ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO 17

Volume 11 | Número 17

MESA DA ASSEMBLEIA
Deputado Alberto Pinto Coelho
Presidente
Deputado Doutor Viana
1º-Vice-Presidente
Deputado José Henrique
2º-Vice-Presidente
Deputado Weliton Prado
3º-Vice-Presidente
Deputado Dinis Pinheiro
1º-Secretário
Deputado Hely Tarqüínio
2º-Secretário
Deputado Sargento Rodrigues
3º-Secretário
DIRETORIA-GERAL
Eduardo Vieira Moreira
SECRETARIA-GERAL DA MESA
José Geraldo Prado

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Alaôr Messias Marques Júnior

EDIÇÃO
Márcio Santos

CONSELHO EDITORIAL
Cláudia Sampaio Costa
Diretoria de Processo Legislativo – ALMG
Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito – UFMG
Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos Departamento de Ciência Política – UFMG
Márcio Santos
Escola do Legislativo – ALMG
Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal
Ricardo Carneiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro
Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Câmara dos Deputados
Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas
Regina Magalhães
Área de Consultoria Temática – ALMG

PARCERISTAS:
Colaboraram nesta edição:
Caren Ruotti
Núcleo de Estudos da Violência Universidade de São Paulo
Leonardo Henrique de Noronha
Escola do Legislativo – ALMG
Guilherme Wagner Ribeiro
Escola do Legislativo – ALMG
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Mário Fuks
Departamento de Ciências Políticas – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – UFMG
Rildo Cosson
Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento – Câmara dos Deputados

Diretor de Comunicação Institucional:
Lúcio Pérez
Gerente-Geral de Imprensa e Divulgação:
Cristiane Pereira
Gerente de Comunicação Visual:
Joana Nascimento

DIAGRAMAÇÃO
Mauro Lúcio de Paula

REVISÃO
Adriana Lacerda
Izabela Moreira
Larissa Freitas

IMPRESSÃO
Diretor de Infra-Estrutura:
Evamar José dos Santos
Gerente-Geral de Suporte Logístico:
Cristiano Félix dos Santos Silva
Gerente de Reprografia e Transportes:
Osvaldo Nonato Pinheiro

EDITORIAL

Apresentamos nesta edição um conjunto de cinco artigos, com temas diversificados entre si, mas todos eles relacionados à esfera de reflexão que norteia os *Cadernos da Escola do Legislativo*: a interação entre o Estado e a sociedade. No artigo que abre a edição, a autora coloca em discussão o potencial das práticas democráticas contemporâneas, analisando as críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa. No segundo texto, o autor aborda a relação entre informação e democracia no Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais, explorando os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional. Em rota semelhante segue o terceiro artigo, voltado para a avaliação dos instrumentos de interatividade criados pela Câmara dos Deputados, analisados a partir do pressuposto de que a captação e o atendimento das demandas do cidadão é requisito para a efetividade de um sistema público de informação. No penúltimo texto, um especialista cubano discute as principais causas que, do ponto de vista institucional, normativo, teórico e metodológico, afetam a qualidade das leis em Cuba. O debate proposto pelo autor situa-se no fértil campo do controle da qualidade das leis, tema da teoria da legislação, no qual se têm envolvido estudiosos das mais diversas proce-

dências e que constitui hoje uma das preocupações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. No último artigo, os autores analisam as novas demandas que passam a configurar o papel da escola, notadamente em comunidades violentas, estudando o caso específico do Programa *Fica Vivo*, implantado em Belo Horizonte com o objetivo de reduzir os homicídios entre a população jovem. Fechamos a edição, assim, com a análise empírica de um projeto de política pública, que forma outro dos campos de atuação do Parlamento mineiro.

O editor

DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

PATRÍCIA GARCIA GONÇALVES*

Resumo: O artigo propõe uma reflexão a respeito da construção da democracia, evidenciando as limitações e o potencial das diversas práticas democráticas. Passando por uma breve análise do significado original do termo democracia, busca-se analisar as críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa. Enfatiza-se a necessidade de constante avaliação e aprimoramento das práticas democráticas, que se pautam pela representação e pela participação, e a importância da complementaridade entre elas. Entendendo-se que a realização de uma democracia radical é a concretização dos ideais de autonomia, de liberdade e de emancipação social, conclui-se que a política, compreendida como possibilidade transformadora e como criação histórica, é o verdadeiro caminho para a realização democrática.

Palavras-chave: democracia, democracia representativa, democracia participativa, representação, participação, autonomia.

Abstract: This article proposes a reflection about democracy construction, emphasizing limitations and the different democratic practices potential. We aim analyse the representative democracy critics and the participative democracy dilemmas. We emphasize the need for constant evaluation and democratic practices improvements based on

* A autora deste artigo é arquiteta, mestre em Geografia pelo Instituto de Geociências da UFMG e exerce a atividade de consultoria técnica na Câmara Municipal de Belo Horizonte. A reflexão contida no artigo integra sua dissertação de mestrado intitulada "Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte".

representation or participation and the importance of balance between them. We understand that the radical democracy realization is the concretization of autonomy ideas, of freedom and social emancipation. We conclude that politics is understood as a changing possibility and as historical creation; it is the real way to the democratic happening.

Keywords: democracy, representative democracy, participative democracy, representation, participation, autonomy.

Questões das mais diversas naturezas poderiam ser abordadas ao refletir-se sobre os desafios da construção democrática. O ponto central a ser aqui evidenciado refere-se, no entanto, à crise da democracia representativa, aos dilemas da democracia participativa e seus desdobramentos. Busca-se indagar sobre a eficácia da democracia representativa e sobre a viabilidade da democracia participativa.

Antes de iniciar essa discussão, evidenciando os caminhos, as encruzilhadas e as armadilhas que permeiam a construção democrática, parece importante uma rápida reflexão sobre o significado original do termo democracia.

Giovanni Sartori (1994) lembra que, "quando remontamos a um étimo, temos certeza de partir de bases genuínas" (SARTORI, 1994, p. 40). No entanto, a definição etimológica de democracia como governo ou poder do povo é uma premissa que pouco revela.

Jacques Rancière (1996) destaca a carga simbólica da palavra democracia. Antes de ser um regime político, a democracia é "um desvio singular no curso normal dos assuntos humanos" (RANCIÈRE, 1996, p. 370). O *demos*, em Atenas, refere-se aos pobres, às pessoas reles, àqueles que nada possuem, que não têm nenhum título para governar. Assim, numa ruptura inédita e radical de toda a lógica da dominação legítima, governam justamente os que não têm título para

governar. O *demos*, constata Rancière (1996), é um ser duplo, pois é constituído pelas pessoas sem importância e, ao mesmo tempo, pela comunidade em seu conjunto. O *demos* é "a parte que se identifica ao todo exatamente em nome da injustiça que lhe é feita pela 'outra' parte: por aqueles que são alguma coisa, que têm propriedades, títulos para governar" (RANCIÈRE, 1996, p. 371).

Ao buscar o significado de *demos*, sem perder o próprio princípio democrático e funcional da democracia, Sartori (1994) conclui que "a noção de povo deve ser entendida como algo que requer um controle da maioria a ser limitado pelos direitos da minoria" (SARTORI, 1994, p. 45). O *demos* engloba a maioria e a minoria. A democracia não é, então, o poder absoluto e irrestrito da maioria, pois, se um grupo majoritário abusa de seu direito, o sistema deixa de ser uma democracia. É a proteção dos direitos da minoria que está subjacente à ideia de democracia, e mais, é a liberdade de dissentir que caracteriza um sistema democrático. Nas palavras de Norberto Bobbio (2004), "apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático" (BOBBIO, 2004, p. 75).

Abre-se aqui um parêntese para ponderar o que representa o consenso para a democracia por compreender-se que esse é um ponto que merece alguma reflexão[1]. Sartori (1994) analisa a questão e ressalta que há três elementos passíveis de concordância em relação à teoria da democracia: valores ou princípios fundamentais (consenso básico); regras do jogo (consenso procedimental); governos específicos; e políticas governamentais (consenso programático). De acordo com Sartori (1994), o consenso básico não é condição necessária para a democracia, porém a facilita e a fortalece, podendo, inclusive, ser construído. Quanto ao consenso procedimental, ou seja, o consenso sobre a regra de solução de conflitos, é condição *sine qua non* da democracia e o seu ponto de partida. As regras e o tratamento a ser conferido às discordâncias devem ser consensuais. Já o terceiro nível de consenso evidencia a possibilidade do dissenso e a necessidade da discussão

[1] Rancière (1996) critica o discurso que identifica o consenso ao princípio da democracia e do exercício da política. Para ele, o dissenso "não é a diferença dos sentimentos ou das maneiras de sentir que a política deveria respeitar. É a divisão no núcleo mesmo do mundo sensível que institui a política e sua racionalidade própria" (RANCIÈRE, 1996, p. 368). O dissenso é um conflito sobre a constituição do mundo sensível, permitindo que mundos diferentes ou paradoxais sejam revelados e reconhecidos. A ideia de que a forma moderna de fazer política é a do consenso pressupõe uma objetivação total dos dados e dos papéis a distribuir. Suprime, portanto, o cômputo dos não contados, objetiva os problemas e determina os saberes e parceiros necessários para solucioná-los. Nesse sentido, o consenso significa a supressão da política (RANCIÈRE, 1996).

como essenciais à democracia. Para Sartori (1994), o dissenso deve trazer mudanças no consenso, ou seja, um novo consentimento. O autor contesta a tese de que o conflito é a base da democracia, pois, para ele, acreditar na concepção pluralista de sociedade e na dialética da diversidade opõe-se a acreditar no conflito.

> *O que a teoria de democracia deriva de sua matriz pluralista não é e não pode ser uma exaltação do "conflito", mas, ao contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que, seja o que for que se declare justo, ou verdadeiro, deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles (SARTORI, 1994, p. 131).*

Uma vez conceituado o termo *demos*, estabelecer a ligação entre *demos* e *kratos* (poder) traz uma enorme dificuldade etimológica, pois poder não é liberdade, mas é força e capacidade de controlar os outros. Como, então, pode o povo exercer o poder? Sartori (1994) enfatiza que "poder do povo" é uma expressão elíptica, já que governar pressupõe a existência de governados. A democracia seria, portanto, o poder do povo sobre o povo. No entanto, o direito ao poder não determina de fato a soberania popular.

Diante disso,

> *não consiste apenas em subir ao poder, mas sim, e muito mais, de apear-se dele. Se, ao longo desse processo de mão dupla, o povo perde o controle, então o governo sobre o povo corre o perigo de não ter nada a ver com o governo do povo (SARTORI, 1994, p. 52).*

Discutir o significado do termo democracia traz à tona seus princípios elementares – igualdade, liberdade, respeito à diversidade. Construir uma sociedade com base em tais valores e, portanto, digna de receber o título de democrática exige que a ação política seja reconhecida e valorizada como possibilidade de criação histórica.

As críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa

Carl Schmitt (1996) salienta que a história das ideias políticas no século XX pode ser sintetizada pela seguinte frase: a marcha vitoriosa da democracia. Ainda que se questione o caráter absoluto de tal afirmação, sem dúvida, o ideal democrático assume papel central naquele momento histórico.

Santos e Avritzer (2003) traçam um breve histórico acerca do debate em torno da questão democrática durante o século XX e destacam duas discussões principais: na primeira metade do século, o debate focalizou a desejabilidade da democracia como forma de governo; no pós-guerra, a discussão voltou-se para as condições estruturais da democracia e a compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo.

Os autores destacam que a forma hegemônica de prática democrática, na segunda metade do século, restringiu-se ao procedimento eleitoral para a formação de governos, limitando formas de participação mais amplas. No entanto, alternativas ao modelo liberal (democracia participativa, democracia popular) também foram debatidas por aqueles que entendiam que a distribuição de ganhos nas sociedades capitalistas exigia a descaracterização total da democracia como até então se apresentava.

Ao final do século XX, a extensão do modelo hegemônico de democracia liberal e os cortes nas políticas sociais (desmonte do Estado do Bem-Estar Social) deixaram claro o limite dos efeitos distributivos da democracia. Nesse contexto, emerge o problema da forma da democracia e da sua variação e, com ele, a discussão sobre a qualidade da democracia. Santos e Avritzer (2003) ressaltam que se pode apontar na direção de uma tripla crise da explicação democrática tradicional: há, em primeiro lugar, uma crise do marco estrutural de explicação da possibilidade democrática; há, em segundo lugar, uma crise da explicação homogeneizante sobre a forma de democracia que

emergiu como resultado dos debates do período entre guerras e há, em terceiro lugar, uma nova propensão a examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados Nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 42-43).

Dessa crise, cuja discussão evidencia a dificuldade de aproximação entre o ideal e a realidade, parece nascer o conflito entre representação e participação. A primeira como a tradução da forma falida da democracia tradicional hegemônica (no sentido da sua eficácia na geração de uma sociedade mais justa) e a segunda como a expressão da esperança em novas práticas contra-hegemônicas que vêm ganhando força.

Diante disso, cabe refletir se a busca do ideal democrático passa por um necessário enfraquecimento da democracia baseada na representação em direção a formas de democracia mais direta (participação) ou se a melhor opção para a construção democrática é o fortalecimento de ambas as práticas (representação e participação). Para tanto, é necessário compreender melhor as possibilidades e os limites da democracia representativa e da democracia participativa.

Iniciando pela democracia representativa, deve-se, preliminarmente, entender a ideia de representação política.

A concepção de representação política varia ao longo da história[2]. Segundo Marilena Chauí (2006), considera-se que Hobbes introduziu o tema da representação no campo político. A autora, no entanto, esclarece que Hobbes, na verdade, apenas reformulou o conceito de representação política utilizado anteriormente pela teologia política medieval. Ele definiu o papel do representante como o de alguém que está autorizado a agir por quem possui o direito de agir. Portanto, a representação implica posse e transferência de autoridade (CHAUÍ, 2006).

[2] Marilena Chauí (2006) traça a trajetória histórica da ideia de representação política, sintetizando as concepções medieval, liberal, socialista e partidária.

O poder simbólico encontra-se subjacente às concepções de representação política. Pierre Bourdieu (2001), ao refletir sobre o poder simbólico da representação política, faz referência à concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo. Segundo o autor, tal monopólio profissional sobre o jogo político é tanto maior quanto maior for a assimetria econômica e cultural do grupo em que se insere. Tem-se, então, um círculo vicioso: a desigualdade econômica e cultural produz a concentração do poder político e essa concentração cristaliza e reproduz as desigualdades.

Em sua veemente defesa do governo representativo como alternativa ideal a ser adotada por conservadores e liberais, Stuart Mill ressalta que tal governo teria uma assembleia representativa com a função de controlar e fiscalizar o próprio governo, dando publicidade aos seus atos e condenando as ações contrárias ao deliberado pela nação e os abusos de poder (MILL, 2006a).

> *É evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do Estado Social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo (MILL, 2006a, p. 65).*

A partir da segunda metade do século XIX, o governo representativo[3] passou por transformações significativas: o direito ao sufrágio foi ampliado e a propriedade e a cultura deixaram de ser representadas. Ao mesmo tempo, os partidos de massa emergiram, e os programas políticos passaram a ser

[3] Manin (1995) sintetiza os princípios do governo representativo: os representantes são eleitos pelos governados, os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, a opinião pública sobre assuntos políticos pode manifestar-se independentemente do controle do governo, as decisões políticas são tomadas após debate.

um dos principais mecanismos de competição eleitoral. Os partidos pareciam "criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública" (MANIN, 1995, p. 7).

Surge, portanto, um novo formato de governo representativo, no qual a representação política evoluiu por meio da universalização do sufrágio e da constituição de partidos políticos, buscando institucionalizar a participação de todos, como resume Fátima Anastasia (2002). Tais mudanças, segundo Manin (1995), levavam a crer que o governo representativo aproximava-se do ideal do autogoverno.

Contrariando essa crença, a extensão da cidadania política a todos os indivíduos não trouxe o ideal do povo autogovernando-se, nem tampouco correspondeu ao temor da "tirania da maioria", evidenciado por alguns liberais. Aos cidadãos coube apenas escolher entre opções dadas. O sufrágio universal não representou o direito de verbalizar preferências. Ao contrário, garantiu a concentração de poder nas mãos das elites políticas, trazendo a apatia política como um dos sintomas da crise da representação.

Fátima Anastasia (2002) ressalta que, para os elitistas, como Schumpeter, essa apatia mostra-se desejável, já que reduz a pressão sobre o sistema político e assegura a estabilidade democrática; já para os pluralistas, como Dahl, o fenômeno é negativo por corroer a legitimidade do sistema político.

A hegemonia da democracia representativa teria gerado, então, uma desmobilização social, numa supervalorização dos mecanismos representativos no sentido de prescindir de formas societárias de participação (SANTOS e AVRITZER, 2003).

Além dessa patologia da apatia política, a representação política e a sua incapacidade de atender satisfatoriamente às promessas democráticas vêm suscitando críticas, como as referentes à supremacia da representação dos interesses sobre a representação política (interesse geral), à permanência do

poder oligárquico e à falta de transparência e de *accountability*[4] (SOUZA, 2006a; BOBBIO, 2004). Questiona-se o fato de os governos representativos estarem distanciando-se dos anseios da sociedade e deixando de responder à vontade popular. Portanto, ao que parece, a maior crítica não se refere ao sistema representativo em si, mas ao fato de esse sistema não ser suficientemente representativo.

O que se evidencia é que a representação, o sufrágio universal e os partidos políticos não conseguiram resolver a questão da participação, como idealizado por Mill em sua argumentação a favor do governo representativo.

Como reação a essas limitações, formas institucionalizadas mais diretas de democracia emergiram, no âmbito do Poder Executivo (conselhos setoriais de políticas, conferências, orçamento participativo) e do Poder Legislativo (audiências públicas de comissões, seminários e fóruns técnicos), renovando a esperança democrática.

Tais espaços resultam

> *de um longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado e de um longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, especialmente em nível local, ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70 (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 17).*

Eles são denominados de instituições híbridas, pois têm como característica o compartilhamento de decisões entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (AVRITZER e PEREIRA, 2005). A análise da construção democrática na sociedade contemporânea envolve a investigação e a compreensão do potencial dessas formas de participação institucionalizada, buscando decifrar as mediações entre o Estado e a sociedade civil.

Bobbio (2004) ressalta que, há pouco tempo, a avaliação sobre o desenvolvimento da democracia tinha como base a análise da extensão dos direitos do sufrágio, ou seja, o

[4] O termo *accountability,* utilizado por Souza (2006a) ao listar os problemas da democracia representativa, é definido pelo autor como "prestação de contas ao público" (SOUZA, 2006a, p. 327). Significa, então, mais do que transparência, pois pressupõe uma atitude ativa das instituições no sentido de colocar-se a serviço do cidadão, criando mecanismos para tal, devendo-lhe prestar contas das ações e das decisões tomadas.

número de pessoas com direito de votar era um indicador dos avanços democráticos. Hoje, segundo ele, a avaliação do número de locais nos quais se exerce o direito de votar passa a ser o novo indicador do desenvolvimento democrático. Portanto, à pergunta "quem vota", sucede-se a questão "onde se vota".

A participação política parece ser o mecanismo que permite a todo cidadão incorporar-se aos processos de elaboração, decisão e implementação de políticas públicas. Só assim, os indivíduos teriam condição de interferir nos processos políticos.

Sem dúvida, a democracia participativa significa a possibilidade de novos agentes sociais e de novos temas emergirem na arena política, exigindo que a forma democrática representativa seja reavaliada e reconstruída. Ela desempenha também um importante papel pedagógico, no sentido do exercício da cidadania e da consciência dos direitos, imprescindível para a construção de sujeitos políticos.

Apesar da importância desses espaços democráticos, deve-se considerar que eles não estão imunes à descaracterização, manipulação, cooptação ou exclusão, principalmente se considerarmos que em sua maioria são coordenados pelo Poder Executivo. Nesse caso, ainda que se voltem contra o Estado ou tenham a intenção de pressioná-lo, estão sob sua tutela.

Além disso, como ressalta Bobbio (2004), essa participação multidirecional pode levar à revanche do privado e, consequentemente, agravar a apatia política.

Outro efeito perverso da criação de "espaços democráticos", sem uma reflexão sobre o potencial real deles, é a sensação ilusória de que se está efetivamente construindo uma sociedade democrática, enquanto, ao contrário, legitima-se o *status quo*. Soma-se a isso, como enfatiza Sandra Jovchelovitch (2000), o fato de parecer ficar definido que grupos excluídos do jogo político hegemônico exerceriam a ação política em campo específico, especialmente criado

com essa função, o que pode reproduzir desigualdades sociais, em vez de atacá-las.

Cabe, portanto, uma permanente reflexão crítica sobre as reais condições de participação e de poder de influir nas decisões, conforme apregoado nesses diversos fóruns políticos.

Reificar as práticas de democracia mais direta, transformando-as em um "fetiche"[5], sem submetê-las a questionamentos constantes sobre a sua qualidade e a sua efetividade e, ao mesmo tempo, dar as costas à democracia representativa pode ser aceitar que a simples proliferação de instâncias de discussão significa avanços na construção democrática. Nesse sentido, corre-se o risco de reduzir a realização da democracia à ampliação do número de espaços públicos abertos à participação, diminuindo ou eliminando seu potencial de transformação política e social.

[5] Bobbio (1979) questiona o fato de fazer-se da democracia direta um fetiche sem avaliar "em que consiste e, sobretudo, quais são as suas ligações com a democracia indireta" (BOBBIO, 1979, p. 48).

Diante da encruzilhada: "legitimidades rivais"[6] ou complementares

A trajetória da democracia evidencia que "o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado" (DAGNINO, 2002). Múltiplos fatores permeiam e caracterizam esse processo e evidenciam a relação tensa e conflituosa entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Dagnino (2002), o confronto entre Estado e sociedade civil acaba tornando-se uma relação de oposição natural, uma premissa que "nos exime de entender os processos políticos que a constituem e a explicariam" (DAGNINO, 2002, p. 281). Parte-se da visão da sociedade civil como "polo de virtude" e do Estado como "encarnação do mal".

[6] O termo "legitimidades rivais" está presente em Santos e Avritzer (2003), ao caracterizar o conflito entre o Orçamento Partici-pativo e a Câmara Municipal de Porto Alegre.

Ao mesmo tempo, a crescente despolitização trazida pela indústria política (*marketing* político, comunicação de massa, produção de opiniões) gera efeitos sobre a ideia de representação e de participação (CHAUÍ, 2006). A indústria política propõe a representação no sentido conservador, "bloqueando qualquer possibilidade de articulá-la às práticas democráticas", e, ao mesmo tempo, produz a "ilusão da participação, os cidadãos isolados, privatizados e despolitizados,

imaginando que a expressão, em público, de suas angústias, de seus medos, de seus desejos os converteriam em sujeitos políticos ativos" (CHAUÍ, 2006, p. 301-302).

Essa oposição natural entre Estado e sociedade civil, reforçada pela indústria política e pela despolitização, parece cristalizar a ideia de que nada se pode esperar da democracia representativa, expressão do Estado, devendo toda a esperança ser depositada na democracia participativa, expressão da sociedade.

No entanto, a representação e a participação estão entrelaçadas. À medida que os processos políticos tornam-se complexos, a democracia participativa exige a criação de instâncias de representação (SANTOS e AVRITZER, 2003). Portanto, a questão da representatividade estará permanentemente colocada. Por outro lado, a democracia representativa aumenta sua eficácia se submetida a um maior controle pela sociedade, o que pressupõe a necessidade de maior participação da população nos processos decisórios.

Também parece questionável limitar formas democráticas a um problema de escala, como sugere Dahl (2001), ao defender que o tamanho da unidade democrática determina a opção pela participação ou pela representação. Assim, a participação seria eficiente e desejável em nível local, mas, em escalas maiores, a inviabilidade operacional de sua adoção indicaria a representação como a forma mais adequada. Tal compreensão, extremamente pragmática, dissocia a democracia de seu ideal transformador, reduzindo-a a uma questão cujo gerenciamento exige apenas uma boa dose de praticidade. Como ressaltam Santos e Avritzer (2003), ao problema da combinação entre participação e representação, a resposta não pode ser exclusivamente geográfica, pois

> *a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. (...) se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada (...), é verdade também que a repre-*

> *sentação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 49).*

Há um conflito pela partilha de poder e de legitimidade entre formas democráticas participativas e representativas. Com a emergência de novos espaços políticos, velhas formas de fazer política parecem desestabilizadas, tornando-se necessário reformulá-las e reavaliá-las, pois não mais satisfazem às condições trazidas pelos fóruns de participação.

Referindo-se a tal conflito, Santos e Avritzer (2003) destacam que

> *esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 32).*

Pode-se dizer que também há uma rejeição da democracia representativa pela democracia participativa. Diante desse cenário, a construção da democracia, mais que um objetivo em si, parece resumir-se a uma disputa de poder simbólico e real entre as diferentes práticas democráticas.

As formas mais diretas de democracia têm o importante e inegável papel de desestabilizar a distribuição de poder e de formar sujeitos políticos. Mas, quando se opta pela crença exclusiva nos novos espaços democráticos, sem enfrentar as críticas à representação, podem-se reproduzir, em escala reduzida, as mesmas limitações criticadas. Pode-se também cristalizar o distanciamento entre a vontade coletiva e a vontade do representante (político profissional), pois este deixa de sofrer pressões e controle por parte dos representados, cuja atenção está voltada para múltiplos e microfóruns políticos. A ideia de

esfera pública fica, portanto, abalada em seu pilar de sustentação – espaço de debate de questões de interesse comum e de justificação de decisões políticas.

Diante dessas considerações, entender que a democracia participativa pode prescindir da democracia representativa no processo de construção democrática é correr o risco de contentar-se em construir a democracia possível perante as inúmeras dificuldades a serem enfrentadas; talvez até uma democracia "faz-de-conta", que elimina o conflito e induz o consenso ao concentrar iguais em vários espaços políticos, nos quais os interesses estão predefinidos e mais fáceis de serem equacionados. Abandona-se, assim, a ideia de esfera pública.

Outro perigo é que, ao descentralizar o poder simbólico nos diversos espaços de participação, retirando-o do Parlamento, o poder real fique ainda mais concentrado no Poder Executivo.

O desprezo pela democracia representativa e a aposta exclusiva na democracia participativa como possibilidade de realização democrática podem, enfim, significar o abandono da utopia, capaz de desafiar e ameaçar a estrutura, e o conformismo com a realidade e com o que parece ser viável.

Por outro lado, aceitar a necessidade de complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa, mais do que a simples coexistência conflituosa entre elas, pode ser a chance de alterar a relação de forças que confere ao campo político sua estrutura. Em vez de "legitimidades rivais", teríamos legitimidades complementares.

Portanto, a constante avaliação e o aprimoramento das diversas práticas democráticas, representativas ou participativas, mostram-se necessários para a efetiva construção democrática. Nesse sentido, em vez de traduzir os avanços democráticos, como sugere Bobbio (2004), pela pergunta "onde se vota"[7], deve-se analisá-los buscando respostas para questões como: "em que condição se vota", "qual o peso do voto" ou "qual o potencial de representação e de decisão desse voto". A dificuldade de responder a tais perguntas reside no

[7] Bobbio (2004) destaca que "se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto" (BOBBIO, 2004, p. 68). Ao utilizar a expressão "locais políticos", provavelmente, o autor pretendia referir-se aos espaços institucionalizados do exercício da política profissional.

fato de a resposta não ser contabilizável como no caso das anteriores ("quem vota" e "onde se vota"). No entanto, sem dúvida, a democracia já não pode ser avaliada em números, sendo imprescindível substituir a avaliação quantitativa por outra capaz de considerar a qualidade.

O grande desafio para a democracia representativa, sob o risco de tornar-se obsoleta, estagnada e mera instância formal, é adaptar-se a essa nova realidade. Ao cidadão cabe entender o Parlamento como também um local de participação e se apropriar efetivamente de tal espaço. De posse de novos instrumentos políticos, mais informado e conhecedor de seus direitos, situação propiciada pela participação, o cidadão passaria a atuar ativamente, desconcentrando e, ao mesmo tempo, controlando o poder dos profissionais do jogo político, exigindo transparência e publicidade sobre a atuação deles e desmantelando o poder oligárquico.

Segundo Fátima Anastasia (2002), o desafio é "transformar a democracia em um jogo iterativo, jogado em múltiplas arenas, que constituem contextos decisórios contínuos" (ANASTASIA, 2002, p. 42).

Vislumbrar a encruzilhada como convergência de caminhos de onde se pode usufruir de alternativas múltiplas, e não como o momento de optar por um único caminho que diverge dos demais, talvez seja uma forma de assumir os desafios e de resgatar a utopia.

Uma democracia radical: a busca da autonomia e as armadilhas da heteronomia

Ao refletir sobre os desafios da construção democrática e sobre o impasse entre a representação e a participação, observa-se que é sobre as possibilidades e alternativas de efetivação da autonomia social que, na verdade, se discute.

Numa sintética diferenciação entre os termos autonomia e heteronomia, Souza (2006b) esclarece que autonomia vem do grego *autós*, "o próprio", mais *nómos*, que significa "lei" ou "convenção". Ser autônomo significa dar-se a própria

lei, em vez de recebê-la por imposição. "A autonomia é o contrário de paternalismo, de tutela" (SOUZA, 2006b, p. 69). A heteronomia instala-se quando as leis em que se baseia a organização de uma sociedade não são deliberadas, de maneira lúcida, pelo conjunto de cidadãos, mas impostas. "A heteronomia é, sempre, alienação política de uma parte da população, consentida ou arrancada à força" (SOUZA, 2006b, p. 70).

Marilena Chauí (2006) salienta que, "politicamente, autonomia significa simplesmente autogoverno" (CHAUÍ, 2006, p. 305), reforçando a ligação indissociável do conceito com a democracia.

A realização de uma democracia radical é, então, a concretização dos ideais de autonomia, de liberdade e de emancipação social. Esse é o verdadeiro resgate da utopia democrática. A construção democrática só chega ao fim (e é, então, infindável), quando alcançar tais valores, utópicos na própria essência.

A ideia de liberdade foi discutida por Stuart Mill, no século XIX, associada à questão da liberdade civil ou social. Referia-se aos "limites do poder que pode ser legitimamente exercido pela sociedade sobre o indivíduo" (MILL, 2006b, p. 17). O pensador inglês ressaltou a necessidade de proteção do indivíduo contra a tirania da opinião da maioria e contra a tendência da sociedade de impor suas ideias como modelos de comportamento para aqueles que delas divergiam. Afinal, "o povo que exerce o poder não é sempre o mesmo povo sobre o qual o poder é exercido; e o 'autogoverno' mencionado não é o governo de cada um por si, mas de cada um por todo o resto" (MILL, 2006b, p. 20). Cada indivíduo deveria buscar seu próprio bem da sua maneira, desde que não causasse privação aos outros. Se a conduta de uma pessoa prejudicasse os interesses de outra, a sociedade deveria discutir abertamente sobre a questão, de modo a decidir sobre sua interferência na busca do bem-estar geral.

Para Mill, a construção de um Estado próspero e benéfico para o bem comum e de uma sociedade justa tinha

como base o respeito à liberdade de cada cidadão, de modo que esse pudesse usufruir de sua individualidade.

Cássio Hissa (2006) destaca:

> *A democracia de Stuart Mill, compreendida como o sistema político referencial das liberdades, transfere para o indivíduo a maximização do desenvolvimento da natureza humana: as liberdades individuais necessitam, constantemente, de proteção contra a tirania dos paradigmas sociais predominantes. As minorias, caso contrário, sempre estariam à mercê das forças sociais mais poderosas que, nem sempre, solicitam a liberdade como referência (HISSA, 2006, p. 140).*

Marilena Chauí (2006) propõe considerar a liberdade pelo prisma da autonomia[8], sendo essa definida como "a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito" (CHAUÍ, 2006, p. 304). Ser sujeito social e político é ser capaz de alterar o curso da história.

Sobre a criação histórica e a ligação entre política e autonomia, o pensamento de Cornelius Castoriadis é de grande relevância. Como destaca João Carlos Torres (1992), uma das contribuições fundamentais de Castoriadis é justamente a ideia de que a história é construída pelas ações humanas, não se podendo, no entanto, creditar a criação histórica a indivíduos ou a classes. Sua tese é de que há um "coletivo anônimo" que cria significações e instituições. A história, para Castoriadis, surge desse processo de produção de significações ao longo do tempo (ação instituinte do social-histórico). Esse conjunto de significações, produto da ação histórica, tenta estabelecer um controle do próprio evolver da história, ou seja, há "uma tensão entre a força instituinte do social-histórico[9] e uma tentativa, por assim dizer, necessária de controle dessa produção de significações, que é feita pelas instituições já existentes" (TORRES, 1992, p. 59).

[8] Marilena Chauí (2006) descarta a concepção da liberdade como escolha voluntária, salientando que esta conduz ao seu oposto, ou seja, à heteronomia, pois pressupõe a existência do que vai ser escolhido, isto é, de opções previamente oferecidas à escolha.

[9] "O social-histórico é o coletivo anônimo, o humano-impessoal que preen-

Nesse sentido,

> *o autodesenvolvimento do imaginário radical como sociedade e como história – como o social-histórico – faz-se e só pode fazer-se em e pelas duas dimensões do instituinte e do instituído. (...) a sociedade nunca pode escapar dela mesma. A sociedade instituída sempre é trabalhada pela sociedade instituinte; sob o imaginário social estabelecido sempre corre o imaginário radical (CASTORIADIS, 1992, p. 121 e 129).*

A ideia de controle do processo de autoinstituição da sociedade associada à ideia de abertura da história ao futuro definem, para Castoriadis, a necessidade e o aparecimento do poder explícito[10], que buscará decidir os cursos de ação a serem aceitos e estimulados e aqueles que precisam ser reprimidos. O poder explícito é o lugar do político. No entanto, antes do poder explícito e de qualquer dominação, "a instituição da sociedade exerce um infrapoder radical" (CASTORIADIS, 1992, p. 126). Como salienta Souza (2006b), o infrapoder, em Castoriadis, "se liga à força de inércia e à influência das significações imaginárias sociais[11] que sustentam a sociedade instituída" (SOUZA, 2006b, p. 71).

Para Castoriadis, a política[12] não se reduz ao político. A política é uma maneira singular de resolver a questão do político por meio de confronto de posições e interesses diferenciados que conformarão futuros alternativos (TORRES, 1992). A busca do futuro por meio da política remete à ideia de autonomia, enquanto o político – como poder explícito –, que não se define politicamente, conduz ao regime da heteronomia, pois significa que os padrões de comportamento e as leis não serão construídos coletivamente, mas serão impostos.

A autonomia pressupõe, acima de tudo, uma consciência de que a história é construída por ações humanas, um autorreconhecimento da sociedade como autora de suas normas.

> *A autonomia surge como germe assim que a interrogação explícita e ilimitada manifesta-se, incidindo não*

che toda formação social dada, mas também a engloba; que insere cada sociedade entre as outras e as inscreve todas numa continuidade, onde de uma certa maneira estão presentes os que não existem mais, os que estão alhures e mesmo os que estão por nascer. É, por um lado, estruturas dadas, instituições e obras 'materializadas', sejam elas materiais ou não; e por outro lado, o que estrutura, institui, materializa. Em uma palavra, é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo" (CASTORIADIS, 1992, p. 131).

[10] Castoriadis esclarece que o poder explícito não é necessariamente o Estado. "Sociedades sem Estado não são sociedades sem poder" (CASTORIADIS, 1992, p. 132). O poder explícito relaciona-se com a elaboração e execução das leis e com a administração dos negócios coletivos, como ressalta Souza (2006b).

> *sobre "fatos", mas sobre as significações imaginárias sociais e seu fundamento possível. Momento de criação, que inaugura não só outro tipo de sociedade, mas também outro tipo de indivíduos. Eu falo exatamente de germe, pois a autonomia, tanto social como individual, é um projeto (CASTORIADIS, 1992, p. 139).*

Quando Hannah Arendt ressalta que "é com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano" (ARENDT, 2007, p. 189), ela também confere à política uma dignidade e uma relevância extrema como atividade genuinamente humana. A autora argumenta que agir, no sentido geral do termo, é tomar iniciativa. Ser capaz de agir é ter capacidade de realizar o improvável. O discurso, por sua vez, diz respeito à revelação da ação e à distinção, ou seja, mostrar-se singular entre iguais (ARENDT, 2007).

O projeto de autonomia visa, portanto,

> *à reabsorção do político, como poder explícito, na política, atividade lúcida e deliberada tendo por objeto a instituição explícita da sociedade (por conseguinte também, de todo poder explícito) e sua operação como* nomos, diké, télos *– legislação, jurisdição, governo –, tendo em vista fins comuns e obras públicas que a sociedade se propôs deliberadamente (CASTORIADIS, 1992, p. 149).*

Se a política, como concebida por Castoriadis e Hannah Arendt, é condição para a construção da autonomia, ela é também premissa da democracia. Não se trata, então, de enaltecer algumas práticas democráticas em detrimento de outras, mas de avaliar se, nos ambientes tidos como democráticos, a política tem encontrado espaço para se efetivar. A política, entretanto, precisa ser entendida como movimento instituinte, ou seja, como movimento de criação de significações, e não como gestão administrativa ou como conflito já instituído.

Sendo assim, "a autonomia não exclui a representação nem a participação, mas redefine o sentido de ambas" (CHAUÍ,

[11] Souza (2006b) destaca que as significações imaginárias sociais, conceito central na obra de Castoriadis, são o que "confere sentido ao mundo"; "os valores societais nucleares" (SOUZA, 2006b, p. 71).

[12] Castoriadis (1992a) salienta que "a política, tal qual os gregos a criaram, foi o questionamento explícito da instituição estabelecida da sociedade" (CASTORIADIS, 1982, p. 135). A política surge quando uma relação inédita, até então, é criada entre o instituinte e o instituído. Assim, salienta o autor, "a criação pelos gregos da política e da filosofia é a primeira emergência histórica do projeto de autonomia coletiva e individual" (CASTORIADIS, 1992, p. 138).

2006, p. 306), pois exige a transformação das instituições políticas.

Castoriadis (1992) ressalta que a possibilidade efetiva de participação ativa na discussão, na elaboração e no funcionamento das leis, ou seja, a radicalização da democracia é a possibilidade de realização da autonomia. Como enfatiza Souza (2006b), "o projeto de autonomia, tal como descortinado por Castoriadis, consiste em uma 'refundação' radical, por assim dizer, do projeto democrático" (SOUZA, 2006b, p. 106).

Torna-se, então, essencial a criação de instituições que, "interiorizadas pelo indivíduo, facilitem, ao máximo, seu acesso à sua autonomia individual e à sua possibilidade de participação efetiva em todo poder explícito existente na sociedade" (CASTORIADIS, 1992, p. 148).

Mas, como salienta Castoriadis (1987), se "a história é criação de formas totais de vida humana" e a "sociedade é autocriação" (CASTORIADIS, 1987, p. 271), é preciso entender que escolha e julgamento são questões essenciais e que autonomia pressupõe atividade, participação lúcida e responsabilidade nas escolhas. Autonomia implica reciprocidade e interdependência, e não individualismo egoísta, pois "não há liberdade sem um movimento na direção do outro" (HISSA, 2006, p. 144).

O desencanto com a esfera pública, a alienação social e política e a crença no determinismo histórico, que caracterizam a sociedade brasileira, significam a heteronomia em sua versão extrema, o abandono completo do projeto de emancipação social.

A proliferação dos espaços públicos traduz a esperança insistente na conquista da autonomia. A sua simples existência, porém, pouco representa, se não inaugurarem uma nova fase de criatividade política. Deve-se refletir se a institucionalização de tais espaços garante sua permanência e amplia suas possibilidades de atuação ou se essa institucionalização torna-se uma armadilha que os enlaça na heteronomia, aniquilando gradativamente a busca de autonomia.

Sendo impossível construir uma verdadeira democracia – que não se restrinja a um discurso ideológico[13] – sem valorizar-se a política, já que essa é o caminho para a autonomia, cabe indagar o quanto as instituições ditas democráticas têm adotado e valorizado a política, compreendida como movimento instituinte. Questiona-se também o quanto os cidadãos estão dispostos a tomar as rédeas da história e considerar a política como possibilidade transformadora, em vez de descartá-la por confundi-la com o político – poder explícito.

Ao final, pode-se dizer que não há dúvidas quanto ao caráter permanente da construção da democracia. Se essa construção tem como pressuposto a busca de autonomia, exige-se dela um eterno refazer, um constante recriar, pois se traduz como a própria criação da história da humanidade. O desafio maior é acreditar permanentemente na possibilidade de realização do irrealizável e, assim, caminhar na sua direção.

[13] Marilena Chauí (2006) pondera que, "se uma das marcas da ideologia consiste em substituir o discurso e a prática de sujeitos determinados por discursos e práticas para tais sujeitos, uma das marcas da ideologia é a produção incessante da heteronomia" (CHAUÍ, 2006, p. 305).

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Teoria democrática e o novo institucionalismo. *Cadernos de Ciências Sociais*, v. 8, n. 11. Belo Horizonte, dez. 2002, p. 31-46.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, UFMG, março de 2005, p. 16-41.

BOBBIO, Norberto. *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 33-54.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 164-207.

CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 122-137.

_____. *As encruzilhadas do labirinto II: os domínios do homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 247-331.

_____. *O mundo fragmentado. As encruzilhadas do labirinto III*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1992, p. 121-149.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* São Paulo: Cortez, 2006, p. 144-310.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAHL, Robert. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000, p. 15-65.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, out. 1995, p. 5-34.

MILL, Stuart. *Considerações sobre o governo representativo.* São Paulo: Escala, 2006a.

_____. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Escala, 2006b.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. *In*: NOVAES, Adauto (org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 367-382.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. Volume 1 – O debate contemporâneo.* São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 40-61 e p.123-180.

SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996, p. 23-48.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

TORRES, João Carlos Brum. História e política em Castoriadis. *In*: CASTORIADIS, Cornelius et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios, 1992, p. 55-63.

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

NILSON VIDAL PRATA*

Resumo: Analisa a relação entre informação e democracia no âmbito do Poder Legislativo estadual. Para tanto, explora os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional e apresenta um breve exame de um mecanismo de participação política instituído pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais denominado "seminário legislativo".

Palavras-chave: Informação. Democracia. Participação Política. Poder Legislativo.

Abstract: This paper analyses the relationship between information and democracy in Minas Gerais State Legislature (Brazil). For that, it explores the concepts of information asymmetry, accountability and information literacy, examining particularly the mechanism of politics participation denominate "legislative seminary".

Keywords: Information. Democracy. Politics Participation. Legislative Power.

* Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais e Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Introdução

No Brasil, o fim do regime militar (1964-1985) propiciou condições favoráveis à restituição de garantias como o

sufrágio universal, eleições livres e diretas em todos os níveis de governo, parlamento ativo, liberdade de imprensa, entre outras. Entretanto, por mais que se tenha avançado na reconstrução das instituições democráticas, a democracia brasileira é um fenômeno relativamente recente e encontra-se ainda em processo de consolidação e aperfeiçoamento. Nesse sentido, uma das características marcantes do processo de redemocratização do País, iniciado a partir da segunda metade da década de 1980, é a paulatina ampliação das oportunidades de participação política de grupos sociais até então excluídos dos processos decisórios de formulação de políticas públicas.

No campo normativo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um rol de garantias e direitos que têm potencial para promover a expansão da participação dos cidadãos na tomada de decisões acerca de temas públicos. Podem ser citados, por exemplo, mecanismos como o plebiscito e o referendo, os direitos de associação e de acesso à informação, a possibilidade de iniciativa popular de projetos de leis, a participação da comunidade na gestão das políticas de saúde, de atenção à criança e ao adolescente, de educação e cultura, entre outros. No campo prático, principalmente a partir da década de 1990, outros mecanismos institucionais surgiram com o objetivo de propiciar a participação da sociedade civil em determinados espaços da gestão pública. Talvez a iniciativa conhecida como Orçamento Participativo seja a face mais visível dessa inovação institucional; contudo, a criação de conselhos gestores de políticas, as consultas e as audiências públicas e os comitês de bacias hidrográficas são exemplos de diversas outras ações que buscam promover a participação democrática da cidadania organizada e o estabelecimento de um novo modelo de relacionamento entre a sociedade e os poderes estatais.

A ordem constitucional brasileira adotou o clássico modelo tripartite de organização do Estado[1], baseado no tripé formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, teoricamente independentes e harmônicos entre si. Mas, entre os três Poderes que compõem o Estado brasileiro, talvez nenhum seja mais suscetível aos efeitos da opinião pública do que o Poder Legislativo. Muitas de suas posturas e ações são

[1] O modelo de tripartição de Poderes foi proposto por Montesquieu, no século XVIII. Para mais detalhes, ver Bobbio (1988).

condicionadas pelas preferências manifestadas pela sociedade ali representada. Essas preferências constituem valiosa – e talvez a principal – fonte informativa de subsídio à atuação parlamentar, pois versam sobre os mais variados temas, refletindo a pluralidade de interesses e problemas que afetam a vida dos cidadãos e sobre os quais os representantes devem decidir de forma justa e legítima. Além disso, certamente o Legislativo, como *locus* privilegiado de debate, é o Poder com maior potencial de abertura à participação política dos cidadãos.

Destarte, neste artigo procura-se analisar alguns aspectos da relação entre informação e democracia, desenvolvendo uma reflexão que contribua, ainda que modestamente, para a compreensão da dimensão informacional que envolve o processo de participação política dos cidadãos e de outras instituições no âmbito do Poder Legislativo. Parte-se do pressuposto de que um importante insumo para o desenvolvimento das atividades de uma casa legislativa são as informações que a instituição parlamentar recebe, busca ou capta junto à sociedade que representa, as quais traduziriam uma parte significativa das demandas e preferências dos cidadãos. Em contrapartida, o Parlamento também seria, ele próprio, um fornecedor de informações à sociedade, as quais traduziriam uma parte significativa dos resultados institucionais da ação parlamentar. Acredita-se que esse fluxo informacional torna-se mais visível quando são institucionalizados mecanismos de interlocução entre o Legislativo e a sociedade. Por isso, com o intuito de justapor teoria e prática, mais adiante será feita uma breve análise de um mecanismo de participação política instituído pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) denominado **seminário legislativo.** O objetivo é mostrar como a implementação, pela ALMG, de mecanismos de incentivo à participação política tem o potencial de estimular a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de **assimetria informacional** e ampliar o nível de ***accountability*** da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes tenham **competência informacional** para lidar com temas públicos complexos.

Aspectos conceituais da relação entre informação e participação política

Certamente, a participação política das pessoas depende de vários fatores, dentre os quais se destacam questões relacionadas às condições econômicas e sociais dos cidadãos, ao seu interesse pelas causas coletivas, à sua saúde, à educação, ao tempo de que dispõem para participar e à liberdade de associação e organização. É possível inferir, no entanto, que a informação também é um importante fator, pois é portadora de um potencial estratégico que reside na possibilidade de sua utilização como recurso político. Neste trabalho, alguns conceitos são fundamentais para a compreensão dos limites e das possibilidades de influência da informação no campo político, especialmente como recurso mediador da relação entre governos e cidadãos. Esses conceitos são constituídos pela noção de assimetria informacional, pela relação entre informação e *accountability* e pela ideia de competência informacional. Nas próximas seções, tenta-se defini-los e também compreender a importância deles para a reflexão acerca do relacionamento entre Estado e sociedade em regimes democráticos.

