, 2.600 comunidades remanescentes e milhares de insurreições que lutaram contra o jugo dos senhores de escravos, período que o sociólogo Clovis Moura definiu como modo escravista colonial (MOURA, 1994). Em 1971, ativistas do Grupo Palmares do Rio Grande do Sul chegaram à conclusão de que o dia 20 de novembro tinha sido a data da execução de Zumbi e estabeleceram-no como o Dia da Consciência Negra. Em 2003, a Lei 10.639, sancionada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, estabeleceu a data como parte do calendário escolar. Mas, apesar dessa agenda de eventos para celebrar a negritude, a nossa consciência negra é fenômeno novo entre as várias práticas adotadas pelo povo.

Hoje é “chique ser *black*”. É moderno cultivar os valores da “cultura *black*”, enquanto o fosso social entre brancos e negros (pretos e pardos juntos) mantém o *apartheid* brasileiro inalterado. O mito da democracia racial, por aqui, foi denunciado como

mentira pela realidade socialmente perversa e pelos dramáticos indicadores sociais que indicam que o negro no Brasil está associado à miséria e exclusão social. Por exemplo, somente o IBGE calcula que precisaremos de pelo menos 20 anos de políticas voltadas para as ações afirmativas para colocar brancos e negros em níveis mínimos de igualdade. Portanto, a lembrança de datas como essa tem um viés político muito forte: a resistência venceu a escravidão. Por isso, as comemorações realizadas nesse dia vêm carregadas de tempero emocional. Dessa forma, o Dia da Consciência Negra tem tantas e variadas atividades, como as marchas para aumentar a consciência do pertencimento étnico, os protestos mais raivosos e justos, e as homenagens aos homens e mulheres negros (Zumbi e Dandara, líderes da República de Palmares; Osvaldão, líder da Guerrilha do Araguaia; Machado de Assis, escritor; André Rebouças, engenheiro especialista em engenharia hidráulica, ferroviária e de portos; Chiquinha Gonzaga, compositora, pianista e primeira mulher a reger uma orquestra no Brasil; João Cândido, líder da Revolta da Chibata, entre outros), que, de alguma forma, ajudaram na construção da riqueza da nação mais negra fora do continente africano. E o maior significado desse dia é que, longe do ranço contra quem quer que seja, hoje a população negra, ou seja, 49,8% do povo brasileiro, luta pelo cumprimento do plano de ação assumido na Conferência da ONU contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, em 2001, e pelas propostas da Conferência Nacional de Promoção de Igualdade Racial, organizada em 2005 pelo governo brasileiro. Além disso, o Movimento Negro quer justiça social aos próprios negros, aos povos de tradição indígena e aos demais grupos que, durante a construção desta nação-contidente, tiveram seus direitos humanos violados. Ou seja, no século XXI o debate sobre as alternativas para o desenvolvimento sustentável, as soluções para a superação dos conflitos étnicos e o combate ao preconceito e às desigualdades sociorraciais se dão entrelaçados pelo culto à capacidade de resistência dos povos e pelo clamor por equidade.

Conclusão

Tanto na educação pública quanto na educação particular, as Leis 10.639 e 11.645 precisam ser vistas como um todo na

grade curricular (principalmente biologia, literatura, história, geografia, sociologia, filosofia e redação), em que percorrem e transversalizam todas as fases de formação do caráter do aluno e durante todo o decorrer do ano letivo. E não como uma disciplina especial – exótica – ministrada para aliviar a tensão das aulas. A alternativa da folclorização da cultura afro-indígena é a porta mais usada atualmente. É por meio dessa porta que colégios e estudantes estão tendo acesso e contato com as Leis 10.639 e 11.645. Nas datas comemorativas essa folclorização fica mais evidente. Para combatê-la, é preciso reciclagem, capacitação e renovação constantes para o(a)s professore(a)s, do material didático e das atividades extraclasse.

Igualmente nos colégios públicos e particulares, é preciso formar um grupo de trabalho, composto de professores, alunos, movimento social negro e comunidade local, com a função de monitorar e coordenar o desenvolvimento das atividades mais gerais da cultura afro-indígena nas escolas. Com base em um calendário pré-agendado, pais, discentes, militantes e educadores podem tornar mais dinâmica a execução e confecção do material didático-pedagógico e das atividades não folclorizadas, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais.