Assimetria informacional

A palavra assimetria significa falta de correspondência, em grandeza, forma ou posição relativa, de partes que estão em lados opostos de uma linha ou que estão distribuídas em torno de um centro ou eixo. Em um sentido mais filosófico, indica desarmonia, desigualdade em uma relação, distribuição desigual de um recurso qualquer.

No âmbito deste trabalho, o conceito de assimetria informacional pode ser definido de forma bastante simples, indicando a desigualdade de condições para acesso à informação de natureza política. Refere-se a situações, reais ou potenciais, em que determinados indivíduos, grupos ou instituições detêm condições privilegiadas de acesso a informações relativas a questões que, pela importância delas, influenciam diretamente no processo decisório de formulação de políticas públicas.

Nessa acepção, a assimetria informacional pode ser analisada sob dois enfoques distintos: um refere-se ao relacionamento dos cidadãos ou grupos sociais entre si na competição por meios de influência na agenda política; o outro diz respeito à relação entre Estado e sociedade.

Para compreender o primeiro enfoque – relacionamento dos cidadãos entre si – é preciso lembrar que, conforme mencionado, a informação pode ser usada como um recurso político. No entanto, tal uso tende a se dar de forma assimétrica entre os diversos segmentos sociais, à medida que o discurso político – e, portanto, a informação dele decorrente – tem sido tradicionalmente dominado pelas elites ou por grupos mais favorecidos da sociedade. Isso ocorre em função da desigual distribuição de recursos, oportunidades e capacidades entre os cidadãos, os quais necessitam

> *... de informações políticas diversas, em níveis distintos, desde as mais técnicas, com explicações provenientes do sistema de especialistas, até as abordagens mais simples. Uma vez que as pessoas estão associadas à política através de diferentes backgrounds, interesses e habilidades cognitivas, não há como prescrever um modelo único de informação politicamente relevante, nem um mesmo padrão de excelência.*[2]

[2] MAIA, 2002. p. 59.

Nesse sentido, uma outra consideração de Rousiley Maia merece destaque, pois a autora acredita que um fórum público de discussão, produção e troca de informações deve refletir essa diversidade política e cultural da sociedade e proporcionar um balanço justo de oportunidades para que as vozes que se levantam durante os processos de deliberação pública possam ser ouvidas e consideradas. Se a informação é suficientemente ampla, então os cidadãos podem estar em melhores condições para decidir sobre as políticas de sua preferência. "Mas, se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação".[3]

[3] MAIA, 2002. p. 51.

Assim, um sistema público de informação, em vez de segregar pela especialização e pelo uso da linguagem técnica, deveria antes primar pela aproximação e interação dos cidadãos entre si. Para permitir melhores possibilidades de engajamento no debate político de atores sociais que se encontram em situação de dessemelhança, torna-se necessária a oferta de conteúdos informacionais variados, que contemplem a diversidade cognitiva e de interesses dos atores em questão.

Certamente, é difícil estabelecer a relação exata entre a assimetria informacional que caracteriza o relacionamento entre os diversos segmentos sociais e o crescente processo de despolitização dos cidadãos comuns. Parece certo, porém, que, excluída da prática democrática de discussão pública, uma grande parcela da população não desenvolve interesse pela informação política. Por outro lado, parece razoável esperar que o acesso a fontes de informação dessa natureza contribua para a redução dos níveis de alienação ou de apatia em relação a assuntos que dizem respeito à construção do presente da sociedade e à definição de perspectivas para o futuro dela.

Ainda no que se refere a esse primeiro enfoque da assimetria informacional (relação cidadão-cidadão), é razoável argumentar que um maior acesso à informação política, mesmo que não possa ser direto e imediatamente associado à redução das desigualdades na distribuição de recursos materiais, certamente tenderá a reduzir as desigualdades políticas em favor daqueles que se encontram em situações menos favoráveis, propiciando-lhes melhores condições para participar do debate democrático.

No que concerne ao segundo enfoque da desigualdade de acesso à informação política, pode-se facilmente constatar que a relação entre Estado e cidadãos é caracterizada, *a priori*, por um elevado grau de assimetria informacional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, a favor do primeiro. Ainda que em certos momentos o Estado se veja em situação de desvantagem informacional em relação a determinados

atores sociais, como os detentores de conhecimentos técnicos ou acadêmicos, em relação à sociedade como um todo o aparelho estatal encontra-se em situação privilegiada de acesso e controle de fontes informativas. Tal fato gera risco para a sociedade, pois pode contribuir para que informações desfavoráveis ao governo sejam "escondidas" da população. Além disso, conforme ressalta Przeworski, "desde que os governos sabem o que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem".[4] Há, pois, o risco de que, por deter o controle da informação pública, os governantes decidam unilateralmente **o que** os cidadãos podem saber, ou escolham **quais** cidadãos devem saber, ou ainda optem por uma combinação de ambas as alternativas. Por outro lado, se os cidadãos dispõem de pouca informação, eles podem preferir deixar o governo agir com amplo grau de discricionariedade (e, portanto, sem muito controle). Tudo isso resulta num ciclo que termina por realimentar e ampliar a aludida assimetria informacional.

[4] PRZEWORSKI, 1998. p. 12.

Certamente, a assimetria informacional existente entre Estado e sociedade tem um componente estrutural, pois governar requer a montagem de uma máquina administrativa capaz de lidar com conhecimentos especializados que muitas vezes não interessam ou não são facilmente compreendidos pelo cidadão comum. Mas isso não significa que os governos podem se eximir da responsabilidade e do dever de manter a população informada sobre as ações governamentais e sobre os resultados delas decorrentes. Pelo contrário, numa democracia é de fundamental importância que os cidadãos tenham oportunidades de acesso a conteúdos informacionais que lhes permitam compreender os complexos temas públicos, incluindo as leis que os regulamentam. A divulgação insuficiente de informações (ou sua não divulgação) constitui um obstáculo tanto para que os cidadãos sinalizem suas necessidades e preferências aos governantes quanto para o acompanhamento do desempenho destes. A informação a que a sociedade deve ter acesso não pode ser sinônimo da informação à qual o governo permite o acesso. Colocar essa informação à disposição da sociedade constitui uma das tarefas dos governos e também das instituições empe-

nhadas na promoção da cidadania. Conforme será demonstrado a seguir, a variação nos níveis de quantidade e de qualidade da informação produzida e divulgada pelos Poderes constituídos exercerá influência direta na efetividade dos mecanismos de *accountability* da ordem democrática.

Accountability e informação

Accountability é um termo que, numa definição bastante simplificada, diz respeito ao controle dos atos e ações de políticos pelos cidadãos. Trata-se de uma espécie de "prestação de contas" dos governantes e representantes à sociedade, que, por sua própria natureza, constitui um atributo das democracias modernas, muito embora nem todos os regimes que se consideram democráticos possam ser considerados *accountable*.

O'Donnell elabora uma interessante reflexão sobre o tema, estabelecendo uma clara distinção entre o que chama de *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Para o autor, a *accountability* vertical refere-se à relação entre os cidadãos e os ocupantes de cargos públicos. Assim,

> *eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de 'accountability vertical'. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.*[5]

[5] O'DONNELL, 1998. p. 28.

Já a *accountability* horizontal diz respeito ao controle mútuo entre órgãos e Poderes do Estado, ou seja, constitui todo um aparato de "freios e contrapesos" (do Inglês, *checks and balances*) e está relacionada à

> *... existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas*

> *para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.*[6]

[6] O'DONNELL, 1998. p. 40.

Em razão dos propósitos deste artigo, há aqui um maior interesse em discutir a dimensão da *accountability* vertical, muito embora se reconheça que ambas as dimensões relacionam-se entre si, à medida que a ação organizada, determinada e persistente dos cidadãos que exercem a *accountability* vertical, certamente pode reforçar a efetividade dos mecanismos da *accountability* horizontal, por meio da criação de agências de fiscalização e controle ou do aperfeiçoamento da atuação das agências existentes.

A literatura sobre o tema é praticamente unânime ao considerar as eleições como um mecanismo clássico de *accountability*, desde que sejam razoavelmente livres e justas, pois se alega que, por meio do voto, os cidadãos podem premiar ou punir os políticos, com base em **informações** relativas ao desempenho passado dos candidatos. Assim, a tese central é a de que, se os eleitores não ficarem satisfeitos com o desempenho do governo e de seus representantes, poderão votar em outros candidatos nas eleições seguintes, promovendo a renovação dos postos de poder político por meio da troca de seus ocupantes.

Por outro lado, também é possível identificar um relativo consenso entre os teóricos do assunto no sentido de que somente as eleições não constituem mecanismo suficiente para uma *accountability* efetiva. Conforme ressalta Przeworski, "... a influência que os cidadãos exercem através das eleições pode ser apenas a de menor importância prática se comparada a inúmeros outros instrumentos".[7] Para o autor, por meio do voto os eleitores concedem aos eleitos autorização para governar, mas as eleições, por si só, são um instrumento pouco efetivo de controle popular sobre os representantes. Na mesma linha, Fátima Anastasia argumenta que

[7] PRZEWORSKI, 1998. p. 16.

> *os cidadãos delegam aos representantes, seus agentes, através do processo eleitoral, autoridade para*

> *agir em seu nome ou em seu interesse, mas dispõem de poucos instrumentos de sinalização de suas preferências, bem como de informação, controle e fiscalização das ações dos agentes.*[8]

[8] ANASTASIA, 2001. p. 54.

Mas por que as eleições, apesar de importantes, são insuficientes como instrumento de *accountability*? Por diversos motivos, que vão desde a não garantia de que as preferências dos eleitores sejam implementadas pelos eleitos durante o mandato até o fato de constituírem um mecanismo de avaliação retrospectiva que toma por base um período de tempo relativamente extenso.

Em razão dos objetivos deste trabalho, é importante ressaltar, ainda, alguns aspectos ligados à questão informacional que permeia os processos eleitorais, especialmente no âmbito da democracia brasileira. Um primeiro ponto que chama a atenção diz respeito à alegada "falta de memória" do eleitor brasileiro, que frequentemente não se lembra dos nomes dos candidatos em quem votou. Isso leva ao segundo aspecto que merece destaque: ora, se o eleitor brasileiro não retém facilmente uma informação tão básica, é difícil acreditar que se preocupe em obter informações para o acompanhamento dos mandatos de seus governantes e representantes, de modo a, com base nelas, recompensá-los ou puni-los na eleição subsequente. Parece faltarem, pois, a grande parte dos cidadãos brasileiros informações básicas para o efetivo exercício de sua cidadania política. Se as eleições neste país têm promovido taxas relativamente altas de renovação dos ocupantes dos postos de poder, há razões para acreditar que isso decorre menos do controle da população sobre os políticos, e mais da falta desse controle e de informação (ausência de *accountability):* o eleitor mediano vota em quem aparece, por razões que englobam desde motivações individualistas até convicções religiosas, sem se preocupar, na maioria das vezes, em obter – ou sem ter meios de acesso a – informações que talvez lhe permitissem fazer escolhas mais conscientes.

Por causa da aludida insuficiência dos mecanismos eleitorais como meio de controle da população sobre as ações

de governos e representantes, torna-se evidente a importância da existência de outros mecanismos que ampliem o grau de participação política dos cidadãos brasileiros e lhes permitam acompanhar, fiscalizar ou controlar o desempenho dos políticos nos interstícios eleitorais. Certamente, a possibilidade de participação política dos cidadãos está ligada, de alguma forma, à disponibilidade de informações. Em outras palavras, parece claro que a efetividade de tais mecanismos dependerá em grande parte da quantidade e da qualidade da informação disponível à sociedade.

No entanto, não se pode esquecer de que a disponibilidade de informações é apenas um dos lados da questão. A consolidação da democracia depende também do efetivo acesso e uso dessas informações por parte dos cidadãos. O desenvolvimento e o estabelecimento de uma política de divulgação constante de informações por parte das instituições do Estado, ainda que atendam a preceitos legais e possam ser considerados uma atitude louvável do poder público, pouco contribuirão para o aumento dos níveis de *accountability* da ordem democrática se a sociedade não for formada por cidadãos capazes de compreender e efetivamente usar essas informações para controlar seus governantes e representantes, no sentido de fazer com que as ações destes se aproximem das preferências e expectativas daqueles. A próxima seção abordará especificamente a necessidade de desenvolvimento dessa "competência informacional".

Competência informacional e participação política

A noção de "competência informacional" é derivada da expressão inglesa *information literacy* e designa o conjunto de habilidades necessárias para interagir com a informação, seja no espaço acadêmico, no trabalho, nas questões particulares, constituindo-se, também, em capacidade-chave no processo de participação política. Em outras palavras, a competência informacional representa a habilidade em reconhecer quando existe uma necessidade de informação e a capacidade de identificar, recuperar, avaliar e usar eficazmente essa informa-

ção para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão.

No campo das preocupações presentes neste artigo, pressupõe-se que cidadãos participativos têm competência informacional, pois compreendem a necessidade de acesso a informações públicas de qualidade para o entendimento e o tratamento de problemas e questões inerentes às suas próprias vidas, à comunidade e à sociedade em que vivem. Além disso, esses cidadãos estão mais atentos e preparados para fazer com que essa mesma sociedade acompanhe a atuação de seus representantes e governantes e perceba a importância da sua participação em todas as arenas onde se desenrola o jogo democrático.

Em linhas gerais, pode-se considerar que é a participação na vida social e política que confere ao indivíduo o *status* de cidadão. Deve-se deixar claro, pois, que a informação é um dos direitos básicos dos cidadãos e, ao mesmo tempo, um requisito essencial para a existência de uma cidadania participativa. É por meio do acesso a informações que o cidadão tem condições de conhecer e cumprir seus deveres, bem como de entender e reivindicar seus direitos junto às instituições, que, em tese, deveriam assegurá-los. A falta de informação, além de prejudicar o exercício de deveres e direitos, pode se constituir também numa barreira para que os indivíduos contribuam, participem e ocupem o espaço deles na sociedade, assim como pode impedi-los de acompanhar, avaliar e questionar as ações do Estado.

Mas não é somente a falta ou a insuficiência de informação que pode ameaçar o exercício da cidadania. Isso porque, hoje, os cidadãos se veem com frequência diante de um paradoxo caracterizado pela dificuldade de obtenção de informações em meio à abundância delas. O "dilúvio informacional"[9] que caracteriza a sociedade atual também pode criar obstáculos para o acesso a conteúdos relevantes para resposta a uma determinada questão, seja ela referente aos direitos, aos deveres ou às formas de participação do cidadão nos mecanismos de controle do Estado. Esse contexto, além de

[9] A expressão "dilúvio informacional" foi emprestada de LÉVY, 1999.

tornar mais complexo o exercício da cidadania, ao mesmo tempo evidencia a importância do desenvolvimento de competências relacionadas ao acesso e ao uso de informações.

O cidadão necessita, então, de preparo para exercer o direito de acesso à informação governamental, seja num contexto de escassez ou de abundância de informações. O desenvolvimento de competências para que as pessoas tenham capacidade de buscar, recuperar e filtrar as informações (ou de exigir o acesso a elas), promovendo sua apropriação crítica, é um dos fatores primordiais para que possam usá-las como elemento de emancipação individual. Mas também é essencial para a formação de cidadãos esclarecidos e atuantes, que buscam na participação política, por meio do acompanhamento e controle de governantes e representantes, uma forma de interferir na construção do presente e do futuro da sociedade. Em outras palavras, cidadãos participativos devem ter motivação, interesse e disponibilidade suficientes para a busca ou obtenção de informações que lhes permitam formular opiniões bem fundamentadas acerca de temas públicos complexos. Além disso, eles devem ser capazes de decifrar, compreender e assimilar a carga informativa resultante da competição de discursos no processo político, de forma a modificar ou a complementar, se necessário, sua base informativa inicial. O resultado esperado desse processo é a consolidação da democracia.

Compreender o papel desempenhado pela informação diante dos problemas e das questões apresentados até aqui exige análises a partir de arranjos participativos concretos. No Brasil, experiências de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa já foram relativamente bem estudadas no âmbito do Poder Executivo.[10] Por isso, neste trabalho optou-se por analisar uma experiência no âmbito do Poder Legislativo, constituída pelo desenvolvimento, por parte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de mecanismos de interlocução com a sociedade.

[10] Ver, por exemplo, WAMPLER; AVRITZER, 2004, e também VITALE, 2004.

Participação Política na Assembleia de Minas

Pelo que foi exposto nas seções precedentes, em regimes democráticos pode – e deve – existir uma relação de

complementaridade entre os institutos da representação e a participação política dos cidadãos. Uma das formas de estimular e consolidar a criação de espaços para tanto é a adoção de mecanismos que visem promover a participação da sociedade civil nas arenas decisórias estatais. Ao institucionalizar canais que propiciem a aproximação e uma maior interação com a sociedade, o Estado cria o estabelecimento de um fluxo comunicativo que pode oferecer uma dupla contribuição ao processo de consolidação democrática ao, por um lado, colaborar para a redução dos níveis de apatia política e, por outro, estimular o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* para elevar o grau de transparência e de legitimidade das ações estatais.

Sob o ponto de vista prevalecente neste trabalho, o Poder Legislativo constitui um espaço privilegiado de aproximação e de interação com a esfera pública, exatamente por ser, entre os três Poderes estatais, o mais aberto, devendo, pois, atuar como um intermediador entre os interesses da coletividade e as possibilidades de ação do Estado.

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais já há algum tempo (mais especificamente no final da década de 1980 e no início da de 1990) percebeu a necessidade de implementar formas de ampliar a interação e a interlocução com a sociedade civil ali representada. Além de criar oportunidades para a atuação dos diversos segmentos sociais junto ao Parlamento mineiro, esses novos institutos têm potencial para propiciar ganhos de informação aos principais atores envolvidos no debate: **os cidadãos**, que passam a contar com mecanismos de intervenção direta no processo legislativo, e **os legisladores**, que passam a estar mais bem informados sobre as preferências daqueles que representam. Esse processo, baseado em fluxos informacionais, tem o potencial de contribuir para a ampliação dos graus de controle e responsabilização (*accountability*) e de responsividade do Legislativo perante a sociedade.[11]

[11] Ver ANASTASIA, 2001.

Entre as várias modalidades de participação desenvolvidas pela ALMG, a conhecida como "seminário legislativo" constitui atualmente a principal e mais completa forma de

interlocução entre a instituição e a sociedade. Os seminários legislativos são eventos de grande porte, que têm por objetivo aprofundar, por meio de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população. A realização deles tem como premissa fundamental a geração, a partir das discussões entre os participantes, de um documento de subsídio à atividade parlamentar e legislativa. Nesse sentido, "... nada mais são do que a construção de uma agenda, uma pauta de soluções e propostas para determinados problemas do Estado, elaborada a partir de ampla e profunda discussão com os setores da sociedade civil organizada ligados àquele tema".[12] O intuito desse processo é fazer com que a participação dos cidadãos forneça ao Parlamento subsídios para a ação parlamentar e, se necessário, para a criação de leis e políticas potencialmente mais justas e mais propensas a alcançar os objetivos a que se propõem.

[12] COSTA, 2005. p. 61.

Seminários legislativos e informação

Do ponto de vista empírico, pode-se afirmar que, durante a realização de um seminário legislativo, estabelece-se um fluxo informacional entre a ALMG e o conjunto dos segmentos da sociedade que se dispõem a participar dos debates. Isso porque os seminários legislativos não são propriamente eventos dos deputados mineiros. A realização deles é intermediada pela Assembleia Legislativa, mas os cidadãos e as entidades civis e públicas participantes exercem papéis fundamentais em todas as fases do evento, quais sejam: a) proposição; b) etapa preparatória; c) reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs); d) encontros regionais ou etapa de interiorização; e) reuniões plenárias parciais; f) reuniões dos grupos de trabalho na etapa final; g) plenária final; e h) implementação das propostas aprovadas. Em razão das limitações de espaço, neste artigo serão enfatizadas, a seguir, apenas as principais considerações acerca da relação entre informação e participação política no âmbito de cada uma das fases desse mecanismo de interlocução entre o Parlamento mineiro e a sociedade. Em outro trabalho[13], este

[13] PRATA, 2007.

autor desenvolve uma análise aprofundada dos fluxos e conteúdos informacionais produzidos durante cada etapa de um seminário legislativo promovido pela ALMG.

Proposição do evento

Em relação à proposição de um seminário legislativo, apesar de competir à Mesa da Assembleia a prerrogativa política de aprovar ou não a realização do evento, a escolha do tema a ser debatido normalmente envolve a participação direta ou indireta da sociedade. No primeiro caso, existe a possibilidade de instituições sociais solicitarem ou proporem diretamente aos deputados ou às comissões da ALMG a realização de um seminário legislativo. No segundo caso, são os próprios parlamentares que apresentam requerimentos à Mesa solicitando a realização de um seminário legislativo sobre determinado tema.

Em ambos os casos, a informação que traduz a demanda social é a base para a proposição do evento, pois, se, por um lado, a cidadania organizada informa diretamente ao Parlamento sobre os temas que gostaria de discutir, por outro lado, a apresentação de requerimentos por parte dos deputados, ainda que constitua um ato político, dificilmente estará desvinculada do clamor da sociedade ou de algum de seus segmentos, mesmo que esse clamor seja um fenômeno disperso. Isso porque, conforme mencionado alhures, em um seminário legislativo são debatidos temas de alta relevância social.

Destarte, parece claro que a ALMG, além de receber ou captar informações junto à sociedade para subsidiar a ação parlamentar, também procura interpretar essas informações, de modo a escolher o caminho que julga mais propício à ação. E o caminho adotado, no caso dos seminários legislativos, é o do aprofundamento do debate, trazendo para a organização legislativa as diversas correntes de pensamento existentes na sociedade, ainda que contraditórias. O resultado esperado do debate entre essas correntes de pensamento é exatamente o incremento dos níveis de informação que o Parlamento mineiro tem em relação às preferências da soci-

edade sobre o tema a ser debatido, sendo que, ao final do evento, muitas dessas informações, possivelmente enriquecidas pela diversidade de opiniões, constituirão a base para a elaboração de um documento de subsídio à atividade parlamentar.

Etapa preparatória

Escolhido o tema do seminário e autorizada a sua realização, a etapa seguinte é preparatória para o evento propriamente dito. O primeiro passo dessa etapa é a realização de uma reunião entre parlamentares que solicitaram o evento (outros deputados, caso queiram, também podem participar) e técnicos do Legislativo para definições preliminares acerca do planejamento e dos objetivos do seminário e das possíveis instituições da sociedade que apoiarão sua realização. Esse é um ponto crucial, pois a escolha das entidades apoiadoras constitui um momento intimamente relacionado a, pelo menos, uma questão informacional importante.

Uma vez que os seminários legislativos são eventos tematicamente orientados, a Assembleia Legislativa deve ter os meios de acesso a informações sobre as entidades que atuam ou mantêm interesses naquela área temática, bem como em áreas afins ou correlatas. Por meio do acesso a essas informações, será possível ao Parlamento mineiro selecionar e convidar instituições que possam oferecer uma contribuição efetiva à formatação do evento e, posteriormente, ao debate propriamente dito. Com efeito, o acesso ampliado a informações que subsidiem o processo de identificação e seleção das entidades apoiadoras é de fundamental importância pois, se, por um lado, é improvável que um grande número de cidadãos procure se informar adequadamente sobre um tema público complexo, de modo a tornar a participação mais esclarecida, por outro, seria interessante que as entidades selecionadas para apoiar o evento pudessem ser aquelas que, em razão de sua atuação e em comparação com os cidadãos comuns, têm um maior e mais qualificado estoque de informações sobre o tema que será objeto de debate.

Comissões Técnicas Interinstitucionais

Na etapa seguinte são formadas as Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs), de acordo com os temas e respectivos subtemas do evento. Para cada tema é criada uma CTI, composta de especialistas indicados pelas instituições que apoiam a organização e a realização do seminário legislativo. A principal função de cada CTI é discutir e desenvolver o tema ou o agrupamento de subtemas sob sua responsabilidade, elaborando um relatório com propostas relativas a esses subtemas que constituirão o ponto de partida para as discussões nas etapas subsequentes (interiorização e grupos de trabalho da etapa final).

As reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais podem ser consideradas o primeiro grande momento de competição de discursos de um seminário legislativo. Isso porque os componentes de cada CTI passam a contar, nessas reuniões, com a possibilidade de manifestação mais explícita das preferências dos setores a que estão vinculados. Tal competição potencializa o fluxo de informações entre os participantes, que podem se ver diante de argumentos favoráveis ou contrários aos interesses que defendem, ou até mesmo diante de novos argumentos até então imprevistos ou inesperados. O regulamento dos seminários legislativos também permite que, na fase de elaboração dos respectivos relatórios, as CTIs convidem outras pessoas de outras instituições ou da própria ALMG para colaborar com os trabalhos, o que possibilita a inclusão de novas informações no debate.

Em resumo, o principal objetivo dessa fase é a geração dos relatórios com as propostas de cada CTI, os quais constituem um produto informacional extremamente importante para a continuidade da discussão nas etapas subsequentes do seminário legislativo.

Encontros regionais

A próxima fase, também conhecida como "etapa de interiorização" do seminário legislativo, é constituída pelos encontros regionais realizados em cidades-polo de Minas Gerais e

tem por objetivo facilitar e ampliar a participação da sociedade do interior do Estado na discussão dos temas propostos.

A etapa de interiorização pode ser considerada como o primeiro momento do seminário legislativo que permite uma participação ampliada dos cidadãos que desejam apresentar demandas relativas ao tema do evento. Esses encontros regionais têm dinâmica própria, que, para evitar detalhamentos aqui desnecessários, pode ser reduzida a duas fases principais: a) as exposições e palestras de autoridades e especialistas; e b) a realização de debates nos grupos de trabalho e na plenária final do encontro.

Na primeira dessas fases, deputados e autoridades da região em que se realiza o encontro têm a oportunidade de falar para o público presente. Aos parlamentares geralmente cabe a coordenação do encontro regional e a apresentação dos objetivos e da dinâmica do seminário; as autoridades locais normalmente apresentam relatos breves sobre a situação da região em relação aos problemas debatidos, bem como sobre as ações que têm desenvolvido na área. É interessante notar, nesse ponto, que os encontros regionais, apesar de serem promovidos pela Assembleia, beneficiam também muitos prefeitos e vereadores da região onde são realizados, os quais têm a oportunidade de falar e de ouvir a população local. Quando tal oportunidade ultrapassa o mero jogo de cena político, existe a possibilidade concreta de haver uma troca de informações entre os políticos e a população da região. Além disso, ainda na primeira fase de cada encontro regional, especialistas – geralmente técnicos do governo estadual ou pesquisadores acadêmicos – são convidados a proferir palestras sobre temas pertinentes ao evento, apresentando aos participantes informações que, em seu conjunto, auxiliam na definição de um diagnóstico sobre os assuntos debatidos. Como os palestrantes são especialistas, é razoável supor que, em condições ideais, as informações apresentadas em suas exposições, aliadas àquelas apresentadas pelas autoridades presentes, tenham o potencial de contribuir para a redução da assimetria informacional e para o incremento dos níveis de *accountability* dos cidadãos em relação às ações estatais naquela área.

A segunda fase da interiorização corresponde aos debates realizados no âmbito dos grupos de trabalho e da plenária final do encontro regional. Nessas oportunidades, os participantes discutem e votam um documento-base, elaborado a partir dos relatórios produzidos pelas CTIs na etapa anterior, os quais são enriquecidos com novas sugestões, gerando um novo relatório de propostas. Tal fato demonstra o potencial dos encontros regionais para o incremento dos níveis de informação que subsidiarão a etapa final do seminário. Isso porque são essas propostas que constituirão a base para as discussões da fase de encerramento do evento, em Belo Horizonte, e para a redação do que pode ser considerado a principal fonte de informação decorrente do seminário: o documento final, que servirá para orientar ações legislativas e executivas na área que constituiu o objeto dos debates. Vale destacar ainda que, conforme o regulamento do evento, em cada reunião de interiorização são eleitos representantes regionais, que terão direito a voz e a voto na etapa final do seminário legislativo.

Etapa final

A etapa final de um seminário legislativo geralmente abrange um período de três dias, é realizada na sede da ALMG e tem a seguinte dinâmica: os dois primeiros dias são dedicados à realização das reuniões plenárias parciais, pela manhã; e às reuniões dos grupos de trabalho, à tarde; no último dia, pela manhã, realiza-se a reunião plenária final do evento.

As reuniões plenárias parciais são caracterizadas por apresentações e palestras sobre os temas do seminário, realizadas por autoridades e especialistas, seguidas de debates com o público presente. Nessas ocasiões, são apresentadas aos participantes informações conjunturais com o objetivo de traçar um panorama da situação do Estado em relação ao tema em debate. Tal dinâmica tem o potencial de produzir o incremento dos graus de informação dos participantes, propiciando-lhes melhores condições para uma participação mais esclarecida nos debates dos grupos de trabalho, na fase seguinte. Isso porque as informações apresentadas por autoridades e especialistas podem propiciar, respectivamente,

tanto a ampliação dos níveis de *accountability* em relação às ações estatais diante dos problemas discutidos como a redução dos níveis de assimetria informacional que caracteriza a discussão pública de temas complexos.

A exemplo do que ocorre nos encontros regionais, na etapa final do seminário legislativo, após as apresentações e palestras de autoridades e especialistas nas plenárias parciais, os participantes são distribuídos em grupos de trabalho formados com base em cada tema do evento. No entanto, diferentemente do que ocorre nos grupos de trabalho da etapa de interiorização, em que o principal objetivo é reunir propostas da sociedade das diversas regiões do Estado para o aperfeiçoamento dos relatórios produzidos pelas Comissões Técnicas Interinstitucionais, os participantes dos grupos de trabalho da etapa final enfrentam o desafio de analisar toda a informação produzida e reunida nas etapas anteriores do evento e, com base nessa análise, elaborar os relatórios que serão objeto de deliberação na plenária final (cada grupo de trabalho deve elaborar seu respectivo relatório, de acordo com o tema sob sua responsabilidade).

A sessão plenária final de um seminário legislativo destina-se à discussão e aprovação do documento final do evento e à eleição de sua comissão de representação, a qual é a responsável pelo acompanhamento e pela avaliação, junto à Assembleia Legislativa e a outros órgãos do Estado, da implementação institucional das propostas finais aprovadas pelos participantes.

Nesse momento, há um compartilhamento das informações contidas nas propostas elaboradas na fase anterior por meio da apresentação ao conjunto dos participantes da plenária final dos relatórios aprovados em cada grupo de trabalho. Depois dessa apresentação, as propostas são numeradas sequencialmente e passam a compor uma minuta de documento final, que será submetida a discussão, votação e aprovação. A plenária final é a instância máxima do seminário legislativo, sendo soberana para aprovar, reprovar, alterar, aglutinar ou suprimir propostas aprovadas pelos grupos de trabalho. Ultimamente, o regulamento desses eventos tem exigido que os

participantes indiquem, no documento final, quais são as propostas que consideram prioritárias.

A etapa final constitui, pois, o auge do seminário legislativo, porque é o momento decisivo em que os participantes enfrentam o desafio de consolidar, via deliberação política, as preferências manifestadas pelas informações reunidas nas etapas anteriores do evento. Tal desafio envolve, ainda, a aglutinação de preferências e informações novas, que podem ser apresentadas durante a própria fase final do seminário.

Implementação das propostas

O seminário legislativo propriamente dito, como evento deliberativo, termina com a aprovação do documento final e a eleição da comissão de representação. No entanto, o momento subsequente constitui uma etapa tão importante quanto o próprio seminário em si, pois envolve a realização de ações efetivas em prol da implementação das preferências dos cidadãos manifestadas durante o processo deliberativo e sintetizadas no documento final do evento. Afinal, não levar em conta os resultados do debate pode fazer com que a ALMG perca credibilidade, uma vez que os participantes poderão considerar que suas discussões foram inócuas.

Conforme previsto na norma da ALMG que dispõe sobre a organização e a realização de seminários legislativos, uma vez aprovado pela plenária final, o documento final do evento deve ser recebido pela Mesa da Assembleia, por intermédio de seu presidente, e posteriormente encaminhado à comissão permanente da Casa, detentora da competência para apreciar a matéria. Essa comissão deve analisar as propostas aprovadas, para dar àquelas sujeitas à elaboração legislativa a adequada tramitação. A mesma norma também prevê que a Mesa da Assembleia encaminhe às diversas esferas e aos órgãos do governo informações acerca das expectativas e demandas atinentes ao seu nível de atuação manifestadas pelos participantes no relatório final do evento.

Diante do que se expôs até aqui, é possível concluir que, idealmente e em linhas gerais, eventos dessa natureza devem privilegiar pelo menos dois momentos importantes no que diz respeito à obtenção e ao fornecimento mútuos de informações entre o poder público e a sociedade. O primeiro momento seria constituído pelo evento em si, considerado como um todo, em que o intercâmbio de informações entre os diversos atores discursivos que tomam parte dos debates termina por gerar um repositório informacional, que reflete e sintetiza o conjunto das preferências mais intensamente manifestadas no decorrer do processo.

O segundo momento importante começaria logo após o encerramento do evento propriamente dito e seria caracterizado pelo comprometimento do poder público – no caso representado pela ALMG –, com a preservação dos ganhos informacionais do debate e, especialmente, com a disseminação de informações que propiciem o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas pelos participantes de um seminário legislativo. Tratar-se-ia de uma espécie de *accountability* dos resultados do evento.

Numa organização como a Assembleia Legislativa, em que a informação é, ao mesmo tempo, o principal insumo para o desenvolvimento de suas atividades e também o principal produto decorrente de suas ações institucionais, essas questões assumem uma dimensão ainda maior. A avaliação global dos seminários legislativos promovidos pela ALMG é bastante positiva, o que demonstra que, de um modo geral, a instituição tem acertado na realização desses eventos. Assim, é possível afirmar que o primeiro momento mencionado tem acontecido de forma a estimular a circulação e a geração de informações entre os cidadãos participantes e os representantes estatais que se dispõem a enfrentar um processo complexo de discussão de temas públicos. Tanto que, nessas ocasiões, a Assembleia de Minas consegue reunir uma série de informações preciosas – consolidadas no documento final de cada evento – que podem ser utilizadas tanto em iniciativas

legislativas próprias quanto para subsidiar a ação de outros órgãos governamentais.

Entretanto, há que se fazer uma ressalva em relação ao segundo momento. Isso porque a pesquisa realizada para subsidiar a elaboração deste artigo demonstrou que, geral e historicamente, após o encerramento dos seminários legislativos não tem havido um esforço institucional da ALMG, no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre os resultados práticos desses eventos e nem sobre eventuais ações desenvolvidas para tentar garantir a implementação das propostas oriundas dos debates realizados. Tais informações, quando existem, estão dispersas em fontes informativas distintas, o que dificulta a localização delas pelo cidadão interessado no assunto. Essa situação cria "zonas de opacidade,"[14] caracterizadas pela escassez, insuficiência ou ausência de informações oficiais, objetivas e facilmente acessíveis, que permitam à sociedade o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas nos seminários. Acredita-se que a ALMG, como responsável pela realização desses eventos, deveria também assumir a responsabilidade institucional da elaboração e divulgação de informações que promovessem essa "prestação de contas" perante os participantes dos seminários em particular e a sociedade mineira em geral.[15]

[14] Ver JARDIM, 1999.

[15] As observações e conclusões deste trabalho levam em consideração os seminários legislativos realizados pela ALMG até 2006. Deve-se reconhecer, no entanto, que a partir do Seminário "Minas de Minas", realizado em 2008 com o objetivo de discutir a política minerária estadual, é possível perceber a existência de uma nova diretriz institucional, em implementação, no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre os resultados práticos do evento (Cf., por exemplo, as informações existentes em http://www.almg.gov.br/eventos/hot_minas-de-minas/index.asp?idbox=-MinasdeMinas – acesso em 16/9/2009).

Considerações finais

Em linhas gerais, é possível concluir que a implementação, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de mecanismos de incentivo à participação política estimula a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de assimetria informacional e ampliar o nível de *accountability* da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes tenham competência informacional para lidar com temas públicos complexos.

Nesse sentido, os seminários legislativos podem ser considerados fóruns de participação e deliberação política que propiciam a troca de conteúdos dotados de significados ou, em outras palavras, espaços onde se estabelece um fluxo

informacional de duplo sentido entre o Legislativo estadual e o conjunto de participantes do debate (para facilitar a compreensão da argumentação que se segue, esse fluxo será designado pela letra A).

Na primeira direção do fluxo A, a implementação, pela ALMG, de um mecanismo de incentivo à participação política constitui uma oportunidade privilegiada para a reunião, por parte do Poder Legislativo, de informações sobre os anseios dos cidadãos em relação à questão debatida que se encontram dispersas pela sociedade. Isso porque o evento permite que os cidadãos e entidades que se dispõem a participar expressem suas preferências sobre temas cruciais de política pública. Essas preferências traduzem os desejos e expectativas dos diversos segmentos sociais participantes em relação aos resultados das ações dos poderes estatais, constituindo por isso valiosa fonte informativa de subsídio à atuação dos membros do Legislativo e também dos agentes dos demais Poderes.

Na segunda direção do fluxo A, a aproximação entre a ALMG e a sociedade, proporcionada pela institucionalização de um canal de participação direta da população na arena parlamentar, constitui uma oportunidade para que o poder público forneça aos participantes informações relevantes acerca dos temas em debate. Com efeito, um seminário legislativo é uma ocasião privilegiada também porque os cidadãos e entidades que dele participam recebem da ALMG e de outros órgãos públicos informações sobre os resultados (e, em alguns momentos, sobre as deficiências) da ação estatal na área debatida, aumentando os níveis de *accountability* em relação aos temas que são objeto de deliberação.

Uma análise mais detida revela ainda a ocorrência de um segundo fluxo informacional no âmbito desses espaços deliberativos (ora designado pela letra B), pois os seminários legislativos propiciam oportunidades de troca de informações entre os próprios segmentos sociais participantes, por meio da discussão e da interação face a face ocorridas nas diversas etapas desses eventos. Entretanto, é importante distinguir o fluxo A do fluxo B. O primeiro é bidirecional, tendo a Assembleia como instituição em um polo e o conjunto de

participantes em outro. Já o fluxo B é multidirecional, no qual cada participante potencialmente constitui um ponto de conexão de uma rede de informações. Os resultados das interações ocorridos no interior dessa rede interferem diretamente na natureza das informações fornecidas pelo conjunto de participantes à ALMG, no âmbito do fluxo A.

Pode-se afirmar que, em razão da quantidade e da qualidade das informações recebidas e fornecidas pelos participantes no âmbito dos dois fluxos, os seminários legislativos contribuem para a redução da assimetria informacional, que desfavorece os cidadãos em sua relação com as instituições estatais e também em relação a seus próprios pares. Além disso, a troca argumentativa que ocorre durante os debates geralmente faz com que o conjunto de participantes de um seminário legislativo desenvolva ou aprimore sua competência informacional para a obtenção de informações que permitam a formulação de opiniões bem fundamentadas sobre temas públicos complexos. Além da motivação para a busca de informações, tal competência é demonstrada também pela capacidade de raciocínio conjunto, ou seja, pela habilidade de decifrar, compreender, assimilar e sintetizar a carga informativa resultante da competição de discursos na deliberação, de forma a modificar ou complementar a base informativa inicial. O documento final de um seminário legislativo, que contém as propostas aprovadas pelos participantes, é o principal produto desse esforço e serve de base para uma elaboração legislativa mais próxima dos anseios e preferências manifestados pela sociedade em relação ao tema debatido.

Diante disso, é possível afirmar que, em geral, os seminários legislativos são mecanismos que propiciam a ampliação da quantidade e da qualidade da informação que a ALMG tem sobre as preferências e demandas dos participantes da deliberação. É possível afirmar também que, em linhas gerais, esses eventos propiciam avanços no que se refere à redução da assimetria informacional e ao aumento dos níveis de *accountability* do processo democrático, ainda que a "prestação de contas" efetuada pelos representantes de órgãos

estatais durante as etapas de um seminário legislativo apresente uma tendência à superficialidade.

Entretanto, dois aspectos observados em alguns seminários legislativos merecem ser ressaltados e devem ser objeto de atenção por parte da ALMG, pois certamente exercem algum impacto inesperado sobre os ritmos de construção da cidadania e de fortalecimento da democracia em Minas Gerais: a) a escassez de informações acerca dos resultados práticos do evento; e b) a dispersão dos conteúdos gerados durante o próprio seminário legislativo.[16] No primeiro caso, a ausência ou a dificuldade de obtenção de informações acerca dos desdobramentos desses eventos cria sérios obstáculos para a verificação da relação entre o conteúdo dos debates e o conteúdo das eventuais normas jurídicas ou políticas públicas decorrentes da deliberação, podendo comprometer ainda a transparência das ações do Estado perante os cidadãos e fazer com que eles pensem que tenha sido vão todo o seu esforço de participação. No segundo caso, a dispersão da informação reunida pode gerar um subaproveitamento dos ganhos da deliberação, com impactos negativos no grau de absorção e de efetiva utilização, tanto pela ALMG quanto pelos participantes, das informações colhidas e compartilhadas no processo de interlocução entre Legislativo e sociedade. Além disso, tal dispersão pode interromper o adequado suprimento de informações para estimular e subsidiar a continuidade do debate em outros fóruns ou espaços participativos.

[16] A mencionada dispersão refere-se à não existência de um repositório único (ou de repositórios integrados), por meio do qual o cidadão possa acessar e recuperar conteúdos de seu interesse abordados durante os debates de um seminário legislativo.

Ainda assim, do ponto de vista informacional, talvez o grande mérito dos seminários legislativos realizados pela Assembleia de Minas está em seu potencial para promover a diversificação tanto da informação que o Parlamento recebe da sociedade, propiciando uma maior aproximação entre esta e o poder público, quanto da informação que chega aos cidadãos participantes, auxiliando-os na formulação de uma compreensão mais adequada dos temas públicos e de seu papel no processo democrático. Afinal, em processos deliberativos complexos quase sempre estão em jogo opiniões e interesses distintos e, por vezes, conflitantes. Nesse sentido, fóruns participativos constituem uma alternativa razoável para a reunião e o confronto de informações que, em última instância,

espelham as visões de mundo de cada um dos lados do debate, com potenciais reflexos positivos na elaboração legislativa a partir da discussão de temas públicos com os segmentos sociais envolvidos.

Finalizando este artigo, há que se ressaltar que eventos políticos abertos à participação e à manifestação da sociedade ainda podem ser considerados raros no cenário político brasileiro, especialmente no âmbito das casas legislativas. Nesse sentido, as iniciativas de aproximação com a sociedade adotadas por parte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ainda que careçam de alguns ajustes ou aperfeiçoamentos, são dignas de nota. Exatamente porque a democracia se fundamenta na soberania dos cidadãos, é preciso que se criem mais canais para que esses forneçam aos parlamentos das três esferas de governo informações sobre suas expectativas e preferências para que os representantes ajam – e, se necessário, criem leis e políticas – no sentido de atender aos melhores interesses da sociedade em geral, e não apenas aos de uma minoria. Além de receber informações dos cidadãos, o Legislativo também pode aproveitar esses canais para fornecer informações sobre suas ações à sociedade, reduzindo a assimetria informacional e ampliando os níveis de *accountability* da ordem democrática. Em outras palavras, o desenvolvimento de ações institucionais de interlocução entre as casas legislativas e os grupos organizados de cidadãos pode contribuir para o fortalecimento, por meio da difusão de informações, dos mecanismos de controle social sobre o poder público e para o aprimoramento da cultura política da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. *In*: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 306 p.

ASSIS, Luiz Fernandes de. *Educando para a cidadania*: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1994, 29 p.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996, 168 p.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, 2004, p. 703-728.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 5ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988, 179 p.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, nº 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COSTA, Cláudia Sampaio. Construção coletiva: interiorização faz parte do esforço de interlocução com a sociedade e de fortalecimento da democracia. *Revista do Legislativo*, nº 39, p. 58-65, jan./dez. 2005.

DAHL, Robert A. *Poliarquia:* participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997, 234 p.

GUANTER, José Maria Desantes. *La información como derecho*. Madrid: Ed. Nacional, 1974. 382 p.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 2, nº 3, p. 105-121, jan./jun. 1995.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil*: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999, 239 p.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura.* São Paulo: Ed. 34, 1999, 264 p.

MAIA, Rousiley. Redes cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. *In*: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política*: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, p. 46-72.

MIRANDA, Silvânia Vieira. Identificando competências informacionais. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, nº 2, p.112-122, mai./ago. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, nº 44, p. 27-54, 1998.

PRATA, Nilson Vidal. *Informação e democracia deliberativa*: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. *O Estado e o cidadão*. Artigo apresentado no Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, mar. 1998.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. *Poder Legislativo e conhecimento*: rumo a um sistema municipal de informação. Belo Horizonte, 2005, 20 p. Não publicado.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 239-254.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-238.

PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA DA INTERATIVIDADE NA MÍDIA LEGISLATIVA: O CASO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS*
CRISTIANE BRUM BERNARDES*
MARIA CLARICE DIAS*

Resumo: O artigo analisa, do ponto de vista sociopolítico, os instrumentos de interatividade criados pelo sistema de comunicação da Câmara dos Deputados. O pressuposto é que a interatividade é condição para o êxito de qualquer sistema público de informação, visto que a captação e o atendimento satisfatório das demandas do cidadão são requisitos para que qualquer sistema de informação seja considerado público, e não apenas estatal. A comunicação pública, em linhas gerais, é aquela que se volta para o interesse público, não só ao oferecer informações, mas sobretudo ao captar e atender às demandas desse mesmo público. A análise encontra respaldo na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, principalmente no que se refere aos conceitos de mundo vivido e do mundo sistêmico e suas práticas sociais correlatas: agir estratégico e agir comunicativo. Dessa perspectiva, analisa-se até que ponto os mecanismos de interatividade em estudo exercem função meramente burocrática (agir estratégico) ou incentivam a participação efetiva dos receptores (ação comunicativa e comunicação pública) e fortalecem a representação política (ação política).

Palavras-chave: interatividade e política; ação comunicativa e interatividade; interatividade e comunicação pública.

* Os autores são jornalistas concursados da Câmara dos Deputados e participam do projeto integrado de pesquisa "Ações de comunicação da Câmara dos Deputados para a promoção da democracia e participação popular", filiado à linha de pesquisa "Cidadania e práticas democráticas de representação e participação política" do Programa de Pós-Graduação em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados.

Abstract: The article analyzes, from a sociopolitical point of view, interactivity instruments created by the system of communication of Brazilian Chamber of Deputies. It assumes that interactivity is a condition for the success of any public system of information, since the identification of demands of citizenry and their satisfactory fulfillment is a requirement to any system of information that could be considered public, and not only institutional. Public communication, in general lines, focuses on public interest, not only by offering information, but mainly by collecting and meeting the demands of this public. The analysis finds endorsement in the Habermas Theory of the Communicative Action, especially the concepts of lived and systemic world and their related social practices - strategic action and communicative action. From this perspective, it analyzes if the mechanisms of interactivity exert mere bureaucratic function (strategic action) or stimulate the effective participation of the receivers (communicative action and public communication) and fortify the political representation (political action).

Key words: interactivity; communicative action; public communication.

Introdução

Na teoria política clássica, a interatividade é a base da ação política, ideia que sustentou o primeiro modelo de prática de cidadania e de democracia, como relata Hannah Arendt em *A Condição Humana*. Os debates públicos constituíram a atividade emblemática da interatividade (inter + ação = ação entre pares), cujo auge ocorreu no período de 470 a 400 aC, com a atuação de Sócrates, que tinha o hábito de debater e dialogar com as pessoas de sua cidade, desde a juventude. Em seu método, chamado de maiêutica, ele tendia a despojar seus discípulos da falsa ilusão do saber, ao fragilizar a vaidade de seu interlocutor, permitindo, assim, que o aprendiz de filósofo estivesse mais livre de falsas crenças e mais suscetível de extrair a verdade lógica que também estava dentro de si.

PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA DA INTERATIVIDADE NA MÍDIA LEGISLATIVA: O CASO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sendo filho de uma parteira e de um escultor, Sócrates costumava comparar a sua atividade com a de trazer ao mundo a verdade que há dentro de cada um. Metaforicamente, as ideias filosóficas passavam primeiro por um "parto" intelectual e depois eram esculpidas pelo debate público. Ele costumava repetir que não ensinava nada, apenas ajudava as pessoas a tirar de si mesmas opiniões próprias e limpas de falsos valores e julgamentos. A maiêutica, o método criado por Sócrates, consistia no momento do "parto" intelectual da procura da verdade no interior do homem. "É o método que consiste em parir ideias complexas a partir de perguntas simples e articuladas dentro de um contexto", afirmava. Em seu método, ao iniciar uma conversa, Sócrates sempre adotava a posição de uma pessoa ignorante, que apenas "sabe que nada sabe". Essa postura, a seu ver, intensificava a interação intelectual, pois permitia ao interlocutor a oportunidade de expressar suas ideias, sem a postura cautelosa de quem imagina estar diante de um sábio.

Ao analisar a esfera pública grega, com destaque para a relevância da ação política, Hannah Arendt ressalta essa esfera pública como espaço de aparência (visibilidade) e de reconhecimento público, consequência do exercício da singularidade humana, pelo uso público da razão. Nesse contexto, a competência comunicativa era fundamental, visto que a cidadania estava diretamente ligada à livre expressão da opinião e à capacidade para compreender os demais cidadãos. Portanto, a igualdade de condições de comunicação era basilar para que houvesse relação entre iguais: condição para a livre expressão da opinião, já que a hierarquia, segundo essa visão, anula as possibilidades de diálogo e impede a isegoria (igualdade de condições de expressão).

Os debates democratizaram as opiniões, pois passaram a substituir a transmissão autoritária de opiniões, herança do pensamento mítico. Os debates fazem parte do momento de tentativa de superação dos grilhões fatalistas da vontade dos deuses, os quais determinavam o destino humano. Com o desenvolvimento do pensamento racional, surge a Filosofia, fruto da vontade humana de construir explicações sobre sua

própria existência. A Filosofia, contudo, não surgiu de uma ruptura total com o pensamento mítico, mas originou-se do interior do próprio conhecimento mágico, como tentativa de elaborar novas ordens de explicação para a existência humana (Gracioso, 2007, p. 15).

Nesse processo, os debates foram decisivos. Além disso, pelos debates, a razão emancipou-se da mitologia e permitiu uma ação política livre, racional e democrática. Dessa forma, o saber passa a ser visto como resultado da discussão pública e interativa, e não mais dos oráculos realizados pelos sacerdotes a portas fechadas. "A pura contemplação da verdade é exercitada em praça pública e vista como o momento supremo do homem, sendo a fonte da verdadeira felicidade" (Souza, 2007, p. 28). Assim, a ágora transforma-se no coração da pólis, para onde se dirigem os sábios, poetas e os primeiros filósofos.

Ainda sob a perspectiva da Filosofia Política, a interatividade está diretamente associada à utopia emblemática da modernidade, que é a tecnologia. Segundo Agnes Heller (2002), independentemente do ponto de vista, os discursos sociais e políticos remetem à relação do ser humano com a diversidade de aparatos tecnológicos: "Qualquer coisa que falamos está sempre relacionada à tecnologia", reforça a autora. Ela acrescenta que, no contexto da sociedade moderna, a tecnologia tornou-se um equipamento social onipresente e ambíguo: "Em determinado momento, a tecnologia e as máquinas são vistas como algo maravilhoso; em outro, essa mesma tecnologia e suas máquinas devem ser destruídas" (Heller, 2002, p. 46).

O dilema também permeia a discussão sobre interatividade. A cada momento surgem novas ferramentas de interação dos veículos formais de comunicação com o público. Entretanto, a crescente evolução nunca leva à satisfação plena, conforme analisa Guimarães (2004). Ao mesmo tempo em que a tecnofilia se torna central na sociedade, com novas possibilidades de interatividade, aumentam o individualismo, as relações anônimas, o consumismo de novas tecnologias pelo

simples fato de serem recentes. Nessa concepção, reforça-se o postulado de Postman (1994) de que o ser humano, nesse cenário da utopia tecnológica da modernidade, cada vez mais, tende a ser uma peça da engrenagem tecnossocial, ou seja, tende à reificação e à alienação, como previra Karl Marx, em *O Capital*. Assim, o homem moderno, vítima do tecnopólio e do fetiche dessas novas mercadorias, tende cada vez mais a tornar-se uma ferramenta das máquinas que ele próprio produz.

Seja como instrumento de ampliação da participação política, seja como mecanismo de fetiche tecnológico, a interatividade faz parte do cotidiano social no início do século XXI. No Brasil, onde o acesso da maioria da população às ferramentas tecnológicas ainda é bastante limitado economicamente, alguns órgãos públicos apostam na interatividade como opção de contato com a população, espalhada por um enorme território e sem acesso efetivo ao centro do poder.

Nesse panorama, é essencial analisar essas formas de interação da sociedade com o poder, seja o Estado ou o governo, para apontar os problemas, limites e avanços dessas práticas. Neste artigo, procedemos a uma descrição minuciosa dos instrumentos de interatividade adotados pela Câmara dos Deputados, instância do poder público destinada à representação do povo brasileiro no Estado. Em seguida, analisamos as características de cada ferramenta e seu papel para a ampliação da participação política no Brasil. Antes, porém, fazemos uma breve retomada de alguns conceitos de Jürgen Habermas, para nortear nossa observação.

Interatividade vivida e sistêmica

Uma contribuição expressiva para o entendimento da interatividade no mundo contemporâneo são os conceitos de *ação comunicativa* e *ação instrumental*, de Jürgen Habermas, que integram sua Teoria da Ação Comunicativa. Sob essa perspectiva teórica, a interatividade pode ser considerada agente do *mundo sistêmico,* entendido por Habermas como a esfera da sociedade que compreende o universo das relações normativas e regulamentadas, resultantes do modelo de

sociedade contratual. Em contraposição, o autor compreende o *mundo vivido* como a esfera que contribui para manter a identidade social e cultural dos indivíduos e das comunidades, ao favorecer o compartilhamento de valores, a livre expressão de ideias, a comunicação de natureza mais participativa e menos instrumental.

De forma mais detalhada, o *mundo sistêmico* pode ser entendido como a esfera da ação instrumental, planejada, estratégica, regida por uma racionalidade determinada, o que implica um modelo de comunicação igualmente estratégica e instrumental, ou seja, voltada para fins e objetivos específicos e predeterminados. Toda ação e toda comunicação no âmbito do *mundo sistêmico* são pautadas por mecanismos burocráticos que limitam e controlam as decisões voluntárias, as manifestações espontâneas dos indivíduos e da livre expressão do pensamento e da opinião. Tudo deve ser orientado para os fins e objetivos almejados, de acordo com a filosofia da empresa que administra os sistemas interativos, a exemplo das enquetes realizadas nos sites institucionais e dos e-mails disponíveis para comentários e dúvidas do público (nem sempre respondidos).

O *mundo da vida*, de forma mais minuciosa, compreende três elementos estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. O primeiro é entendido por Habermas como o acervo de saberes acumulado historicamente, em que os participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender algo do mundo. O segundo é concebido como um sistema composto de ordenações legítimas, mediante as quais os participantes dos processos interativos regulam sua forma de participação e pertencimento a grupos sociais e instituições. Já o terceiro, caracterizado pela personalidade, é traduzido pela competência nos processos que possibilitam a um sujeito ter linguagem e ação, que o habilitam a fazer parte de processos de entendimento e compartilhamento de signos, além de afirmar neles sua própria identidade (Habermas, 1987).

Habermas é criticado por apresentar o *sistêmico* e o *vivido* como dimensões separadas da sociedade (Ingram, 1994), mas, na realidade, essa crítica é improcedente. O que

ele fez, de fato, foi uma caracterização individualizada de cada esfera, para fins meramente explicativos. Implicitamente, está sugerido um ponto de vista de integração de ambas as esferas, como modelo ideal para o funcionamento da sociedade. Uma demonstração dessa visão está na crítica que Habermas apresenta ao fenômeno que ele denomina de "colonização" do *vivido* pelo *sistêmico.*

Essa "colonização", a seu ver, decorre do fato de que os espaços mais livres e espontâneos da sociedade, mais precisamente da esfera cultural, estão cada vez mais invadidos pela lógica normativa e regulamentar do *mundo sistêmico*, a exemplo dos instrumentos de interatividade presentes nos sites institucionais. Em outras palavras, isso significa a burocratização da vida pública. Para exprimir sua opinião, o cidadão, na maioria das vezes, é obrigado a fazer um cadastro e responder a questões predeterminadas, em forma de enquete, de acordo com os interesses da instituição. Isso limita as formas espontâneas de participação popular, as quais estão, de forma crescente, sendo regulamentadas. Isso é consequência da aceleração do sistema de colonização do mundo da vida, processo no qual "o mundo vivo se reduz gradualmente a um satélite do sistema", como produto direto da racionalização administrativa (Ingram, 1994, p. 167).

O tempo e o lugar em que esses momentos da vida cotidiana acontecem estão sempre mais subordinados a padrões normativos. Está ocorrendo uma redução progressiva da espontaneidade, da naturalidade e da informalidade das relações humanas, sociais, comunitárias e interindividuais. Essa dissociação é uma característica da modernidade. Como salienta Ingram (1994), nas sociedades menos desenvolvidas, a exemplo daquelas regidas pelos padrões de parentesco, não havia separação entre o *vivido* e o *sistêmico.* Consequentemente, a interatividade era decorrência da sociabilidade, o que não significava ausência de regras e normas. Só que os elementos normativos dessas sociedades eram regidos pelo princípio sociológico de desiderabilidade social, entendido por Durkheim (1983) como desejo comum, um reconhecimento comunitário

de que tais regras eram desejáveis e necessárias – para o bem de todos.

Assim, as regras e normas sociais funcionavam como uma espécie de "cimento social" que favorecia a coesão entre os indivíduos e grupos. Um exemplo disso, muito destacado pelo pensamento durkheiminiano, é a religião, que pode ser situada no âmbito do *vivido*, por resultar de um claro processo de compartilhamento de sentidos, atrelado a uma rede comunicativa, tecida com base em um acervo de conhecimentos preexistentes, transmitidos pela cultura e pela linguagem (Ingram, 1994). Além disso, as normas religiosas eram regidas pelo princípio de desiderabilidade. Isso significa que os próprios fiéis desejavam a existência dessas regras e as viam como algo útil e necessário à vida religiosa.

O que podemos depreender de tal concepção é que o *mundo sistêmico* constitui resultante histórica do *mundo vivido*, ou seja, o primeiro desenvolve-se a partir do segundo, à medida que a sociedade vai se tornando mais complexa e exigindo formas mais rigorosas de controle da ação social. O grupo deixa de ser a referência. O indivíduo é que se torna o eixo da ação social, como salienta Weber (1983). Esse novo padrão de comportamento passa a requerer mecanismos normativos diferenciados, acarretando o aparecimento de diversos elementos para "administrar" a ação humana na sociedade.

O surgimento da burocracia é apontado por Weber como resultado desse processo. A burocracia é uma das figuras mais emblemáticas do *mundo sistêmico*. Mas tudo isso vai ocorrendo como um processo orgânico de desenvolvimento da sociedade moderna e da democracia. O problema apontado por Habermas é que esse processo desencadeou a primazia do *sistêmico*, que, por sua vez, traz como consequência o enfraquecimento das manifestações do *mundo vivido*. Com isso, reduz-se o espaço de liberdade, autonomia e importância. Tanto é que os profissionais de comunicação, de modo geral, eram considerados profissionais da cultura. Mas, nas últimas décadas, essa visão perdeu força, em virtude da crescente racionalização e adoção de modelos e mecanismos estratégicos.

Por outro lado, essa categoria profissional detém o poder simbólico para reverter esse quadro e engajar-se no processo inverso, ou seja, o de "descolonização" do *mundo vivido*. Ao adotar uma linha de conhecimento de natureza menos instrumental e mais histórico-hermenêutica, ou seja, autorreflexiva e autoquestionadora, pode contribuir para o impulso emancipatório do conhecimento, inclusive no âmbito profissional. A competência comunicativa dos profissionais de comunicação pode, então, tornar-se um meio para facilitar a interação social, e não apenas fazer mediação entre a organização e seus públicos.

Ação comunicativa é entendida, aqui, sob duas perspectivas. Na primeira, é vista como um mecanismo de interpretação por meio do qual se reproduz o saber cultural. A segunda compreende a forma pela qual os atores sociais, ao se entenderem sobre algo no mundo, participam simultaneamente em interações através das quais desenvolvem, confirmam e renovam seu pertencimento aos grupos sociais e à sua própria identidade (Teixeira, 1996).

Toda essa reflexão conduz ao debate sobre cidadania, tema tão premente no cenário social brasileiro e tão oportuno para a discussão sobre o papel do profissional de comunicação neste mundo social globalizado. Entende-se cidadania, aqui, como dois elementos fundamentais: a ideia de indivíduo, de particularidade; e a de regras gerais e universais, ou seja, um sistema de leis que vale para todos os cidadãos em qualquer espaço social (Da Matta, 1987).

Essa noção de cidadania implica a confluência entre público e privado, isto é, o espaço da cidadania se constrói na intersecção entre interesses públicos e privados, de tal modo que nenhuma dessas esferas seja negligenciada. Para o pleno exercício da cidadania é necessário, portanto, que haja harmonia entre as duas esferas, o que implica a relação não dicotômica de usuários de serviços públicos de informação *versus* cidadão. Vale ressaltar que, no atual contexto organizacional, essas duas concepções são apresentadas como se fossem elementos distintos e isolados, quando, na realidade, a cidada-

nia não se reduz a elementos, aspectos ou momentos específicos da vida dos indivíduos. Antes de tratar o indivíduo como usuário ou receptor de informação, deve-se lembrar de que ele é um cidadão.

Seu estatuto de cidadão não se altera em função do seu papel momentâneo. Quando compra, quando se diverte, viaja, lê, estuda, vai ao cinema, a um espetáculo ou ao *shopping*, quando está em casa ou em qualquer outra situação, ele nunca deixa de ser cidadão. Cidadania é algo mais amplo do que os conceitos que estamos acostumados a receber pela mídia, que sempre a trata de forma episódica e fragmentada (Barros, 1995).

Estragégias de interatividade da Câmara

Com base nas perspectivas teóricas acima delineadas, é que são analisados os instrumentos de interatividade criados pelo sistema de comunicação da Câmara dos Deputados, com ênfase para o pressuposto de que a interatividade é condição para o êxito de qualquer sistema público de informação, visto que a captação e o atendimento satisfatório das demandas do cidadão são requisitos para que qualquer sistema de informação seja considerado público, e não apenas estatal. Essa concepção de valorização das ferramentas de interatividade tornou-se uma das prioridades da gestão estratégica da informação pela Câmara nos últimos anos.

Devido aos esforços institucionais nesse sentido, o portal da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br) é, entre todos os parlamentos da América do Sul, o que apresenta maior grau de interatividade com o público, segundo um estudo realizado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Conduzida por Sérgio Braga (2008), a pesquisa analisou a informatização dos órgãos legislativos no continente. Ao mapear os mecanismos criados para permitir a "comunicação vertical" com a opinião pública, Braga constatou que o portal da Câmara cumpre 94% dos critérios estabelecidos para medir o grau de interatividade dos portais analisados (são considerados mais de 200 itens). Na avaliação global do grau de informatização dos legislativos, o

portal da Câmara também ficou em primeiro, com 95,3%, seguido do Congresso do Peru, com 89%, e do Senado brasileiro, com 80,9%.

Alcançando nota máxima (100%) em navegabilidade, o portal é hoje uma referência entre os que oferecem conteúdo político. Em 2007, segundo o estudo, o site recebeu mais de 15 milhões de visitas, numa média diária de 41 mil acessos. A partir dos dados da própria Câmara, os números foram ainda mais impressionantes, pois há um crescimento na quantidade de acessos nos últimos anos. Segundo dados do Centro de Informática da Câmara (Cenin), foram realizadas 16.961 visitas diárias ao portal em 2004. Em 2005, o número subiu para 22.086; e, em 2006, alcançou a marca de 38.902.

Para o diretor do Cenin, Fernando Lima Torres (Democracia da era da interatividade – Camara.gov.br, 2008), o salto de 70% no número de acessos em 2006 é resultado dos novos serviços incorporados, como dados do Orçamento da União e pesquisas sobre deputados e cargos comissionados, além das eleições realizadas naquele ano. Fernando Torres explica que a Câmara foi credenciada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para a divulgação dos resultados das votações, o que pode ter ampliado o interesse pelo portal.

O mecanismo mais usado pelos usuários, de acordo com o diretor do Cenin, é o de acompanhamento de proposições por e-mail, que registrou 2.346.274 consultas em dezembro de 2007. Após se cadastrar, o usuário pode selecionar as proposições que deseja acompanhar para receber por e-mail informações sempre que a matéria passar por uma das instâncias do processo legislativo, como designação de relator, abertura de prazos, emendas apresentadas, votações em comissões ou no Plenário, etc. Atualmente, o sistema tem 79.662 usuários ativos. Em 2007, a média diária de mensagens com informações sobre os projetos enviadas pela Câmara aos usuários foi de 5.086.

No caso de instituições que acompanham simultaneamente um grande número de proposições, o portal torna disponível o Serviço de Integração Tecnológica da Câmara dos

Deputados (SIT-Câmara), que permite às entidades atualizar automaticamente seus sistemas de acompanhamento de informações diretamente a partir das bases de dados da instituição.

Os números revelam que há um público interessado e com possibilidade de acesso às ferramentas tecnológicas para obter informações sobre o processo legislativo e a atuação dos parlamentares. O tipo de serviço oferecido revela que, apesar da formalização dos instrumentos na internet, há uma noção, entre a burocracia especializada da Câmara, de que as informações que precisam estar disponíveis são um bem público, ou seja, algo que deve estar disponível aos cidadãos de forma direta, simples e clara.

Essa noção transparece também na adoção de diferentes ferramentas para obter opiniões e a participação pública, exemplificadas pelas ações conduzidas pela Coordenação de Relações Públicas da Câmara, ligada até abril de 2008 à Secretaria de Comunicação da Câmara (Secom). Atualmente, o setor de Relações Públicas subordina-se diretamente à Presidência da Casa. A principal ação, a Central de Comunicação Interativa, inaugurada em maio de 2004, mantém os programas mais conhecidos de interatividade da instituição: o *Disque Câmara*, que atende o cidadão pelo telefone 0800-619619, e o serviço de correio eletrônico definido pelas ferramentas *Fale Conosco* e *Fale com o Deputado*, disponíveis no portal da Câmara. O *Fale Conosco*, criado em meados de 2000, permite ao cidadão o envio de mensagens pela página da Casa e por meio do endereço eletrônico cidadao@camara.gov.br.

Uma das missões da central é propiciar a participação dos cidadãos no processo decisório da Casa, fazendo chegar aos representantes públicos (deputado e servidores) as suas legítimas manifestações; opiniões, reclamações, críticas, sugestões, etc. Percebe-se que a intenção, no uso das ferramentas tecnológicas, é possibilitar uma via de comunicação de mão dupla entre deputados e cidadãos. Isso significa não somente o envio de informações úteis para o público, mas também a atenção dos parlamentares às demandas dos cidadãos.

A Coordenação de Relações Públicas (Corep) assumiu a gestão dos serviços da Central em abril de 2003. Em 2007, foram recebidos 119.508 e-mails. Somados aos atendimentos por telefone, o serviço recebeu 539.136 mensagens em 2007. No mesmo ano, o *Disque Câmara* fez 327.987 atendimentos diretos por funcionários – são 20 atendentes em dois turnos, das 8 às 20 horas, de segunda a sexta-feira – e 91.641 atendimentos indiretos por meio da secretária eletrônica, totalizando 419.628 ligações. Desde 2004, a Central já recebeu 1.787.128 ligações pelo serviço 0800.

Segundo a chefe da Central de Comunicação Interativa, Fátima Novais de Sousa (Democracia na era da interatividade – Serviço 0800, 2008), do total dos atendimentos diretos, cerca de 70% referem-se a opiniões de cidadãos favoráveis ou contrárias a proposições que tramitam na Casa. O Projeto de Lei 5.476/01, que acaba com a cobrança da tarifa básica de telefone, foi o que mais recebeu manifestações de cidadãos brasileiros. De acordo com Fátima, desde 2004, foram registradas 1.177.345 (66% do total) manifestações pela sua aprovação, sendo 257.729 só em 2007.

Fátima de Souza explica que os principais assuntos tratados pelos cidadãos por meio da central refletem os debates no Congresso e o noticiário político. Em 2007, foram várias as manifestações: contrárias ao aumento salarial dos deputados (986), contra o envolvimento de políticos com corrupção (702), sobre o caso Renan Calheiros (346), sobre a crise aérea (453), sobre o desabamento na obra do Metrô de São Paulo (306), sobre fidelidade partidária (153), contrárias à reforma dos apartamentos funcionais (90) e sobre o caso Severino Cavalcanti (58).

Vários eleitores transmitiram também manifestações contrárias à prorrogação da CPMF; contrárias e favoráveis à PEC que efetiva servidores contratados entre 1983 e 1988; favoráveis à instituição do piso nacional para o salário dos professores; favoráveis à reforma do funcionalismo público e contra o crescimento da violência urbana. O debate sobre o reajuste dos deputados fez com que o número de mensagens

encaminhadas via e-mail saltasse de 3.810, em novembro de 2006, para 17.155 em dezembro do mesmo ano.

Somente em novembro de 2007, segundo dados do próprio setor, o *Fale Conosco* recebeu 8.257 mensagens, enquanto o *Fale com o Deputado* foi usado por 1.781 cidadãos. Em 2006, foram recebidas 92.091 mensagens pelo sistema *Fale Conosco.* As sugestões, reclamações e solicitações para se inscrever num evento ou pedir informações sobre determinado projeto, por exemplo, são encaminhadas às áreas responsáveis, para atender aos diferentes tipos de demandas previstos nos formulários virtuais e nos *links* disponíveis em todo o portal. Atualmente, são realizados, em média, 50 mil atendimentos por mês. O atendimento eletrônico representa 56%, e o pessoal – diretamente com o atendente –, 44%.

Em média, o serviço *Fale com o Deputado* é muito mais acessado. Em 2006, foram recebidas 4.739.777 mensagens, sendo que muitos deputados relatam que já aproveitaram as sugestões, críticas e denúncias dos eleitores. A título de exemplo, os deputados que mais responderam e-mails no período de setembro de 2007 a novembro de 2007 foram: Pepe Vargas (PT-RS) – 2.422; Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) – 2.509; Gorete Pereira (PR-CE) – 2.438; Regis de Oliveira (PSC-SP) – 3.161; e Marcos Medrado (PDT-BA) – 2.527.

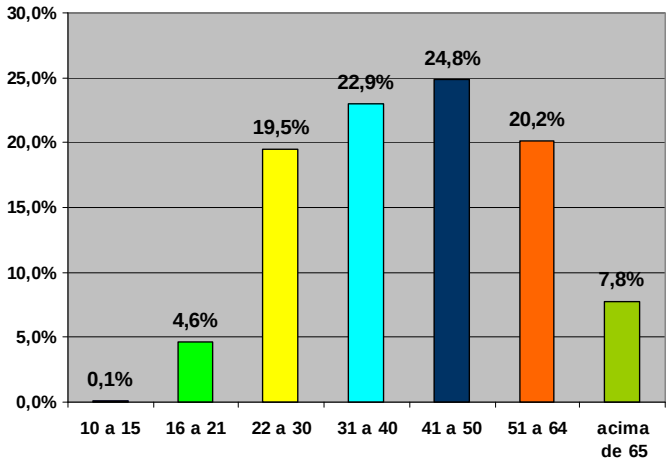
Entre os deputados que mais receberam mensagens exclusivas via telefone em 2007 estão o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, com 1.366 mensagens; Celso Russomano (PP-SP), com 379; Gonzaga Patriota (PSB-PE), com 183; Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), com 161; Clodovil Hernandes (PR-SP), com 142; e Fernando Gabeira (PV-RJ), com 134. Outros deputados bastante requisitados pelos cidadãos são Aldo Rebelo (PCdoB-SP), Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), Michel Temer (PMDB-SP), Ciro Gomes (PSB-CE), Inocêncio Oliveira (PR-PE) e Chico Alencar (PSOL-RJ).

Segundo a Corep, a maioria das ligações tem origem na região Sudeste: 55,59%. O Nordeste fica em segundo lugar, com 16,89% das ligações; enquanto o Sul responde por 16,13%; o Centro-Oeste, por 8,26%; e o Norte, por 3,14% das

ligações. São Paulo é o Estado com maior número de ligações identificadas, com 95.691 ocorrências em 2007.

É oportuno também perceber o perfil do cidadão que acessou a central em 2007. Dos usuários dos serviços, 48,13% tinham o ensino superior completo, 30,09% haviam completado o ensino médio e 11,78% cursavam faculdade ou não haviam terminado o curso superior. Do total, 54,20% das ligações e mensagens foram enviadas por mulheres, enquanto os homens foram responsáveis por 45,80% dos contatos. A grande maioria dos usuários tomou conhecimento dos serviços pela própria internet: 88,04%. Outros 6,83% foram informados da possibilidade de contato por outras pessoas e 3% ficaram sabendo desses serviços ao assistir à TV Câmara. Em relação à faixa etária, mais de 75% dos usuários têm mais de 31 anos, com grande concentração na faixa etária entre 41 e 50 anos, conforme revela o gráfico.

Gráfico por Faixa Etária



É interessante destacar que as estratégias de comunicação virtual mantidas pela Câmara dos Deputados já foram reconhecidas internacionalmente por sua utilidade. A página da

Câmara conquistou em 2006 o Prêmio iBest TOP 3 na categoria Política (Júri Popular). Em 2008, o portal foi o único destaque do Brasil na área de governo eletrônico em um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU). O *E-Government Survey 2008*, relatório da ONU que analisa o uso de ferramentas tecnológicas na prestação de serviços públicos (ONU, 2008, p. 30), ressalta as ferramentas que o site da Câmara deixa disponíveis aos cidadãos para dialogar com os seus representantes e participar diretamente de debates. O estudo explica que essa forma de participação pela *web* reforça a interação entre os cidadãos e os deputados brasileiros. "Em um país tão grande como o Brasil e com uma população geograficamente dispersa, a participação *on-line* tem proporcionado aos cidadãos maior voz na criação de políticas e leis", afirma o estudo.

Visita virtual ou real

Além das ferramentas de interatividade eletrônica, a Câmara mantém um Serviço de Visitação ao Palácio do Congresso Nacional, que serve como forma de aproximação da instituição com o público de outros Estados e do exterior que visita Brasília. O serviço começou em 1996 e, em 1998, houve uma adaptação para atender a grande demanda de interessados. As visitas monitoradas ocorrem todos os dias da semana, inclusive sábados, domingos e feriados, das 9h30 às 17 horas. É possível realizar um agendamento no Serviço de Recepção e Turismo da Coordenação de Relações Públicas, especialmente no caso de grupos, opção bastante usada pelas escolas do Distrito Federal[1]. Em 2006, a Câmara iniciou, pela internet, uma visita virtual que permite conhecer os espaços físicos mais usados pelos parlamentares e procurados pelos visitantes. Após alguns cliques de *mouse*, o visitante pode conhecer um pouco da arquitetura brasileira, com destaque para as construções de Oscar Niemeyer, e das obras de arte doadas à Câmara.

Para as crianças e o público em idade escolar, além de pais e professores, o portal *Plenarinho* é o principal canal de interação com a Câmara dos Deputados. A linguagem acessível, o conteúdo ilustrado e colorido e os sete personagens que fazem parte da Turma do Plenarinho – Vital, Cida, Edu Coruja,

[1] Em 2007, o número de visitantes que esteve no Congresso Nacional foi de 151.468 pessoas. Nessa estatística, não estão contabilizadas as pessoas que frequentam a Casa durante o expediente normal para acompanhar as sessões ou a votação de projetos, especialmente na realização das audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes. Mais de 200 mil pessoas visitaram a Câmara entre 2003 e 2004 e, em 2005, o número ultrapassou os 145 mil.

Adão, Xereta, Légis e Zé Plenarinho – levam ao público-alvo noções de cidadania, direitos sociais e políticos, além de subsídios para pesquisas escolares.

O *Plenarinho* oferece boa navegabilidade e várias ferramentas interativas. Acompanhando os acontecimentos do País, entre setembro e outubro de 2006, o site promoveu uma eleição entre seus personagens, candidatos à Presidência da República das Crianças Felizes – República do Plenarinho. Depois de avaliar as propostas de cada candidato, os internautas escolheram seu preferido em uma urna eletrônica virtual idêntica à do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em dois turnos de votação, foram contabilizados 104.380 votos e Edu Coruja foi eleito presidente. Durante as eleições virtuais, o *Plenarinho* recebeu, em média, 2.100 visitas por dia, representando um crescimento de 241% em relação à média diária de visitas registrada no período de janeiro a setembro (615 visitas/dia).

Entre os mecanismos de interatividade do *Plenarinho* está o *Fale Conosco*, que recebe uma média de 1.500 e-mails por mês, acerca dos seguintes assuntos: solicitação de publicação de material do portal em veículos infantis (livros didáticos, revistas, etc.), dúvidas das crianças, solicitações de participação, envio de textos para publicação, pedidos de informação sobre o processo legislativo e a Câmara dos Deputados, além de elogios e sugestões.

O *Bate-Papo* (ou *Pinga-Foguinho*) é uma ferramenta que coloca público e deputados em comunicação virtual instantânea. São realizados, em média, seis bate-papos por ano com deputados ou especialistas que debatem algum tema de interesse da criançada. A ferramenta *Seja Xereta* é um espaço para publicação de reportagens escritas pelas crianças. O *Plenarinho* convida os internautas a redigir suas próprias reportagens sobre temas que estão em destaque no site. Para isso, ensina como deve ser um texto jornalístico. No caso, a repórter da turma, a Xereta, dá as dicas de redação. O *site* recebe em média 20 textos por mês.

Há também um espaço para publicação de projetos de lei das crianças: *Se Eu Fosse Deputado*. O site explica como

redigir um projeto de lei, fornece exemplos e um formulário para a criança redigir o seu projeto. Dos projetos de lei enviados durante o ano, uma comissão de consultores da Câmara seleciona três para serem apreciados durante o Câmara Mirim, a sessão infantil que acontece sempre em outubro. Em 2007, foram avaliados 210 projetos.

O *Deputado do Futuro* é uma entrevista on-line com as crianças. O site utiliza um questionário padrão para entrevistar as crianças que têm propostas para o futuro do Brasil e gostariam de ser deputados. Já o *Mural de Recados* é um espaço livre para troca de mensagens entre os sócios do Clubinho. O mural fica publicado em uma das páginas do site e mostra os recados trocados entre as crianças.

Além de usar esses instrumentos, as crianças podem participar das seções *Continue a História*, em que um autor infantil escreve o início de uma história e as crianças inventam e enviam os finais; e *Dicas da Criançada*, em que as crianças enviam uma dica de leitura para o site publicar. As enquetes semanais e o envio de desenhos completam as possibilidades de interação para o público infantil.

Veículos jornalísticos

A Câmara mantém ainda, sob supervisão da Secom, quatro veículos jornalísticos: Agência Câmara de Notícias, Jornal da Câmara, Rádio Câmara e TV Câmara. Obviamente, a maior possibilidade interativa está disponível nos veículos eletrônicos, especialmente na Agência, que usa o ambiente digital para a divulgação de informações.

Entre os principais instrumentos da Agência para possibilitar a participação do público está o bate-papo (*chat*). Geralmente, são escolhidos relatores de projetos polêmicos. O objetivo é que o leitor possa apresentar sugestões ao relatório e, assim, participar efetivamente do processo legislativo. Alguns deputados chegaram até a alterar o relatório com base nas sugestões apresentadas no bate-papo com o público. O serviço é realizado desde 2005 e recebe, em média, 70 participantes por bate-papo. A Agência torna

disponíveis ainda as ferramentas *Comente essa Notícia,* pela qual o leitor manda um e-mail diretamente para o autor ou para o relator dos projetos, sem intermediação de funcionários ou jornalistas; e as enquetes – quinzenais –, geralmente sobre projetos em tramitação.

A Rádio Câmara tem como principal ferramenta interativa o programa *O Ouvinte Quer Saber***.** A produção é feita com base nas ligações dos ouvintes que questionam assuntos relacionados ao Legislativo ou que estejam na pauta de debates e de votações. O programa existe desde 1998, mas foi suspenso em janeiro de 2007. A proposta de retomada da produção inclui o aproveitamento de perguntas coletadas durante a visitação presencial da Câmara.

Por sua vez, a TV Câmara tem uma série de programas em que a participação dos telespectadores é solicitada. O programa *Participação Popular* é uma produção semanal em que pessoas da sociedade vão à Câmara e debatem projetos de relevância para o cidadão com dois deputados. Outra produção semanal é o *Expressão Nacional,* em que o cidadão participa ao vivo e pode enviar perguntas por e-mail ou pelo telefone gratuito da Câmara. A emissora mantém ainda o *Câmara Ligada,* programa de auditório mensal para os jovens, no qual os deputados discutem problemas relacionados à juventude brasileira. A presença dos jovens no auditório garante descontração na produção e possibilita a participação de um segmento que utiliza pouco os demais canais interativos da instituição, conforme já visto.[2]

[2] Todos os programas da TV Câmara têm e-mail para o cidadão entrar em contato e fazer sugestões e participar. O número gratuito da Câmara também é divulgado em todos os programas. Além disso, a emissora tem um endereço eletrônico e um *Fale conosco* específico, que também pode ser usado pelo telespectador.

O veículo menos interativo da Câmara é o jornal impresso. Os únicos mecanismos de interatividade são o e-mail do jornal e o número de telefone da redação, publicado no expediente. No entanto, não há um profissional na redação responsável pela leitura e pela resposta das mensagens nem pelo atendimento dos telefonemas. O endereço eletrônico quase nunca é acessado. Dessa forma, ficam sem resposta as cerca de 300 mensagens, em média, que chegam por dia à redação. Já as ligações são atendidas coletivamente pela equipe de jornalistas, sem que haja um setor específico para isso.

Acreditamos que a separação – que até abril de 2008 se limitava ao organograma e ao espaço físico, mas agora diz respeito a dois setores diferentes da Câmara – entre as atividades de relações públicas e as de jornalismo seja um complicador para a atuação dos profissionais da comunicação, tanto da Secom quanto da Coordenação de Relações Públicas. A separação, motivada mais por razões políticas e burocráticas do que por justificativas técnicas, inviabiliza que os serviços de comunicação da Câmara sejam realizados como via de comunicação de mão dupla. De um lado, temos as ferramentas de interatividade; de outro, os veículos de informação jornalística. Para o público, contudo, o grande interesse é a participação a partir da e para a obtenção de informações úteis para ação política. Não há sentido, portanto, na separação formal dos dois setores.

Participação política

A Câmara mantém alguns canais de interatividade fora do setor de comunicação e alguns outros órgãos específicos, encarregados do contato com a sociedade. É o caso da Ouvidoria Parlamentar, que recebe as críticas e os elogios da sociedade à Câmara por meio do 0800 e por e-mail. A Ouvidoria é a área política da Casa que envolve oficialmente o atendimento direto ao cidadão. Um deputado é responsável pelo setor, ao contrário dos outros serviços de interatividade e atendimento ao cidadão, deixados a cargo dos funcionários da instituição.

Em 2001, quando foi criada, a Ouvidoria recebeu 1.400 consultas, número que já ultrapassou 7,7 mil entre fevereiro e outubro de 2007. Os temas mais abordados são as solicitações para agilização no trâmite de matérias que estão prontas para a pauta do Plenário ou das comissões; orientações sobre como consultar presenças e votações de parlamentares; além de críticas relacionadas a denúncias de corrupção envolvendo parlamentares. Desde a criação do novo sistema de atendimento (SIS Ouvidor), em 5 de setembro de 2007, a média de mensagens quase quadriplicou, alcançando entre agosto e outubro daquele ano 4.235 mensagens, contra 1.134 no segundo trimestre e 1.138 no primeiro.

O então ouvidor-geral da Câmara, deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), atribui o aumento da demanda às reformulações implementadas na Ouvidoria desde o início de 2007, em especial à informatização do serviço. Desde setembro de 2007, o setor passou a usar o *software* livre SIS Ouvidor, desenvolvido pelo Centro de Informática da Câmara (Cenin) em parceria com a Universidade de Campinas (Unicamp). Oito funcionários treinados trabalham na triagem, pesquisa e resposta das mensagens enviadas, que são monitoradas pelo ouvidor.[3]

Segundo levantamento da Ouvidoria, dez assembleias legislativas e seis câmaras municipais das capitais já dispõem de ouvidoria. Estão sendo criadas outras três ouvidorias em câmaras municipais de capitais e quatro em assembleias estaduais. Um dos objetivos da Ouvidoria da Câmara é a criação de uma rede que interligue as ouvidorias parlamentares de todas as unidades da Federação.

Outro órgão que reflete o caráter interativo da Câmara é a Comissão de Legislação Participativa[4]. Na página da Câmara, o link *Participação Popular* estimula o público a sugerir projetos de lei à comissão. São apresentadas as regras para o encaminhamento de projetos de iniciativa popular e fornecidos os modelos de formulários de encaminhamento de sugestões e dos diversos tipos de proposições (projetos de lei ordinária ou complementar, requerimento de audiência pública, etc.).

Além disso, a Câmara tem uma página especial na internet, criada em novembro de 2006, que trata especificamente do orçamento do País. A página *Orçamento Brasil* facilita o acompanhamento da elaboração, tramitação e execução orçamentária por todos os interessados, sejam especialistas ou leigos. Os bancos de dados já existentes foram integrados, possibilitando o cruzamento de informações e a construção de consultas e relatórios com várias opções de detalhamento. As informações provêm do novo sistema do *Fiscalize*, construído a partir de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

[3] Para encaminhar reclamações ou dúvidas para a Câmara, o cidadão pode ligar para o telefone gratuito da instituição ou fazer sua solicitação na página eletrônica da Câmara, no ícone Ouvidoria. Por determinação do ouvidor-geral, todas as mensagens são respondidas e o prazo máximo das respostas é de 30 dias. As mensagens repetidas são registradas e o usuário é informado sobre o registro O usuário precisa se identificar para encaminhar uma denúncia, mas a Ouvidoria garante sigilo de todos os dados.

[4] Desde 2001, quando foi criada a comissão, foram apresentadas 603 proposições de iniciativa popular, sendo que 199 foram acolhidas pela comissão e passaram a tramitar pela Câmara. Só em 2007, o orçamento federal destinou R$ 18,6 milhões de recursos provenientes de emendas sugeridas por organizações civis na Comissão de Legislação Participativa.

Comentários finais

As ferramentas de interatividade da Câmara, mais que instrumentos do avanço tecnológico ou da modernidade digital, são exemplos concretos de uma tentativa de aproximação do Parlamento com a sociedade. Ainda que este artigo tenha destacado suas limitações técnicas e burocráticas, especialmente nas atividades jornalísticas da instituição, é inegável o poder simbólico que tais ferramentas detêm.

A decisão política de implementação de rotinas e meios eletrônicos ou digitais para interatividade e o investimento em tecnologia, capacitação de recursos humanos e adaptação dos processos legislativos às ferramentas refletem a necessidade de transparência do Parlamento. Não apenas isso, mostram a aposta dos gestores políticos e técnicos da instituição na interatividade como um valor a ser perseguido e alcançado. Se ainda existem percalços a superar, já é um alento saber que tais instrumentos estão à disposição do público, ainda que subutilizados – tanto pela instituição como pelos cidadãos.

Do ponto de vista sociopolítico, perspectiva adotada para a análise aqui proposta, cabe discutir a redefinição desses mecanismos para aperfeiçoar a efetividade das ferramentas de interatividade dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados com a sociedade. Assim, seria possível reforçar o pressuposto de Habermas, no que se refere a suas formulações sobre a ação comunicativa. A interatividade seria intensificada e poderia haver consequências políticas efetivas, decorrentes da participação do público. Nesse processo de redefinição, seria cabível maior articulação entre os mecanismos usados pelos veículos analisados. Como são diversificadas as ferramentas, essa articulação poderia evitar que a interatividade ocorresse como se os veículos fossem "ilhas".

Consideramos ainda a pertinência e a relevância da adoção de mecanismos portadores de maior eficácia na interação com o cidadão, uma vez que o Parlamento é um órgão de representação da sociedade. Dessa forma, talvez

seja necessário definir com mais ênfase e precisão uma política de atendimento ao cidadão, voltada especificamente para os veículos de comunicação do Poder Legislativo, na qual sejam privilegiadas as medidas efetivas para a captação, o registro e o atendimento das demandas dos diversos segmentos da sociedade. Além de ferramentas convencionais de interatividade e participação, o sistema de mídias legislativas necessita de instâncias técnicas para administrar o relacionamento com seus públicos, tais como ouvidoria, *ombusdman* e serviços de atendimento ao leitor, ouvinte, telespectador, internauta e afins.

Caberia ainda destacar a necessidade de definir-se formalmente uma deontologia específica para o uso desses mecanismos pelos sistemas legislativos de informação, a fim de estabelecer com maior clareza a missão institucional das mídias legislativas e auxiliá-las no cumprimento adequado de seu papel como mediadoras entre o Parlamento e a sociedade. Essa deontologia poderia evitar que tais serviços fossem, eventual ou sistematicamente, usados como instrumentos políticos, à mercê dos interesses dos parlamentares responsáveis pela gestão política dessas mídias.

Também seria necessária a colaboração e participação de representantes dos usuários para organizar e nortear eticamente a gestão dos dispositivos de interatividade. Assim, a concepção de liberdade de expressão seria ampliada e associada à ideia de participação democrática e exercício de atitudes e posturas de cidadania. É oportuno enfatizar que a participação da sociedade e dos usuários contribuiria para evitar que as mídias legislativas fossem identificadas apenas como meros instrumentos de conexão eleitoral e captura de votos, amplificadores da visibilidade parlamentar ou integrantes de um sistema de gestão da reputação institucional e da imagem pública dos parlamentares, das comissões e do próprio Poder Legislativo. Em suma, todas essas ideias ajudariam a fortalecer e legitimar a comunicação produzida pelo Poder Legislativo e os canais de participação social vinculados aos meios de informação mantidos pelo Parlamento.

Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. (1983). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

_____, Hannah (2004). *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BARROS, A. T. Esfera pública, mídia e cidadania. *Veritas*, Porto Alegre, v. 40, nº 157, 1995, p. 87-111.

BAUDRILLARD, Jean. *Tela-total*: mito-ironias da era virtual e da imagem. Porto Alegre: Sulina, 1997.

_____. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. *In*: ORTIZ, R. (Org) *Pierre Bourdieu, Sociologia*. São Paulo, Ática, 1983.

BRAGA, Sérgio. *Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias?* Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.

Da MATTA, Roberto. *A casa e a rua*: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DEMOCRACIA NA ERA DA INTERATIVIDADE – OUVIDORIA. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/democracia-na-era-da-interatividade-2013-servico-1. Acesso em: 26 mar. 2008.

DEMOCRACIA NA ERA DA INTERATIVIDADE – CAMARA.GOV.BR. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/Democracia-na-era-da-interatividade-2013.br. Acesso em: 26 mar. 2008.

DURKHEIM, E. *Lições de Sociologia*: a moral, o direito e o estado. São Paulo: Queiroz, 1983.

FIGUEIREDO, Vilma. *Produção Social da Tecnologia*. São Paulo: EPU, 1989.

GRACIOSO, Joel. Investigação da existência. *Ciências & Vida* – Especial Filosofia. São Paulo: Scala, v.1, nº 1, 2007, p. 14-23.

GUIMARÃES, André Sathler. Reflexões sobre tecnofilia e a impossibilidade da satisfação plena. *Revista Brasileira de*

Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom, v. 27, nº 2, jul./dez., 2004, p. 73-88.

HABERMAS, J. Ciência e Técnica enquanto "ideologia". In: BENJAMIN, W. et al. *Textos Escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HELLER, Agnes. *Agnes Heller entrevistada por Francisco Ortega*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002. Coleção Pensamento Contemporâneo.

INGRAM, David. *Habermas e a dialética da razão*. 2ª Ed. Brasília: EDUnB, 1994.

INTERATIVIDADE NA NOTÍCIA: ENTENDER E PARTICIPAR. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/interatividade-na-noticia-saber-entender-e. Acesso em: 26 mar. 2008.

MARCUSE, H. *Ideologia da Sociedade Industrial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ONU – UN E-GOVERNMENT SURVEY 2008. *From E-Government to Connected Governance*. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf. Acesso em: 26 mar. 2008.

POSTMAN, N. *Tecnopólio*: a rendição da cultura à tecnologia. São Paulo: Nobel, 1994.

SOUSA, Jorge Pedro. *As notícias e seus efeitos*. Coimbra: Minerca Coimbra, 2000.

SOUZA, Ewerson Alessandro. Ágora do mundo: a dinâmica dos debates filosóficos na antiga Grécia. *Ciências & Vida* – Especial Filosofia. São Paulo: Scala, v.1, nº 1, 2007, p. 24-33.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C. Pensando as organizações não-governamentais no Brasil a partir da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. *Temáticas*, Campinas, v.4, nº 8, p. 167-183, jul./dez., 1996.

WEBER, Max. *Fundamentos da Sociologia*. 2ª ed. Porto: Res, 1983.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA*

YOEL CARRILLO GARCÍA**

Resumo: O objetivo básico deste trabalho é identificar as principais causas que, dos pontos de vista institucional, normativo, teórico e metodológico, afetam a qualidade das leis em Cuba. Para conseguir isso, faz-se uma descrição geral do regime político estabelecido na Constituição de 1976 e utilizam-se os instrumentos analíticos desenvolvidos pela teoria e técnica da legislação nos últimos 30 anos e seus antecedentes nos séculos XVIII e XIX. Das conclusões obtidas deriva um conjunto de recomendações que poderiam contribuir para aprimorar a qualidade das leis em Cuba, bem como um estudo de caso interessante para o tema da teoria da legislação.

Palavras-chave: Regime político cubano, sistema eleitoral, qualidade das leis, processo legislativo.