Passos importantes foram dados nessa trilha do treinamento e da reciclagem. Somente o governo treinou e capacitou mais de 40 mil professores da rede pública de ensino, totalizando gastos na ordem de R\$ 10 milhões. É claro que, devido à empreitada histórica que envolve o projeto, esses passos são curtos e há muito por ser feito. Mas só de ter começado a funcionar já é uma boa notícia. Agora a preocupação volta-se para a escola particular; lá a temática ainda está na fase inicial, pela qual já passaram tanto o governo quanto a escola pública. Por isso, para as Leis 10.639 e 11.645 ganharem mais fôlego nas escolas particulares, é preciso que o Ministério da Educação lance um programa específico de aplicação dessas leis nos estabelecimentos privados, nos moldes do que a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) faz na rede pública de ensino.

As Leis 10.639 e 11.645 existem e só têm fundamento na medida em que atuam como um conjunto sistêmico de inclusão racial para o fortalecimento da cidadania. São partes integrantes da opção política por segmentos que sempre estiveram vulnerabilizados ao longo do processo societário brasileiro. Essa nova postura governamental tem amparo legal e constitucional, portanto, apesar do ineditismo que cada setor demanda – saúde, educação, geração de emprego –, o ritmo das execuções e a realização de toda a parafernália necessária para tornar essas leis uma realidade concreta na vida das populações envolvidas (negros e índios) são indicadores da existência e da permanência, entre nós, de certa quantidade de racismo institucional. Somente assim podemos entender como alguns segmentos da sociedade ainda estão resistentes à aplicação das Leis 10.639 e 11.645, bem como de outras formas, alternativas e iniciativas voltadas para as políticas de ações afirmativas no Brasil. Portanto, conforme a posição do Estado brasileiro, agora é a hora da execução, independentemente do coro e do choro daqueles que acreditaram na pureza étnica e no preconceito como objetos de cooptação política e como alavanca “modernizadora”. Eles erraram porque tinham fé não na emancipação humana e na solidariedade, mas na ideologia da manutenção da submissão e no ódio racial, na exploração do homem pelo homem.

Notas

1 A frase de Sílvio Romero é: “Nós temos a África em nossas cozinhas, América em nossas selvas, e Europa em nossas salas de visitas”. Romero *apud* Abdias NASCIMENTO, *O Genocídio do Negro Brasileiro*, p. 94.

2 Cf. www.educacao.gov.br/secad

3 Cf. www.educacao.gov.br/secad

4 Cf. www.educacao.gov.br/secad

5 Cf. www.futura.org.br ou www.frm.org.br

6 Cf. www.educacao.gov.br/secad

7 Cf. www.educacao.gov.br/secad

8 Cf. www.educacao.gov.br/secad

9 Cf. www.educacao.mg.gov.br/afrominas

10 Aguirre PEIXOTO. Escolas particulares ignoram história da África. *A Tarde*. 14/1/2008.

Referências

ACAYABA, Cíntia. *Colégios desconhecem lei que obriga ensino da cultura afro*. Folha de S. Paulo. 27/10/2008. Cotidiano.

BRAGA, Maria Lucia (org.). *Dimensões da Inclusão do Negro no Ensino Médio: mercado de trabalho, religiosidade e educação quilombola*. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.394 – Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DOU, 20 de dezembro de 1996.

-----Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. DOU, 10 de janeiro de 2003.

-----Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Secretaria Especial e Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2004.

-----Educação Não-Racista: caminhos abertos pela Lei Federal 10.639, de 2003. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, 2005.

-----Orientações e Ações para a Educação das Relações Étnico-Raciais. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.

CANDAUI, Vera Lucia. *Sociedade, Educação e Culturas*. Petrópolis. RJ: Vozes, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. 2º Encontro Nacional do Movimento Negro e Educação, 9 e 10 de novembro de 2007, Salvador/BA.

MARCUSE, Herbert. *A Ideologia da Sociedade Industrial*. Trad. Giasone Rebuca. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MINAS GERAIS. *Afrominas: projeto de valorização da cultura afro-brasileira na escola pública*. Disponível em www.educacao.mg.gov.br/afrominas.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. Disponível em <http://www.pdffp.pgr.mpf.gov.br/htm>. Acesso em 4/12/2008.

MOURA, Clovis. *Dialética Radical do Brasil Negro*. São Paulo: Anita, 1994.

MUNANGA, Kabengele(org.). *Superando o Racismo na Escola*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

NASCIMENTO, Abdias. *O Genocídio do Negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio: Paz e Terra, 1978.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação. Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata. Durban, 2001.

PEIXOTO, Aguirre. *Escolas particulares ignoram história da África*. A Tarde, 14/1/2008.