Abstract: The basic objective of this study is to identify the main causes that, through the institutional, normative, theoretical and methodological point of view, affect the quality of law in Cuba. To achieve this one makes a general

* Este trabalho constitui um resumo do capítulo III da tese de doutoramento "O processo legislativo interno em Cuba. Um modelo para sua análise".
Tradução do original em espanhol: Paulo Roberto Magalhães

** Doutor em Ciências Jurídicas e professor de Teoria do Estado, Teoria do Direito e Filosofia do Direito na *Universidad de Oriente* (Santiago de Cuba)

description of the political system established in the Constitution of 1976 and use the analytical tools developed by the theory and technique of legislation in the last thirty years and their antecedents in the eighteenth and nineteenth centuries. From the conclusions obtained derives a set of recommendations that could help improve the quality of law in Cuba, as well as an interesting case study for the theme of the theory of law.

Keywords: Cuban political system, electoral system, quality of laws, legislative process.

I – O regime político cubano

Na menor das suas acepções, a expressão *regime político* tem, no âmbito dos saberes que se dedicam à ciência política, um significado associado à análise de um conjunto de variáveis que se supõe devam estar presentes em uma organização política determinada. Essas variáveis fazem referência a elementos estruturais e funcionais que permitem identificar, de um ponto de vista estático, os componentes do regime político e o lugar que cada um deles ocupa na sua estrutura geral; e, de um ponto de vista dinâmico, as funções que cada um deles realiza na sua estrutura e as interrelações que se dão entre ambos.

Essa análise pode ser feita a partir de duas perspectivas metodológicas diferentes. De uma perspectiva jurídico-formal, pode-se estudar o regime político por meio da regulação jurídica das instituições de direito público, nas quais se estabelecem os diferentes órgãos que o integram, as formas em que cada um deles se constitui, as funções que lhes compete realizar e as interrelações que devem se dar entre eles. De uma perspectiva sociológica, o regime político pode ser estudado comparando o que dizem as normas de direito público com o que de fato sucede na realidade política, para determinar até que ponto o que juridicamente *deve ser* está representado no que *de fato* sucede na prática social.[1]

[1] Para uma análise da categoria de *regime político*, veja GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. *Regímenes políticos in Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1989, p. 566-575.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Na primeira parte deste estudo, adota-se basicamente a perspectiva jurídico-formal para explicar como o regime político cubano se integra do ponto de vista estático e qual é a sua dinâmica de funcionamento. Recorre-se também à explicitação de elementos ideológicos ou sociológicos, à medida que permitam uma melhor compreensão da regulação jurídica vigente. A exposição será dividida em quatro variáveis.

Características formais da integração e funcionamento dos órgãos do Estado

O atual regime político, tal como está configurado na Constituição da República de 1976, é produto do processo revolucionário iniciado na sociedade cubana a partir de 1º de janeiro de 1959. Para compreender os principais fundamentos políticos, teóricos e ideológicos que o sustentam, é necessário fazer uma breve resenha histórica.[2] Quando, no dia 3 de janeiro de 1959, constituiu-se o primeiro Conselho de Ministros do Governo Revolucionário, na Biblioteca da *Universidad de Oriente*, organizou-se uma forma de governo que deveria se adaptar às urgências dos primeiros anos da Revolução. O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República e assistido pelo Conselho de Ministros,[3] enquanto o Poder Judiciário cabia ao Tribunal Supremo.

Naquela reunião, o presidente do Governo Provisório declarou destituídas de seus cargos as pessoas que ocupavam a Presidência da República e as funções legislativas; declarou dissolvido o Congresso da República, cujas funções seriam assumidas pelo Conselho de Ministros, e, ainda, destituídos os governadores, prefeitos e vereadores municipais, que constituíam a autoridade política nas suas respectivas jurisdições territoriais.

Assim, com sucessivas trocas, ampliações e reorganizações internas, o presidente da República e o Conselho de Ministros exerceram o poder político até 1976, ano em que, depois de entrar em vigência a Constituição da República, foram constituídos os órgãos do Poder Popular. Para organizá-los, realizou-se na província de Matanzas um experimento legislativo de grande alcance, no qual foram postos à prova os

[2] Para um estudo exaustivo desse processo no seu primeiro ano, veja BUCH RODRIGUEZ, Luís María. *Gobierno Revolucionário. Génesis e primeros pasos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1997; e BUCH RODRÍGUEZ, Luís María e SUÁREZ SUÁREZ, Reinaldo *Otros pasos del Gobierno Revolucionario*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2002.

[3] Em fevereiro de 1959 o comandante Fidel Castro Ruz foi nomeado para ocupar o cargo de primeiro-ministro do Governo Revolucionário. Até esse momento Fidel Castro não havia ocupado nenhum cargo no governo.

elementos essenciais que deviam constituir o regime político a ser adotado no país.[4] Para a redação do anteprojeto de Constituição, que deveria recolher os resultados daquele experimento e os princípios de organização e funcionamento do regime político, fora constituída, em 1974, por acordo do Conselho de Ministros e do Birô Político do Partido Comunista de Cuba, uma comissão integrada por membros de ambas as instituições, com o objetivo de redigir a primeira minuta da futura Constituição da República.

São esses, em síntese, os antecedentes do atual regime político cubano, aos quais há que se acrescentar alguns fundamentos teóricos e ideológicos, tomados, tanto em sua expressão constitucional como na prática política, da história política e constitucional cubana e do marxismo-leninismo de origem soviética.[5]

A Constituição resultante, que entrou em vigor em 24 de fevereiro de 1976, foi modificada em três ocasiões: 1978, 1992 e 2002. A reforma de 1992 teve um alcance significativo quanto à estrutura e ao funcionamento do regime político e aos seus fundamentos ideológicos.

No tocante à organização estatal, a Constituição estabelece que a Assembleia Nacional do Poder Popular (doravante Assembleia Nacional) é o órgão máximo do poder do Estado e representa e expressa a vontade popular. É integrada por deputados eleitos para um período de cinco anos pelo voto livre, direto e secreto dos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos; é o único órgão com poder constituinte e legislativo;[6] reúne-se em sessões ordinárias duas vezes ao ano e, em sessões extraordinárias, quando for convocada pelo Conselho de Estado ou por acordo da terça parte dos deputados; é uma assembleia unicameral, que, para realizar seu trabalho, é auxiliada por comissões especializadas em diferentes esferas das relações sociais, de caráter permanente ou temporário;[7] não está dividida em grupos parlamentares regionais ou de qualquer outra natureza; seus membros são representantes do povo em seu conjunto, e não da circunscrição pela qual foram eleitos ou das organizações às quais

[4] Para um amplo conjunto de documentos relacionados a esse processo, veja *Órganos del Poder Popular. Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*. Editorial Orbe, La Habana, 1974.

[5] Desse último o regime político cubano tomou as concepções de democracia socialista e de unidade de poder. A primeira concepção serve de fundamento para o sistema eleitoral, do qual se falará mais adiante. A segunda fundamenta a ideia de que não existem no regime político vários "poderes" Legislativo, Executivo e Judiciário), porém um só poder, o poder do povo, que é exercido por diferentes órgãos do Estado. Na prática, a doutrina da unidade de poder levou a que, em determinadas ocasiões, uma mesma pessoa ocupasse simultaneamente cargos no Conselho de Estado, no Conselho de Ministros, no Partido, nas organizações sociais e de massas e na Assembleia Geral.

pertença; entre os seus deputados, a Assembleia Nacional elege seu presidente, vice-presidente e secretário.[8]

Entre um e outro período de sessões a Assembleia Nacional é representada pelo Conselho de Estado, que executa os acordos da Assembleia e cumpre as demais funções que lhe atribui a Constituição. Trata-se de um órgão colegiado, que, para fins nacionais e internacionais, ostenta a representação do Estado. Os seus membros são eleitos pela Assembleia Nacional entre os seus deputados. O presidente do Conselho de Estado é também presidente do Conselho de Ministros e chefe de Estado e de Governo.[9]

A função executiva do governo é realizada pelo Conselho de Ministros, que, além de órgão máximo executivo e administrativo, constitui o Governo da República. Os membros do Conselho são eleitos pela Assembleia Nacional por proposta do seu Presidente e é integrado por um presidente, primeiro-vice-presidente (que é também primeiro-vice-presidente do Conselho de Estado), pelos vice-presidentes, ministros, secretário e pelos demais membros que determine a lei.

A função judiciária é realizada pelo Tribunal Supremo Popular, cujo presidente, vice-presidente e demais juízes são eleitos pela Assembleia Nacional. Os tribunais que o integram constituem um sistema de órgãos estatais, estruturado com independência funcional de qualquer outro tribunal e subordinado hierarquicamente à Assembleia Nacional e ao Conselho de Estado. A função básica do TSP consiste em ministrar a justiça em nome do povo.

Outro órgão que integra o regime político cubano é o de Fiscalização Geral da República, cujo titular, bem como os vice-fiscais-gerais, são eleitos pela Assembleia Nacional. A esse órgão compete, como objetivos fundamentais, o controle e a preservação da legalidade, com base na observância do estrito cumprimento da Constituição, das leis e demais disposições legais pelos órgãos do Estado, entidades econômicas e sociais e pelos cidadãos; e a promoção e o exercício da ação penal pública representando o Estado. Finalmente, para dirigir o país nas

De fato, a Constituição não estabelece incompatibilidades para o exercício de diferentes cargos no regime político. Esse "desempenho simultâneo de funções" é um dos "núcleos duros" do regime político identificados por Hugo Azcuy. Cf. *Cuba: Reforma Constitucional ou Nova Constituição?* em *Cuadernos de Nuestra America*, vol. XI, nº. 22, 1994, p. 42-43.

[6] Não se trata de ser o único órgão com função legislativa, pois há outros que também a têm, mas de que é o único que reúne de uma só vez funções constituintes e legislativas.

[7] Para a atual legislatura foram constituídas as seguintes comissões permanentes: de Assuntos Constitucionais e Jurídicos; de Relações Internacionais; de Órgãos Locais do Poder Popular; Agroalimentar; de Atenção aos Serviços; de Assuntos Econômicos; de Saúde e Esporte; de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; de Atenção à Juventude, à Infância e à Igualdade de Direi-

condições de estado de guerra, mobilização geral e estado de emergência, foi criado em tempos de paz o Conselho de Defesa Nacional, cujo titular é o presidente do Conselho de Estado.

Por ser Cuba um Estado unitário, cada um desses órgãos tem sua representação nas diferentes jurisdições territoriais em que está dividido o país.

Sistema eleitoral

Em que pese o que habitualmente se acredita no exterior, desde 1976 realizam-se em Cuba eleições para alguns órgãos que integram o regime político. O atual sistema eleitoral, cujos princípios estão estabelecidos na Constituição e na Lei 72, de 1992 (Lei Eleitoral), tem seus antecedentes nas eleições que se realizaram na província de Matanzas, em 1974. Por meio dessa lei, se estabeleceram os princípios básicos do sistema, segundo o qual deveriam se realizar experimentalmente as eleições naquela província, tratando-se do primeiro processo eleitoral realizado em Cuba depois de 1959. Embora a Lei Fundamental, de 7 de fevereiro daquele ano, tivesse previsto a elaboração de um Código Eleitoral e a constituição de um Tribunal Superior Eleitoral, nenhuma das duas previsões constitucionais foi executada.[10]

A Lei Eleitoral vigente estabelece dois tipos de eleições:

a) eleições gerais, realizadas a cada cinco anos, por meio das quais são renovados todos os órgãos representativos (Assembleia Nacional, Conselho de Estado e assembleias provinciais e municipais do Poder Popular); e

b) eleições parciais, realizadas a cada dois anos e meio, por meio das quais se elegem os delegados às assembleias municipais do Poder Popular.

Desenvolvimento do processo eleitoral

Com o objetivo de organizar, dirigir e validar os processos eleitorais, são criadas comissões eleitorais, de âmbitos nacional, provincial, municipal e distrital. Além delas,

tos da Mulher; de Defesa Nacional; de Energia e Meio Ambiente e de Atenção à Indústria e às Construções.

[8] Desde 1992 até a atualidade tem sido eleito sucessivamente, como presidente, Ricardo Alarcón de Quesada e, como vice-presidente, desde 1976 até o presente, Jaime Alberto Crombet Hernández-Baquero.

[9] Para o cargo de presidente dos Conselhos de Estado e de Ministros foi eleito sucessivamente, nas eleições gerais realizadas de 1976 a 2003, o comandante-chefe Fidel Castro Ruz. Em julho de 2006 foi substituído, em razão de uma enfermidade, pelo primeiro vice-presidente, general de Exército Raúl Castro Ruz. Para as eleições de janeiro de 2008 Fidel Castro declarou "que não aspirarei nem aceitarei – repito – não aspirarei nem aceitarei o cargo de presidente do Conselho de Estado e comandante-chefe"; nessas eleições foi eleito o general de Exército Raúl

são criadas comissões eleitorais de circunscrição e, quando necessárias, comissões eleitorais especiais. Trata-se de comissões criadas *ad hoc* para cada processo eleitoral.

Outra autoridade que intervém no processo eleitoral são as comissões de candidaturas, de âmbitos nacional, provincial e municipal, cuja função consiste em elaborar os projetos de candidaturas de delegados às assembleias provinciais e de deputados à Assembleia Nacional, bem como preencher os cargos que elegem cada uma delas.[11]

As eleições são convocadas pelo Conselho de Estado e começam com a eleição dos delegados de circunscrição, que integram as assembleias municipais. O processo deve transcorrer, legalmente, da seguinte forma:

1 – os cidadãos residentes nas diferentes circunscrições eleitorais criadas para essa finalidade se reúnem e propõem diretamente os candidatos,[12]

2 – no dia das eleições, os cidadãos com direito a voto elegem o candidato de sua preferência mediante o voto livre, direto e secreto. O candidato que obtiver maioria simples é eleito e passa a integrar a Assembleia de seu município. Dentre os delegados, elege-se um presidente e um vice-presidente a partir de uma lista previamente elaborada pela Comissão de Candidaturas Municipal, na qual aparece um candidato para cada cargo a ser preenchido;

3 – depois de constituídas as assembleias municipais realiza-se uma sessão, com o objetivo de eleger os delegados às assembleias provinciais. Os pré-candidatos são propostos pela Comissão de Candidaturas Municipal, e a lista é remetida para a Comissão de Candidaturas Provincial. Esta remete novamente às Comissões de Candidaturas dos municípios que integram a província a lista dos pré-candidatos a delegado à Assembleia Provincial;

4 – compete também à Comissão de Candidaturas Municipal remeter à Comissão de Candidaturas Nacional a proposta de pré-candidatos a deputados à Assembleia Nacio-

Castro Ruz. A mensagem de Fidel Castro está disponível na Internet: http/// www.granma.cubaweb.cu/2008/02/19/nacional/artic03.html.

[10] Segundo Carlos Rafael Rodríguez, um dirigente dessa época, "o desejo de institucionalizar a Revolução surgiu em seus dirigentes desde os primeiros dias. Deve recordar-se que dos balcões do Palácio Presidencial, logo após iniciado o processo de construção revolucionária, Fidel Castro falou de eleições e, para surpresa de todos os responsáveis por esta Revolução, um grito unânime surgiu daquela multidão: 'Não, não, não!'. Era evidente que ao povo interessava mais a Revolução que tinha em vista, do que a velha aparência de institucionalidade democrática-representativa, mentira da qual havia vivido, e padecido, durante mais de meio século (…). Desde então, a direção da Revolução cubana dedicou-se à busca daquelas formas de governo que fossem mais adequadas às ca-

racterísticas de nosso processo revolucionário". Cf. RODRÍGUEZ, Carlos Rafael. *Entrevista a Teresa Gurza* em *Letra com filo,* Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1983, tomo II, p. 195; no mesmo sentido, FERNÁNDEZ-RUBIO LEGRÁ, Ángel. *El processo de institucionalización de la Revolución Cubana*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 36-39.

[11] As comissões de candidaturas são integradas por representantes da Central de Trabalhadores de Cuba, dos Comitês de Defesa da Revolução, da Federação de Mulheres Cubanas, da Associação Nacional de Agricultores Pequenos, da Federação Estudantil Universitária e da Federação de Estudantes do Ensino Médio.

[12] Os requisitos para exercer o direito de voto são os costumeiros em qualquer país: idade mínima de 16 anos, tempo de residência, pleno gozo dos direitos políticos e ausência de incapacidade mental declarada judicialmente. No

nal selecionados entre os delegados à Assembleia Municipal correspondente;[13]

5 – depois de ajustadas, cada uma das listas de pré-candidatos a delegados à Assembleia Provincial e deputados à Assembleia Nacional é submetida à aprovação das assembleias municipais, as quais podem recusar algum dos pré-candidatos, expondo em cada caso as razões para isso. A exclusão do pré-candidato que for recusado deve ser aprovada pela maioria dos delegados presentes. Depois disso o presidente da Comissão de Candidaturas Municipal faz uma nova proposta;

6 – cumprido o trâmite anterior, o presidente da Comissão de Candidaturas Municipal submete as propostas, individualmente, à votação dos delegados à Assembleia Municipal. Se algum deles não obtém os votos necessários, a Comissão de Candidaturas Municipal faz uma nova proposta, que é submetida ao mesmo procedimento. Os pré-candidatos aprovados são agora candidatos;

7 – completadas a lista de candidatos a delegados à Assembleia Provincial e a de deputados à Assembleia Nacional, o Conselho de Estado convoca as eleições, que se realizam num mesmo dia em todo o país;

8 – depois de eleitos os delegados às assembleias provinciais e os deputados à Assembleia Nacional, procede-se à sua constituição. Na sessão constitutiva da Assembleia Provincial são eleitos, entre os delegados, o seu presidente e vice-presidente;

9 – na sessão constitutiva da Assembleia Nacional são eleitos o presidente, vice-presidente e secretário, a partir da candidatura elaborada pela Comissão Nacional de Candidaturas. Para cada cargo a preencher, propõe-se um candidato, que deve obter mais de 50% dos votos válidos emitidos;

10 – na mesma sessão também se elegem, a partir de proposta da Comissão de Candidaturas Nacional, os membros do Conselho de Estado;

11 – um dos princípios que regem o sistema eleitoral consiste na possibilidade de que os eleitos para ocupar quaisquer dos cargos mencionados possam ter sua investidura revogada por quem o elegeu, o que confere aos eleitores um mecanismo de controle permanente sobre seus representantes;[14]

12 – como "escalão intermediário" entre as assembleias municipais e os eleitores encontram-se os conselhos populares, incorporados à Constituição na reforma de 1992.

Para completar o resumo do processo eleitoral e compreender a lógica de seu funcionamento, devem-se considerar quatro elementos fundamentais:

1 – o primeiro deles está relacionado à ausência de partidos políticos ou qualquer outro tipo de organização política que apresente candidatos e faça propaganda em favor deles. A escolha dos candidatos compete aos cidadãos, no caso dos delegados às assembleias municipais, ou às comissões de candidaturas. As organizações que participam do processo, que não são políticas, mas "sociais e de massas", o fazem por meio de seus representantes, que integram as comissões de candidaturas. Em consequência, as eleições não são competitivas (para cada cargo a eleger propõe-se um candidato para preenchê-lo), salvo na eleição dos delegados às assembleias municipais, nas quais para um cargo deve-se apresentar um mínimo de dois candidatos;

2 – associado a essa característica está o fato de que não há propaganda eleitoral em favor dos candidatos para quaisquer dos cargos a serem ocupados. Esse princípio já estava estabelecido na lei eleitoral por meio da qual regularam-se as eleições experimentais na província de Matanzas, onde ficou "proibida a realização de propaganda a favor dos candidatos, sob a forma de bandas de música, ou o uso de representações teatrais satíricas ou outras formas semelhantes.[15] De fato, entre os princípios da "ética eleitoral" legalmente estabelecidos está o de que os processos eleitorais devem estar afastados de "toda forma de oportunismo, demagogia e politicagem" e que "a propaganda que se realizará será a divulgação das biografias,

caso dos deputados à Assembleia Nacional, a idade mínima é 18 anos.

[13] No máximo 50% dos pré-candidatos devem ser propostos pelas assembleias municipais. A outra metade é proposta pela Comissão de Candidaturas. A previsão de que só 50% dos pré-candidatos devem ser delegados das assembleias municipais foi explicada assim: "há cidadãos cujas ineludíveis atividades políticas e laborais não lhes permitem assumir responsavelmente as tarefas locais do Poder Popular, pelo que, apesar de sua alta qualificação – e precisamente por ela – os eleitores não os proporiam nem elegeriam para representantes em nível municipal (...). Desse modo, o povo, através de seus representantes diretos, pode incorporar aos órgãos superiores do Poder Popular aqueles cidadãos que precisamente, por sua alta capacidade, experiência e qualificação, julgam que não devem ser incorporados à

acompanhadas de reproduções da imagem dos candidatos, que será exposta em locais públicos ou por meios de difusão massiva do país...". Permite-se, por outro lado, que os candidatos possam "participar de atos, conferências e visitas a centros de trabalho e trocar opiniões com os trabalhadores (…) sem que isso se considere campanha de propaganda eleitoral";

3 – um dos elementos centrais do processo eleitoral é constituído pelas comissões de candidaturas, que têm função dupla: compete-lhes propor 50% dos pré-candidatos a delegados às assembleias provinciais e a deputados à Assembleia Nacional, que devem ser aprovados como candidatos pelas assembleias municipais. Esse percentual de 50% é normalmente constituído por personalidades destacadas nos âmbitos da ciência, da cultura ou do esporte ou por funcionários públicos, que, por não terem uma vida social "normal" em sua comunidade, são indicados para essas comissões a fim de garantir a representação desses setores sociais nos órgãos eleitos e propor os candidatos para preencher os cargos eletivos em cada Assembleia e no Conselho de Estado;

4 – as assembleias do Poder Popular não são órgãos que funcionam de maneira permanente, reunindo-se normalmente duas vezes por ano por um período que costuma variar entre um e três dias. Fora desse período são representadas pelo Conselho de Estado (no caso da Assembleia Nacional) ou pelo Conselho de Administração (Provincial ou Municipal). Para realizar suas funções, as assembleias são constituídas por comissões permanentes ou temporárias, de acordo com as necessidades. Aqueles que não ocupam cargos de direção na Assembleia ou não são membros de suas comissões permanentes normalmente continuam nos seus postos de trabalho, recebendo seu salário. Ser delegado ou deputado não implica, legalmente, nenhum privilégio ou benefício econômico adicional.

Formas de participação popular

De acordo com o artigo 3º da Constituição, "na República de Cuba a soberania reside no povo, do qual emana todo o poder do Estado. Esse poder é exercido diretamente ou

Assembleia Municipal do Poder Popular, mas reservados para as instâncias superiores ou para a suprema..." Cf. *Comentarios sobre el nuevo sistema electoral*. Trabalho redigido por um coletivo de advogados da Direção Jurídica do Ministério da Justiça, *in Documentos Jurídicos Básicos*. Faculdade de Direito, Universidade de Oriente, 1983, p. 46.

[14] O desenvolvimento desse preceito constitucional está regulamentado na Lei nº. 89, de 1989, Lei de Revogação de Mandatos dos Eleitos para os órgãos do Poder Popular.

[15] Não houve campanha eleitoral, mas "o domingo 30 de junho de 1974 foi um verdadeiro dia de festa para os 'matanzeiros'. Foram colocadas flores e bandeiras nas portas, janelas e sacadas, vilas e cidades (...). Pioneiros com vistosos lenços nos pescoços custodiavam simbolicamente as urnas". Cf. *A A VV. A Província de Matanzas*. Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 1978, p. 148.

por meio das assembleias do Poder Popular e demais órgãos do Estado de que delas se derivam". Segundo esse preceito constitucional, podem-se distinguir duas formas de participação popular: a) direta; e b) indireta, por meio dos representantes eleitos.

a) As formas de participação popular direta são cada vez mais complexas nos regimes políticos contemporâneos. Nelas a intervenção dos cidadãos nos assuntos públicos é mediatizada por organizações de todo o tipo. Desse modo, nas atuais democracias representativas a esfera da participação popular direta se reduz às eleições de representantes para os diferentes órgãos do Estado, à participação em referendos e consultas populares e à iniciativa legislativa popular. Essas três formas de participação política direta estão reguladas em Cuba.

A eleição direta dos representantes evoluiu desde o tempo em que os cidadãos só elegiam diretamente os delegados às assembleias municipais, até que se estabeleceu a eleição direta, pelos cidadãos, dos delegados às assembleias municipais e provinciais e dos deputados à Assembleia Nacional. O único referendo popular realizado foi para a aprovação do projeto de Constituição em 1976. As consultas populares têm sido mais frequentes, sobretudo para a análise de projetos de leis por meio dos quais se regulam relações sociais de grande transcendência. A convocação dessas consultas é exclusiva da Assembleia Nacional. Por fim, a iniciativa legislativa popular nunca foi exercida. Além dessas formas, também a nomeação dos candidatos a delegados às assembleias municipais é uma forma de participação popular direta.

Uma forma peculiar de participação popular direta é constituída pelo processo de prestação de contas, realizado pelos delegados às assembleias municipais, por meio do qual os eleitores recebem informação da gestão realizada por eles e dos problemas da circunscrição que devem ser resolvidos. Esse processo se cumpre rigorosamente todos os anos.

b) A forma indireta se manifesta no fato de que os eleitos devem exercer suas funções em nome e no interesse de

MUÑOZ VALDÉS, Gilberto *Introducción al estudio del Derecho, Editorial Pueblo y Educación*, La Habana, 1982, p. 101, por seu turno, faz referência "ao caráter puro dessas consultas, realizadas sem manobras politiqueiras, sem fraudes, sem demagogia, sem mais campanha eleitoral que a própria vida e conduta, a página de serviços à pátria do candidato."

seus representantes, sob pena de serem submetidos a um processo de revogação do mandato conferido. Ela também se estabelece na eleição dos titulares das assembleias do Poder Popular em todos os níveis e do Conselho de Estado, cuja eleição se realiza pelos representantes eleitos pelo voto direto dos cidadãos.

Organizações políticas

No processo eleitoral os candidatos são propostos diretamente pelos cidadãos, assembleias municipais ou comissões de candidaturas, não intervindo nesse processo nenhuma organização política. As organizações inscrevem e apresentam os seus próprios candidatos e fazem propaganda eleitoral a favor deles, com o objetivo de obter os votos dos eleitores e convertê-los em cargos públicos. Esse fato suscita imediatamente algumas interrogações: se existem ou não organizações políticas em Cuba. Qual é o caráter delas? Que função realizam no regime político, esclarecendo-se de antemão que não é uma função eleitoral?

A primeira e mais importante das organizações políticas é o Partido Comunista de Cuba. Outra organização política é a União de Jovens Comunistas. As demais organizações que, segundo o artigo 7º da Constituição, são reconhecidas pelo Estado são aquelas que, "surgidas no processo histórico das lutas de nosso povo, agrupam em seu seio distintos setores da população, representam seus interesses específicos e os incorporam às tarefas da edificação, consolidação e defesa da sociedade socialista". Representantes destas últimas são aqueles que integram as comissões de candidaturas que participam do processo eleitoral.

Trata-se de "organizações de massas e sociais,"[16] que cumprem uma dupla função. De um lado, representam os interesses de seus membros e, de outro, realizam em alguma medida tarefas estatais que lhes são encarregadas em determinadas esferas da sociedade.[17] Essas organizações cumprem também uma importante função política, já que, por meio delas,

[16] Nos últimos anos essas organizações vêm se apresentando sob o nome genérico de "organizações da sociedade civil cubana."

[17] Esse é outro dos "núcleos duros" do regime político identificados por Hugo Azcuy. Cf. *"Cuba ¿Reforma Constitucional...?* op. cit. p. 42-43; no mesmo

transmitem a seus membros a política do governo na esfera de sua influência, além de serem uma fonte importante de socialização, recrutamento político e formação de "quadros".

O Partido Comunista de Cuba, o único legalmente reconhecido pelo regime político, não é um partido cuja função básica, como em qualquer regime político contemporâneo, é a participação no processo eleitoral (com tudo o que isso implica). A sua posição no regime político, assim como a sua função principal, está regulada estritamente no artigo 5º da Constituição, que estabelece: "O Partido Comunista de Cuba, martiano e marxista-leninista, vanguarda organizada da nação cubana, é a força dirigente superior da sociedade e do Estado, que organiza e orienta os esforços comuns, visando aos elevados fins de construção do socialismo e ao avanço em direção à sociedade comunista".

O Partido Comunista foi constituído em 1965, depois de um processo de união das diferentes forças políticas existentes no país que haviam contribuído para o triunfo da Revolução. Desde então, ele tem sido a força política dirigente da sociedade e do Estado. É uma organização política acima de qualquer outra, inclusive do próprio Estado. Dessa organização política emanam as linhas fundamentais do desenvolvimento do país em todos os ordenamentos da vida social (traçados pelo Congresso, que, segundo seus estatutos, deve realizar a eleição de seus representantes a cada cinco anos)[18]. O Partido tem sido historicamente a principal fonte de recrutamento político e formação de quadros e, normalmente, seus secretários provinciais são os que ocupam de imediato as posições-chave no Estado, no governo e no próprio Partido. A história da função dele no regime político está em grande parte resumida no informe central de cada um dos congressos celebrados.

Quanto à relação entre o regime político e a qualidade das leis, o Partido cumpre uma função essencial, já que é a principal fonte de impulsos legislativos, a partir dos quais se desencadeia todo o procedimento legislativo.[19] De outra parte, suas disposições são consideradas por alguns autores como

sentido cf. ÁLVAREZ TABÍO, Fernando. *Comentarios a la Constitución Sociali*sta, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1981, p. 43.

[18] As organizações sociais e de massas estão "destinadas a servir de correia de transmissão entre o partido e as massas populares e estas prestam uma ajuda decisiva para a realização de suas tarefas". Cf. MÁRCHENKO, N. e PÉREZ SARMIENTO, Eric. "O sistema político da sociedade socialista cubana em *AAVV Manual de Teoría del Estado e el Derecho*, Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1988, p. 220. O primeiro congresso realizou-se em 1975, o segundo em 1980, o terceiro em 1985, o quarto em 1991 e o quinto em 1997. Desde então não se realizou nenhum outro. O sexto, segundo anunciou o general-de-Exército Raúl Castro Ruz, segundo-secretário de seu Comitê Central no VI Pleno do referido comitê, que abriu sessão no dia 28 de

uma fonte indireta de Direito, particularmente no âmbito de sua aplicação em sede administrativa.[20]

II – O processo legislativo[21]

Nos estudos recentes relacionados com a teoria da legislação, foram feitas várias distinções com o objetivo de lograr uma maior compreensão do processo de produção legislativa do Direito. Entre essas diferenciações, encontra-se a que divide o processo legislativo em duas etapas: processo legislativo interno e processo legislativo externo. O critério para fazer essa distinção consiste em tomar como referência os órgãos ou autoridades que intervêm em cada etapa e a publicidade ou não do seu desenvolvimento e dos seus resultados.

O processo legislativo interno estaria integrado por duas subetapas. A primeira compreende o conjunto de trabalhos, estudos e investigações prévias que se realizam para a elaboração de um projeto de lei e se conclui com sua apresentação perante o órgão legislativo competente para sua discussão e aprovação. Essa subetapa costuma denominar-se também de avaliação *ex ante*. A segunda subetapa começa quando a lei, já em vigor, é efetivamente aplicada e se procede à avaliação da medida em que as expectativas que determinaram sua adoção são conseguidas com seu cumprimento e aplicação. Essa subetapa costuma denominar-se também de avaliação *ex post*.

No processo legislativo interno geralmente intervêm funcionários da administração pública, grupos de trabalho, comissões de estudo, comissões de especialistas ou comissões permanentes constituídas por quem exercerá a iniciativa legislativa ou por quem tem competência para aprovar a disposição jurídica que resultará dessa etapa (na avaliação *ex ante*) ou, no caso de se tratar de estudos sobre leis já vigentes (avaliação *ex post*), por quem é responsável pela aplicação da disposição jurídica submetida a estudo.[22]

Na avaliação *ex ante*, só há publicidade quando o projeto de lei é submetido a referendo popular ou a qualquer

abril de 2008, deveria realizar-se em fins do segundo semestre de 2009 (informação disponível na Internet: http://www.cadenahabana.cu/noticias/nacionales/noticias02290408.htm). Todavia, no VII Pleno do Comitê Central, realizado em 29 de julho de 2009, "acordou-se adiar a realização do VI Congresso do Partido até que haja sido vencida essa crucial etapa de preparação prévia". (disponível na Internet: http:///www.bohemia.cubasi.cu/2009/07/31/noticias/cuba-raul-castro-pleno.html).

[19] Grande parte dos princípios da política legislativa que seguiu o governo está contida nos informes e a indicação dos impulsos que conduziram ao processo legislativo é expressamente declarada em um número significativo de leis cubanas dos últimos 45 anos. Uma amostra desses impulsos é precisamente o fato de que o Segundo Congresso "acordou em recomendar à Assembleia Nacional

outro tipo de consulta cidadã. Na avaliação *ex post,* ocorre quando os resultados obtidos permitem justificar a modificação ou revogação da lei vigente, ou quando se espera que disso resulte uma melhora na sua aplicação ou no seu cumprimento pelos seus destinatários.

O processo legislativo externo estaria constituído, por um lado, pelos diferentes passos, procedimentos e autoridades que intervêm na gestão de um projeto de lei, desde que ele é apresentado perante o órgão legislativo competente até que entre em vigor como lei. As autoridades que intercedem são aquelas legalmente facultadas pelas normas que regem o processo de discussão e deliberação no órgão legislativo (comissões parlamentares, grupos parlamentares, oradores, quem exerce a iniciativa legislativa, representantes do governo, etc.). O processo legislativo externo geralmente é público, já que as deliberações costumam ser difundidas pelos meios de comunicação, quando não se trata de uma sessão secreta do órgão legislativo.

Outros estudos mais analíticos distinguem, de um ponto de vista institucional e levando-se em conta a hierarquia normativa da futura disposição jurídica e o procedimento que deve ser seguido para a sua produção, três fases no processo legislativo: a fase pré-legislativa, a fase legislativa e a fase pós-legislativa.[23] A primeira e a última correspondem aproximadamente ao processo legislativo interno *ex ante* e *ex post,* enquanto a segunda corresponde ao processo legislativo externo.

Não obstante as características particulares que podem ter a regulação do processo legislativo em diferentes regimes políticos, pode-se afirmar que, de forma geral, a fase legislativa é um elemento imprescindível na produção legislativa do Direito, enquanto que as fases pré-legislativa e pós-legislativa dependem da expressa regulação delas no ordenamento jurídico e da vontade política das autoridades competentes para decidir e orientar sua execução.

Afirma-se, por exemplo, que um projeto de lei que seja aprovado e entre em vigor sem que se realize a fase legislativa

o estudo da legislação eleitoral vigente, a partir das experiências obtidas desde sua promulgação, com o propósito de incorporar as modificações que as mesmas indiquem." Como resultado desse impulso foi promulgada a Lei nº 37, de 1982 (Lei Eleitoral). Além disso, "o Quarto Congresso aprovou (…) um grupo de recomendações destinadas a transformar o sistema eleitoral". Como resultado desse impulso se promulgou a Lei nº 72, de 1992, de mesmo nome.

[20] Cf. CORREA, Matilla, *Comentários sobre as fontes do Direito Administrativo cubano (exceto o regulamento)* em *AAVV Temas de Derecho Administrativo...* p. 90 e seguintes.

[21] Utilizarei a expressão "processo legislativo" quando fizer referência ao processo de produção legislativa do Direito como categoria geral; quando se tratar da sua regulamentação legal em Cuba utilizarei a expressão "procedimento legislativo", que é o nome

(ou seja, sem haver sido previamente discutido e aprovado segundo o procedimento legalmente estabelecido) não deveria constituir propriamente uma "lei válida". Em todo caso tratar-se-ia de uma lei de "duvidosa validade formal", ao passo que se esse trâmite for cumprido (ainda que não tenham sido realizados estudos prévios para a sua preparação ou não tenham se estabelecido os meios necessários para a avaliação dos resultados da sua aplicação e do seu cumprimento) poder-se-ia dizer que se trata simplesmente de uma "lei má", ou de uma lei que poderia ter comprometida sua eficácia e legitimidade. Todavia em nenhum dos dois casos seriam negadas ao novo diploma legal as qualidades formais próprias de uma lei.

Assim, da execução de um processo legislativo de qualidade e da avaliação de todos os fatores necessários que possam garantir a eficácia e efetividade das leis, depende a qualidade da legislação, um tema que está no centro dos debates atuais no âmbito dos estudos de teoria da legislação.[24]

As distinções anteriores, com as necessárias simplificações, são suficientes para a função que devem cumprir neste ensaio.

II.1 – A teoria do ato normativo. É um fato notório que, só a partir da década de 1970, os estudos sobre a legislação tenham ocupado um lugar significativo nas investigações jurídicas. Mesmo assim, não se trata de um campo de investigação não explorado, ainda que o abandono experimentado durante um tempo prolongado tenha impedido que as bases estabelecidas pelos seus primeiros cultivadores cimentassem um sólido corpo teórico e metodológico, capaz de fazer frente às características da legislação no Estado contemporâneo.

Os aportes dos primeiros teóricos da legislação, como Montesquieu,[25] Gaetano Filangieri [26] e Jeremy Bentham,[27] não foram desenvolvidos pelo pensamento jurídico posterior por diversas razões, entre as quais se inclui a redução do Direito à manifestação da vontade política. Nesse caso, o ordenamento

que recebe no Regulamento da Assembleia Nacional de 1996.

[22] Para uma exposição exaustiva da avaliação *ex ante* e *ex post,* sua importância e alguns exemplos de sua aplicação pode-se ver o nº 33/34, de janeiro-junho de 2003 de Legislação, *Cadernos de Ciência de Legislação*, INA, Portugal) número monográfico dedicado à avaliação da legislação.

[23] Assim, por exemplo, Luzius Mader (*L'Évaluation législative. Pour une annalyse empirique des effets de la legislation*. Préface de Charles-Albert Morand, Payot, Lausanne, 1985, p. 34) do ponto de vista institucional distingue as fases pré-parlamentar, parlamentar e pós-parlamentar.

[24] *Quality of Legislation, Principles and Instruments* será precisamente o tema central do Nono Congresso da *International Association of Legislation*, que se realizará em Portugal, nos dias 24 e 25 de junho de 2010.

[25] *O espírito das leis* (1748). Um resumo dos aportes principais de Montesquieu para a teoria da legislação pode-se ver em

legal somente passa a constituir objeto de conhecimento para a dogmática jurídica uma vez que entre em vigor, do que deriva o deslocamento dos problemas de fundamentação das leis para o âmbito político e a constituição de uma Teoria do Direito formalista e pretensamente apolítica.

Estamos, portanto, há mais de três décadas, diante de um renascimento dos estudos sobre a legislação, com a particularidade de que os problemas atuais que devem enfrentar tal teoria são qualitativa e quantitativamente diferentes dos que se colocaram aos seus primeiros cultivadores. Se nos tempos de J. Bentham, tratava-se da necessidade de que o legislador expusesse as razões das leis, de que o Direito fosse reduzido a Direito escrito e de fácil conhecimento para seus destinatários, hoje se trata, além desses temas não resolvidos completamente, da avaliação dos resultados obtidos com a vigência da lei, do seu impacto social e individual e inclusive de avaliar as possíveis alternativas antes de empreender uma intervenção legislativa para resolver um determinado problema social. O centro de gravidade da questão deslocou-se dos problemas filosóficos de fundamentação para os problemas pragmáticos de meio-fim. Trata-se de uma ampliação considerável dos problemas. Hoje são necessários estudos sobre a legislação, o que impõe a necessidade de refinar os métodos de investigação e perfilar a perspectiva de análise para resolvê-los satisfatoriamente.

Por essa razão, "do ponto de vista metodológico", é preciso analisar as ideias tradicionais acerca do processo de produção legislativa do Direito e, caso seja necessário, ensaiar diferentes alternativas de solução que permitam aperfeiçoá-lo quando ele conduz a resultados insatisfatórios ou quando esses possam ser mais congruentes com princípios da hierarquia normativa, segurança jurídica e proporcionalidade que se devem expressar por meio das leis.

Esse "ponto de vista metodológico" deve ser sobreposto à análise do procedimento legislativo em Cuba. Para que os resultados sejam satisfatórios, é preciso realizar duas operações diferentes:

CARRILLO GARCÍA, Yoel. "Dez teses sobre a racionalidade legislativa (a propósito de um artigo de Jurgen Habermas)" em *AAVV*. Jürgen Habermas. *Estudos em sua homenagem*. Edeval, Valparaíso, Chile, 2008, p. 627-654.

[26] *Ciencia de la Legislación*, tradução de Don Juan Ribera, 2ª edição, revista e corrigida, Bordeaux, Imprenta de Lon Pedro Beaume, 1823, 6 volumes. Um resumo sobre a influência de Filangieri na América pode-se ver em MORELLI, Federica *Filangieri y la "Otra America", historia de uma recepción*, em *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Pontifícia Bolivariana* (Colômbia), nº 107, 2007, p. 485-508.

[27] *Tratados de la Legislación Civil y Penal* (1802), Traducción de Ramón Salas. Editora Nacional, Madrid, 1981. Um resumo dos aportes principais de J. Bentham para a teoria da legislação pode-se ver em CARRILLO GARCÍA, Yoel. *"Dez teses..."*, cit.

1 – analisar como o procedimento legislativo foi colocado e resolvido do ponto de vista teórico; e

2 – avaliar como o procedimento legislativo foi regulado e que fases deve percorrer do ponto de vista legislativo-institucional.

Do ponto de vista do seu tratamento em uma exposição de literatura especializada, publicada nos últimos 30 anos em Cuba, o processo legislativo ficou associado ao estudo das fontes formais do Direito, em que ocupa um lugar exclusivo o ato normativo (a lei em sentido geral). A sua exposição consistiu em identificar e explicar cada uma das fases pelas quais passa a atividade legislativa, colocando-as em ordem cronológica. Desse modo, Fernando Cañizares, depois de considerar que

> *os corpos deliberativos colegiados realizam a função legislativa valendo-se de procedimentos que podem ser diferentes mas que têm todos a mesma finalidade:* formalizar a função *de modo que as determinações legislativas não se* promulguem e publiquem *senão depois de terem sido suficientemente* estudadas, analisadas, discutidas e aprovadas*; prévia e ampla deliberação, para garantir sua maior efetividade, evitando precipitações, acordos secretos e demais vícios de legislação que costumam ser tão funestos,*

identificou como "fases do procedimento formativo das leis" a inciativa legislativa, a discussão do projeto, a aprovação ou sanção, a promulgação e a publicação.[28]

Por seu turno, A.V. Michkievich afirma que o processo legislativo é "o mais complexo de todos os processos normativos..." e identifica como "fases do processo de criação do ato normativo" a iniciativa legislativa, a discussão, a aprovação pelo órgão de criação jurídica e a publicação do ato normativo.[29]

Finalmente, Julio Fernández Bulté, depois de afirmar que

[28] *Teoría del Estado*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1979, p. 168 e seguintes.

[29] *Las fuentes (formas de expresión externa) del Derecho y la creación jurídica em el Estado socialista*, em *AAVV. Manual de Teoria del Estado y del Derecho...* p. 379 e 382

> *o desenvolvimento do constitucionalismo burguês, sobretudo depois do século XIX, levou a que quase todas as constituições estabelecessem, com maior ou menor minuciosidade, os passos fundamentais no processo de formação do ato normativo (…), o procedimento requerido para assegurar a legitimidade da função legiferante,*

identifica como "fases ou etapas essenciais do processo do ato normativo" a iniciativa legislativa, a discussão do projeto legislativo, a votação e aprovação do projeto, a promulgação do ato normativo, a publicação e a entrada em vigor.[30]

Essa enumeração pode ser complementada com a análise que faz o autor, na mesma obra, sobre a legalidade socialista, em que explica a necessidade da realização de estudos e investigações sobre a eficácia do Direito e divide o "mecanismo de regulação jurídica da sociedade" em três fases: criação da norma (na qual entende ser imprescindível a participação consciente e direta do povo e a existência de um plano legislativo); harmonização de cada nova disposição com o ordenamento jurídico (que o autor considera que se deve atribuir a um órgão especializado); e comprovação da eficácia da norma (o autor atribui essa função a mais de um organismo ou a órgãos acadêmicos).[31]

Nas publicações periódicas consultadas,[32] o tema não foi tratado em profundidade, embora possam assinalar-se alguns trabalhos publicados na *Revista Cubana de Direito* e na *Revista Jurídica*, nos quais se recorre a elementos rudimentares de teoria e técnica de legislação.

Os trabalhos de maior profundidade elaborados até o momento, ainda inéditos, são duas teses de doutorado: "O modelo de criação de leis em Cuba", de Josefina Méndez López (1999), na qual foi estudado o processo legislativo com o objetivo de "avaliar (…) o modelo cubano de criação de leis e sua realização; ao determinar aqueles fatores, que relacionados com o tríptico órgão legislativo-lei-procedimento legislativo, incidem de uma maneira negativa na centralidade legislativa da

[30] *Teoría del Derecho*, Editorial "Félix Varela", La Habana, 2001, p. 246 e seguintes. O autor assinala acertadamente que essas fases "só correspondem ao processo relativo às leis de maior hierarquia", p. 79.

[31] Idem, p. 237 e ss. Essa exigência foi uma constante em sua obra e se inicia com o trabalho *La Legalidad Socialista*, apresentado no simpósio *Política, Ideología y Derecho,* 1985, e publicado em um livro homônimo pela Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 39-48.

[32] *Revista Cubana de Jurisprudencia* (1961-1963); *Revista Cubana de Derecho* (a partir de 1972); *Información jurídica* (1975-1989); *Legalidad Socialista* (1975-1989); e *Revista Jurídica* (1983-1990).

Assembleia Nacional do Poder Popular"; e "O processo legislativo interno em Cuba. Um modelo para sua análise", do autor deste trabalho (2008), cujo objetivo principal foi "identificar os principais fatores que, do ponto de vista teórico, metodológico e normativo, afetam o correto desenvolvimento do processo legislativo interno em Cuba e fundamentar a necessidade de um modelo metodológico para a análise e fundamentação de uma proposta de intervenção legislativa".

Da análise das fontes assinaladas extraem-se as seguintes conclusões gerais:

1 – o tratamento do tema se reduz à enumeração e explicação das fases pelas quais deve passar um projeto de lei, desde que é apresentado ao órgão legislativo até que entre em vigor;

2 – segue-se um critério essencialmente cronológico;

3 – concebe-se como um processo linear, sem saltos, contradições e/ou retrocessos;

4 – essa maneira de abordar a questão não permite dar conta do que sucede (ou deve suceder) nas fases pré-legislativa e pós-legislativa;

5 – assume-se implicitamente que, no processo legislativo, só intervêm as instituições públicas legalmente competentes;

6 – quando se levam em conta outros elementos alheios à fase legislativa, eles são somente mencionados, o que constitui obviamente um avanço, mas sem que se faça sobre isso uma análise em profundidade;

7 – seu valor, do ponto de vista prático, é muito limitado, já que só se refere à gestão dos projetos de lei em sentido formal e material, não levando em conta as disposições jurídicas de hierarquia inferior à lei, que, pelas características do regime político cubano, tornaram-se uma prática generalizada, por meio da qual os decretos-leis revogam ou modificam as leis.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Para compreender a regulação jurídica do procedimento legislativo em Cuba e as suas características principais, é preciso lembrar que, segundo o artigo 69 da Constituição, "a Assembleia Nacional do Poder Popular é o órgão supremo do poder do Estado. Representa e expressa a vontade soberana de todo o povo" e, em consequência, entre as suas faculdades se encontra, segundo estabelecido no artigo 75, "c", a de "aprovar, modificar ou revogar as leis".

É precisamente perante o presidente da Assembleia Nacional que se apresentam os projetos de lei no exercício da iniciativa legislativa,[33] a partir do que se inicia o procedimento legislativo.

Do ponto de vista jurídico, o procedimento foi sucessivamente regulado por corpos legais expedidos em 1977, 1982, 1988 e 1996. O Regulamento da Assembleia Nacional, em 1996, estabelece que os projetos de lei apresentados à Assembleia Nacional do Poder Popular sejam acompanhados de uma fundamentação na qual se expressem:

1 – as relações que são objeto de regulação jurídica, os seus objetivos e os pressupostos econômicos, políticos e sociais que aconselhem sua aprovação;

2 – as matérias que se regulam e as soluções que se propõem, com indicação das modificações que se introduzem na legislação vigente, as disposições jurídicas que se ordenam ou sistematizam e os antecedentes da matéria;

3 – as consequências econômicas previsíveis que derivam da aplicação da disposição jurídica proposta;

4 – a enumeração das disposições jurídicas de igual ou inferior hierarquia que se modificam, complementam ou revogam;

5 – a fundamentação do nível normativo da disposição jurídica proposta;

6 – os resultados das coordenações efetuadas com os órgãos e organismos que devem cumprir ou fazer cumprir as regulações propostas;

[33] Segundo o artigo 88 da Constituição, podem exercer a iniciativa legislativa: os deputados da Assembleia Nacional do Poder Popular; o Conselho de Estado; o Conselho de Ministros; as comissões da Assembleia Nacional do Poder Popular; o Comitê Nacional da Central de Trabalhadores de Cuba e as Direções Nacionais das demais organizações de massas e sociais; o Tribunal Supremo Popular, em matéria relativa à administração da justiça; a Fiscalização Geral da República, em matéria de sua competência; e os cidadãos. Nesse último caso será requisito indispensável que exerçam a iniciativa pelo menos dez mil cidadãos, que tenham a condição de eleitores.

7 – as condições e os mecanismos necessários que garantam a aplicabilidade, a efetividade, o cumprimento e o controle da disposição jurídica cujo projeto se apresenta.

O projeto de lei, acompanhado da fundamentação, deve ser apresentado por quem exerce a iniciativa legislativa ao presidente da Assembleia Nacional. Cronologicamente, o processo deve transcorrer assim:

1 – iniciativa legislativa (projeto de lei e fundamentação);

2 – recebimento do projeto pelo presidente da Assembleia Nacional;

3 – encaminhamento do projeto à (s) comissão (ões) correspondente (s), segundo a matéria;

4 – decisão da comissão pela (a) aprovação do projeto com emendas ou sem elas, podendo recomendar em que período legislativo deve ser incluído e se deve ser submetido a consulta popular; (b) devolução do projeto, com as recomendações que julgue procedentes e com os aspectos que se devem considerar ou sanar; ou (c) rejeição do projeto, expondo seus argumentos a respeito;

5 – controle de constitucionalidade do projeto pela Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos (pode ser simultâneo ou posterior ao trabalho das demais comissões);

6 – inclusão na ordem do dia;

7 – traslado aos deputados em, no mínimo, 20 dias antes de sua discussão. Se tramitar com urgência, o presidente fixa o término e os deputados podem emitir sua opinião por escrito. O presidente pode realizar reuniões parciais com os deputados para explicar o projeto e ouvir as opiniões deles;

8 – designação, por quem exerce a iniciativa, do proponente que apresenta o projeto e responde às perguntas;

9 – parecer da (s) comissão (ões);

10 – debate e votação;

11 – encaminhamento à Comissão de Redação;

12 – assinatura do presidente e do secretário;

13 – publicação e entrada em vigor.

Da análise dessas disposições pode-se extrair as conclusões expostas e discutidas a seguir. Trata-se de um documento interno para o trabalho da Assembleia Nacional e, portanto, as suas regulações são aplicáveis somente aos projetos de lei que se apresentem no exercício da iniciativa legislativa para sua aprovação. A essa exigência de fundamentação escaparam e escapam a maior parte dos projetos de disposições jurídicas de alcance geral,[34] como as leis, os decretos-leis do Conselho de Estado, os decretos do Conselho de Ministros e todas as que estão abaixo delas, que entraram em vigor antes de 1988. Depois desse ano, passaram a ser exigidos os mesmos elementos para a fundamentação dos projetos de leis, decretos-leis e decretos, mas em 1996 eliminou-se a exigência para os dois últimos, que tampouco estão submetidos a algum outro procedimento publicamente conhecido.[35] Além disso, o exercício da iniciativa legislativa só está regulado constitucionalmente para as leis que a Assembleia Nacional tem a faculdade de aprovar, com o que fica excluída dessa iniciativa a apresentação de qualquer disposição normativa que não seja um projeto de lei.

A pretensão de fundamentar os projetos de leis em resultados de estudos realizados para esse efeito pode ficar frustrada pelas seguintes razões: cada uma dessas exigências poderia ser preenchida *pro forma*, já que, salvo a necessidade de se preverem as consequências econômicas que derivariam da aplicação da disposição jurídica proposta, elas se referem a questões essencialmente formais, nas quais se estabelece *o que se deve dizer*, mas não *como se deve conseguir a informação que justifique o que se diz*; por outro lado, é de se esperar que logicamente se expressem com maior ênfase na fundamentação aqueles elementos que contribuem para reforçar a necessidade, conveniência e oportunidade de aprovar o projeto que se apresenta, já que quem deve fundamentar sua

[34] Segundo o adendo primeiro do Decreto nº 62, de 1980, ditado pelo Comitê Executivo do Conselho de Ministros, "entende-se que uma disposição tem caráter geral quando deve ser cumprida fora dos marcos do organismo onde é ditada, por outros órgãos ou organismos estatais, ou as empresas ou dependências destes, ou interessa às organizações sociais e de massas ou à população e em consequência devem ser publicadas na "Gaceta Oficial de la República".

[35] "Em nosso país não existe disposição normativa alguma a respeito das formalidades e do conteúdo essencial das quais devem estar revestidos os instrumentos

necessidade é o maior interessado em que se aprove. Não obstante, o parecer da comissão designada pode ter um efeito positivo nesse sentido e limitar a tendência apologética subjacente a qualquer exercício de iniciativa legislativa.

Não se exige avaliar elementos tão importantes como o grau de eficácia ou ineficácia alcançado pelas disposições jurídicas que são revogadas ou modificam outras, bem como as suas causas principais e possíveis consequências (custos e benefícios) políticas e sociais (e não só econômicas) da nova disposição para seus destinatários, especialmente para os cidadãos; os possíveis efeitos colaterais; a função latente da nova disposição ou o modo de avaliar sua eficácia, efetividade e eficiência depois de certo período de vigência.[36]

Quanto a este último aspecto, poder-se-ia pensar que fica resguardado pela exigência de expressar na fundamentação as condições e os mecanismos que garantem o "controle", a "efetividade", o "cumprimento", e a "aplicabilidade", mas esses termos aparentemente não podem ser entendidos com relação aos destinatários da norma legal, particularmente os cidadãos, mas em relação às autoridades encarregadas de aplicá-la e fazê-la cumprir. Trata-se de um controle de natureza administrativa, e não de uma evolução realizada com métodos científicos de investigação.

Em estreita relação com o aspecto anteriormente discutido, não sendo atribuída a nenhuma instituição em particular a responsabilidade de avaliar os resultados positivos e/ou negativos derivados do cumprimento e aplicação das leis, essas exigências caem no vazio, ainda que se possa pensar que logicamente essa responsabilidade caberia ao órgão encarregado de sua aplicação.

A nomeação da Comissão de Redação depois de aprovado o projeto de lei poderia ser contraproducente e deveria ser logicamente anterior à aprovação, em razão de que os deputados aprovaram o texto tal qual lhes foi submetido, com as palavras que leram, as vírgulas e os pontos como estavam. Se a Comissão de Redação fizesse uma mudança *de estilo*, por

jurídico-administrativos (…) não obstante, não poderia deixar de se salientar a necessidade da regulação normativa geral destes para o fim de lograr uma maior uniformidade formal nos mesmos e unidade de critério quanto ao conteúdo de um ou outro, especificando a hierarquia de cada qual." Cf. REYES PARET, *Yanila. Un primer acercamiento a los instrumentos jurídicos-administrativos* em AAVV. *Temas de Derecho Admnistrativo*, tomo I, La Habana, Editorial "Félix Varela", 2006, p. 565.

[36] Em seu discurso de 28/12/1984, na sessão da Assembleia Nacional em que se aprovou o Código do Trabalho, Fidel Castro, então presidente do Conselho de Estado e de Ministros, expressou que "não pensamos que seja perfeito (…) por isso se estabelece que periodicamente deve ser revisado". Essa previsão não se incluiu no texto aprovado; não obstante, em seu

menor que fosse, no posicionamento desses signos, depois de aprovada a norma, isso poderia, voluntariamente ou não, mudar todo o sentido do texto e, em consequência, a lei publicada e colocada em vigência poderia ser sensivelmente diferente da aprovada pelos deputados. E uma lei é precisamente isto, um texto composto de signos com um significado que, depois de aprovado, não deveria ser modificado, em nenhum sentido, a não ser pela autoridade que o aprovou ou outra de hierarquia superior.

A regulação jurídica desses elementos não teve, em geral, os resultados que se esperavam, em parte pelo que se expôs anteriormente e em parte porque as diretrizes da política legislativa continuaram sendo as mesmas, ao que se teria de acrescentar as dificuldades derivadas das contingências políticas e das urgências que o país teve de enfrentar durante o processo revolucionário e, relacionado com o tempo e as urgências, o pouco tempo que tem a Assembleia Nacional para estudar cada um dos projetos de lei submetidos à sua consideração com a devida profundidade. A esses obstáculos se junta a característica de que um número significativo de deputados não é especializado em matéria jurídica, o que é próprio de qualquer instituição parlamentar.[37]

O estudo do desenvolvimento do procedimento legislativo em Cuba, desde 1977, quando foi institucionalizada a Assembleia Nacional, até a atualidade, realizado na tese de doutoramento que serve de base para este artigo, permite identificar como suas características fundamentais as seguintes:

1 – modelo descentralizado de realização da fase pré-legislativa;

2 – criação de comissões *ad hoc* para desenhar e executar a fase pré-legislativa das leis básicas;

3 – baixa utilização da discussão popular e pública no processo de produção legislativa;

4 – desconexão entre as investigações jurídicas externas e o processo legislativo;

discurso na mesma sessão Flavio Bravo Pardo (presidente da Assembleia Nacional) ter declarado que "é normal e até desejável que, uma vez submetido à prova da prática durante indeterminado tempo, este Código seja de novo analisado". As passagens de ambos os discursos podem-se ver em GUILLÉN LANDRIÁN, Francisco. *La codifi-cación del Derecho laboral em Cuba*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1987, p. 101-102.

[37] Sobre a duração dos períodos de sessões da Assembleia Nacional, pode se ver MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina. *El modelo... Anexo 9*. Essa brevidade implicou que a Assembleia Nacional "nem sempre contou com o tempo suficiente para estudar de maneira exaustiva todos os projetos de leis e suas consequências, e que agora é necessário retificar alguns desses textos legisla-

tivos". CASTRO RUZ, Fidel. Versão de sua intervenção na discussão do Projeto da Lei nº 59/1987, Código Civil, Diario Granma, quinta 21/7/87.

5 – inexistência de uma política legislativa articulada e coerente.

A última característica, que sintetiza as anteriores, fundamenta-se nos elementos discutidos a seguir. Do ponto de vista organizativo-institucional, a inexistência de uma instituição permanente encarregada de realizar as investigações necessárias no âmbito da legislação impediu a continuidade do trabalho legislativo: cada vez que as condições políticas, sociais ou econômicas do país impuseram a necessidade de uma intervenção legislativa de grande alcance, foi preciso criar uma comissão para desenvolver a fase prélegislativa. Essa prática tem dificultado a formação de uma atividade legislativa baseada em princípios científicos que a orientem e, sobretudo, a possibilidade de estudar, depois de um prudente tempo de vigência da disposição normativa criada, sua eficácia, seu grau de cumprimento, seu nível de consecução dos objetivos previstos e seus resultados (positivos e negativos) obtidos, possibilitando recolher argumentos para seu aperfeiçoamento.

Essa incoerência é perceptível não só no plano institucional, mas também no interior do próprio ordenamento jurídico: por exemplo, as leis processuais (Lei de Procedimento Penal e Lei de Procedimento Civil e Administrativo, ambas de 1977) foram elaboradas e colocadas em vigência antes que as respectivas leis substantivas o fossem, uma prática pouco recomendável já desde os tempos de J. Bentham.

[38] Assembleia Nacional do Poder Popular, *Estudo sobre os fatores que mais afetam o desenvolvimento de uma cultura de respeito à Lei* AN/3L/1POS/JUL.87/DOC.11, (inédito). Também se pode ver a *Tese sobre a vida jurídica do país,* aprovada pelo Terceiro Congresso da União Nacional de Juristas de Cuba, 1987.

No "Estudo sobre os fatores que mais afetam o desenvolvimento de uma cultura de respeito à lei", cujos resultados foram discutidos pela Assembleia Nacional em julho de 1987, concluiu-se que "com respeito à necessária sistematização do Direito, demonstra-se como o povo constata, por diferentes vias e meios, a existência de leis que deveriam ser respeitadas por sua hierarquia, que, por vezes, são contraditadas por outras de menor importância, ou o que é pior, não são aplicadas e são substituídas por orientações ou interpretações arbitrárias ou ilegítimas e que em geral existe pouca sistematização em nosso ordenamento jurídico".[38]

Apesar de ter sido reclamado em numerosas ocasiões, tanto em documentos políticos [39] como em trabalhos científicos,[40] não se elaborou nem foi publicado um plano legislativo que, a curto, médio e longo prazos, garantisse a coerência do ordenamento jurídico e a regulação jurídica adequada das relações sociais, bem como o controle dos efeitos do Direito sobre as relações sociais e vice-versa. Tampouco se recorreu à técnica da *Lei de bases* para, por meio delas, assentar os princípios, as diretrizes e o tempo de elaboração do projeto (ou anteprojeto) de leis básicas, como o Código Penal ou o Código Civil.

Se é certo que o Código Penal é a "Constituição negativa do Estado" [41] e o Código Civil é a lei mais importante em qualquer sociedade depois da Constituição, pelo seu caráter de regulação das relações sociais, não se explica por que em nossa prática legislativa não se tenha utilizado, pelo menos na elaboração desses dois corpos legais, essa técnica tão conhecida e comprovadamente eficaz, tanto na Espanha quanto na ex-URSS, de onde provém a nossa tradição jurídica.

Talvez isso explique o fato de que o primeiro Código Penal aprovado depois de 1959, o de 1979, tenha "envelhecido antes de seu nascimento" [42] e que o Código Civil tenha tido uma "obsolescência precoce".[43]

Aos elementos discutidos deve ser acrescentada, por fim, a deficiente e limitada regulação dos requisitos para a elaboração e apresentação dos projetos de leis.[44]

II.2 – Diversidade de "legisladores" No Estado contemporâneo o "legislador" se desdobra em vários "legisladores", aos quais a Constituição e as leis atribuem a faculdade de ditar disposições jurídicas de alcance geral. "Legislador", em sua acepção básica, refere-se à unidade ideal da vontade político-jurídica, que se presume subjacente ao ordenamento jurídico em geral (nesse sentido postula-se que o legislador não deve se contradizer, deve ser coerente, racional, etc.). Em sua segunda acepção, "legislador" faz referência à pluralidade de órgãos com faculdade para ditar as mencionadas disposições jurídicas.

[39] Essa proposta tem seus antecedentes no Segundo Congresso do Partido Comunista de Cuba (1980). Veja o *Informe Central ao II Congresso do Partido Comunista de Cuba, no I, II e III Congresso do Partido Comunista de Cuba.* Editora Política, La Habana, 1990, p. 288-289, e no *Estudio...* da Assembleia Nacional.

[40] FERNÁNDEZ BULTÉ, J. *La Legalidad Socialista*, em *op. cit*. p. 39-48, AZCUY, Hugo, *Revolución y Derechos*, *Revista Cuadernos de Nuestra América*, v. XII, nº 23, 1995, p. 151, MÉNDEZ LÓPEZ, J. op. cit. *Primera de las recomendaciones*.

[41] Exposição de motivos do Código Penal espanhol de 1995, BOE, nº 54, de 2/3/1996.

[42] MEDINA CUENCA, A. *Las penas privativas de libertad e suas alternativas*, em *AA. VV. La implantación de penas alternativas: experiencias comparadas de Cuba e Brasil*. Seminário Internacional patrocinado pela União Nacional de Juristas de Cuba e Reforma

Penal Internacional, La Habana, 2006, p. 126. A elaboração do CP durou dez anos e sua vigência, oito.

[43] PÉREZ GALLARDO, Leonardo. *La codificación civil*, em AA. Derecho Civil, Parte General, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000, p. 69.

[44] Diário *Gramma*, 19/7/88. Descreve o terceiro período ordinário de sessões da terceira legislatura da Assembleia Nacional em que se analisaram as medidas a adotar relacionadas com o *Estudio...*, no mesmo sentido, PÉREZ MILLÁN, Félix, *Discurso en el acto central por el día del trabajador jurídico*, em *Legalidad Socialista* nº 3, de 1989, p. 5.

A primeira é uma questão política com um importante embasamento filosófico e ideológico que remete aos elementos funcionais do regime político. A segunda é uma questão de Direito vigente e de técnica legislativa, que necessariamente deve ser entendida com relação àquela. Como a primeira já foi explicada, aqui será feita referência unicamente a essa segunda acepção do termo "legislador".

Além da Assembleia Nacional, que tem a faculdade de aprovar as leis que lhe sejam apresentadas no exercício da iniciativa legislativa, a Constituição estabelece outros "legisladores". Assim, estabelece que o Conselho de Estado pode ditar decretos-leis, entre um e outro período de sessões da Assembleia Nacional do Poder Popular, e o Conselho de Ministros pode ditar decretos e disposições sobre a base e em cumprimento das leis vigentes, bem como controlar sua execução. Além dos dois conselhos, podem ditar disposições jurídicas de alcance geral os chefes de organismos da Administração Central do Estado, aos quais é facultado ditar, no âmbito de suas faculdades e competência, regulamentos, resoluções e outras disposições de obrigatório cumprimento para os demais organismos e suas dependências, o setor cooperativo, o privado e a população.

O quadro geral de "legisladores" é o seguinte:

Assembleia Nacional	Leis
Conselho de Estado	Decretos-leis
Conselho de Ministros	Decretos
Chefes de organismos da Administração Central do Estado	Regulamentos e resoluções

Levando-se em conta as relações estáticas desses órgãos entre si, poder-se-ia concluir que as relações sociais mais importantes sempre são reguladas mediante as leis que a Assembleia Nacional aprova (as disposições jurídicas de maior hierarquia normativa pela autoridade competente para aprová-las e pelo procedimento de aprovação), e assim de maneira descendente até as resoluções. Todavia, na prática o que sucede é que o Conselho de Estado não só regula qualquer

tipo de relações sociais, de qualquer âmbito da realidade social, como também modifica e revoga, mediante seus decretos-leis, as leis aprovadas pela Assembleia Nacional.

Essa prática tem sido aceita ou recusada de diferentes formas e com argumentos heterogêneos pelos estudiosos do Direito Constitucional e do Direito Administrativo em Cuba [45]. Entretanto, se fosse seguido o "critério de hierarquia institucional" expressamente estabelecido na Constituição e os princípios da "hierarquia normativa e paralelismo das formas subjacentes", essa prática provavelmente deveria correr em sentido contrário.

Uma de suas consequências mais visíveis talvez seja o fato de que a Assembleia Nacional, em seus 32 anos, tenha aprovado até hoje somente 107 leis,[46] entre as quais se contam as do Orçamento do Estado, que são anuais (31 leis), as do Plano de Desenvolvimento Econômico Social, aprovadas anualmente de 1978 a 1991 (13 leis), algumas leis puramente modificativas e outras que foram substituídas por leis que regulam a mesma matéria, com o mesmo nome e número diferente.

Todos esses "legisladores" só estão obrigados a cumprir com a fundamentação estabelecida no Regulamento de 1996 quando exercem a iniciativa legislativa, ao passo que não o estão se atuam como "legisladores por direito próprio", ditando as disposições normativas sob o nome correspondente.

Da existência de diversos legisladores deriva outra consequência que, embora esteja tecnicamente fora do procedimento legislativo ordinário, influi de maneira significativa na qualidade das leis. Trata-se de um problema simples na sua colocação, mas complexo em sua análise: como conseguir que as disposições jurídicas de alcance geral ditadas por cada um dos diferentes "legisladores" sejam compatíveis entre si e façam do Direito vigente um "ordenamento jurídico"?

Esse questionamento conduz diretamente ao tema da defesa da Constituição em geral e ao controle da constitucionalidade das leis em particular, um tema que em Cuba tem sido tratado mais do ponto de vista político e

[45] Um resumo de algumas das posições teóricas a respeito pode ser visto em MATILLA CORREA, Andry, *Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el reglamento)* em *AA.VV. Temas de Derecho Administrativo,* p. 69-71.

[46] Uma caracterização geral da produção legislativa da Assembleia Nacional e uma informação estatística muito valiosa até 1999 pode ser vista em MÉNDEZ LÓPEZ, J. *op. cit.*

ideológico que do ponto de vista técnico-jurídico, embora nenhum dos dois enfoques tenha provocado a adoção de uma solução tecnicamente funcional e eficaz em seus resultados.

Podem ser adotadas aqui três perspectivas diferentes para abordar o assunto: projeção no discurso político, regulação jurídica e tratamento teórico.

Pela Constituição, pode-se constatar uma preocupação constante nos dirigentes políticos com o respeito à "legalidade socialista", em cujo centro se encontrava o respeito e obediência à Constituição pelos órgãos do Estado, funcionários públicos e cidadãos em geral. Não obstante, por uma concepção instrumental do Estado,[47] uma concepção voluntarista na política legislativa, a doutrina da "unidade de poder" e uma confiança exagerada nas potencialidades do exercício do poder político pelo Estado socialista e nas virtudes das autoridades e dos funcionários que o exercem, muito rapidamente a Constituição foi relegada a um plano de subordinação aos elementos funcionais do regime político.[48] O curioso é que, em correspondência com o itinerário do discurso político, a regulação jurídica do controle da constitucionalidade das leis e demais disposições jurídicas de alcance geral também foi se acomodando às circunstâncias.

Como já visto, a Assembleia Nacional tem como uma de suas atribuições aprovar, modificar ou revogar as leis, segundo o procedimento estabelecido no Regulamento de 1996, competindo-lhe ainda, de acordo com a Constituição, decidir acerca da constitucionalidade das leis, decretos-leis, decretos e demais disposições gerais. No entanto, esse regulamento restringiu as poucas possibilidades abertas pelos instrumentos anteriores no tocante ao controle de constitucionalidade das leis. Isso se fez num duplo sentido: facultando a prerrogativa de promover a revogação no todo ou em parte dos decretos-leis do Conselho de Estado somente às comissões permanentes da Assembleia Nacional e aos deputados; e outorgando a possibilidade de promovê-la só em relação aos decretos-leis, embora sem estabelecer os casos em que procede.

[47] CARRILLO GARCÍA, Yoel e GARCÍA, Walter Mondelo. *El pan contra el espíritu (uma lectura del pensamiento jurídico cubano)* em BOTERO BERNAL, Andrés e VÉLEZ, Sergio I. Estrada (Coordenadores), *Temas de Filosofía del Derecho*. Señal Editora, Universidad de Medellín, Colombia, 2003, p. 299-234.

[48] CARRILLO GARCÍA, Yoel e GARCÍA, Walter Mondelo. *Marxismo, Poder y Derecho em Cuba (notas para un programa de investigación),* em *AA VV*. Estudios de Teoria del Derecho, Edeval, Valparaíso, Chile, 2003, p. 345-385.

Não obstante, com uma técnica legislativa lamentável, retorna-se à faculdade da Assembleia Nacional de "revogar os decretos ou disposições do Conselho de Ministros (...) ou os acordos ou disposições dos órgãos locais do Poder Popular que violem a Constituição, as leis, os decretos-leis, decretos e demais disposições ditadas por um órgão de superior hierarquia ou afetem os interesses gerais do país", mas desta vez, estabelece-se a causa: *quando contradigam a Constituição ou as leis*, a sua promoção compete ao Conselho de Estado, às comissões (permanentes ou temporárias) da Assembleia Nacional e aos deputados.

O controle de constitucionalidade das leis fica, no Regulamento de 1996, reduzido ao controle prévio que realiza a Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional. É significativo que nunca tenha sido declarada inconstitucional nenhuma disposição jurídica de alcance geral, o que colocou alguns constitucionalistas diante de um dilema: ou nas disposições jurídicas de alcance geral ditadas desde 1977 até a atualidade sempre se respeitou a Constituição; ou o controle de constitucionalidade das disposições jurídicas de alcance geral é ineficaz. A julgar pelo tratamento teórico e pela duvidosa constitucionalidade propalada por algumas disposições jurídicas, os constitucionalistas têm preferido essa última opção. Do ponto de vista teórico, os estudos apontam para a necessidade de aperfeiçoar os meios de exercer o controle de constitucionalidade das leis. As propostas têm ido das que sugerem potencializar o funcionamento dos meios existentes com alguns retoques [49] até as mais radicais, que propõem a criação de um Tribunal Constitucional como instituição especializada.[50]

As propostas partem da constatação de possíveis violações à Constituição derivadas de algumas disposições jurídicas como as seguintes:[51]

1) O Decreto-Lei nº 50, de 1982, que reconheceu uma forma de propriedade não prevista na Constituição, "a propriedade das empresas mistas", reafirmada por seu reconhecimento no Código Civil, e autorizou as inversões estrangeiras, que tampouco tinham fundamento na Constituição.[52]

[49] Por exemplo, FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio. *Los modelos de control constitucional y la perspectiva de Cuba hoy*, em *El otro Derecho,* v. 6, nº 2, 1994, p. 13-27, e FERNÁNDEZ PÉREZ SERAFIN, S. *Cuba y el control constitucional em el estado socialista de derecho*, em *El otro Derecho,* v. 6, nº 2,1994, p. 29-44.

[50] Essa proposta corresponde a MARIÑO CASTELLANOS, Ángel, R. *El recurso de amparo y el tribunal constitucional cubano: necesidad y proyecto* em *El otro Derecho,* v. 6, nº 2,1994, p. 45-63.

[51] Uma lista de disposições jurídicas de duvidosa constitucionalidade até 1996 pode ser vista em MARIÑO CASTELLANOS, *Ángel, R. El control Constitucional en Cuba.* Tese de doutorado, Santiago de Cuba, 1996, (inédita).

[52] FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio A, e GUANCHE, Julio C. *Se acata pero... se cumple. Constitución,*

2) A reforma constitucional de 1992, que afetou cerca da metade do Texto Constitucional, incluindo "direitos e deveres reconhecidos na Constituição,"[53] caso em que a cláusula de reforma constitucional exige que a lei de reforma deve ser ratificada em um referendo popular.

3) A recente Lei nº 107, de 2009, que criou um novo órgão estatal – a Controladoria-Geral da República – e atribuiu à Assembleia Nacional a faculdade de eleger os seus dirigentes, o que parece entrar em conflito com a previsão constitucional de que a Assembleia Nacional só tem as atribuições conferidas pela Constituição e com a cláusula de reforma constitucional que exige que, para lhe conferir novas faculdades, a Constituição deve ser reformada e a lei de reforma deve ser, também, ratificada em referendo popular.

Dos dois últimos exemplos só se poderia afirmar sua "duvidosa constitucionalidade", já que a Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional declarou-as, em seu parecer, compatíveis com as regulações constitucionais pertinentes.

II.3 – Qualidade das leis – Algumas ideias para o futuro – As dificuldades e deficiências assinaladas apontam para dois tipos de problemas diferentes e exigem, consequentemente, alternativas distintas para a sua solução.

As deficiências teóricas na descrição cronológica do processo legislativo poderiam ser explicáveis se se levar em conta, de um lado, o caráter essencialmente formalista implícito nos enfoques comentados e, de outro, o caráter de manual das obras em que foram expostas. Mas, em ambos os casos, as consequências podem ser negativas. No primeiro, porque se leva em conta somente o aspecto externo, formalizado e público do processo legislativo, ocultando-se a parte mais importante do processo, constituída pelos fatores ideológicos e os princípios de política legislativa subjacentes, a gênese da lei, suas causas, os objetivos que se pretende conseguir, os acordos prévios à formalização do projeto, os interesses que influem em seu conteúdo e a hierarquia que finalmente se lhe

República y socialismo en Cuba en Temas (Cuba) nº 55, 2008, p. 132.

[53] Um quadro comparativo dos artigos na versão original de 1976 e a versão reformada de 1992 podem-se ver na Revista *Cuadernos de Nuestra América*, v. X,nº 21, 1993, p. 40-53.

atribua, o possível caráter simbólico, exploratório ou experimental da lei e a intervenção (ou exclusão) de diferentes atores sociais em sua gênese. Deixa oculto, enfim, o caráter dinâmico do processo legislativo, que em muitos casos se desenvolve pelo método de tentativa e erro – uma lei má pode ser substituída, pela própria autoridade que a ditou, com base em seus defeitos e consequências negativas.

O segundo aspecto, o caráter de manual das obras em que se expõe a teoria do ato normativo, tem uma importância decisiva na possível compreensão real do processo legislativo. Em Cuba, o manual é o veículo privilegiado, por meio do qual se transmitem os conhecimentos aos futuros juristas; portanto, o que nele se expõe, por sua própria finalidade de moldar o pensamento, constitui a cultura jurídica comum dos juristas formados na sua leitura.[54] E se a cultura comum, compartilhada, chega até aí, dificilmente poderia facilitar a execução de um exame como o que está implícito nas fases pré-legislativa e pós-legislativa do processo legislativo.

As dificuldades e deficiências dessas colocações teóricas poderiam ser resguardadas em alguma medida, se fosse assumida a distinção básica entre a fase pré-legislativa, a legislativa e a pós-legislativa elaborada pelos recentes estudos de teoria da legislação. Não se trata simplesmente de completar cronologicamente o *iter legislativo*, mas de considerá-lo como um processo circular no qual a fase legislativa ocupa simplesmente um lugar intermediário, que deve ser estudada em estreita correlação com o processo de elaboração de um projeto de lei e com a avaliação de seu impacto nas relações sociais.

Por outro lado, essa distinção, como se afirmou, só é aplicável ao processo de produção das leis em sentido formal e material e suas qualidades explicativas são limitadas; por isso, uma compreensão profunda do processo de produção legislativa do Direito deve se interessar, além disso, pelo estudo do processo de criação das demais disposições jurídicas de alcance geral de hierarquia inferior àquelas.

Do ponto de vista teórico poderia orientar o processo a tese de que a legislação é um meio para conseguir fins sociais

[54] Sobre o lugar dos manuais na literatura jurídica cubana pode ver-se CARRILLO GARCÍA, Yoel e PAVÓ ACOSTA, Rolando. *Un punto de vista sobre las investigaciones jurídicas en Cuba*, em *Revista de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Pontifícia Bolivariana de Colombia*, nº 107, 2007, p. 405-485.

que beneficiem toda a sociedade. Em consequência, qualquer lei deveria ser justificada do ponto de vista sociológico e axiológico e da perspectiva de seus destinatários. Essa justificação, que consiste em sua capacidade para alcançar os objetivos que levaram à sua adoção, só é possível pela execução de estudos e investigações profundas e multidisciplinares, cujos resultados garantam um nível adequado de efetividade e eficácia social.

Do ponto de vista legislativo, institucional, as possíveis alternativas de solução devem ser cuidadosamente ponderadas, mas se poderia adotar como princípio o seguinte: qualquer que seja a alternativa mais conveniente, para a solução das deficiências requer-se uma *mudança de atitude*, além de uma *mudança nas regulações vigentes*.

Antes de propor alguma solução no âmbito normativo, é preciso insistir em três aspectos que já foram indiretamente assinalados. O primeiro é que a norma vigente no Regulamento da Assembleia Nacional, de 1996, só é aplicável aos projetos de lei. Todavia, pelas características do regime político e da dinâmica legislativa, as leis não ocupam um lugar central na dinâmica do ordenamento jurídico, e sim os decretos-leis, que não estão sujeitos ao processo legislativo previsto no dito regulamento. A dificuldade se agrava pelo fato de que na Constituição não se estabelece a competência material dos diferentes "legisladores", de maneira que as relações sociais, sem considerar sua importância, transcendência ou hierarquia, podem ser reguladas indistintamente mediante uma lei, um decreto-lei ou qualquer outra disposição de hierarquia normativa inferior. A diferença se prende a que, para regulá-las mediante uma lei, é preciso recorrer ao *iter legislativo* previsto no Regulamento, mas não é preciso segui-lo se forem regulados mediante um decreto-lei ou outra disposição jurídica inferior.

Embora limitada às leis, a regulação vigente estabelece de maneira deficiente a fase pré-legislativa e não regula a fase pós-legislativa, rompendo com isso o caráter sistêmico e circular do processo legislativo e impondo a quem exerce a iniciativa legislativa a "obrigação" de começar sempre desde

o princípio, embora na prática suceda geralmente o contrário: a modificação, revogação ou substituição das leis se fundamenta normalmente "nos resultados obtidos da experiência de sua aplicação".

Por outro lado, o caráter regulamentador das normas impede a sua aplicação mais além dos projetos de lei e subtrai do processo legislativo as disposições jurídicas de alcance geral ditadas por outros órgãos do Estado.

O diagnóstico anterior permite fazer as seguintes propostas concretas:

Primeira – Do ponto de vista metodológico, seria conveniente desenhar o processo legislativo em forma circular, de maneira que comece com a análise das relações sociais que devem ser reguladas, suas características, tendências e causas, e contenha o desenho e a apresentação da disposição jurídica por meio da qual se propõe regulá-las (após o esgotamento de outras possíveis vias de solução relacionadas com o Direito vigente e com sua prática). Depois de aprovada e posta em vigor tal disposição jurídica, seriam avaliados os resultados obtidos de sua vigência, que, se negativos, poderiam originar a continuidade do processo legislativo no qual se determinasse quais medidas se deveria adotar para reforçar sua eficácia e, no limite das possibilidades, propor sua reforma ou revogação.

Segunda – Do ponto de vista normativo seria conveniente a regulação do processo legislativo segundo os princípios seguintes:

1 – A aprovação da regulação, para que ela tenha um maior âmbito de aplicação, mediante uma lei que torne obrigatório seu cumprimento por todas as autoridades competentes para ditar disposições jurídicas de alcance geral e por aquelas que, mesmo não tendo essa competência, podem exercer a iniciativa legislativa.

2 – A imposição de uma dupla responsabilidade ao órgão do Estado que propõe a modificação do Direito vigente

ou a introdução de novas regulações no ordenamento jurídico: por um lado, a de executar os estudos multidisciplinares e as investigações prévias que garantam a efetividade e a eficácia social, a segurança jurídica e sua harmonia com o ordenamento jurídico, além de apresentar os resultados à Assembleia Nacional; por outro lado, a de avaliar periodicamente a disposição jurídica do ponto de vista dos resultados obtidos com sua vigência e as medidas adotadas para reforçá-la.

3 – A definição do âmbito de competência material dos órgãos que ditam as disposições jurídicas de alcance geral, de maneira que, de acordo com a transcendência, a importância e a medida em que afetem os direitos e interesses individuais, as relações sociais, o funcionamento dos órgãos do Estado ou a relação desses com aquele, possam ser definidas legalmente que relações sociais devem ser reguladas, mediante qual tipo de disposição jurídica, por qual órgão e com que alcance.

4 – O estabelecimento da obrigação de elaborar bases, a serem aprovadas pela Assembleia Nacional quando propostas pelos que têm a faculdade de exercer a iniciativa legislativa ou pelos diferentes "legisladores", para a modificação de leis básicas do ordenamento jurídico, ou de elaborá-las a própria Assembleia Nacional, no uso da faculdade atribuída pelo Regulamento de 1996.

Terceira – Do ponto de vista institucional tal lei deveria:

1 – Atribuir a um dos órgãos superiores do Poder Popular a competência de velar por seu cumprimento, particularmente para avaliar a qualidade do processo legislativo em suas fases pré-legislativa e pós-legislativa. Essa função poderia ser realizada por meio da criação de uma instituição especializada de caráter permanente e de alcance nacional para desenhar, coordenar e/ou executar investigações sociojurídicas necessárias para o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico.

2 – Incluir expressamente, na obrigação estabelecida pela Constituição, que os órgãos estatais inferiores têm de

prestar conta aos superiores daquilo que esteja relacionado com a avaliação *ex post* das disposições jurídicas de alcance geral ditadas no período e dos resultados conseguidos com sua aplicação.

3 – Estabelecer institucionalmente a maneira pela qual os resultados das investigações jurídicas realizadas no país por diferentes vias possam ser aproveitados no processo legislativo, criando vínculos diretos entre os órgãos do Estado competentes para ditar disposições jurídicas de alcance geral, ou para exercer a iniciativa legislativa, e as faculdades de Direito ou centros de investigações jurídicas do país.

Quarta – Como corolário das sugestões anteriores está a solução do problema do controle da constitucionalidade das leis, sobre o qual não é necessário fazer uma proposta concreta, mas sim uma remissão às propostas dos autores mencionados no corpo do texto e expressar otimismo em que talvez o processo de "fortalecimento da institucionalidade do país", anunciado em 2008 pelo Presidente do Conselho de Estado e de Ministros, do quais é um exemplo a mencionada Lei da Controladoria-Geral da República, alcance também a solução de alguns problemas que afetam a qualidade das leis.

JUVENTUDE E VIOLÊNCIA: NOVAS DEMANDAS PARA A EDUCAÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA

ÂNGELA MARIA DIAS NOGUEIRA SOUZA*
ROBSON SÁVIO REIS SOUZA**

Resumo: O presente artigo faz uma breve análise sobre as novas demandas que passam a configurar o papel da escola, notadamente em comunidades violentas, discutindo a questão por meio de um estudo de caso e apontando que não se deve ratificar um preconceito do senso comum que afirma serem os jovens um problema. Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania; portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que eles possam vencer os obstáculos e usufruir plenamente dos seus direitos de cidadãos.

Palavras-chave: violência e criminalidade; escola e violência; políticas públicas de prevenção à criminalidade; delinquência juvenil.

Abstract: This article makes a brief analysis of these new demands that now configure themselves as a role of the schools, especially in violent communities, discussing the issue by means of a case study and pointing out that the common sense prejudice that identifies young people as the problem can not be sustained. In fact, the youth from the violent peripheries of the Brazilian cities face many challenges that hinder them from exercising their citizenship; therefore,

*Pedagoga (UFMG). Especialista em Políticas Públicas para a Juventude (PUC Minas). Supervisora metodológica do programa *Fica Vivo!* da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.

**Filósofo (PUC Minas). Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG) e em Teoria e Prática da Comunicação Social (USF/SP). Mestre em Administração Pública – Gestão de Políticas Sociais (EG/FJP). Pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG). Professor (PUC Minas). Coordenador do Núcleo de Estudos Sociopolíticos (PUC Minas). Coordenador do Núcleo de Direitos Humanos (Proex/PUC Minas).

the function of the public policies, including public schools, is to help them so they can overcome these obstacles and fully enjoy their rights as citizens.

Keywords: violence and criminality; school and violence; public policies of crime prevention; juvenile delinquency.

Introdução

A violência no Brasil – em especial a criminalidade violenta[1] – cresceu muito nos últimos anos. Vários estudos têm comprovado, sistematicamente, que os jovens são as maiores vítimas desse tipo de violência. A falta de políticas públicas focadas nos jovens, o grande número de armas disponíveis e sem controle e a intensificação do tráfico de drogas, principalmente nas periferias das grandes cidades, são fatores que contribuem para o adensamento da vitimização juvenil. Esses ingredientes articulados respondem por altas taxas de letalidade dessa população[2].

Fernandes (2004) corrobora o argumento de que os jovens estão entre as principais vítimas da violência no Brasil e as taxas de vitimização dessa faixa etária, nas cidades brasileiras, estão entre as mais altas do mundo. O autor ainda acrescenta outro dado: a baixa escolaridade desses jovens.

A violência atinge todas as camadas sociais. Foi o que demonstrou uma pesquisa sobre vitimização feita em 2002 pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFMG), em Belo Horizonte. A pesquisa apontou que a cidade era a capital brasileira onde as pessoas se sentiam mais inseguras. "A população de BH sofre com a violência objetiva, que chamamos de violência real, e com a violência subjetiva, que chamamos de violência sentida"[3].

Segundo Soares (2004), para se compreender a questão da violência faz-se necessário interpretá-la em um contexto, de acordo com o tempo, a história, a política e a cultura local da sociedade.

> *Várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e*

[1] Estamos nos referindo aos crimes violentos, de acordo com a seguinte classificação: homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo a mão armada, roubo de veículos, roubo de veículos a mão armada e sequestro. Especificamente, estamos preocupados com o impacto do aumento dos homicídios, principalmente na faixa etária entre 14 e 29 anos.

[2] Há que se destacar, também, como nos apresenta Soares (2004), que o Brasil tem taxas significativas de outras formas de violências: a violência doméstica e de gênero, os crimes de racismo e a homofobia. Esses tipos de violência são pouco denunciados, portanto, menos registrados pelos órgãos oficiais e, por isso, menos conhecidos.

[3] Pesquisa disponível em www.crisp.ufmg/vitimização. Acesso em: 7/ ago/ 2009.

> *dos estados. O Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes (SOARES, 2004, p. 131).*

Silva (2004) traz outro elemento para discussão da violência urbana, o que denomina de "sociabilidade violenta". Ele acredita que a violência urbana não é simples sinônimo de crime comum nem de violência em geral.

> *Trata-se, portanto, de uma construção simbólica que destaca e recorta aspectos das relações sociais que os agentes consideram relevantes, em função dos quais constroem o sentido e orientam suas ações (SILVA, 2004, p. 295).*

Na compreensão desse autor, a sociabilidade violenta afeta mais especificamente os moradores das favelas, em virtude da forma urbana típica desses locais,

> *em geral muito densos e com traçados viários precários, dificultando o acesso das pessoas que não estão familiarizadas com eles e, portanto, favorecendo o controle pelos agentes que lograrem estabelecer-se neles (SILVA, 2004, p.24).*

Uma pesquisa divulgada em agosto de 2009 pelo Laboratório de Análise da Violência, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em parceria com o Unicef, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a organização não governamental Observatório de Favelas[4], projeta que o número de mortos na faixa etária entre 14 e 19 anos chegará a 33.504 entre 2006 e 2012, sendo que metade desses crimes acontecerá nas capitais. A chance de um jovem morrer por arma de fogo é três vezes maior, em comparação com outras armas.

De acordo com o levantamento, a média de adolescentes assassinados no Brasil antes de completarem 19 anos é de 2,03 para cada grupo de mil. O número é preocupante, dado que, numa sociedade pouco violenta, essa taxa deveria apresentar valores próximos de zero.

[4] Os dados completos podem ser acessados em: www.mj.gov.br/sedh/documentos/idha.pdf. Acesso em: 20 ago. 2009.

O estudo, feito em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, revela também a disparidade entre as condições de segurança nas diferentes regiões do País. Em 34% dos municípios pesquisados, o IHA – Índice de Homicídios na Adolescência – foi inferior a um adolescente assassinado para cada grupo de mil. Cerca de 20% das cidades obtiveram valores superiores a três jovens mortos a cada mil habitantes. Significa que, em tese, um em cada 500 adolescentes brasileiros será assassinado antes de completar 19 anos.

Tendo como referência o ano de 2006, o município com o pior resultado foi Foz do Iguaçu (PR), onde o IHA era de 9,7. Minas Gerais ocupava o segundo lugar no *ranking*, dado que Governador Valadares tinha um índice de 8,5 adolescentes mortos para cada grupo de mil. Betim, Ibirité, Contagem e Ribeirão das Neves também figuraram entre os 20 municípios com maiores indicadores de mortalidade de adolescentes.

Entre as capitais, Maceió e Recife lideravam o *ranking* de homicídios entre adolescentes, ambas com uma média de 6 jovens mortos para cada mil, mas as taxas de homicídios de adolescentes nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte foram consideradas pelos pesquisadores muito altas.

Por fim, o estudo mostra que a probabilidade de ser vítima de homicídio é quase 12 vezes maior para homens; que a população negra é a que mais sofre com a violência e que o risco de um jovem negro morrer assassinado é 2,6 vezes maior em relação ao de um branco.

Levando-se em conta outros indicadores que apresentam uma concentração de mortes na faixa etária dos 14 aos 29 anos, como as mortes de jovens no trânsito, pode-se concluir que nosso país tem uma dívida social enorme para com os adolescentes e jovens. Somente 26% das mortes dos adolescentes ocorrem por causas naturais. Os outros 74% das mortes derivam de múltiplos fatores – acidentes, brigas banais, ação policial inadequada, envolvimento com o tráfico de drogas, exclusão social (SOUZA, 2009).

Alguns pesquisadores, entre eles Soares (2004), Fernandes (2004) e Filho e Souza (2003), defendem que as políticas públicas de enfrentamento da violência, especialmente da criminalidade violenta, devem ser dirigidas à população jovem dos bairros mais pobres, apesar de acreditarem que não há relação direta entre pobreza e criminalidade e que alguns fatores existentes nesses locais contribuem para o aumento da violência, entre eles o desemprego, o tráfico de armas e de drogas e a falta de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, lazer e serviços de apoio às famílias.

> *Os bairros pobres, por sua vez, cheios de recursos humanos e culturais, ativos no trabalho e no consumo, cada vez mais cientes de seus direitos, são, contudo, carentes de bens públicos e de capital social. Tornam-se consequentemente mais vulneráveis ao crescimento de domínios armados paralelos (FERNANDES, 2004, p. 262).*

Porém, Arroyo (2004) alerta: antes de condenar os jovens é necessário compreender a sociedade na qual vivemos. O autor ainda acrescenta que as violências praticadas por crianças, adolescentes e jovens nos assustam porque mexem com nosso imaginário.

> *Não é o lócus onde se dá a violência que nos assusta, mas os sujeitos. Esses sujeitos infantis. Ver e conviver com adultos violentos é normal. Pais violentos, companheiros violentos, chefes de governo e de Pentágonos usando a violência preventiva, matando inocentes ou pré-culpados sem julgamento... Tudo de acordo com 'a moral' dos adultos. Porém, crianças violentas onde estiverem, em casa, na rua, nas escolas é assustador e ameaçador. Não porque ameacem mais do que os adultos, mas porque ameaçam os imaginários sociais, coletivos, pedagógicos e docentes sobre a infância-adolescência (p. 4).*

Esse autor considera importante vencer a concepção dualista de anjos e capetas que se tem sobre as crianças,

adolescentes e jovens, pois esse paradoxo impede de enxergá-los como sujeitos reais, com complexas trajetórias existenciais.

Juventudes: breves considerações

Para compreender a juventude é importante analisá-la em um contexto histórico e sociocultural, considerando os aspectos econômicos, as transformações sociodemográficas, a classe social e as características daqueles que não são jovens no campo das interações sociais, ou seja, os fenômenos característicos da sociedade em geral (ARCE, 1999).

Para Eisenstadt (*apud* ABRAMO, 1997), o conceito ternário do ciclo de vida (infância, juventude e fase adulta) é universal. Porém, cada sociedade tem um modo específico de definir essas etapas e lhes conferir significados próprios, que nem sempre resultam na constituição de grupos etários homogêneos. Isso ocorre nas sociedades modernas que são regidas por valores universalistas, nas quais a socialização da família não é suficiente para a integração do indivíduo na sociedade. Nessas sociedades a transição para a vida adulta é dificultada e complicada por vários fatores: divisão do trabalho, especialização econômica, segregação da família e aprofundamento dos valores universalistas.

O conceito de juventude como fenômeno social surgiu no século XX, baseado na sociologia funcionalista, preocupada com as disfunções e falhas no desenvolvimento do indivíduo no processo de socialização. Esse conceito é variável e foi-se processando no desenvolvimento da sociedade ocidental. Juventude entendida como um período de transição entre a infância e a vida adulta, quando ocorrem várias mudanças psicológicas e sociais e se dá também a complementação do desenvolvimento físico.

A condição juvenil foi representada primeiramente pelas classes altas. As expressões juvenis das classes populares não eram reconhecidas como movimentos juvenis. Jovens das classes populares eram denominados delinquentes, desocupados e trabalhadores. Foram as transformações do século

XX, tais como crescimento populacional, a urbanização, o crescimento econômico do pós-guerra, a expansão e a decadência da classe média, o desenvolvimento dos meios de comunicação e a segregação socioespacial que fizeram emergir a juventude da classe média e, posteriormente, a juventude das classes populares dos bairros pobres e das favelas.

A ideia de classe desviante, identificada com os (jovens) pobres, ganhou um novo contorno, passando a ser um problema de toda uma geração (dos jovens pobres e ricos). Aos poucos, a sociedade passa a aceitar com certa normalidade os dilemas de uma juventude crítica, portadora de transformações, capaz de transformar idealismo em realismo e romper com as estruturas sociais vigentes.

Para compreender a juventude do século XXI é necessário desconstruir esse modelo (de juventude) idealizado pelo mundo adulto burguês, forjado a partir do projeto iluminista, servindo-se do discurso evolucionista. Contemporaneamente, as transformações geradas pela experiência com o tempo e com o espaço contribuíram para a emergência de novas formas de se fazer visível e presente, principalmente no campo da cultura.

Para Herschmann (1997), a juventude contemporânea é fruto de uma sociedade que convive com a fragmentação e a pluralidade, reflexo do processo de modernização causado pelo capitalismo globalizado. Esse autor afirma que no Brasil aconteceram nesses últimos tempos várias mudanças culturais, fruto da insatisfação da sociedade com a social-democracia, que não conseguiu cumprir com dois de seus objetivos fundamentais: a efetivação da cidadania e a melhoria das condições de vida da população. A falta de projetos nacionais com propostas capazes de responder aos anseios dos jovens das classes populares levou-os a se limitarem nos seus espaços de invisibilidade, tornando-os, sob o ponto de vista da sociedade, sujeitos de identificação estereotipada e condenatória. Porém, esse contexto social possibilitou o surgimento de um tipo de estrutura que aproxima cidadania, comunicação de massa e consumo. Esse processo de homogeneização/frag-

mentação é resultado da dinâmica cultural contemporânea, desencadeada pelo capitalismo transnacional e pela impossibilidade de realização das utopias modernas. No entanto, isso não significa o fim do social e do político, mas a construção de algo novo em um contexto no qual as diferenças e os processos de homogeneização se encontram em negociação permanente. O *funk* e o *hip-hop* são exemplos dessa fragmentação/pluralidade. Os integrantes desses movimentos ocupam uma posição marginal e ao mesmo tempo central na cultura brasileira e, embora estigmatizados e excluídos, estão em sintonia com a era da globalização. Eles conseguem visibilidade e representação num terreno demarcado, paradoxalmente, pela exclusão e integração, sendo, portanto, espaços de ressignificação dos jovens das periferias e das favelas.

Finalmente, há que se considerar a complexidade de se construir um conceito de juventude que seja capaz de abranger toda a sua heterogeneidade. Nesse sentido, Sposito (2003) e Dayrell (2005) preferem trabalhar com uma noção de juventude na ótica da diversidade, utilizando o termo no plural, ou seja, juventudes.

> *A juventude constitui um momento determinado, mas não se reduz a uma passagem, assumindo uma importância em si mesma. Todo esse processo é influenciado pelo meio social concreto no qual se desenvolve e pela qualidade das trocas que este proporciona (DAYRELL, 2005, p.34).*

As questões da juventude entraram para a agenda social no Brasil enquanto política pública nos últimos anos (CAMARANO e MELLO, 2006) em virtude do temor da explosão demográfica, entre outros fatores. Nota-se que quase 30% da população brasileira está na faixa etária entre 14 e 20 anos de idade. E, nesse contexto,

> *novas questões foram sendo adicionadas ao debate sobre juventude, tais como: instabilidade e precariedade na inserção para o mercado de trabalho, instabilidade das relações afetivas, violência*

> *nas grandes cidades, taxas crescentes prevalentes sobre a mortalidade por doenças sexualmente transmissíveis, em especial a Aids (CAMARANO e MELLO, 2006, p.13).*

Para esses autores, a discussão em torno da juventude ainda é caracterizada por temas negativos, o que levou a uma centralização da crise social nos jovens. Essa concentração, de alguma forma, refletiu-se no final da década de 1990 e início de 2000, quando começaram a surgir os programas voltados para a população jovem, com o envolvimento de várias parcerias da sociedade civil com o Poder Executivo nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), numa tentativa de se criarem políticas públicas para essa população (SPOSITO, 2003).

Programa *Fica Vivo!*: um trabalho articulado em rede

Em 2002, a partir de uma análise detalhada da criminalidade em Belo Horizonte, iniciou-se, sob a coordenação do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (Crisp), uma discussão para a construção de uma metodologia de trabalho visando reduzir os homicídios entre os jovens de 14 a 24 anos das regiões mais violentas de Belo Horizonte. Foi elaborado então o projeto "Controle de Homicídios", denominado posteriormente *Fica Vivo!*, com ações de prevenção e repressão qualificada, por meio do método de soluções de problemas.

Esse projeto iniciou-se como experiência-piloto, em 2002, no Aglomerado Morro das Pedras, na região oeste de Belo Horizonte, e foi institucionalizado em 2003 pelo governo de Minas Gerais, que o transformou em programa, com o Decreto nº 43.334/03.

O programa tem dois níveis de ação: intervenção estratégica e proteção social. A proteção social prioriza sua atuação na mobilização comunitária, na articulação dos serviços locais e no atendimento aos jovens.[5]

São priorizadas as ações de mobilização e articulação dos grupos de diversas áreas: educação, saúde, esportes, cultura, assistência social, associações e moradores da comunidade,

[5] As atividades de proteção social são coordenadas por profissionais que trabalham nos Núcleos de Prevenção à Criminalidade – equipamento de base local das comunidades de intervenção do programa.

para que eles contribuam com ações de prevenção à criminalidade de forma mais organizada e sistemática. A proposta é que essas frentes de trabalho possam criar possibilidades para que os jovens construam uma alternativa de vida que não seja pelas vias da violência. O trabalho de mobilização comunitária tem como diretriz a busca de soluções coletivas para os problemas juvenis, a partir da interação entre agentes diversos, numa estrutura de rede que possibilita a potencialização de recursos, equipamentos e iniciativas sociais.

O principal objetivo do programa é dialogar com os jovens envolvidos com a criminalidade e, por meio do diálogo, construir ações passíveis de inclusão nas instituições responsáveis pela execução de políticas públicas que lhes são de direito, como educação, saúde, inclusão produtiva, lazer, esporte etc.

Propicia-se aos jovens a oferta de atividades culturais e esportivas, com a ação mais expressiva dentre elas desenvolvendo-se nas oficinas. Além do trabalho com os jovens, são propostas a articulação comunitária e a criação de redes locais de proteção social (escolas, postos de saúde e demais projetos). Para obter os resultados, o programa realiza reuniões e debates com a comunidade local para discutir os problemas enfrentados pelos jovens na conquista de seus direitos e divulgar as ações positivas dos jovens, principalmente as ligadas à produção cultural (geralmente vista pelas comunidades locais e pela sociedade em geral como algo sem valor – uma cultura subalterna que não merece reconhecimento).

Breve estudo de caso: como a escola lida com a violência?

Durante a implantação do programa, os profissionais dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade (do *Fica Vivo!*) procuram conhecer e dialogar com os jovens, com a comunidade e com as instituições, construindo um diagnóstico da dinâmica da violência local. Verificam, também, como essas instituições lidam com a questão da violência e com os jovens infratores.

Após esse diagnóstico inicial, as instituições e os líderes comunitários são convidados para participar do curso de "Gestores Locais de Segurança", que é um importante instrumento de diálogo com as instituições e a comunidade. Essa capacitação tem como objetivo discutir a nova concepção de segurança pública, visando reconhecer a segurança como um direito de todos, ou seja, como responsabilidade do Estado e de toda a sociedade, e não somente como "caso de polícia"; e entender as questões de violência na sua amplitude e complexidade, para que se possa problematizar a criminalidade local e, por meio dessas discussões, sensibilizar a comunidade e os representantes das instituições locais para que participem das ações do programa. No final do curso é construído o "Plano Local de Segurança", contendo as ações conjuntas da comunidade, instituições parceiras e profissionais dos núcleos de prevenção.

Um dos objetivos do programa *Fica Vivo!* é incluir os jovens envolvidos com a criminalidade nas políticas públicas locais. Especificamente com as escolas, a proposta é de sensibilização para que essas instituições públicas acolham os jovens que se encontram excluídos do sistema de ensino, na sua maioria porque se envolveram com algum problema de indisciplina e/ou violência.

Apresentaremos, sinteticamente, uma análise do trabalho de intervenção em uma escola que está localizada numa área onde funciona o Núcleo de Prevenção à Criminalidade, da região do bairro Ribeiro de Abreu, em Belo Horizonte.

Para trabalhar em parceria com as escolas, os profissionais do programa lançam mão das teorias de Bernard Charlot sobre a violência na escola, porque, além de trabalhar conceitos fundamentais, o autor delineia como o problema pode ser enfrentado.

Charlot (2005) distingue as várias formas de manifestação da violência no ambiente escolar.[6] Assim, o termo "violência na escola" se refere às violências que acontecem dentro da instituição escolar, mas não estão ligadas às suas atividades. São exemplos dessa violência os roubos, invasões

[6] O autor considera importante distinguir violência, transgressão e incivilidade no ambiente escolar. Assim o termo violência é utilizado para ações contra a lei, como o uso da força ou ameaça de sua utilização. Por exemplo, o tráfico de drogas, as lesões, o vandalismo, a extorsão e os insultos graves. A transgressão é o comportamento contrário ao regulamento interno da instituição escolar, como o absenteísmo, a não realização de trabalhos escolares, a falta de respeito. As incivilidades são ações contrárias às regras de boa convivência, desordens, grosserias, empurrões, ofensas (CHARLOT, 2005).

e acertos de contas por grupos rivais. Nesse caso a escola é apenas um local onde a violência ocorre. A "violência à escola" é a violência ligada à natureza e às atividades da instituição educacional. Ela acontece quando os alunos provocam incêndios e agridem os professores, por exemplo, ou seja, a violência contra a instituição ou o que ela representa. Por fim, há que se considerar ainda a "violência da escola", ou seja, a violência institucional simbólica. Como a instituição escolar define, por exemplo, os modos de composição das classes, as formas discricionárias de atribuição de notas, etc.

Para esse autor, a escola possui grande margem de ação frente às violências da e à escola. Porém, se a escola tem poucos recursos para solucionar os problemas de violência que não estão ligados às atividades da instituição, ou seja, se a violência vem de fora, ela deve buscar auxílio de outras agências.

Tendo como fulcro essas distinções, retomemos o caso em análise: apesar do convite a todas as instituições escolares para participar do curso de gestores, representantes de uma escola da região não participaram de nenhum dos encontros. Coincidentemente, essa instituição foi muito citada pela comunidade e pelos jovens, por se tratar de uma escola com vários relatos de violência. Isso exigiu da equipe do Núcleo de Prevenção à Criminalidade local uma estratégia para incluir a escola nas discussões e ações de prevenção da violência.

Foram feitas várias reuniões com os jovens, professores, comunidade e direção da instituição, com o objetivo de entender o problema da violência na escola e elaborar estratégias de ações conjuntas que pudessem ser executadas pelos profissionais da educação, comunidade, parceiros e pelos técnicos responsáveis pelas ações do programa na região.

Pais e alunos relataram que a escola "era um caos". Citaram alguns casos de desordem, tais como a falta de luz, de merenda, de água, de professores, de material didático, além de constantes atos de desrespeito entre alunos e professores, porte de armas e drogas pelos alunos, roubos, assaltos e até a explosão de uma bomba no interior da instituição.

Os alunos comentaram que os professores davam aulas somente "no dia que eles deixavam".

> *Os professores não têm autoridade, porque quem manda na escola são alguns alunos que manipulam os colegas e os professores. O professor faz de conta que está tudo bem e toca o barco. Os professores sabem que eles são traficantes e preferem não criar nenhum tipo de atrito com eles* (Depoimento de alunos).

De posse das opiniões dos pais e dos alunos, os técnicos do programa *Fica Vivo!*, promoveram reuniões com os profissionais da escola para ouvir a versão de todos os envolvidos e elaborar um plano de ação.

Os profissionais da escola relataram que a instituição era "boa", mas, depois de algumas invasões[7] que aconteceram na região próxima à escola, os professores "perderam o controle".

Os professores contaram muitos casos de violência dentro e fora da escola, principalmente nos períodos da manhã e da tarde, quando funciona o ensino fundamental, tais como alunos que usam e traficam drogas e também usam armas de fogo (dentro da escola). Falou-se de alunos que estão "marcados" para morrer, que roubam e matam, e continuam indo para a escola sem sofrer nenhuma punição. Essas informações são "divulgadas" dentro da escola com certo receio e cheias de mistérios, pois as informações precisas ninguém as tem. Isso traz insegurança ainda maior para os profissionais da educação, que se sentem impotentes diante dos problemas enfrentados.

Ainda segundo o relato dos profissionais da educação, os alunos dos programas sociais "só vão à escola porque são obrigados".

> *Alguns são usuários de drogas e estão envolvidos com o tráfico; também alguns pais espancam seus filhos e os jogam dentro da escola, porque precisam da frequência dos filhos à escola para continuar recebendo auxílio dos programas sociais* (Depoimento de professores).

[7] As invasões a que se referem os professores aconteceram em uma área bem próxima à escola, por famílias pobres.

Em alguns casos a escola chama os pais, a polícia ou o Conselho Tutelar. Mas, segundo os educadores, essas agências "não sabem o que fazer com os adolescentes violentos, principalmente os usuários de drogas e os que são violentados pela família".

Para os professores, as causas dos problemas na escola eram: a carência das famílias, a "desestruturação familiar" e a violência local. No turno da manhã, segundo o relato dos educadores, havia alguns casos de alunos usando tíner. Esses alunos na maioria das vezes tornam-se muito agressivos e ficam sem condições de assistir às aulas.

A escola não contava com o apoio das famílias. A providência que a escola tomava, quando havia casos de violência, era chamar a mãe que, muitas vezes, também estava alcoolizada ou drogada. A polícia era acionada, mas também não resolvia o problema, e o Conselho Tutelar, quando comunicado, não comparecia.

Os educadores citaram a escola como ponto de encontro dos jovens, "que fazem o que querem lá dentro, mas a escola não pode fazer nada, porque os alunos têm direitos e não podem ser expulsos".

Analisando a violência escolar

Considerando o resultado de pesquisas sobre violência nas escolas, como a realizada pelo Crisp/UFMG entre 2003 e 2004[8], pode-se perceber, pelas características dos locais onde as mais diferentes escolas – públicas ou privadas – se encontram, que sinais físicos ou sociais de desordem, bem como a presença de agentes que produzem desordem, estão associadas à frequência de depredação e de outros eventos de vitimização. Portanto, a violência está muito mais relacionada à desorganização social do que às desvantagens econômicas.

Outro ponto de destaque na referida pesquisa são as considerações acerca da pertinência de relações de parceria entre escolas e comunidades, independentemente de se tratar de escolas públicas ou privadas. Nesse contexto, disponibilizar

[8] Pesquisa realizada pelo Crisp/UFMG entre 2003 e 2004, em Belo Horizonte, sobre a violência nas escolas, constatou que um dos principais fatores que motivam a violência nos estabelecimentos escolares "refere-se às características dos locais onde as escolas se encontram. Observou-se que as regiões que apresentam sinais de desordem, bem como a presença de agentes que a produzem estão associadas à percepção que os alunos constroem acerca dos níveis de segurança, do mesmo modo como ocorre na sociedade como um todo. Nesse sentido, se a escola pouco pode fazer no que se refere às características de sua vizinhança, é possível sua aproximação com as comunidades, o que irá preservá-las de eventos violentos. Sabe-se que o sentimento de pertencimento a instituições, assim como

as escolas para que membros da comunidade (externa) possam se associar politicamente ou usar seu espaço para eventos de lazer pode trazer bons resultados, mesmo nas áreas com presença mais intensa de sinais de desordem.

Não são exclusivamente os eventos violentos que afetam a percepção da violência pelos alunos. As percepções da violência prejudicam o comportamento de todas as pessoas. Nesse sentido, essa percepção pode ser afetada quando o cidadão toma conhecimento de um evento de criminalidade ou quando é vítima dele, ou seja, não é apenas o crime, mas também o medo que influencia os comportamentos, atitudes e tomadas de decisões. Desse modo, quando a pesquisa aponta que quase 90% dos alunos (de escolas públicas e/ou privadas) viram ou ouviram falar de desentendimentos ou xingamentos nas escolas e quase 70% viram ou ouviram falar de arruaças nas escolas, não foram contabilizados os eventos em si, mas o percentual de indivíduos que tomaram conhecimento desses eventos.

No caso da escola em análise, os professores relataram que a deterioração do ensino começou após os atos de violência dentro da instituição. Eles relacionam esse fenômeno à entrada de alguns alunos de famílias que passaram a residir em uma área invadida, próxima à escola. Percebe-se, nessas considerações, uma dificuldade dos profissionais da instituição em enxergar os novos alunos (que passaram a residir naquele espaço) como sujeitos de direitos e, portanto, um público a ser atendido pelas políticas sociais locais, inclusive a educação.

Uma análise mais apurada leva-nos a crer que não foram os alunos pobres que passaram a morar na comunidade os responsáveis pelo aumento da violência escolar, como acreditavam os professores. À época, como indicam as pesquisas anteriormente citadas, havia um adensamento da criminalidade violenta em várias áreas, incluindo o local em que se encontra essa escola. Citando Schilling (2004), "a violência quebra os discursos que estavam prontos, arranjados, arrumados", ou seja, a violência instaura um

o sentimento de que determinada instituição participa da composição de uma comunidade leva a um maior vínculo entre elas. Disponibilizar as escolas para que membros da comunidade externa possam se associar politicamente, ou usar seu espaço para eventos de lazer pode trazer bons resultados, mesmo nas áreas com presença mais intensa de sinais de desordem. Outro ponto positivo é a participação efetiva de pais e alunos em atividades extracurriculares, assunto exaustivamente levantado pelos diretores de instituições de ensino" (Fonte: Violência, medo e desempenho escolar, Boletim Informativo do Crisp, ano 3, número 6, setembro 2004. Disponível em http://www.crisp.ufmg.br/informativo-06.pdf acessado em 29/jun/2007).

questionamento sobre as nossas certezas. Introduz o caos onde tudo parecia regido pela "normalidade", exigindo de todos a criação de uma nova ordem capaz de lidar com essas novas linguagens.

Quando se analisam as escolas com altos índices de violência, verifica-se uma situação de forte tensão. Os incidentes são produzidos nesse fundo de tensão social e escolar no qual um pequeno conflito pode provocar uma explosão. As fontes de tensão podem estar ligadas ao estado da sociedade e do bairro, mas dependem também da articulação da escola com esse público e suas práticas de ensino (CHARLOT, 2005).

Segundo Velho (2000), as mudanças ocorridas com a globalização afetaram os códigos de valores, principalmente as expectativas de reciprocidade, com a difusão dos valores ligados ao individualismo e à impessoalidade. Esses "novos" valores convivem hoje com os velhos códigos, baseados na hierarquia e no clientelismo que a sociedade moderna não conseguiu extinguir. Mas com um agravante: em relação às crianças, aos adolescentes e aos jovens brasileiros pobres, não temos as garantias de vários direitos sociais – fator primordial numa sociedade democrática. Em qualquer cultura e/ou sistema social é necessário que haja uma noção compartilhada de justiça. Justiça entendida como um conjunto de crenças e valores que dizem respeito ao bem-estar individual e social. Sem o estabelecimento mínimo desses valores, corre-se o risco da anomização da vida social.

Chamou-nos a atenção o fato de o ensino fundamental ser citado como o período que apresenta os maiores problemas de violência. Segundo pesquisa do Observatório de Favelas,[9] a maioria dos adolescentes (57,4%) ingressaram na atividade do tráfico entre os 13 e os 15 anos e, em alguns casos (7,8%), a entrada ocorre antes dos 12 anos, ou seja, em plena infância. Portanto é justamente nessa faixa de idade que os alunos apresentam mais dificuldades para se incluírem no ambiente escolar. Época de conflito entre as atividades do tráfico e as atividades da escola. É bem provável que após esse período muitos deles optem pelo trabalho no tráfico e deixem a escola.

[9] Pesquisa "Trajetória de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006". Disponível em: www.observatoriodefavelas.org.br. Acessado em: 20/ago/2009.

Observa-se nos relatos dos profissionais da educação que não existe uma interlocução da escola com outros órgãos que trabalham com crianças e adolescentes. Os professores dizem também que não se qualificaram para trabalhar com "esses adolescentes" que dão muito trabalho na escola. Nesse sentido, Arroyo (2000) afirma que o conhecimento para lidar com problemas de convivência com os jovens não é adquirido nas faculdades. É aprendido no dia a dia, com a infância e a adolescência que trabalhamos. Os educadores das escolas têm muito a aprender com a pluralidade de ações pedagógicas dos projetos sociais:

> *Esses profissionais aprenderam no convívio com a infância negada e roubada... Foram reeducados pela infância com que convivem. Não por compaixão para a sua barbárie e miséria, mas porque vão descobrindo as outras imagens de resistências múltiplas, de valores e de tentativas. Resistências feitas de brotos de humanismo onde o olhar atento vê processos formadores. Resistências dos excluídos que podem fazer retomar brotos de humanismo nos seus educadores (p. 251).*

As dificuldades apresentadas (pela escola em análise) parecem reflexos de uma relação alienada, burocratizada e hierarquizada, na qual os profissionais constroem um círculo vicioso autojustificado, colocando-se como vítimas desse sistema que não funciona, ficando difícil a redefinição de responsabilidades – que é um trabalho de ação coletiva, de espírito de equipe.

Trata-se, muitas vezes, de uma relação cômoda que se manifesta nas queixas de vitimização. Vale lembrar Paulo Freire, para quem o ato de educar exige do educador, além do comprometimento, a convicção de que a mudança é possível e a compreensão de que a educação em si já é uma forma de intervenção no mundo.

Trabalhando de forma isolada a escola não encontrará soluções possíveis e ainda correrá o risco de entrar num círculo vicioso de perpetuação da lógica criminológica instaurada, que

poderá transformá-la em vítima dessa criminalidade violenta. Os problemas da violência são complexos e nenhuma instituição sozinha dará conta deles, sendo necessário um trabalho em rede, em que cada instituição dará a sua contribuição.

Os profissionais da educação, ao entenderem que a família e a escola são as instituições mais importantes, senão únicas capazes de educar as crianças e os adolescentes, acreditam que, quando a família não "cumpre sua função" – que é de formação de caráter e normas disciplinares –, a escola, possivelmente, não conseguirá também exercer o seu papel, porque a educação oferecida pela instituição de ensino e pela família são complementares.

Sentindo-se impotentes frente à violência no âmbito escolar, a única instituição que os professores reconhecem como capaz de ajudá-los nessa tarefa é a polícia, que é chamada na escola quotidianamente para resolver desde problemas como o tráfico de drogas até os mais banais, como desaparecimento de objetos ou brigas entre alunos. E mesmo reconhecendo que a intervenção da polícia é, rotineiramente, repressiva e pontual e que algumas vezes pode piorar a situação, criando constrangimentos (como os casos envolvendo crianças que são detidas, à revelia da lei), a escola continua utilizando as mesmas estratégias para solução dos casos, culpando inclusive as leis que são feitas "para proteger esses jovens violentos".

Percebemos que o trabalho da escola em análise é centrado na repressão, faltando aos profissionais da educação uma visão ampliada dos problemas e a capacidade de entendimento da função e dos limites de cada instituição e, principalmente, a compreensão da socialização do sujeito na sociedade contemporânea.

Segundo Setton (2005), as instituições que, de acordo com a sociologia clássica, seriam as responsáveis primárias pela socialização do sujeito (que era feita por meio da reprodução da ordem), não têm hoje os mecanismos de controle, pois o indivíduo contemporâneo tem uma grande capacidade de reflexividade e maior possibilidade de transformação das normas.

O fracasso escolar, na visão de muitos educadores, está na origem social da família do aluno, na posição social que essa família ocupa na sociedade e da sua privação sociocultural. Dessa forma, os profissionais da educação transferem para as famílias a responsabilidade pelo fracasso dos alunos na escola.

Os professores também citam várias deficiências geradas pela própria instituição escolar: "falta de investimento, de material, de profissionais, de condições dignas de trabalho". A conclusão, sob essa ótica, é que os alunos e os professores são vítimas de um sistema que reproduz a desigualdade social e, sendo assim, não se pode fazer nada.

Os professores ponderam, ainda, com certa desilusão e descrença, sobre propostas de mudança. Referem-se, geralmente, à instituição escolar e ao sistema de ensino como se eles próprios não fizessem parte dos mesmos. Não se veem na escola, que não é democrática, muito menos como pertencente ao Estado, que julgam autoritário.

Para Charlot (2000),

> *os docentes aderem a uma teoria da reprodução que põe em causa a instituição escolar, denunciada como não igualitária e reprodutora. Para eles, o que é questionado é a má instituição, cujas vítimas são as crianças, suas famílias e os próprios docentes; a instituição de uma má sociedade. Os docentes se dessolidarizam de semelhante instituição, em nome de uma imagem da boa instituição: a escola libertadora ou a escola do povo (p. 29).*

Finalmente, Arroyo (2000) aponta que a escola não dará conta de reverter sozinha o processo de "desumanização dos jovens"; porém, ela não poderá continuar a ser um espaço que legitima e reforça essa desumanização. É necessário um reordenamento escolar que considere os tempos e as vivências dos educandos. As formas de organização das escolas com uma estrutura seriada e a rigidez dos conteúdos reforçam a desumanização a que são submetidos os adolescentes e jovens, principalmente das periferias. As condições de vida de muitos

jovens, tais como a rua, a moradia, o trabalho forçado, a violência, a fome, são questões muito pesadas para sujeitos ainda em desenvolvimento.

Buscando saídas: interações possíveis entre os profissionais da educação e da segurança pública

Frente aos desafios apresentados pela comunidade escolar nos vários núcleos onde se articula o *Fica Vivo!*, os técnicos do programa procuraram desenvolver um trabalho coletivo, centrado na responsabilidade da instituição (escolar) e da comunidade local. A ideia do trabalho em rede é possibilitar a implicação dos sujeitos que residem nesses espaços.

Num cenário de corresponsabilidade, envolvendo a comunidade, os profissionais do programa *Fica Vivo!* e outros atores sociais, os educadores devem assumir a educação como um direito de todos, acolhendo os alunos e suas famílias e incentivando-os a participar ativamente dos trabalhos desenvolvidos pela escola. Devem também trabalhar com outras questões que extrapolam o ensinar e o aprender. Uma dessas questões relaciona-se à violência, que necessita com urgência entrar na pauta de discussões dos educadores, para que eles possam construir um outro olhar sobre ela, que não seja simplesmente de criminalização de seus agentes. Deve-se analisar a violência como algo complexo, e não apenas como um ato isolado, procurando descriminalizar os conflitos e trabalhá-los pedagogicamente.

Pode-se verificar (com o desenvolvimento desse trabalho nas escolas) que a instituição de ensino é um ponto importante de encontro dos jovens, onde eles conversam, namoram, disputam espaços, traficam e usam drogas, porque esse é o único espaço público disponível para os jovens de muitas comunidades. Portanto, afastar os jovens da escola agrava ainda mais o quadro de violência.

As atividades desenvolvidas pelos técnicos do *Fica Vivo!* com as escolas, ainda que incipientes, têm possibilitado aos professores sair do pessimismo e do imobilismo. Pode-se perceber que os profissionais da educação estão mais abertos

para (re)conhecer melhor seus alunos e os trabalhos das outras instituições, o que possibilita uma conscientização sobre os outros espaços importantes de socialização dos alunos e de apoio às suas famílias. Há mais integração das ações da escola com outros projetos e programas, tais como o Bolsa Família, o Liberdade Assistida, o programa de Prestação de Serviços à Comunidade[10], e com o Conselho Tutelar.

Conclusão

O caso da escola analisada neste artigo mostra que existem muitas dificuldades a serem enfrentadas pelos educadores em relação ao aumento da violência urbana, especificamente em relação à violência juvenil. Não obstante, soluções possíveis e factíveis têm sido apresentadas para o enfrentamento do problema.

Tanto a política educacional como as ações de segurança pública, principalmente voltadas para a prevenção à criminalidade juvenil, não devem ratificar o preconceito que rotula os jovens como um problema, pois, se eles são os principais autores da violência, são também as principais vítimas. Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania. Portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que eles possam vencer os obstáculos e usufruir plenamente dos seus direitos de cidadãos.

Os bons resultados de programas de prevenção à criminalidade como o *Fica Vivo!* devem-se à aposta na construção de projetos nos quais os jovens são sujeitos capazes de repensar sua trajetória de vida e refazê-la. E para tanto é preciso que os profissionais envolvidos nas políticas públicas (de educação, de saúde ou de segurança) acreditem no potencial de transformação dos jovens e tenham capacidade criativa para a reinvenção, muita coragem para ouvi-los, compreendê-los e auxiliá-los na sua caminhada, para que eles construam o seu próprio caminho.

É necessário vencer as diferenças de geração; articular os programas e as políticas públicas focados nos adolescentes

[10] São programas de medidas socioeducativas em meio aberto que atendem adolescentes autores de atos infracionais "leves". Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, essas medidas são aplicadas pelo Juizado da Infância e Juventude e devem ser executadas pelos governos municipais.

e jovens, com o objetivo de ouvir esses sujeitos, entender suas angústias e transformar suas reivindicações em demandas legítimas. Entender a juventude em um contexto mundial globalizado, numa sociedade de massa (ABAD, 2003). Dar conta de que essa nova ordenação de mundo supõe novos contratos sociais mais flexíveis e baseados na negociação, e não mais na imposição de normas ditadas pelos adultos.

> *Esse reconhecimento dos jovens deve empurrar a resistência de um autoritarismo patriarcal, de gerações e de classe, que, mediante o uso da violência repressiva, pretendeu negar e eliminar os conflitos produzidos pelas desigualdades e diferença, em lugar de seu reconhecimento e negociação racional. (ABAD, 2003, p. 21).*

A reflexão de que é possível construir outro olhar sobre os jovens e o reconhecimento da importância de dialogar com outras instituições para dividir as angústias e as responsabilidades, tendo a consciência das funções e dos limites das instituições, possibilitam a construção de um trabalho conjunto para garantir maior proteção às crianças, aos adolescentes e aos jovens.

Por fim, um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea –, em 2007, deixa claro que a educação formal parece ter um efeito redutor muito forte sobre a taxa de homicídio e que isso possivelmente se deve ao papel socializador da escola.

> *[Há] uma evidência substantiva a favor de manter as crianças na escola, mesmo se a aprendizagem de conteúdos ficar abaixo das expectativas, já reduzidas, da sociedade. Há um discurso recorrente contra políticas educacionais que visam à permanência, tais como ciclos educacionais, e até a sua versão mais radical: a progressão continuada. (...) há evidências de que, mesmo que uma criança de baixo status socioeconômico frequentando uma escola com professores mal pagos e mal formados não esteja aprendendo português ou matemática a contento,*

> *ela está aprendendo um modo de socialização que eventualmente poderá salvar-lhe a vida. E mais: é possível que, ao ensinar esta criança a como lidar com o conflito de modo não letal, a escola esteja também salvando a vida de terceiros. A conclusão inexorável é que a política educacional deve fazer tudo ao seu alcance para manter a criança na escola, mesmo que a aprendizagem de conteúdos acadêmicos seja aquém do desejado. Nesse sentido, políticas de progressão continuada devem ser incentivadas ao máximo, uma vez que há uma relação conhecida entre ser reprovado e evadir do processo educacional. (SOARES, 2007, p. 28-29).*

Nesse sentido, é possível a articulação de políticas públicas em prol da cidadania e de uma cultura da paz e da não violência envolvendo, entre outros, profissionais da educação e da segurança pública.

Referências bibliográficas

ABAD, Miguel. (2003). *Crítica política das políticas públicas de juventude*. *In*: FREITAS, Maria Virgínia de e PAPA, Fernanda de Carvalho (org.). *Políticas públicas juventude em pauta*. São Paulo, Cortez Editora, set. 2003.

ABRAMO, H. W. (1997), "Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil". *Revista Brasileira de Educação*, nº 5-6: p. 25-36.

ABRAMOVAY, Miriam. (2002). *Violência nas escolas*. Brasil: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Unaids, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, Consed, Undime.

AQUINO, Júlio Groppa (org.) (1996). *Indisciplina na Escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo, Summus.

ARCE, José Manuel V. (1999). *Vida de barro duro – Cultura popular juvenil e grafite*. Rio de Janeiro, UFRJ.

ARROYO, Miguel G. (2005) *Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes.

ARROYO, Miguel G. (2005) *Ofício de mestre: imagens e auto-imagens*. Petrópolis: Vozes.

ARROYO, Miguel G (2004). *Violência nas escolas: uma disputa entre imaginários de infância e de docência.* Trabalho apresentado no Congresso Ibero-americano sobre violência nas escolas, promovido pela Unesco, Brasília. Mimeo.

CAMARANO, Ana Amélia e MELLO Juliana Leitão. *Transições negadas para a vida adulta.* 2006. Disponível em: www.centrodametropole.org.br/pdf/2007/nadya_01.pdf. Acesso em: 20 ago. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho.* 3ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA DA UFMG. (2004) *Violência, medo e desempenho Escolar*. Boletim Informativo do Crisp, ano 3, número 6, set. 2004.

CHARLOT, Bernard. (2005). *A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão*. *In*: CHARLOT, Bernard. *Relação com o Saber, Formação dos Professores e Globalização – questões para a educação hoje*. Porto Alegre, Artmed.

CHARLOT, Bernard (2000). *Da relação com o saber: elementos para uma teoria.* Porto Alegre, Artmed.

DAYRELL, Juarez. *A música entra em cena: o rap e o funk na socialização da juventude*. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005, v. 1, 303 p.

DAYRELL, Juarez; CARRANO, Paulo César (2005). *Jovens no Brasil: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo.* Mimeo.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei 8069/90. Disponível em: www.senado.gov.br.

FERNANDES, C. R. (2004) *Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre os adolescentes e jovens. In*: NOVAIS, Regina e Vannuchi. Paulo. (Orgs.) *Juventude e sociedade.* São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

FILHO, Cláudio Chaves Beato; SOUZA, Robson Sávio Reis. (2003) *Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte*. Cadernos Adenauer. Ano IV. nº 3: Segurança Cidadã e Polícia na Democracia. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, out. 2003.

HERSCHMANN, Micael. (1997), *Abalando os anos 90*. Rio de Janeiro, Rocco.

LARA, Isabela. *Considerações sobre o tempo em que vivemos*, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Disponível em: www.unb.br.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. Lei 9394/96. Disponível em: www.senado.gov.br.

PERALVA, A. *O Jovem como Modelo Cultural*. Revista Brasileira de Educação, mai./dez. 1997, n° 5 e 6.

SCHILLING, Flávia. (2004). *A sociedade da insegurança e a violência na escola*. São Paulo, Editora Moderna.

SETTON, M. das Graças Jacinto. (2005). *A particularidade do processo de socialização contemporâneo*. Tempo Social, v.17, nº 2, nov. 2005.

SILVA, Luiz Antônio Machado. (2004) *Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea*. *In*: RIBEIRO, Luiz C. Q. (Org.) *Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Perseu Abramo/ Fase.

SOARES, Luiz Eduardo. (2004). *Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In*: NOVAIS, Regina e Vannuchi. Paulo. *Juventude e sociedade* (Orgs.). São Paulo, Editora. Fundação Perseu Abramo.

SOARES, Sergei Suarez Dillon (2007). *Educação: um escudo contra o homicídio*. Ipea, 2007. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: agosto/2009.

SOUZA, Ângela Maria D. N. (2007). *O papel dos oficineiros do programa Fica Vivo!* Monografia apresentada no Curso de Especialização em Juventude, do Instituto de Educação Continuada da PUC Minas (mimeo).

SOUZA, Robson Sávio Reis (2005) *Religião e Criminalidade: da cultura da morte à cultura da paz e do perdão*. Revista Horizonte, Belo Horizonte, v. 3, nº 6, p. 97-120, 1º sem. 2005.

SOUZA, Robson Sávio Reis (2009). *Uma pandemia mortal*. Jornal O Tempo, Belo Horizonte, 29/8/2009, 1º caderno, página 19.

SPOSITO, M. P. CARRANO, Paulo Cesar. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, v. 24, p. 16-39, 2003. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf.

VELHO, Gilberto e ALVITO, Marcos. (Orgs). (2000). *Cidadania e Violência*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.

MESA DA ASSEMBLEIA
Deputado Alberto Pinto Coelho
Presidente
Deputado Doutor Viana
1º-Vice-Presidente
Deputado José Henrique
2º-Vice-Presidente
Deputado Weliton Prado
3º-Vice-Presidente
Deputado Dinis Pinheiro
1º-Secretário
Deputado Hely Tarqüínio
2º-Secretário
Deputado Sargento Rodrigues
3º-Secretário
DIRETORIA-GERAL
Eduardo Vieira Moreira
SECRETARIA-GERAL DA MESA
José Geraldo Prado

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Alaôr Messias Marques Júnior

EDIÇÃO
Márcio Santos

CONSELHO EDITORIAL
Cláudia Sampaio Costa
Diretoria de Processo Legislativo – ALMG
Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito – UFMG
Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos Departamento de Ciência Política – UFMG
Márcio Santos
Escola do Legislativo – ALMG
Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal
Ricardo Carneiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro
Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Câmara dos Deputados
Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas
Regina Magalhães
Área de Consultoria Temática – ALMG

PARCERISTAS:
Colaboraram nesta edição:
Caren Ruotti
Núcleo de Estudos da Violência Universidade de São Paulo
Leonardo Henrique de Noronha
Escola do Legislativo – ALMG
Guilherme Wagner Ribeiro
Escola do Legislativo – ALMG
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Mário Fuks
Departamento de Ciências Políticas – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – UFMG
Rildo Cosson
Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento – Câmara dos Deputados

Diretor de Comunicação Institucional:
Lúcio Pérez
Gerente-Geral de Imprensa e Divulgação:
Cristiane Pereira
Gerente de Comunicação Visual:
Joana Nascimento

DIAGRAMAÇÃO
Mauro Lúcio de Paula

REVISÃO
Adriana Lacerda
Izabela Moreira
Larissa Freitas

IMPRESSÃO
Diretor de Infra-Estrutura:
Evamar José dos Santos
Gerente-Geral de Suporte Logístico:
Cristiano Félix dos Santos Silva
Gerente de Reprografia e Transportes:
Osvaldo Nonato Pinheiro

EDITORIAL

Apresentamos nesta edição um conjunto de cinco artigos, com temas diversificados entre si, mas todos eles relacionados à esfera de reflexão que norteia os *Cadernos da Escola do Legislativo*: a interação entre o Estado e a sociedade. No artigo que abre a edição, a autora coloca em discussão o potencial das práticas democráticas contemporâneas, analisando as críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa. No segundo texto, o autor aborda a relação entre informação e democracia no Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais, explorando os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional. Em rota semelhante segue o terceiro artigo, voltado para a avaliação dos instrumentos de interatividade criados pela Câmara dos Deputados, analisados a partir do pressuposto de que a captação e o atendimento das demandas do cidadão é requisito para a efetividade de um sistema público de informação. No penúltimo texto, um especialista cubano discute as principais causas que, do ponto de vista institucional, normativo, teórico e metodológico, afetam a qualidade das leis em Cuba. O debate proposto pelo autor situa-se no fértil campo do controle da qualidade das leis, tema da teoria da legislação, no qual se têm envolvido estudiosos das mais diversas proce-

dências e que constitui hoje uma das preocupações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. No último artigo, os autores analisam as novas demandas que passam a configurar o papel da escola, notadamente em comunidades violentas, estudando o caso específico do Programa *Fica Vivo*, implantado em Belo Horizonte com o objetivo de reduzir os homicídios entre a população jovem. Fechamos a edição, assim, com a análise empírica de um projeto de política pública, que forma outro dos campos de atuação do Parlamento mineiro.

O editor

DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

PATRÍCIA GARCIA GONÇALVES*

Resumo: O artigo propõe uma reflexão a respeito da construção da democracia, evidenciando as limitações e o potencial das diversas práticas democráticas. Passando por uma breve análise do significado original do termo democracia, busca-se analisar as críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa. Enfatiza-se a necessidade de constante avaliação e aprimoramento das práticas democráticas, que se pautam pela representação e pela participação, e a importância da complementaridade entre elas. Entendendo-se que a realização de uma democracia radical é a concretização dos ideais de autonomia, de liberdade e de emancipação social, conclui-se que a política, compreendida como possibilidade transformadora e como criação histórica, é o verdadeiro caminho para a realização democrática.

Palavras-chave: democracia, democracia representativa, democracia participativa, representação, participação, autonomia.

Abstract: This article proposes a reflection about democracy construction, emphasizing limitations and the different democratic practices potential. We aim analyse the representative democracy critics and the participative democracy dilemmas. We emphasize the need for constant evaluation and democratic practices improvements based on

* A autora deste artigo é arquiteta, mestre em Geografia pelo Instituto de Geociências da UFMG e exerce a atividade de consultoria técnica na Câmara Municipal de Belo Horizonte. A reflexão contida no artigo integra sua dissertação de mestrado intitulada "Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte".

representation or participation and the importance of balance between them. We understand that the radical democracy realization is the concretization of autonomy ideas, of freedom and social emancipation. We conclude that politics is understood as a changing possibility and as historical creation; it is the real way to the democratic happening.

Keywords: democracy, representative democracy, participative democracy, representation, participation, autonomy.

Questões das mais diversas naturezas poderiam ser abordadas ao refletir-se sobre os desafios da construção democrática. O ponto central a ser aqui evidenciado refere-se, no entanto, à crise da democracia representativa, aos dilemas da democracia participativa e seus desdobramentos. Busca-se indagar sobre a eficácia da democracia representativa e sobre a viabilidade da democracia participativa.

Antes de iniciar essa discussão, evidenciando os caminhos, as encruzilhadas e as armadilhas que permeiam a construção democrática, parece importante uma rápida reflexão sobre o significado original do termo democracia.

Giovanni Sartori (1994) lembra que, "quando remontamos a um étimo, temos certeza de partir de bases genuínas" (SARTORI, 1994, p. 40). No entanto, a definição etimológica de democracia como governo ou poder do povo é uma premissa que pouco revela.

Jacques Rancière (1996) destaca a carga simbólica da palavra democracia. Antes de ser um regime político, a democracia é "um desvio singular no curso normal dos assuntos humanos" (RANCIÈRE, 1996, p. 370). O *demos*, em Atenas, refere-se aos pobres, às pessoas reles, àqueles que nada possuem, que não têm nenhum título para governar. Assim, numa ruptura inédita e radical de toda a lógica da dominação legítima, governam justamente os que não têm título para

governar. O *demos*, constata Rancière (1996), é um ser duplo, pois é constituído pelas pessoas sem importância e, ao mesmo tempo, pela comunidade em seu conjunto. O *demos* é "a parte que se identifica ao todo exatamente em nome da injustiça que lhe é feita pela 'outra' parte: por aqueles que são alguma coisa, que têm propriedades, títulos para governar" (RANCIÈRE, 1996, p. 371).

Ao buscar o significado de *demos*, sem perder o próprio princípio democrático e funcional da democracia, Sartori (1994) conclui que "a noção de povo deve ser entendida como algo que requer um controle da maioria a ser limitado pelos direitos da minoria" (SARTORI, 1994, p. 45). O *demos* engloba a maioria e a minoria. A democracia não é, então, o poder absoluto e irrestrito da maioria, pois, se um grupo majoritário abusa de seu direito, o sistema deixa de ser uma democracia. É a proteção dos direitos da minoria que está subjacente à ideia de democracia, e mais, é a liberdade de dissentir que caracteriza um sistema democrático. Nas palavras de Norberto Bobbio (2004), "apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático" (BOBBIO, 2004, p. 75).

Abre-se aqui um parêntese para ponderar o que representa o consenso para a democracia por compreender-se que esse é um ponto que merece alguma reflexão[1]. Sartori (1994) analisa a questão e ressalta que há três elementos passíveis de concordância em relação à teoria da democracia: valores ou princípios fundamentais (consenso básico); regras do jogo (consenso procedimental); governos específicos; e políticas governamentais (consenso programático). De acordo com Sartori (1994), o consenso básico não é condição necessária para a democracia, porém a facilita e a fortalece, podendo, inclusive, ser construído. Quanto ao consenso procedimental, ou seja, o consenso sobre a regra de solução de conflitos, é condição *sine qua non* da democracia e o seu ponto de partida. As regras e o tratamento a ser conferido às discordâncias devem ser consensuais. Já o terceiro nível de consenso evidencia a possibilidade do dissenso e a necessidade da discussão

[1] Rancière (1996) critica o discurso que identifica o consenso ao princípio da democracia e do exercício da política. Para ele, o dissenso "não é a diferença dos sentimentos ou das maneiras de sentir que a política deveria respeitar. É a divisão no núcleo mesmo do mundo sensível que institui a política e sua racionalidade própria" (RANCIÈRE, 1996, p. 368). O dissenso é um conflito sobre a constituição do mundo sensível, permitindo que mundos diferentes ou paradoxais sejam revelados e reconhecidos. A ideia de que a forma moderna de fazer política é a do consenso pressupõe uma objetivação total dos dados e dos papéis a distribuir. Suprime, portanto, o cômputo dos não contados, objetiva os problemas e determina os saberes e parceiros necessários para solucioná-los. Nesse sentido, o consenso significa a supressão da política (RANCIÈRE, 1996).

como essenciais à democracia. Para Sartori (1994), o dissenso deve trazer mudanças no consenso, ou seja, um novo consentimento. O autor contesta a tese de que o conflito é a base da democracia, pois, para ele, acreditar na concepção pluralista de sociedade e na dialética da diversidade opõe-se a acreditar no conflito.

> *O que a teoria de democracia deriva de sua matriz pluralista não é e não pode ser uma exaltação do "conflito", mas, ao contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que, seja o que for que se declare justo, ou verdadeiro, deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles (SARTORI, 1994, p. 131).*

Uma vez conceituado o termo *demos*, estabelecer a ligação entre *demos* e *kratos* (poder) traz uma enorme dificuldade etimológica, pois poder não é liberdade, mas é força e capacidade de controlar os outros. Como, então, pode o povo exercer o poder? Sartori (1994) enfatiza que "poder do povo" é uma expressão elíptica, já que governar pressupõe a existência de governados. A democracia seria, portanto, o poder do povo sobre o povo. No entanto, o direito ao poder não determina de fato a soberania popular.

Diante disso,

> *não consiste apenas em subir ao poder, mas sim, e muito mais, de apear-se dele. Se, ao longo desse processo de mão dupla, o povo perde o controle, então o governo sobre o povo corre o perigo de não ter nada a ver com o governo do povo (SARTORI, 1994, p. 52).*

Discutir o significado do termo democracia traz à tona seus princípios elementares – igualdade, liberdade, respeito à diversidade. Construir uma sociedade com base em tais valores e, portanto, digna de receber o título de democrática exige que a ação política seja reconhecida e valorizada como possibilidade de criação histórica.

As críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa

Carl Schmitt (1996) salienta que a história das ideias políticas no século XX pode ser sintetizada pela seguinte frase: a marcha vitoriosa da democracia. Ainda que se questione o caráter absoluto de tal afirmação, sem dúvida, o ideal democrático assume papel central naquele momento histórico.

Santos e Avritzer (2003) traçam um breve histórico acerca do debate em torno da questão democrática durante o século XX e destacam duas discussões principais: na primeira metade do século, o debate focalizou a desejabilidade da democracia como forma de governo; no pós-guerra, a discussão voltou-se para as condições estruturais da democracia e a compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo.

Os autores destacam que a forma hegemônica de prática democrática, na segunda metade do século, restringiu-se ao procedimento eleitoral para a formação de governos, limitando formas de participação mais amplas. No entanto, alternativas ao modelo liberal (democracia participativa, democracia popular) também foram debatidas por aqueles que entendiam que a distribuição de ganhos nas sociedades capitalistas exigia a descaracterização total da democracia como até então se apresentava.

Ao final do século XX, a extensão do modelo hegemônico de democracia liberal e os cortes nas políticas sociais (desmonte do Estado do Bem-Estar Social) deixaram claro o limite dos efeitos distributivos da democracia. Nesse contexto, emerge o problema da forma da democracia e da sua variação e, com ele, a discussão sobre a qualidade da democracia. Santos e Avritzer (2003) ressaltam que se pode apontar na direção de uma tripla crise da explicação democrática tradicional: há, em primeiro lugar, uma crise do marco estrutural de explicação da possibilidade democrática; há, em segundo lugar, uma crise da explicação homogeneizante sobre a forma de democracia que

emergiu como resultado dos debates do período entre guerras e há, em terceiro lugar, uma nova propensão a examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados Nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 42-43).

Dessa crise, cuja discussão evidencia a dificuldade de aproximação entre o ideal e a realidade, parece nascer o conflito entre representação e participação. A primeira como a tradução da forma falida da democracia tradicional hegemônica (no sentido da sua eficácia na geração de uma sociedade mais justa) e a segunda como a expressão da esperança em novas práticas contra-hegemônicas que vêm ganhando força.

Diante disso, cabe refletir se a busca do ideal democrático passa por um necessário enfraquecimento da democracia baseada na representação em direção a formas de democracia mais direta (participação) ou se a melhor opção para a construção democrática é o fortalecimento de ambas as práticas (representação e participação). Para tanto, é necessário compreender melhor as possibilidades e os limites da democracia representativa e da democracia participativa.

Iniciando pela democracia representativa, deve-se, preliminarmente, entender a ideia de representação política.

A concepção de representação política varia ao longo da história[2]. Segundo Marilena Chauí (2006), considera-se que Hobbes introduziu o tema da representação no campo político. A autora, no entanto, esclarece que Hobbes, na verdade, apenas reformulou o conceito de representação política utilizado anteriormente pela teologia política medieval. Ele definiu o papel do representante como o de alguém que está autorizado a agir por quem possui o direito de agir. Portanto, a representação implica posse e transferência de autoridade (CHAUÍ, 2006).

[2] Marilena Chauí (2006) traça a trajetória histórica da ideia de representação política, sintetizando as concepções medieval, liberal, socialista e partidária.

O poder simbólico encontra-se subjacente às concepções de representação política. Pierre Bourdieu (2001), ao refletir sobre o poder simbólico da representação política, faz referência à concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo. Segundo o autor, tal monopólio profissional sobre o jogo político é tanto maior quanto maior for a assimetria econômica e cultural do grupo em que se insere. Tem-se, então, um círculo vicioso: a desigualdade econômica e cultural produz a concentração do poder político e essa concentração cristaliza e reproduz as desigualdades.

Em sua veemente defesa do governo representativo como alternativa ideal a ser adotada por conservadores e liberais, Stuart Mill ressalta que tal governo teria uma assembleia representativa com a função de controlar e fiscalizar o próprio governo, dando publicidade aos seus atos e condenando as ações contrárias ao deliberado pela nação e os abusos de poder (MILL, 2006a).

> *É evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do Estado Social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo (MILL, 2006a, p. 65).*

A partir da segunda metade do século XIX, o governo representativo[3] passou por transformações significativas: o direito ao sufrágio foi ampliado e a propriedade e a cultura deixaram de ser representadas. Ao mesmo tempo, os partidos de massa emergiram, e os programas políticos passaram a ser

[3] Manin (1995) sintetiza os princípios do governo representativo: os representantes são eleitos pelos governados, os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, a opinião pública sobre assuntos políticos pode manifestar-se independentemente do controle do governo, as decisões políticas são tomadas após debate.

um dos principais mecanismos de competição eleitoral. Os partidos pareciam "criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública" (MANIN, 1995, p. 7).

Surge, portanto, um novo formato de governo representativo, no qual a representação política evoluiu por meio da universalização do sufrágio e da constituição de partidos políticos, buscando institucionalizar a participação de todos, como resume Fátima Anastasia (2002). Tais mudanças, segundo Manin (1995), levavam a crer que o governo representativo aproximava-se do ideal do autogoverno.

Contrariando essa crença, a extensão da cidadania política a todos os indivíduos não trouxe o ideal do povo autogovernando-se, nem tampouco correspondeu ao temor da "tirania da maioria", evidenciado por alguns liberais. Aos cidadãos coube apenas escolher entre opções dadas. O sufrágio universal não representou o direito de verbalizar preferências. Ao contrário, garantiu a concentração de poder nas mãos das elites políticas, trazendo a apatia política como um dos sintomas da crise da representação.

Fátima Anastasia (2002) ressalta que, para os elitistas, como Schumpeter, essa apatia mostra-se desejável, já que reduz a pressão sobre o sistema político e assegura a estabilidade democrática; já para os pluralistas, como Dahl, o fenômeno é negativo por corroer a legitimidade do sistema político.

A hegemonia da democracia representativa teria gerado, então, uma desmobilização social, numa supervalorização dos mecanismos representativos no sentido de prescindir de formas societárias de participação (SANTOS e AVRITZER, 2003).

Além dessa patologia da apatia política, a representação política e a sua incapacidade de atender satisfatoriamente às promessas democráticas vêm suscitando críticas, como as referentes à supremacia da representação dos interesses sobre a representação política (interesse geral), à permanência do

poder oligárquico e à falta de transparência e de *accountability*[4] (SOUZA, 2006a; BOBBIO, 2004). Questiona-se o fato de os governos representativos estarem distanciando-se dos anseios da sociedade e deixando de responder à vontade popular. Portanto, ao que parece, a maior crítica não se refere ao sistema representativo em si, mas ao fato de esse sistema não ser suficientemente representativo.

O que se evidencia é que a representação, o sufrágio universal e os partidos políticos não conseguiram resolver a questão da participação, como idealizado por Mill em sua argumentação a favor do governo representativo.

Como reação a essas limitações, formas institucionalizadas mais diretas de democracia emergiram, no âmbito do Poder Executivo (conselhos setoriais de políticas, conferências, orçamento participativo) e do Poder Legislativo (audiências públicas de comissões, seminários e fóruns técnicos), renovando a esperança democrática.

Tais espaços resultam

> *de um longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado e de um longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, especialmente em nível local, ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70 (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 17).*

Eles são denominados de instituições híbridas, pois têm como característica o compartilhamento de decisões entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (AVRITZER e PEREIRA, 2005). A análise da construção democrática na sociedade contemporânea envolve a investigação e a compreensão do potencial dessas formas de participação institucionalizada, buscando decifrar as mediações entre o Estado e a sociedade civil.

Bobbio (2004) ressalta que, há pouco tempo, a avaliação sobre o desenvolvimento da democracia tinha como base a análise da extensão dos direitos do sufrágio, ou seja, o

[4] O termo *accountability,* utilizado por Souza (2006a) ao listar os problemas da democracia representativa, é definido pelo autor como "prestação de contas ao público" (SOUZA, 2006a, p. 327). Significa, então, mais do que transparência, pois pressupõe uma atitude ativa das instituições no sentido de colocar-se a serviço do cidadão, criando mecanismos para tal, devendo-lhe prestar contas das ações e das decisões tomadas.

número de pessoas com direito de votar era um indicador dos avanços democráticos. Hoje, segundo ele, a avaliação do número de locais nos quais se exerce o direito de votar passa a ser o novo indicador do desenvolvimento democrático. Portanto, à pergunta "quem vota", sucede-se a questão "onde se vota".

A participação política parece ser o mecanismo que permite a todo cidadão incorporar-se aos processos de elaboração, decisão e implementação de políticas públicas. Só assim, os indivíduos teriam condição de interferir nos processos políticos.

Sem dúvida, a democracia participativa significa a possibilidade de novos agentes sociais e de novos temas emergirem na arena política, exigindo que a forma democrática representativa seja reavaliada e reconstruída. Ela desempenha também um importante papel pedagógico, no sentido do exercício da cidadania e da consciência dos direitos, imprescindível para a construção de sujeitos políticos.

Apesar da importância desses espaços democráticos, deve-se considerar que eles não estão imunes à descaracterização, manipulação, cooptação ou exclusão, principalmente se considerarmos que em sua maioria são coordenados pelo Poder Executivo. Nesse caso, ainda que se voltem contra o Estado ou tenham a intenção de pressioná-lo, estão sob sua tutela.

Além disso, como ressalta Bobbio (2004), essa participação multidirecional pode levar à revanche do privado e, consequentemente, agravar a apatia política.

Outro efeito perverso da criação de "espaços democráticos", sem uma reflexão sobre o potencial real deles, é a sensação ilusória de que se está efetivamente construindo uma sociedade democrática, enquanto, ao contrário, legitima-se o *status quo*. Soma-se a isso, como enfatiza Sandra Jovchelovitch (2000), o fato de parecer ficar definido que grupos excluídos do jogo político hegemônico exerceriam a ação política em campo específico, especialmente criado

com essa função, o que pode reproduzir desigualdades sociais, em vez de atacá-las.

Cabe, portanto, uma permanente reflexão crítica sobre as reais condições de participação e de poder de influir nas decisões, conforme apregoado nesses diversos fóruns políticos.

Reificar as práticas de democracia mais direta, transformando-as em um "fetiche"[5], sem submetê-las a questionamentos constantes sobre a sua qualidade e a sua efetividade e, ao mesmo tempo, dar as costas à democracia representativa pode ser aceitar que a simples proliferação de instâncias de discussão significa avanços na construção democrática. Nesse sentido, corre-se o risco de reduzir a realização da democracia à ampliação do número de espaços públicos abertos à participação, diminuindo ou eliminando seu potencial de transformação política e social.

[5] Bobbio (1979) questiona o fato de fazer-se da democracia direta um fetiche sem avaliar "em que consiste e, sobretudo, quais são as suas ligações com a democracia indireta" (BOBBIO, 1979, p. 48).

Diante da encruzilhada: "legitimidades rivais"[6] ou complementares

A trajetória da democracia evidencia que "o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado" (DAGNINO, 2002). Múltiplos fatores permeiam e caracterizam esse processo e evidenciam a relação tensa e conflituosa entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Dagnino (2002), o confronto entre Estado e sociedade civil acaba tornando-se uma relação de oposição natural, uma premissa que "nos exime de entender os processos políticos que a constituem e a explicariam" (DAGNINO, 2002, p. 281). Parte-se da visão da sociedade civil como "polo de virtude" e do Estado como "encarnação do mal".

[6] O termo "legitimidades rivais" está presente em Santos e Avritzer (2003), ao caracterizar o conflito entre o Orçamento Partici-pativo e a Câmara Municipal de Porto Alegre.

Ao mesmo tempo, a crescente despolitização trazida pela indústria política (*marketing* político, comunicação de massa, produção de opiniões) gera efeitos sobre a ideia de representação e de participação (CHAUÍ, 2006). A indústria política propõe a representação no sentido conservador, "bloqueando qualquer possibilidade de articulá-la às práticas democráticas", e, ao mesmo tempo, produz a "ilusão da participação, os cidadãos isolados, privatizados e despolitizados,

imaginando que a expressão, em público, de suas angústias, de seus medos, de seus desejos os converteriam em sujeitos políticos ativos" (CHAUÍ, 2006, p. 301-302).

Essa oposição natural entre Estado e sociedade civil, reforçada pela indústria política e pela despolitização, parece cristalizar a ideia de que nada se pode esperar da democracia representativa, expressão do Estado, devendo toda a esperança ser depositada na democracia participativa, expressão da sociedade.

No entanto, a representação e a participação estão entrelaçadas. À medida que os processos políticos tornam-se complexos, a democracia participativa exige a criação de instâncias de representação (SANTOS e AVRITZER, 2003). Portanto, a questão da representatividade estará permanentemente colocada. Por outro lado, a democracia representativa aumenta sua eficácia se submetida a um maior controle pela sociedade, o que pressupõe a necessidade de maior participação da população nos processos decisórios.

Também parece questionável limitar formas democráticas a um problema de escala, como sugere Dahl (2001), ao defender que o tamanho da unidade democrática determina a opção pela participação ou pela representação. Assim, a participação seria eficiente e desejável em nível local, mas, em escalas maiores, a inviabilidade operacional de sua adoção indicaria a representação como a forma mais adequada. Tal compreensão, extremamente pragmática, dissocia a democracia de seu ideal transformador, reduzindo-a a uma questão cujo gerenciamento exige apenas uma boa dose de praticidade. Como ressaltam Santos e Avritzer (2003), ao problema da combinação entre participação e representação, a resposta não pode ser exclusivamente geográfica, pois

> *a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. (...) se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada (...), é verdade também que a repre-*

> *sentação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 49).*

Há um conflito pela partilha de poder e de legitimidade entre formas democráticas participativas e representativas. Com a emergência de novos espaços políticos, velhas formas de fazer política parecem desestabilizadas, tornando-se necessário reformulá-las e reavaliá-las, pois não mais satisfazem às condições trazidas pelos fóruns de participação.

Referindo-se a tal conflito, Santos e Avritzer (2003) destacam que

> *esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 32).*

Pode-se dizer que também há uma rejeição da democracia representativa pela democracia participativa. Diante desse cenário, a construção da democracia, mais que um objetivo em si, parece resumir-se a uma disputa de poder simbólico e real entre as diferentes práticas democráticas.

As formas mais diretas de democracia têm o importante e inegável papel de desestabilizar a distribuição de poder e de formar sujeitos políticos. Mas, quando se opta pela crença exclusiva nos novos espaços democráticos, sem enfrentar as críticas à representação, podem-se reproduzir, em escala reduzida, as mesmas limitações criticadas. Pode-se também cristalizar o distanciamento entre a vontade coletiva e a vontade do representante (político profissional), pois este deixa de sofrer pressões e controle por parte dos representados, cuja atenção está voltada para múltiplos e microfóruns políticos. A ideia de

esfera pública fica, portanto, abalada em seu pilar de sustentação – espaço de debate de questões de interesse comum e de justificação de decisões políticas.

Diante dessas considerações, entender que a democracia participativa pode prescindir da democracia representativa no processo de construção democrática é correr o risco de contentar-se em construir a democracia possível perante as inúmeras dificuldades a serem enfrentadas; talvez até uma democracia "faz-de-conta", que elimina o conflito e induz o consenso ao concentrar iguais em vários espaços políticos, nos quais os interesses estão predefinidos e mais fáceis de serem equacionados. Abandona-se, assim, a ideia de esfera pública.

Outro perigo é que, ao descentralizar o poder simbólico nos diversos espaços de participação, retirando-o do Parlamento, o poder real fique ainda mais concentrado no Poder Executivo.

O desprezo pela democracia representativa e a aposta exclusiva na democracia participativa como possibilidade de realização democrática podem, enfim, significar o abandono da utopia, capaz de desafiar e ameaçar a estrutura, e o conformismo com a realidade e com o que parece ser viável.

Por outro lado, aceitar a necessidade de complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa, mais do que a simples coexistência conflituosa entre elas, pode ser a chance de alterar a relação de forças que confere ao campo político sua estrutura. Em vez de "legitimidades rivais", teríamos legitimidades complementares.

Portanto, a constante avaliação e o aprimoramento das diversas práticas democráticas, representativas ou participativas, mostram-se necessários para a efetiva construção democrática. Nesse sentido, em vez de traduzir os avanços democráticos, como sugere Bobbio (2004), pela pergunta "onde se vota"[7], deve-se analisá-los buscando respostas para questões como: "em que condição se vota", "qual o peso do voto" ou "qual o potencial de representação e de decisão desse voto". A dificuldade de responder a tais perguntas reside no

[7] Bobbio (2004) destaca que "se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto" (BOBBIO, 2004, p. 68). Ao utilizar a expressão "locais políticos", provavelmente, o autor pretendia referir-se aos espaços institucionalizados do exercício da política profissional.

fato de a resposta não ser contabilizável como no caso das anteriores ("quem vota" e "onde se vota"). No entanto, sem dúvida, a democracia já não pode ser avaliada em números, sendo imprescindível substituir a avaliação quantitativa por outra capaz de considerar a qualidade.

O grande desafio para a democracia representativa, sob o risco de tornar-se obsoleta, estagnada e mera instância formal, é adaptar-se a essa nova realidade. Ao cidadão cabe entender o Parlamento como também um local de participação e se apropriar efetivamente de tal espaço. De posse de novos instrumentos políticos, mais informado e conhecedor de seus direitos, situação propiciada pela participação, o cidadão passaria a atuar ativamente, desconcentrando e, ao mesmo tempo, controlando o poder dos profissionais do jogo político, exigindo transparência e publicidade sobre a atuação deles e desmantelando o poder oligárquico.

Segundo Fátima Anastasia (2002), o desafio é "transformar a democracia em um jogo iterativo, jogado em múltiplas arenas, que constituem contextos decisórios contínuos" (ANASTASIA, 2002, p. 42).

Vislumbrar a encruzilhada como convergência de caminhos de onde se pode usufruir de alternativas múltiplas, e não como o momento de optar por um único caminho que diverge dos demais, talvez seja uma forma de assumir os desafios e de resgatar a utopia.

Uma democracia radical: a busca da autonomia e as armadilhas da heteronomia

Ao refletir sobre os desafios da construção democrática e sobre o impasse entre a representação e a participação, observa-se que é sobre as possibilidades e alternativas de efetivação da autonomia social que, na verdade, se discute.

Numa sintética diferenciação entre os termos autonomia e heteronomia, Souza (2006b) esclarece que autonomia vem do grego *autós*, "o próprio", mais *nómos*, que significa "lei" ou "convenção". Ser autônomo significa dar-se a própria

lei, em vez de recebê-la por imposição. "A autonomia é o contrário de paternalismo, de tutela" (SOUZA, 2006b, p. 69). A heteronomia instala-se quando as leis em que se baseia a organização de uma sociedade não são deliberadas, de maneira lúcida, pelo conjunto de cidadãos, mas impostas. "A heteronomia é, sempre, alienação política de uma parte da população, consentida ou arrancada à força" (SOUZA, 2006b, p. 70).

Marilena Chauí (2006) salienta que, "politicamente, autonomia significa simplesmente autogoverno" (CHAUÍ, 2006, p. 305), reforçando a ligação indissociável do conceito com a democracia.

A realização de uma democracia radical é, então, a concretização dos ideais de autonomia, de liberdade e de emancipação social. Esse é o verdadeiro resgate da utopia democrática. A construção democrática só chega ao fim (e é, então, infindável), quando alcançar tais valores, utópicos na própria essência.

A ideia de liberdade foi discutida por Stuart Mill, no século XIX, associada à questão da liberdade civil ou social. Referia-se aos "limites do poder que pode ser legitimamente exercido pela sociedade sobre o indivíduo" (MILL, 2006b, p. 17). O pensador inglês ressaltou a necessidade de proteção do indivíduo contra a tirania da opinião da maioria e contra a tendência da sociedade de impor suas ideias como modelos de comportamento para aqueles que delas divergiam. Afinal, "o povo que exerce o poder não é sempre o mesmo povo sobre o qual o poder é exercido; e o 'autogoverno' mencionado não é o governo de cada um por si, mas de cada um por todo o resto" (MILL, 2006b, p. 20). Cada indivíduo deveria buscar seu próprio bem da sua maneira, desde que não causasse privação aos outros. Se a conduta de uma pessoa prejudicasse os interesses de outra, a sociedade deveria discutir abertamente sobre a questão, de modo a decidir sobre sua interferência na busca do bem-estar geral.

Para Mill, a construção de um Estado próspero e benéfico para o bem comum e de uma sociedade justa tinha

como base o respeito à liberdade de cada cidadão, de modo que esse pudesse usufruir de sua individualidade.

Cássio Hissa (2006) destaca:

> *A democracia de Stuart Mill, compreendida como o sistema político referencial das liberdades, transfere para o indivíduo a maximização do desenvolvimento da natureza humana: as liberdades individuais necessitam, constantemente, de proteção contra a tirania dos paradigmas sociais predominantes. As minorias, caso contrário, sempre estariam à mercê das forças sociais mais poderosas que, nem sempre, solicitam a liberdade como referência (HISSA, 2006, p. 140).*

Marilena Chauí (2006) propõe considerar a liberdade pelo prisma da autonomia[8], sendo essa definida como "a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito" (CHAUÍ, 2006, p. 304). Ser sujeito social e político é ser capaz de alterar o curso da história.

Sobre a criação histórica e a ligação entre política e autonomia, o pensamento de Cornelius Castoriadis é de grande relevância. Como destaca João Carlos Torres (1992), uma das contribuições fundamentais de Castoriadis é justamente a ideia de que a história é construída pelas ações humanas, não se podendo, no entanto, creditar a criação histórica a indivíduos ou a classes. Sua tese é de que há um "coletivo anônimo" que cria significações e instituições. A história, para Castoriadis, surge desse processo de produção de significações ao longo do tempo (ação instituinte do social-histórico). Esse conjunto de significações, produto da ação histórica, tenta estabelecer um controle do próprio evolver da história, ou seja, há "uma tensão entre a força instituinte do social-histórico[9] e uma tentativa, por assim dizer, necessária de controle dessa produção de significações, que é feita pelas instituições já existentes" (TORRES, 1992, p. 59).

[8] Marilena Chauí (2006) descarta a concepção da liberdade como escolha voluntária, salientando que esta conduz ao seu oposto, ou seja, à heteronomia, pois pressupõe a existência do que vai ser escolhido, isto é, de opções previamente oferecidas à escolha.

[9] "O social-histórico é o coletivo anônimo, o humano-impessoal que preen-

Nesse sentido,

> *o autodesenvolvimento do imaginário radical como sociedade e como história – como o social-histórico – faz-se e só pode fazer-se em e pelas duas dimensões do instituinte e do instituído. (...) a sociedade nunca pode escapar dela mesma. A sociedade instituída sempre é trabalhada pela sociedade instituinte; sob o imaginário social estabelecido sempre corre o imaginário radical (CASTORIADIS, 1992, p. 121 e 129).*

A ideia de controle do processo de autoinstituição da sociedade associada à ideia de abertura da história ao futuro definem, para Castoriadis, a necessidade e o aparecimento do poder explícito[10], que buscará decidir os cursos de ação a serem aceitos e estimulados e aqueles que precisam ser reprimidos. O poder explícito é o lugar do político. No entanto, antes do poder explícito e de qualquer dominação, "a instituição da sociedade exerce um infrapoder radical" (CASTORIADIS, 1992, p. 126). Como salienta Souza (2006b), o infrapoder, em Castoriadis, "se liga à força de inércia e à influência das significações imaginárias sociais[11] que sustentam a sociedade instituída" (SOUZA, 2006b, p. 71).

Para Castoriadis, a política[12] não se reduz ao político. A política é uma maneira singular de resolver a questão do político por meio de confronto de posições e interesses diferenciados que conformarão futuros alternativos (TORRES, 1992). A busca do futuro por meio da política remete à ideia de autonomia, enquanto o político – como poder explícito –, que não se define politicamente, conduz ao regime da heteronomia, pois significa que os padrões de comportamento e as leis não serão construídos coletivamente, mas serão impostos.

A autonomia pressupõe, acima de tudo, uma consciência de que a história é construída por ações humanas, um autorreconhecimento da sociedade como autora de suas normas.

> *A autonomia surge como germe assim que a interrogação explícita e ilimitada manifesta-se, incidindo não*

che toda formação social dada, mas também a engloba; que insere cada sociedade entre as outras e as inscreve todas numa continuidade, onde de uma certa maneira estão presentes os que não existem mais, os que estão alhures e mesmo os que estão por nascer. É, por um lado, estruturas dadas, instituições e obras 'materializadas', sejam elas materiais ou não; e por outro lado, o que estrutura, institui, materializa. Em uma palavra, é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo" (CASTORIADIS, 1992, p. 131).

[10] Castoriadis esclarece que o poder explícito não é necessariamente o Estado. "Sociedades sem Estado não são sociedades sem poder" (CASTORIADIS, 1992, p. 132). O poder explícito relaciona-se com a elaboração e execução das leis e com a administração dos negócios coletivos, como ressalta Souza (2006b).

> *sobre "fatos", mas sobre as significações imaginárias sociais e seu fundamento possível. Momento de criação, que inaugura não só outro tipo de sociedade, mas também outro tipo de indivíduos. Eu falo exatamente de germe, pois a autonomia, tanto social como individual, é um projeto (CASTORIADIS, 1992, p. 139).*

Quando Hannah Arendt ressalta que "é com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano" (ARENDT, 2007, p. 189), ela também confere à política uma dignidade e uma relevância extrema como atividade genuinamente humana. A autora argumenta que agir, no sentido geral do termo, é tomar iniciativa. Ser capaz de agir é ter capacidade de realizar o improvável. O discurso, por sua vez, diz respeito à revelação da ação e à distinção, ou seja, mostrar-se singular entre iguais (ARENDT, 2007).

O projeto de autonomia visa, portanto,

> *à reabsorção do político, como poder explícito, na política, atividade lúcida e deliberada tendo por objeto a instituição explícita da sociedade (por conseguinte também, de todo poder explícito) e sua operação como* nomos, diké, télos *– legislação, jurisdição, governo –, tendo em vista fins comuns e obras públicas que a sociedade se propôs deliberadamente (CASTORIADIS, 1992, p. 149).*

Se a política, como concebida por Castoriadis e Hannah Arendt, é condição para a construção da autonomia, ela é também premissa da democracia. Não se trata, então, de enaltecer algumas práticas democráticas em detrimento de outras, mas de avaliar se, nos ambientes tidos como democráticos, a política tem encontrado espaço para se efetivar. A política, entretanto, precisa ser entendida como movimento instituinte, ou seja, como movimento de criação de significações, e não como gestão administrativa ou como conflito já instituído.

Sendo assim, "a autonomia não exclui a representação nem a participação, mas redefine o sentido de ambas" (CHAUÍ,

[11] Souza (2006b) destaca que as significações imaginárias sociais, conceito central na obra de Castoriadis, são o que "confere sentido ao mundo"; "os valores societais nucleares" (SOUZA, 2006b, p. 71).

[12] Castoriadis (1992a) salienta que "a política, tal qual os gregos a criaram, foi o questionamento explícito da instituição estabelecida da sociedade" (CASTORIADIS, 1982, p. 135). A política surge quando uma relação inédita, até então, é criada entre o instituinte e o instituído. Assim, salienta o autor, "a criação pelos gregos da política e da filosofia é a primeira emergência histórica do projeto de autonomia coletiva e individual" (CASTORIADIS, 1992, p. 138).

2006, p. 306), pois exige a transformação das instituições políticas.

Castoriadis (1992) ressalta que a possibilidade efetiva de participação ativa na discussão, na elaboração e no funcionamento das leis, ou seja, a radicalização da democracia é a possibilidade de realização da autonomia. Como enfatiza Souza (2006b), "o projeto de autonomia, tal como descortinado por Castoriadis, consiste em uma 'refundação' radical, por assim dizer, do projeto democrático" (SOUZA, 2006b, p. 106).

Torna-se, então, essencial a criação de instituições que, "interiorizadas pelo indivíduo, facilitem, ao máximo, seu acesso à sua autonomia individual e à sua possibilidade de participação efetiva em todo poder explícito existente na sociedade" (CASTORIADIS, 1992, p. 148).

Mas, como salienta Castoriadis (1987), se "a história é criação de formas totais de vida humana" e a "sociedade é autocriação" (CASTORIADIS, 1987, p. 271), é preciso entender que escolha e julgamento são questões essenciais e que autonomia pressupõe atividade, participação lúcida e responsabilidade nas escolhas. Autonomia implica reciprocidade e interdependência, e não individualismo egoísta, pois "não há liberdade sem um movimento na direção do outro" (HISSA, 2006, p. 144).

O desencanto com a esfera pública, a alienação social e política e a crença no determinismo histórico, que caracterizam a sociedade brasileira, significam a heteronomia em sua versão extrema, o abandono completo do projeto de emancipação social.

A proliferação dos espaços públicos traduz a esperança insistente na conquista da autonomia. A sua simples existência, porém, pouco representa, se não inaugurarem uma nova fase de criatividade política. Deve-se refletir se a institucionalização de tais espaços garante sua permanência e amplia suas possibilidades de atuação ou se essa institucionalização torna-se uma armadilha que os enlaça na heteronomia, aniquilando gradativamente a busca de autonomia.

Sendo impossível construir uma verdadeira democracia – que não se restrinja a um discurso ideológico[13] – sem valorizar-se a política, já que essa é o caminho para a autonomia, cabe indagar o quanto as instituições ditas democráticas têm adotado e valorizado a política, compreendida como movimento instituinte. Questiona-se também o quanto os cidadãos estão dispostos a tomar as rédeas da história e considerar a política como possibilidade transformadora, em vez de descartá-la por confundi-la com o político – poder explícito.

Ao final, pode-se dizer que não há dúvidas quanto ao caráter permanente da construção da democracia. Se essa construção tem como pressuposto a busca de autonomia, exige-se dela um eterno refazer, um constante recriar, pois se traduz como a própria criação da história da humanidade. O desafio maior é acreditar permanentemente na possibilidade de realização do irrealizável e, assim, caminhar na sua direção.

[13] Marilena Chauí (2006) pondera que, "se uma das marcas da ideologia consiste em substituir o discurso e a prática de sujeitos determinados por discursos e práticas para tais sujeitos, uma das marcas da ideologia é a produção incessante da heteronomia" (CHAUÍ, 2006, p. 305).

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Teoria democrática e o novo institucionalismo. *Cadernos de Ciências Sociais*, v. 8, n. 11. Belo Horizonte, dez. 2002, p. 31-46.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, UFMG, março de 2005, p. 16-41.

BOBBIO, Norberto. *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 33-54.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 164-207.

CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 122-137.

_____. *As encruzilhadas do labirinto II: os domínios do homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 247-331.

_____. *O mundo fragmentado. As encruzilhadas do labirinto III*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1992, p. 121-149.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* São Paulo: Cortez, 2006, p. 144-310.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAHL, Robert. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000, p. 15-65.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, out. 1995, p. 5-34.

MILL, Stuart. *Considerações sobre o governo representativo.* São Paulo: Escala, 2006a.

_____. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Escala, 2006b.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. *In*: NOVAES, Adauto (org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 367-382.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. Volume 1 – O debate contemporâneo.* São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 40-61 e p.123-180.

SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996, p. 23-48.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

TORRES, João Carlos Brum. História e política em Castoriadis. *In*: CASTORIADIS, Cornelius et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios, 1992, p. 55-63.

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

NILSON VIDAL PRATA*

Resumo: Analisa a relação entre informação e democracia no âmbito do Poder Legislativo estadual. Para tanto, explora os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional e apresenta um breve exame de um mecanismo de participação política instituído pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais denominado "seminário legislativo".

Palavras-chave: Informação. Democracia. Participação Política. Poder Legislativo.

Abstract: This paper analyses the relationship between information and democracy in Minas Gerais State Legislature (Brazil). For that, it explores the concepts of information asymmetry, accountability and information literacy, examining particularly the mechanism of politics participation denominate "legislative seminary".

Keywords: Information. Democracy. Politics Participation. Legislative Power.

* Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais e Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Introdução

No Brasil, o fim do regime militar (1964-1985) propiciou condições favoráveis à restituição de garantias como o

sufrágio universal, eleições livres e diretas em todos os níveis de governo, parlamento ativo, liberdade de imprensa, entre outras. Entretanto, por mais que se tenha avançado na reconstrução das instituições democráticas, a democracia brasileira é um fenômeno relativamente recente e encontra-se ainda em processo de consolidação e aperfeiçoamento. Nesse sentido, uma das características marcantes do processo de redemocratização do País, iniciado a partir da segunda metade da década de 1980, é a paulatina ampliação das oportunidades de participação política de grupos sociais até então excluídos dos processos decisórios de formulação de políticas públicas.

No campo normativo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um rol de garantias e direitos que têm potencial para promover a expansão da participação dos cidadãos na tomada de decisões acerca de temas públicos. Podem ser citados, por exemplo, mecanismos como o plebiscito e o referendo, os direitos de associação e de acesso à informação, a possibilidade de iniciativa popular de projetos de leis, a participação da comunidade na gestão das políticas de saúde, de atenção à criança e ao adolescente, de educação e cultura, entre outros. No campo prático, principalmente a partir da década de 1990, outros mecanismos institucionais surgiram com o objetivo de propiciar a participação da sociedade civil em determinados espaços da gestão pública. Talvez a iniciativa conhecida como Orçamento Participativo seja a face mais visível dessa inovação institucional; contudo, a criação de conselhos gestores de políticas, as consultas e as audiências públicas e os comitês de bacias hidrográficas são exemplos de diversas outras ações que buscam promover a participação democrática da cidadania organizada e o estabelecimento de um novo modelo de relacionamento entre a sociedade e os poderes estatais.

A ordem constitucional brasileira adotou o clássico modelo tripartite de organização do Estado[1], baseado no tripé formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, teoricamente independentes e harmônicos entre si. Mas, entre os três Poderes que compõem o Estado brasileiro, talvez nenhum seja mais suscetível aos efeitos da opinião pública do que o Poder Legislativo. Muitas de suas posturas e ações são

[1] O modelo de tripartição de Poderes foi proposto por Montesquieu, no século XVIII. Para mais detalhes, ver Bobbio (1988).

condicionadas pelas preferências manifestadas pela sociedade ali representada. Essas preferências constituem valiosa – e talvez a principal – fonte informativa de subsídio à atuação parlamentar, pois versam sobre os mais variados temas, refletindo a pluralidade de interesses e problemas que afetam a vida dos cidadãos e sobre os quais os representantes devem decidir de forma justa e legítima. Além disso, certamente o Legislativo, como *locus* privilegiado de debate, é o Poder com maior potencial de abertura à participação política dos cidadãos.

Destarte, neste artigo procura-se analisar alguns aspectos da relação entre informação e democracia, desenvolvendo uma reflexão que contribua, ainda que modestamente, para a compreensão da dimensão informacional que envolve o processo de participação política dos cidadãos e de outras instituições no âmbito do Poder Legislativo. Parte-se do pressuposto de que um importante insumo para o desenvolvimento das atividades de uma casa legislativa são as informações que a instituição parlamentar recebe, busca ou capta junto à sociedade que representa, as quais traduziriam uma parte significativa das demandas e preferências dos cidadãos. Em contrapartida, o Parlamento também seria, ele próprio, um fornecedor de informações à sociedade, as quais traduziriam uma parte significativa dos resultados institucionais da ação parlamentar. Acredita-se que esse fluxo informacional torna-se mais visível quando são institucionalizados mecanismos de interlocução entre o Legislativo e a sociedade. Por isso, com o intuito de justapor teoria e prática, mais adiante será feita uma breve análise de um mecanismo de participação política instituído pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) denominado **seminário legislativo.** O objetivo é mostrar como a implementação, pela ALMG, de mecanismos de incentivo à participação política tem o potencial de estimular a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de **assimetria informacional** e ampliar o nível de ***accountability*** da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes tenham **competência informacional** para lidar com temas públicos complexos.

Aspectos conceituais da relação entre informação e participação política

Certamente, a participação política das pessoas depende de vários fatores, dentre os quais se destacam questões relacionadas às condições econômicas e sociais dos cidadãos, ao seu interesse pelas causas coletivas, à sua saúde, à educação, ao tempo de que dispõem para participar e à liberdade de associação e organização. É possível inferir, no entanto, que a informação também é um importante fator, pois é portadora de um potencial estratégico que reside na possibilidade de sua utilização como recurso político. Neste trabalho, alguns conceitos são fundamentais para a compreensão dos limites e das possibilidades de influência da informação no campo político, especialmente como recurso mediador da relação entre governos e cidadãos. Esses conceitos são constituídos pela noção de assimetria informacional, pela relação entre informação e *accountability* e pela ideia de competência informacional. Nas próximas seções, tenta-se defini-los e também compreender a importância deles para a reflexão acerca do relacionamento entre Estado e sociedade em regimes democráticos.

Assimetria informacional

A palavra assimetria significa falta de correspondência, em grandeza, forma ou posição relativa, de partes que estão em lados opostos de uma linha ou que estão distribuídas em torno de um centro ou eixo. Em um sentido mais filosófico, indica desarmonia, desigualdade em uma relação, distribuição desigual de um recurso qualquer.

No âmbito deste trabalho, o conceito de assimetria informacional pode ser definido de forma bastante simples, indicando a desigualdade de condições para acesso à informação de natureza política. Refere-se a situações, reais ou potenciais, em que determinados indivíduos, grupos ou instituições detêm condições privilegiadas de acesso a informações relativas a questões que, pela importância delas, influenciam diretamente no processo decisório de formulação de políticas públicas.

Nessa acepção, a assimetria informacional pode ser analisada sob dois enfoques distintos: um refere-se ao relacionamento dos cidadãos ou grupos sociais entre si na competição por meios de influência na agenda política; o outro diz respeito à relação entre Estado e sociedade.

Para compreender o primeiro enfoque – relacionamento dos cidadãos entre si – é preciso lembrar que, conforme mencionado, a informação pode ser usada como um recurso político. No entanto, tal uso tende a se dar de forma assimétrica entre os diversos segmentos sociais, à medida que o discurso político – e, portanto, a informação dele decorrente – tem sido tradicionalmente dominado pelas elites ou por grupos mais favorecidos da sociedade. Isso ocorre em função da desigual distribuição de recursos, oportunidades e capacidades entre os cidadãos, os quais necessitam

> *... de informações políticas diversas, em níveis distintos, desde as mais técnicas, com explicações provenientes do sistema de especialistas, até as abordagens mais simples. Uma vez que as pessoas estão associadas à política através de diferentes backgrounds, interesses e habilidades cognitivas, não há como prescrever um modelo único de informação politicamente relevante, nem um mesmo padrão de excelência.*[2]

[2] MAIA, 2002. p. 59.

Nesse sentido, uma outra consideração de Rousiley Maia merece destaque, pois a autora acredita que um fórum público de discussão, produção e troca de informações deve refletir essa diversidade política e cultural da sociedade e proporcionar um balanço justo de oportunidades para que as vozes que se levantam durante os processos de deliberação pública possam ser ouvidas e consideradas. Se a informação é suficientemente ampla, então os cidadãos podem estar em melhores condições para decidir sobre as políticas de sua preferência. "Mas, se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação".[3]

[3] MAIA, 2002. p. 51.

Assim, um sistema público de informação, em vez de segregar pela especialização e pelo uso da linguagem técnica, deveria antes primar pela aproximação e interação dos cidadãos entre si. Para permitir melhores possibilidades de engajamento no debate político de atores sociais que se encontram em situação de dessemelhança, torna-se necessária a oferta de conteúdos informacionais variados, que contemplem a diversidade cognitiva e de interesses dos atores em questão.

Certamente, é difícil estabelecer a relação exata entre a assimetria informacional que caracteriza o relacionamento entre os diversos segmentos sociais e o crescente processo de despolitização dos cidadãos comuns. Parece certo, porém, que, excluída da prática democrática de discussão pública, uma grande parcela da população não desenvolve interesse pela informação política. Por outro lado, parece razoável esperar que o acesso a fontes de informação dessa natureza contribua para a redução dos níveis de alienação ou de apatia em relação a assuntos que dizem respeito à construção do presente da sociedade e à definição de perspectivas para o futuro dela.

Ainda no que se refere a esse primeiro enfoque da assimetria informacional (relação cidadão-cidadão), é razoável argumentar que um maior acesso à informação política, mesmo que não possa ser direto e imediatamente associado à redução das desigualdades na distribuição de recursos materiais, certamente tenderá a reduzir as desigualdades políticas em favor daqueles que se encontram em situações menos favoráveis, propiciando-lhes melhores condições para participar do debate democrático.

No que concerne ao segundo enfoque da desigualdade de acesso à informação política, pode-se facilmente constatar que a relação entre Estado e cidadãos é caracterizada, *a priori*, por um elevado grau de assimetria informacional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, a favor do primeiro. Ainda que em certos momentos o Estado se veja em situação de desvantagem informacional em relação a determinados

atores sociais, como os detentores de conhecimentos técnicos ou acadêmicos, em relação à sociedade como um todo o aparelho estatal encontra-se em situação privilegiada de acesso e controle de fontes informativas. Tal fato gera risco para a sociedade, pois pode contribuir para que informações desfavoráveis ao governo sejam "escondidas" da população. Além disso, conforme ressalta Przeworski, "desde que os governos sabem o que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem".[4] Há, pois, o risco de que, por deter o controle da informação pública, os governantes decidam unilateralmente **o que** os cidadãos podem saber, ou escolham **quais** cidadãos devem saber, ou ainda optem por uma combinação de ambas as alternativas. Por outro lado, se os cidadãos dispõem de pouca informação, eles podem preferir deixar o governo agir com amplo grau de discricionariedade (e, portanto, sem muito controle). Tudo isso resulta num ciclo que termina por realimentar e ampliar a aludida assimetria informacional.

[4] PRZEWORSKI, 1998. p. 12.

Certamente, a assimetria informacional existente entre Estado e sociedade tem um componente estrutural, pois governar requer a montagem de uma máquina administrativa capaz de lidar com conhecimentos especializados que muitas vezes não interessam ou não são facilmente compreendidos pelo cidadão comum. Mas isso não significa que os governos podem se eximir da responsabilidade e do dever de manter a população informada sobre as ações governamentais e sobre os resultados delas decorrentes. Pelo contrário, numa democracia é de fundamental importância que os cidadãos tenham oportunidades de acesso a conteúdos informacionais que lhes permitam compreender os complexos temas públicos, incluindo as leis que os regulamentam. A divulgação insuficiente de informações (ou sua não divulgação) constitui um obstáculo tanto para que os cidadãos sinalizem suas necessidades e preferências aos governantes quanto para o acompanhamento do desempenho destes. A informação a que a sociedade deve ter acesso não pode ser sinônimo da informação à qual o governo permite o acesso. Colocar essa informação à disposição da sociedade constitui uma das tarefas dos governos e também das instituições empe-

nhadas na promoção da cidadania. Conforme será demonstrado a seguir, a variação nos níveis de quantidade e de qualidade da informação produzida e divulgada pelos Poderes constituídos exercerá influência direta na efetividade dos mecanismos de *accountability* da ordem democrática.

Accountability e informação

Accountability é um termo que, numa definição bastante simplificada, diz respeito ao controle dos atos e ações de políticos pelos cidadãos. Trata-se de uma espécie de "prestação de contas" dos governantes e representantes à sociedade, que, por sua própria natureza, constitui um atributo das democracias modernas, muito embora nem todos os regimes que se consideram democráticos possam ser considerados *accountable*.

O'Donnell elabora uma interessante reflexão sobre o tema, estabelecendo uma clara distinção entre o que chama de *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Para o autor, a *accountability* vertical refere-se à relação entre os cidadãos e os ocupantes de cargos públicos. Assim,

> *eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de 'accountability vertical'. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.*[5]

[5] O'DONNELL, 1998. p. 28.

Já a *accountability* horizontal diz respeito ao controle mútuo entre órgãos e Poderes do Estado, ou seja, constitui todo um aparato de "freios e contrapesos" (do Inglês, *checks and balances*) e está relacionada à

> *... existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas*

> *para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.*[6]

[6] O'DONNELL, 1998. p. 40.

Em razão dos propósitos deste artigo, há aqui um maior interesse em discutir a dimensão da *accountability* vertical, muito embora se reconheça que ambas as dimensões relacionam-se entre si, à medida que a ação organizada, determinada e persistente dos cidadãos que exercem a *accountability* vertical, certamente pode reforçar a efetividade dos mecanismos da *accountability* horizontal, por meio da criação de agências de fiscalização e controle ou do aperfeiçoamento da atuação das agências existentes.

A literatura sobre o tema é praticamente unânime ao considerar as eleições como um mecanismo clássico de *accountability*, desde que sejam razoavelmente livres e justas, pois se alega que, por meio do voto, os cidadãos podem premiar ou punir os políticos, com base em **informações** relativas ao desempenho passado dos candidatos. Assim, a tese central é a de que, se os eleitores não ficarem satisfeitos com o desempenho do governo e de seus representantes, poderão votar em outros candidatos nas eleições seguintes, promovendo a renovação dos postos de poder político por meio da troca de seus ocupantes.

Por outro lado, também é possível identificar um relativo consenso entre os teóricos do assunto no sentido de que somente as eleições não constituem mecanismo suficiente para uma *accountability* efetiva. Conforme ressalta Przeworski, "... a influência que os cidadãos exercem através das eleições pode ser apenas a de menor importância prática se comparada a inúmeros outros instrumentos".[7] Para o autor, por meio do voto os eleitores concedem aos eleitos autorização para governar, mas as eleições, por si só, são um instrumento pouco efetivo de controle popular sobre os representantes. Na mesma linha, Fátima Anastasia argumenta que

[7] PRZEWORSKI, 1998. p. 16.

> *os cidadãos delegam aos representantes, seus agentes, através do processo eleitoral, autoridade para*

> *agir em seu nome ou em seu interesse, mas dispõem de poucos instrumentos de sinalização de suas preferências, bem como de informação, controle e fiscalização das ações dos agentes.*[8]

[8] ANASTASIA, 2001. p. 54.

Mas por que as eleições, apesar de importantes, são insuficientes como instrumento de *accountability*? Por diversos motivos, que vão desde a não garantia de que as preferências dos eleitores sejam implementadas pelos eleitos durante o mandato até o fato de constituírem um mecanismo de avaliação retrospectiva que toma por base um período de tempo relativamente extenso.

Em razão dos objetivos deste trabalho, é importante ressaltar, ainda, alguns aspectos ligados à questão informacional que permeia os processos eleitorais, especialmente no âmbito da democracia brasileira. Um primeiro ponto que chama a atenção diz respeito à alegada "falta de memória" do eleitor brasileiro, que frequentemente não se lembra dos nomes dos candidatos em quem votou. Isso leva ao segundo aspecto que merece destaque: ora, se o eleitor brasileiro não retém facilmente uma informação tão básica, é difícil acreditar que se preocupe em obter informações para o acompanhamento dos mandatos de seus governantes e representantes, de modo a, com base nelas, recompensá-los ou puni-los na eleição subsequente. Parece faltarem, pois, a grande parte dos cidadãos brasileiros informações básicas para o efetivo exercício de sua cidadania política. Se as eleições neste país têm promovido taxas relativamente altas de renovação dos ocupantes dos postos de poder, há razões para acreditar que isso decorre menos do controle da população sobre os políticos, e mais da falta desse controle e de informação (ausência de *accountability):* o eleitor mediano vota em quem aparece, por razões que englobam desde motivações individualistas até convicções religiosas, sem se preocupar, na maioria das vezes, em obter – ou sem ter meios de acesso a – informações que talvez lhe permitissem fazer escolhas mais conscientes.

Por causa da aludida insuficiência dos mecanismos eleitorais como meio de controle da população sobre as ações

de governos e representantes, torna-se evidente a importância da existência de outros mecanismos que ampliem o grau de participação política dos cidadãos brasileiros e lhes permitam acompanhar, fiscalizar ou controlar o desempenho dos políticos nos interstícios eleitorais. Certamente, a possibilidade de participação política dos cidadãos está ligada, de alguma forma, à disponibilidade de informações. Em outras palavras, parece claro que a efetividade de tais mecanismos dependerá em grande parte da quantidade e da qualidade da informação disponível à sociedade.

No entanto, não se pode esquecer de que a disponibilidade de informações é apenas um dos lados da questão. A consolidação da democracia depende também do efetivo acesso e uso dessas informações por parte dos cidadãos. O desenvolvimento e o estabelecimento de uma política de divulgação constante de informações por parte das instituições do Estado, ainda que atendam a preceitos legais e possam ser considerados uma atitude louvável do poder público, pouco contribuirão para o aumento dos níveis de *accountability* da ordem democrática se a sociedade não for formada por cidadãos capazes de compreender e efetivamente usar essas informações para controlar seus governantes e representantes, no sentido de fazer com que as ações destes se aproximem das preferências e expectativas daqueles. A próxima seção abordará especificamente a necessidade de desenvolvimento dessa "competência informacional".

Competência informacional e participação política

A noção de "competência informacional" é derivada da expressão inglesa *information literacy* e designa o conjunto de habilidades necessárias para interagir com a informação, seja no espaço acadêmico, no trabalho, nas questões particulares, constituindo-se, também, em capacidade-chave no processo de participação política. Em outras palavras, a competência informacional representa a habilidade em reconhecer quando existe uma necessidade de informação e a capacidade de identificar, recuperar, avaliar e usar eficazmente essa informa-

ção para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão.

No campo das preocupações presentes neste artigo, pressupõe-se que cidadãos participativos têm competência informacional, pois compreendem a necessidade de acesso a informações públicas de qualidade para o entendimento e o tratamento de problemas e questões inerentes às suas próprias vidas, à comunidade e à sociedade em que vivem. Além disso, esses cidadãos estão mais atentos e preparados para fazer com que essa mesma sociedade acompanhe a atuação de seus representantes e governantes e perceba a importância da sua participação em todas as arenas onde se desenrola o jogo democrático.

Em linhas gerais, pode-se considerar que é a participação na vida social e política que confere ao indivíduo o *status* de cidadão. Deve-se deixar claro, pois, que a informação é um dos direitos básicos dos cidadãos e, ao mesmo tempo, um requisito essencial para a existência de uma cidadania participativa. É por meio do acesso a informações que o cidadão tem condições de conhecer e cumprir seus deveres, bem como de entender e reivindicar seus direitos junto às instituições, que, em tese, deveriam assegurá-los. A falta de informação, além de prejudicar o exercício de deveres e direitos, pode se constituir também numa barreira para que os indivíduos contribuam, participem e ocupem o espaço deles na sociedade, assim como pode impedi-los de acompanhar, avaliar e questionar as ações do Estado.

Mas não é somente a falta ou a insuficiência de informação que pode ameaçar o exercício da cidadania. Isso porque, hoje, os cidadãos se veem com frequência diante de um paradoxo caracterizado pela dificuldade de obtenção de informações em meio à abundância delas. O "dilúvio informacional"[9] que caracteriza a sociedade atual também pode criar obstáculos para o acesso a conteúdos relevantes para resposta a uma determinada questão, seja ela referente aos direitos, aos deveres ou às formas de participação do cidadão nos mecanismos de controle do Estado. Esse contexto, além de

[9] A expressão "dilúvio informacional" foi emprestada de LÉVY, 1999.

tornar mais complexo o exercício da cidadania, ao mesmo tempo evidencia a importância do desenvolvimento de competências relacionadas ao acesso e ao uso de informações.

O cidadão necessita, então, de preparo para exercer o direito de acesso à informação governamental, seja num contexto de escassez ou de abundância de informações. O desenvolvimento de competências para que as pessoas tenham capacidade de buscar, recuperar e filtrar as informações (ou de exigir o acesso a elas), promovendo sua apropriação crítica, é um dos fatores primordiais para que possam usá-las como elemento de emancipação individual. Mas também é essencial para a formação de cidadãos esclarecidos e atuantes, que buscam na participação política, por meio do acompanhamento e controle de governantes e representantes, uma forma de interferir na construção do presente e do futuro da sociedade. Em outras palavras, cidadãos participativos devem ter motivação, interesse e disponibilidade suficientes para a busca ou obtenção de informações que lhes permitam formular opiniões bem fundamentadas acerca de temas públicos complexos. Além disso, eles devem ser capazes de decifrar, compreender e assimilar a carga informativa resultante da competição de discursos no processo político, de forma a modificar ou a complementar, se necessário, sua base informativa inicial. O resultado esperado desse processo é a consolidação da democracia.

Compreender o papel desempenhado pela informação diante dos problemas e das questões apresentados até aqui exige análises a partir de arranjos participativos concretos. No Brasil, experiências de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa já foram relativamente bem estudadas no âmbito do Poder Executivo.[10] Por isso, neste trabalho optou-se por analisar uma experiência no âmbito do Poder Legislativo, constituída pelo desenvolvimento, por parte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de mecanismos de interlocução com a sociedade.

[10] Ver, por exemplo, WAMPLER; AVRITZER, 2004, e também VITALE, 2004.

Participação Política na Assembleia de Minas

Pelo que foi exposto nas seções precedentes, em regimes democráticos pode – e deve – existir uma relação de

complementaridade entre os institutos da representação e a participação política dos cidadãos. Uma das formas de estimular e consolidar a criação de espaços para tanto é a adoção de mecanismos que visem promover a participação da sociedade civil nas arenas decisórias estatais. Ao institucionalizar canais que propiciem a aproximação e uma maior interação com a sociedade, o Estado cria o estabelecimento de um fluxo comunicativo que pode oferecer uma dupla contribuição ao processo de consolidação democrática ao, por um lado, colaborar para a redução dos níveis de apatia política e, por outro, estimular o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* para elevar o grau de transparência e de legitimidade das ações estatais.

Sob o ponto de vista prevalecente neste trabalho, o Poder Legislativo constitui um espaço privilegiado de aproximação e de interação com a esfera pública, exatamente por ser, entre os três Poderes estatais, o mais aberto, devendo, pois, atuar como um intermediador entre os interesses da coletividade e as possibilidades de ação do Estado.

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais já há algum tempo (mais especificamente no final da década de 1980 e no início da de 1990) percebeu a necessidade de implementar formas de ampliar a interação e a interlocução com a sociedade civil ali representada. Além de criar oportunidades para a atuação dos diversos segmentos sociais junto ao Parlamento mineiro, esses novos institutos têm potencial para propiciar ganhos de informação aos principais atores envolvidos no debate: **os cidadãos**, que passam a contar com mecanismos de intervenção direta no processo legislativo, e **os legisladores**, que passam a estar mais bem informados sobre as preferências daqueles que representam. Esse processo, baseado em fluxos informacionais, tem o potencial de contribuir para a ampliação dos graus de controle e responsabilização (*accountability*) e de responsividade do Legislativo perante a sociedade.[11]

[11] Ver ANASTASIA, 2001.

Entre as várias modalidades de participação desenvolvidas pela ALMG, a conhecida como "seminário legislativo" constitui atualmente a principal e mais completa forma de

interlocução entre a instituição e a sociedade. Os seminários legislativos são eventos de grande porte, que têm por objetivo aprofundar, por meio de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população. A realização deles tem como premissa fundamental a geração, a partir das discussões entre os participantes, de um documento de subsídio à atividade parlamentar e legislativa. Nesse sentido, "... nada mais são do que a construção de uma agenda, uma pauta de soluções e propostas para determinados problemas do Estado, elaborada a partir de ampla e profunda discussão com os setores da sociedade civil organizada ligados àquele tema".[12] O intuito desse processo é fazer com que a participação dos cidadãos forneça ao Parlamento subsídios para a ação parlamentar e, se necessário, para a criação de leis e políticas potencialmente mais justas e mais propensas a alcançar os objetivos a que se propõem.

[12] COSTA, 2005. p. 61.

Seminários legislativos e informação

Do ponto de vista empírico, pode-se afirmar que, durante a realização de um seminário legislativo, estabelece-se um fluxo informacional entre a ALMG e o conjunto dos segmentos da sociedade que se dispõem a participar dos debates. Isso porque os seminários legislativos não são propriamente eventos dos deputados mineiros. A realização deles é intermediada pela Assembleia Legislativa, mas os cidadãos e as entidades civis e públicas participantes exercem papéis fundamentais em todas as fases do evento, quais sejam: a) proposição; b) etapa preparatória; c) reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs); d) encontros regionais ou etapa de interiorização; e) reuniões plenárias parciais; f) reuniões dos grupos de trabalho na etapa final; g) plenária final; e h) implementação das propostas aprovadas. Em razão das limitações de espaço, neste artigo serão enfatizadas, a seguir, apenas as principais considerações acerca da relação entre informação e participação política no âmbito de cada uma das fases desse mecanismo de interlocução entre o Parlamento mineiro e a sociedade. Em outro trabalho[13], este

[13] PRATA, 2007.

autor desenvolve uma análise aprofundada dos fluxos e conteúdos informacionais produzidos durante cada etapa de um seminário legislativo promovido pela ALMG.

Proposição do evento

Em relação à proposição de um seminário legislativo, apesar de competir à Mesa da Assembleia a prerrogativa política de aprovar ou não a realização do evento, a escolha do tema a ser debatido normalmente envolve a participação direta ou indireta da sociedade. No primeiro caso, existe a possibilidade de instituições sociais solicitarem ou proporem diretamente aos deputados ou às comissões da ALMG a realização de um seminário legislativo. No segundo caso, são os próprios parlamentares que apresentam requerimentos à Mesa solicitando a realização de um seminário legislativo sobre determinado tema.

Em ambos os casos, a informação que traduz a demanda social é a base para a proposição do evento, pois, se, por um lado, a cidadania organizada informa diretamente ao Parlamento sobre os temas que gostaria de discutir, por outro lado, a apresentação de requerimentos por parte dos deputados, ainda que constitua um ato político, dificilmente estará desvinculada do clamor da sociedade ou de algum de seus segmentos, mesmo que esse clamor seja um fenômeno disperso. Isso porque, conforme mencionado alhures, em um seminário legislativo são debatidos temas de alta relevância social.

Destarte, parece claro que a ALMG, além de receber ou captar informações junto à sociedade para subsidiar a ação parlamentar, também procura interpretar essas informações, de modo a escolher o caminho que julga mais propício à ação. E o caminho adotado, no caso dos seminários legislativos, é o do aprofundamento do debate, trazendo para a organização legislativa as diversas correntes de pensamento existentes na sociedade, ainda que contraditórias. O resultado esperado do debate entre essas correntes de pensamento é exatamente o incremento dos níveis de informação que o Parlamento mineiro tem em relação às preferências da soci-

edade sobre o tema a ser debatido, sendo que, ao final do evento, muitas dessas informações, possivelmente enriquecidas pela diversidade de opiniões, constituirão a base para a elaboração de um documento de subsídio à atividade parlamentar.

Etapa preparatória

Escolhido o tema do seminário e autorizada a sua realização, a etapa seguinte é preparatória para o evento propriamente dito. O primeiro passo dessa etapa é a realização de uma reunião entre parlamentares que solicitaram o evento (outros deputados, caso queiram, também podem participar) e técnicos do Legislativo para definições preliminares acerca do planejamento e dos objetivos do seminário e das possíveis instituições da sociedade que apoiarão sua realização. Esse é um ponto crucial, pois a escolha das entidades apoiadoras constitui um momento intimamente relacionado a, pelo menos, uma questão informacional importante.

Uma vez que os seminários legislativos são eventos tematicamente orientados, a Assembleia Legislativa deve ter os meios de acesso a informações sobre as entidades que atuam ou mantêm interesses naquela área temática, bem como em áreas afins ou correlatas. Por meio do acesso a essas informações, será possível ao Parlamento mineiro selecionar e convidar instituições que possam oferecer uma contribuição efetiva à formatação do evento e, posteriormente, ao debate propriamente dito. Com efeito, o acesso ampliado a informações que subsidiem o processo de identificação e seleção das entidades apoiadoras é de fundamental importância pois, se, por um lado, é improvável que um grande número de cidadãos procure se informar adequadamente sobre um tema público complexo, de modo a tornar a participação mais esclarecida, por outro, seria interessante que as entidades selecionadas para apoiar o evento pudessem ser aquelas que, em razão de sua atuação e em comparação com os cidadãos comuns, têm um maior e mais qualificado estoque de informações sobre o tema que será objeto de debate.

Comissões Técnicas Interinstitucionais

Na etapa seguinte são formadas as Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs), de acordo com os temas e respectivos subtemas do evento. Para cada tema é criada uma CTI, composta de especialistas indicados pelas instituições que apoiam a organização e a realização do seminário legislativo. A principal função de cada CTI é discutir e desenvolver o tema ou o agrupamento de subtemas sob sua responsabilidade, elaborando um relatório com propostas relativas a esses subtemas que constituirão o ponto de partida para as discussões nas etapas subsequentes (interiorização e grupos de trabalho da etapa final).

As reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais podem ser consideradas o primeiro grande momento de competição de discursos de um seminário legislativo. Isso porque os componentes de cada CTI passam a contar, nessas reuniões, com a possibilidade de manifestação mais explícita das preferências dos setores a que estão vinculados. Tal competição potencializa o fluxo de informações entre os participantes, que podem se ver diante de argumentos favoráveis ou contrários aos interesses que defendem, ou até mesmo diante de novos argumentos até então imprevistos ou inesperados. O regulamento dos seminários legislativos também permite que, na fase de elaboração dos respectivos relatórios, as CTIs convidem outras pessoas de outras instituições ou da própria ALMG para colaborar com os trabalhos, o que possibilita a inclusão de novas informações no debate.

Em resumo, o principal objetivo dessa fase é a geração dos relatórios com as propostas de cada CTI, os quais constituem um produto informacional extremamente importante para a continuidade da discussão nas etapas subsequentes do seminário legislativo.

Encontros regionais

A próxima fase, também conhecida como "etapa de interiorização" do seminário legislativo, é constituída pelos encontros regionais realizados em cidades-polo de Minas Gerais e

tem por objetivo facilitar e ampliar a participação da sociedade do interior do Estado na discussão dos temas propostos.

A etapa de interiorização pode ser considerada como o primeiro momento do seminário legislativo que permite uma participação ampliada dos cidadãos que desejam apresentar demandas relativas ao tema do evento. Esses encontros regionais têm dinâmica própria, que, para evitar detalhamentos aqui desnecessários, pode ser reduzida a duas fases principais: a) as exposições e palestras de autoridades e especialistas; e b) a realização de debates nos grupos de trabalho e na plenária final do encontro.

Na primeira dessas fases, deputados e autoridades da região em que se realiza o encontro têm a oportunidade de falar para o público presente. Aos parlamentares geralmente cabe a coordenação do encontro regional e a apresentação dos objetivos e da dinâmica do seminário; as autoridades locais normalmente apresentam relatos breves sobre a situação da região em relação aos problemas debatidos, bem como sobre as ações que têm desenvolvido na área. É interessante notar, nesse ponto, que os encontros regionais, apesar de serem promovidos pela Assembleia, beneficiam também muitos prefeitos e vereadores da região onde são realizados, os quais têm a oportunidade de falar e de ouvir a população local. Quando tal oportunidade ultrapassa o mero jogo de cena político, existe a possibilidade concreta de haver uma troca de informações entre os políticos e a população da região. Além disso, ainda na primeira fase de cada encontro regional, especialistas – geralmente técnicos do governo estadual ou pesquisadores acadêmicos – são convidados a proferir palestras sobre temas pertinentes ao evento, apresentando aos participantes informações que, em seu conjunto, auxiliam na definição de um diagnóstico sobre os assuntos debatidos. Como os palestrantes são especialistas, é razoável supor que, em condições ideais, as informações apresentadas em suas exposições, aliadas àquelas apresentadas pelas autoridades presentes, tenham o potencial de contribuir para a redução da assimetria informacional e para o incremento dos níveis de *accountability* dos cidadãos em relação às ações estatais naquela área.

A segunda fase da interiorização corresponde aos debates realizados no âmbito dos grupos de trabalho e da plenária final do encontro regional. Nessas oportunidades, os participantes discutem e votam um documento-base, elaborado a partir dos relatórios produzidos pelas CTIs na etapa anterior, os quais são enriquecidos com novas sugestões, gerando um novo relatório de propostas. Tal fato demonstra o potencial dos encontros regionais para o incremento dos níveis de informação que subsidiarão a etapa final do seminário. Isso porque são essas propostas que constituirão a base para as discussões da fase de encerramento do evento, em Belo Horizonte, e para a redação do que pode ser considerado a principal fonte de informação decorrente do seminário: o documento final, que servirá para orientar ações legislativas e executivas na área que constituiu o objeto dos debates. Vale destacar ainda que, conforme o regulamento do evento, em cada reunião de interiorização são eleitos representantes regionais, que terão direito a voz e a voto na etapa final do seminário legislativo.

Etapa final

A etapa final de um seminário legislativo geralmente abrange um período de três dias, é realizada na sede da ALMG e tem a seguinte dinâmica: os dois primeiros dias são dedicados à realização das reuniões plenárias parciais, pela manhã; e às reuniões dos grupos de trabalho, à tarde; no último dia, pela manhã, realiza-se a reunião plenária final do evento.

As reuniões plenárias parciais são caracterizadas por apresentações e palestras sobre os temas do seminário, realizadas por autoridades e especialistas, seguidas de debates com o público presente. Nessas ocasiões, são apresentadas aos participantes informações conjunturais com o objetivo de traçar um panorama da situação do Estado em relação ao tema em debate. Tal dinâmica tem o potencial de produzir o incremento dos graus de informação dos participantes, propiciando-lhes melhores condições para uma participação mais esclarecida nos debates dos grupos de trabalho, na fase seguinte. Isso porque as informações apresentadas por autoridades e especialistas podem propiciar, respectivamente,

tanto a ampliação dos níveis de *accountability* em relação às ações estatais diante dos problemas discutidos como a redução dos níveis de assimetria informacional que caracteriza a discussão pública de temas complexos.

A exemplo do que ocorre nos encontros regionais, na etapa final do seminário legislativo, após as apresentações e palestras de autoridades e especialistas nas plenárias parciais, os participantes são distribuídos em grupos de trabalho formados com base em cada tema do evento. No entanto, diferentemente do que ocorre nos grupos de trabalho da etapa de interiorização, em que o principal objetivo é reunir propostas da sociedade das diversas regiões do Estado para o aperfeiçoamento dos relatórios produzidos pelas Comissões Técnicas Interinstitucionais, os participantes dos grupos de trabalho da etapa final enfrentam o desafio de analisar toda a informação produzida e reunida nas etapas anteriores do evento e, com base nessa análise, elaborar os relatórios que serão objeto de deliberação na plenária final (cada grupo de trabalho deve elaborar seu respectivo relatório, de acordo com o tema sob sua responsabilidade).

A sessão plenária final de um seminário legislativo destina-se à discussão e aprovação do documento final do evento e à eleição de sua comissão de representação, a qual é a responsável pelo acompanhamento e pela avaliação, junto à Assembleia Legislativa e a outros órgãos do Estado, da implementação institucional das propostas finais aprovadas pelos participantes.

Nesse momento, há um compartilhamento das informações contidas nas propostas elaboradas na fase anterior por meio da apresentação ao conjunto dos participantes da plenária final dos relatórios aprovados em cada grupo de trabalho. Depois dessa apresentação, as propostas são numeradas sequencialmente e passam a compor uma minuta de documento final, que será submetida a discussão, votação e aprovação. A plenária final é a instância máxima do seminário legislativo, sendo soberana para aprovar, reprovar, alterar, aglutinar ou suprimir propostas aprovadas pelos grupos de trabalho. Ultimamente, o regulamento desses eventos tem exigido que os

participantes indiquem, no documento final, quais são as propostas que consideram prioritárias.

A etapa final constitui, pois, o auge do seminário legislativo, porque é o momento decisivo em que os participantes enfrentam o desafio de consolidar, via deliberação política, as preferências manifestadas pelas informações reunidas nas etapas anteriores do evento. Tal desafio envolve, ainda, a aglutinação de preferências e informações novas, que podem ser apresentadas durante a própria fase final do seminário.

Implementação das propostas

O seminário legislativo propriamente dito, como evento deliberativo, termina com a aprovação do documento final e a eleição da comissão de representação. No entanto, o momento subsequente constitui uma etapa tão importante quanto o próprio seminário em si, pois envolve a realização de ações efetivas em prol da implementação das preferências dos cidadãos manifestadas durante o processo deliberativo e sintetizadas no documento final do evento. Afinal, não levar em conta os resultados do debate pode fazer com que a ALMG perca credibilidade, uma vez que os participantes poderão considerar que suas discussões foram inócuas.

Conforme previsto na norma da ALMG que dispõe sobre a organização e a realização de seminários legislativos, uma vez aprovado pela plenária final, o documento final do evento deve ser recebido pela Mesa da Assembleia, por intermédio de seu presidente, e posteriormente encaminhado à comissão permanente da Casa, detentora da competência para apreciar a matéria. Essa comissão deve analisar as propostas aprovadas, para dar àquelas sujeitas à elaboração legislativa a adequada tramitação. A mesma norma também prevê que a Mesa da Assembleia encaminhe às diversas esferas e aos órgãos do governo informações acerca das expectativas e demandas atinentes ao seu nível de atuação manifestadas pelos participantes no relatório final do evento.

Diante do que se expôs até aqui, é possível concluir que, idealmente e em linhas gerais, eventos dessa natureza devem privilegiar pelo menos dois momentos importantes no que diz respeito à obtenção e ao fornecimento mútuos de informações entre o poder público e a sociedade. O primeiro momento seria constituído pelo evento em si, considerado como um todo, em que o intercâmbio de informações entre os diversos atores discursivos que tomam parte dos debates termina por gerar um repositório informacional, que reflete e sintetiza o conjunto das preferências mais intensamente manifestadas no decorrer do processo.

O segundo momento importante começaria logo após o encerramento do evento propriamente dito e seria caracterizado pelo comprometimento do poder público – no caso representado pela ALMG –, com a preservação dos ganhos informacionais do debate e, especialmente, com a disseminação de informações que propiciem o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas pelos participantes de um seminário legislativo. Tratar-se-ia de uma espécie de *accountability* dos resultados do evento.

Numa organização como a Assembleia Legislativa, em que a informação é, ao mesmo tempo, o principal insumo para o desenvolvimento de suas atividades e também o principal produto decorrente de suas ações institucionais, essas questões assumem uma dimensão ainda maior. A avaliação global dos seminários legislativos promovidos pela ALMG é bastante positiva, o que demonstra que, de um modo geral, a instituição tem acertado na realização desses eventos. Assim, é possível afirmar que o primeiro momento mencionado tem acontecido de forma a estimular a circulação e a geração de informações entre os cidadãos participantes e os representantes estatais que se dispõem a enfrentar um processo complexo de discussão de temas públicos. Tanto que, nessas ocasiões, a Assembleia de Minas consegue reunir uma série de informações preciosas – consolidadas no documento final de cada evento – que podem ser utilizadas tanto em iniciativas

legislativas próprias quanto para subsidiar a ação de outros órgãos governamentais.

Entretanto, há que se fazer uma ressalva em relação ao segundo momento. Isso porque a pesquisa realizada para subsidiar a elaboração deste artigo demonstrou que, geral e historicamente, após o encerramento dos seminários legislativos não tem havido um esforço institucional da ALMG, no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre os resultados práticos desses eventos e nem sobre eventuais ações desenvolvidas para tentar garantir a implementação das propostas oriundas dos debates realizados. Tais informações, quando existem, estão dispersas em fontes informativas distintas, o que dificulta a localização delas pelo cidadão interessado no assunto. Essa situação cria "zonas de opacidade,"[14] caracterizadas pela escassez, insuficiência ou ausência de informações oficiais, objetivas e facilmente acessíveis, que permitam à sociedade o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas nos seminários. Acredita-se que a ALMG, como responsável pela realização desses eventos, deveria também assumir a responsabilidade institucional da elaboração e divulgação de informações que promovessem essa "prestação de contas" perante os participantes dos seminários em particular e a sociedade mineira em geral.[15]

[14] Ver JARDIM, 1999.

[15] As observações e conclusões deste trabalho levam em consideração os seminários legislativos realizados pela ALMG até 2006. Deve-se reconhecer, no entanto, que a partir do Seminário "Minas de Minas", realizado em 2008 com o objetivo de discutir a política minerária estadual, é possível perceber a existência de uma nova diretriz institucional, em implementação, no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre os resultados práticos do evento (Cf., por exemplo, as informações existentes em http://www.almg.gov.br/eventos/hot_minas-de-minas/index.asp?idbox=-MinasdeMinas – acesso em 16/9/2009).

Considerações finais

Em linhas gerais, é possível concluir que a implementação, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de mecanismos de incentivo à participação política estimula a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de assimetria informacional e ampliar o nível de *accountability* da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes tenham competência informacional para lidar com temas públicos complexos.

Nesse sentido, os seminários legislativos podem ser considerados fóruns de participação e deliberação política que propiciam a troca de conteúdos dotados de significados ou, em outras palavras, espaços onde se estabelece um fluxo

informacional de duplo sentido entre o Legislativo estadual e o conjunto de participantes do debate (para facilitar a compreensão da argumentação que se segue, esse fluxo será designado pela letra A).

Na primeira direção do fluxo A, a implementação, pela ALMG, de um mecanismo de incentivo à participação política constitui uma oportunidade privilegiada para a reunião, por parte do Poder Legislativo, de informações sobre os anseios dos cidadãos em relação à questão debatida que se encontram dispersas pela sociedade. Isso porque o evento permite que os cidadãos e entidades que se dispõem a participar expressem suas preferências sobre temas cruciais de política pública. Essas preferências traduzem os desejos e expectativas dos diversos segmentos sociais participantes em relação aos resultados das ações dos poderes estatais, constituindo por isso valiosa fonte informativa de subsídio à atuação dos membros do Legislativo e também dos agentes dos demais Poderes.

Na segunda direção do fluxo A, a aproximação entre a ALMG e a sociedade, proporcionada pela institucionalização de um canal de participação direta da população na arena parlamentar, constitui uma oportunidade para que o poder público forneça aos participantes informações relevantes acerca dos temas em debate. Com efeito, um seminário legislativo é uma ocasião privilegiada também porque os cidadãos e entidades que dele participam recebem da ALMG e de outros órgãos públicos informações sobre os resultados (e, em alguns momentos, sobre as deficiências) da ação estatal na área debatida, aumentando os níveis de *accountability* em relação aos temas que são objeto de deliberação.

Uma análise mais detida revela ainda a ocorrência de um segundo fluxo informacional no âmbito desses espaços deliberativos (ora designado pela letra B), pois os seminários legislativos propiciam oportunidades de troca de informações entre os próprios segmentos sociais participantes, por meio da discussão e da interação face a face ocorridas nas diversas etapas desses eventos. Entretanto, é importante distinguir o fluxo A do fluxo B. O primeiro é bidirecional, tendo a Assembleia como instituição em um polo e o conjunto de

participantes em outro. Já o fluxo B é multidirecional, no qual cada participante potencialmente constitui um ponto de conexão de uma rede de informações. Os resultados das interações ocorridos no interior dessa rede interferem diretamente na natureza das informações fornecidas pelo conjunto de participantes à ALMG, no âmbito do fluxo A.

Pode-se afirmar que, em razão da quantidade e da qualidade das informações recebidas e fornecidas pelos participantes no âmbito dos dois fluxos, os seminários legislativos contribuem para a redução da assimetria informacional, que desfavorece os cidadãos em sua relação com as instituições estatais e também em relação a seus próprios pares. Além disso, a troca argumentativa que ocorre durante os debates geralmente faz com que o conjunto de participantes de um seminário legislativo desenvolva ou aprimore sua competência informacional para a obtenção de informações que permitam a formulação de opiniões bem fundamentadas sobre temas públicos complexos. Além da motivação para a busca de informações, tal competência é demonstrada também pela capacidade de raciocínio conjunto, ou seja, pela habilidade de decifrar, compreender, assimilar e sintetizar a carga informativa resultante da competição de discursos na deliberação, de forma a modificar ou complementar a base informativa inicial. O documento final de um seminário legislativo, que contém as propostas aprovadas pelos participantes, é o principal produto desse esforço e serve de base para uma elaboração legislativa mais próxima dos anseios e preferências manifestados pela sociedade em relação ao tema debatido.

Diante disso, é possível afirmar que, em geral, os seminários legislativos são mecanismos que propiciam a ampliação da quantidade e da qualidade da informação que a ALMG tem sobre as preferências e demandas dos participantes da deliberação. É possível afirmar também que, em linhas gerais, esses eventos propiciam avanços no que se refere à redução da assimetria informacional e ao aumento dos níveis de *accountability* do processo democrático, ainda que a "prestação de contas" efetuada pelos representantes de órgãos

estatais durante as etapas de um seminário legislativo apresente uma tendência à superficialidade.

Entretanto, dois aspectos observados em alguns seminários legislativos merecem ser ressaltados e devem ser objeto de atenção por parte da ALMG, pois certamente exercem algum impacto inesperado sobre os ritmos de construção da cidadania e de fortalecimento da democracia em Minas Gerais: a) a escassez de informações acerca dos resultados práticos do evento; e b) a dispersão dos conteúdos gerados durante o próprio seminário legislativo.[16] No primeiro caso, a ausência ou a dificuldade de obtenção de informações acerca dos desdobramentos desses eventos cria sérios obstáculos para a verificação da relação entre o conteúdo dos debates e o conteúdo das eventuais normas jurídicas ou políticas públicas decorrentes da deliberação, podendo comprometer ainda a transparência das ações do Estado perante os cidadãos e fazer com que eles pensem que tenha sido vão todo o seu esforço de participação. No segundo caso, a dispersão da informação reunida pode gerar um subaproveitamento dos ganhos da deliberação, com impactos negativos no grau de absorção e de efetiva utilização, tanto pela ALMG quanto pelos participantes, das informações colhidas e compartilhadas no processo de interlocução entre Legislativo e sociedade. Além disso, tal dispersão pode interromper o adequado suprimento de informações para estimular e subsidiar a continuidade do debate em outros fóruns ou espaços participativos.

[16] A mencionada dispersão refere-se à não existência de um repositório único (ou de repositórios integrados), por meio do qual o cidadão possa acessar e recuperar conteúdos de seu interesse abordados durante os debates de um seminário legislativo.

Ainda assim, do ponto de vista informacional, talvez o grande mérito dos seminários legislativos realizados pela Assembleia de Minas está em seu potencial para promover a diversificação tanto da informação que o Parlamento recebe da sociedade, propiciando uma maior aproximação entre esta e o poder público, quanto da informação que chega aos cidadãos participantes, auxiliando-os na formulação de uma compreensão mais adequada dos temas públicos e de seu papel no processo democrático. Afinal, em processos deliberativos complexos quase sempre estão em jogo opiniões e interesses distintos e, por vezes, conflitantes. Nesse sentido, fóruns participativos constituem uma alternativa razoável para a reunião e o confronto de informações que, em última instância,

espelham as visões de mundo de cada um dos lados do debate, com potenciais reflexos positivos na elaboração legislativa a partir da discussão de temas públicos com os segmentos sociais envolvidos.

Finalizando este artigo, há que se ressaltar que eventos políticos abertos à participação e à manifestação da sociedade ainda podem ser considerados raros no cenário político brasileiro, especialmente no âmbito das casas legislativas. Nesse sentido, as iniciativas de aproximação com a sociedade adotadas por parte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ainda que careçam de alguns ajustes ou aperfeiçoamentos, são dignas de nota. Exatamente porque a democracia se fundamenta na soberania dos cidadãos, é preciso que se criem mais canais para que esses forneçam aos parlamentos das três esferas de governo informações sobre suas expectativas e preferências para que os representantes ajam – e, se necessário, criem leis e políticas – no sentido de atender aos melhores interesses da sociedade em geral, e não apenas aos de uma minoria. Além de receber informações dos cidadãos, o Legislativo também pode aproveitar esses canais para fornecer informações sobre suas ações à sociedade, reduzindo a assimetria informacional e ampliando os níveis de *accountability* da ordem democrática. Em outras palavras, o desenvolvimento de ações institucionais de interlocução entre as casas legislativas e os grupos organizados de cidadãos pode contribuir para o fortalecimento, por meio da difusão de informações, dos mecanismos de controle social sobre o poder público e para o aprimoramento da cultura política da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. *In*: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 306 p.

ASSIS, Luiz Fernandes de. *Educando para a cidadania*: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1994, 29 p.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996, 168 p.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, 2004, p. 703-728.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 5ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988, 179 p.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, nº 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COSTA, Cláudia Sampaio. Construção coletiva: interiorização faz parte do esforço de interlocução com a sociedade e de fortalecimento da democracia. *Revista do Legislativo*, nº 39, p. 58-65, jan./dez. 2005.

DAHL, Robert A. *Poliarquia:* participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997, 234 p.

GUANTER, José Maria Desantes. *La información como derecho*. Madrid: Ed. Nacional, 1974. 382 p.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 2, nº 3, p. 105-121, jan./jun. 1995.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil*: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999, 239 p.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura.* São Paulo: Ed. 34, 1999, 264 p.

MAIA, Rousiley. Redes cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. *In*: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política*: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, p. 46-72.

MIRANDA, Silvânia Vieira. Identificando competências informacionais. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, nº 2, p.112-122, mai./ago. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, nº 44, p. 27-54, 1998.

PRATA, Nilson Vidal. *Informação e democracia deliberativa*: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. *O Estado e o cidadão*. Artigo apresentado no Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, mar. 1998.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. *Poder Legislativo e conhecimento*: rumo a um sistema municipal de informação. Belo Horizonte, 2005, 20 p. Não publicado.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 239-254.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-238.

PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA DA INTERATIVIDADE NA MÍDIA LEGISLATIVA: O CASO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS*
CRISTIANE BRUM BERNARDES*
MARIA CLARICE DIAS*

Resumo: O artigo analisa, do ponto de vista sociopolítico, os instrumentos de interatividade criados pelo sistema de comunicação da Câmara dos Deputados. O pressuposto é que a interatividade é condição para o êxito de qualquer sistema público de informação, visto que a captação e o atendimento satisfatório das demandas do cidadão são requisitos para que qualquer sistema de informação seja considerado público, e não apenas estatal. A comunicação pública, em linhas gerais, é aquela que se volta para o interesse público, não só ao oferecer informações, mas sobretudo ao captar e atender às demandas desse mesmo público. A análise encontra respaldo na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, principalmente no que se refere aos conceitos de mundo vivido e do mundo sistêmico e suas práticas sociais correlatas: agir estratégico e agir comunicativo. Dessa perspectiva, analisa-se até que ponto os mecanismos de interatividade em estudo exercem função meramente burocrática (agir estratégico) ou incentivam a participação efetiva dos receptores (ação comunicativa e comunicação pública) e fortalecem a representação política (ação política).

Palavras-chave: interatividade e política; ação comunicativa e interatividade; interatividade e comunicação pública.

* Os autores são jornalistas concursados da Câmara dos Deputados e participam do projeto integrado de pesquisa "Ações de comunicação da Câmara dos Deputados para a promoção da democracia e participação popular", filiado à linha de pesquisa "Cidadania e práticas democráticas de representação e participação política" do Programa de Pós-Graduação em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados.

Abstract: The article analyzes, from a sociopolitical point of view, interactivity instruments created by the system of communication of Brazilian Chamber of Deputies. It assumes that interactivity is a condition for the success of any public system of information, since the identification of demands of citizenry and their satisfactory fulfillment is a requirement to any system of information that could be considered public, and not only institutional. Public communication, in general lines, focuses on public interest, not only by offering information, but mainly by collecting and meeting the demands of this public. The analysis finds endorsement in the Habermas Theory of the Communicative Action, especially the concepts of lived and systemic world and their related social practices - strategic action and communicative action. From this perspective, it analyzes if the mechanisms of interactivity exert mere bureaucratic function (strategic action) or stimulate the effective participation of the receivers (communicative action and public communication) and fortify the political representation (political action).

Key words: interactivity; communicative action; public communication.

Introdução

Na teoria política clássica, a interatividade é a base da ação política, ideia que sustentou o primeiro modelo de prática de cidadania e de democracia, como relata Hannah Arendt em *A Condição Humana*. Os debates públicos constituíram a atividade emblemática da interatividade (inter + ação = ação entre pares), cujo auge ocorreu no período de 470 a 400 aC, com a atuação de Sócrates, que tinha o hábito de debater e dialogar com as pessoas de sua cidade, desde a juventude. Em seu método, chamado de maiêutica, ele tendia a despojar seus discípulos da falsa ilusão do saber, ao fragilizar a vaidade de seu interlocutor, permitindo, assim, que o aprendiz de filósofo estivesse mais livre de falsas crenças e mais suscetível de extrair a verdade lógica que também estava dentro de si.

PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA DA INTERATIVIDADE NA MÍDIA LEGISLATIVA: O CASO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sendo filho de uma parteira e de um escultor, Sócrates costumava comparar a sua atividade com a de trazer ao mundo a verdade que há dentro de cada um. Metaforicamente, as ideias filosóficas passavam primeiro por um "parto" intelectual e depois eram esculpidas pelo debate público. Ele costumava repetir que não ensinava nada, apenas ajudava as pessoas a tirar de si mesmas opiniões próprias e limpas de falsos valores e julgamentos. A maiêutica, o método criado por Sócrates, consistia no momento do "parto" intelectual da procura da verdade no interior do homem. "É o método que consiste em parir ideias complexas a partir de perguntas simples e articuladas dentro de um contexto", afirmava. Em seu método, ao iniciar uma conversa, Sócrates sempre adotava a posição de uma pessoa ignorante, que apenas "sabe que nada sabe". Essa postura, a seu ver, intensificava a interação intelectual, pois permitia ao interlocutor a oportunidade de expressar suas ideias, sem a postura cautelosa de quem imagina estar diante de um sábio.

Ao analisar a esfera pública grega, com destaque para a relevância da ação política, Hannah Arendt ressalta essa esfera pública como espaço de aparência (visibilidade) e de reconhecimento público, consequência do exercício da singularidade humana, pelo uso público da razão. Nesse contexto, a competência comunicativa era fundamental, visto que a cidadania estava diretamente ligada à livre expressão da opinião e à capacidade para compreender os demais cidadãos. Portanto, a igualdade de condições de comunicação era basilar para que houvesse relação entre iguais: condição para a livre expressão da opinião, já que a hierarquia, segundo essa visão, anula as possibilidades de diálogo e impede a isegoria (igualdade de condições de expressão).

Os debates democratizaram as opiniões, pois passaram a substituir a transmissão autoritária de opiniões, herança do pensamento mítico. Os debates fazem parte do momento de tentativa de superação dos grilhões fatalistas da vontade dos deuses, os quais determinavam o destino humano. Com o desenvolvimento do pensamento racional, surge a Filosofia, fruto da vontade humana de construir explicações sobre sua

própria existência. A Filosofia, contudo, não surgiu de uma ruptura total com o pensamento mítico, mas originou-se do interior do próprio conhecimento mágico, como tentativa de elaborar novas ordens de explicação para a existência humana (Gracioso, 2007, p. 15).

Nesse processo, os debates foram decisivos. Além disso, pelos debates, a razão emancipou-se da mitologia e permitiu uma ação política livre, racional e democrática. Dessa forma, o saber passa a ser visto como resultado da discussão pública e interativa, e não mais dos oráculos realizados pelos sacerdotes a portas fechadas. "A pura contemplação da verdade é exercitada em praça pública e vista como o momento supremo do homem, sendo a fonte da verdadeira felicidade" (Souza, 2007, p. 28). Assim, a ágora transforma-se no coração da pólis, para onde se dirigem os sábios, poetas e os primeiros filósofos.

Ainda sob a perspectiva da Filosofia Política, a interatividade está diretamente associada à utopia emblemática da modernidade, que é a tecnologia. Segundo Agnes Heller (2002), independentemente do ponto de vista, os discursos sociais e políticos remetem à relação do ser humano com a diversidade de aparatos tecnológicos: "Qualquer coisa que falamos está sempre relacionada à tecnologia", reforça a autora. Ela acrescenta que, no contexto da sociedade moderna, a tecnologia tornou-se um equipamento social onipresente e ambíguo: "Em determinado momento, a tecnologia e as máquinas são vistas como algo maravilhoso; em outro, essa mesma tecnologia e suas máquinas devem ser destruídas" (Heller, 2002, p. 46).

O dilema também permeia a discussão sobre interatividade. A cada momento surgem novas ferramentas de interação dos veículos formais de comunicação com o público. Entretanto, a crescente evolução nunca leva à satisfação plena, conforme analisa Guimarães (2004). Ao mesmo tempo em que a tecnofilia se torna central na sociedade, com novas possibilidades de interatividade, aumentam o individualismo, as relações anônimas, o consumismo de novas tecnologias pelo

simples fato de serem recentes. Nessa concepção, reforça-se o postulado de Postman (1994) de que o ser humano, nesse cenário da utopia tecnológica da modernidade, cada vez mais, tende a ser uma peça da engrenagem tecnossocial, ou seja, tende à reificação e à alienação, como previra Karl Marx, em *O Capital*. Assim, o homem moderno, vítima do tecnopólio e do fetiche dessas novas mercadorias, tende cada vez mais a tornar-se uma ferramenta das máquinas que ele próprio produz.

Seja como instrumento de ampliação da participação política, seja como mecanismo de fetiche tecnológico, a interatividade faz parte do cotidiano social no início do século XXI. No Brasil, onde o acesso da maioria da população às ferramentas tecnológicas ainda é bastante limitado economicamente, alguns órgãos públicos apostam na interatividade como opção de contato com a população, espalhada por um enorme território e sem acesso efetivo ao centro do poder.

Nesse panorama, é essencial analisar essas formas de interação da sociedade com o poder, seja o Estado ou o governo, para apontar os problemas, limites e avanços dessas práticas. Neste artigo, procedemos a uma descrição minuciosa dos instrumentos de interatividade adotados pela Câmara dos Deputados, instância do poder público destinada à representação do povo brasileiro no Estado. Em seguida, analisamos as características de cada ferramenta e seu papel para a ampliação da participação política no Brasil. Antes, porém, fazemos uma breve retomada de alguns conceitos de Jürgen Habermas, para nortear nossa observação.

Interatividade vivida e sistêmica

Uma contribuição expressiva para o entendimento da interatividade no mundo contemporâneo são os conceitos de *ação comunicativa* e *ação instrumental*, de Jürgen Habermas, que integram sua Teoria da Ação Comunicativa. Sob essa perspectiva teórica, a interatividade pode ser considerada agente do *mundo sistêmico,* entendido por Habermas como a esfera da sociedade que compreende o universo das relações normativas e regulamentadas, resultantes do modelo de

sociedade contratual. Em contraposição, o autor compreende o *mundo vivido* como a esfera que contribui para manter a identidade social e cultural dos indivíduos e das comunidades, ao favorecer o compartilhamento de valores, a livre expressão de ideias, a comunicação de natureza mais participativa e menos instrumental.

De forma mais detalhada, o *mundo sistêmico* pode ser entendido como a esfera da ação instrumental, planejada, estratégica, regida por uma racionalidade determinada, o que implica um modelo de comunicação igualmente estratégica e instrumental, ou seja, voltada para fins e objetivos específicos e predeterminados. Toda ação e toda comunicação no âmbito do *mundo sistêmico* são pautadas por mecanismos burocráticos que limitam e controlam as decisões voluntárias, as manifestações espontâneas dos indivíduos e da livre expressão do pensamento e da opinião. Tudo deve ser orientado para os fins e objetivos almejados, de acordo com a filosofia da empresa que administra os sistemas interativos, a exemplo das enquetes realizadas nos sites institucionais e dos e-mails disponíveis para comentários e dúvidas do público (nem sempre respondidos).

O *mundo da vida*, de forma mais minuciosa, compreende três elementos estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. O primeiro é entendido por Habermas como o acervo de saberes acumulado historicamente, em que os participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender algo do mundo. O segundo é concebido como um sistema composto de ordenações legítimas, mediante as quais os participantes dos processos interativos regulam sua forma de participação e pertencimento a grupos sociais e instituições. Já o terceiro, caracterizado pela personalidade, é traduzido pela competência nos processos que possibilitam a um sujeito ter linguagem e ação, que o habilitam a fazer parte de processos de entendimento e compartilhamento de signos, além de afirmar neles sua própria identidade (Habermas, 1987).

Habermas é criticado por apresentar o *sistêmico* e o *vivido* como dimensões separadas da sociedade (Ingram, 1994), mas, na realidade, essa crítica é improcedente. O que

ele fez, de fato, foi uma caracterização individualizada de cada esfera, para fins meramente explicativos. Implicitamente, está sugerido um ponto de vista de integração de ambas as esferas, como modelo ideal para o funcionamento da sociedade. Uma demonstração dessa visão está na crítica que Habermas apresenta ao fenômeno que ele denomina de "colonização" do *vivido* pelo *sistêmico.*

Essa "colonização", a seu ver, decorre do fato de que os espaços mais livres e espontâneos da sociedade, mais precisamente da esfera cultural, estão cada vez mais invadidos pela lógica normativa e regulamentar do *mundo sistêmico*, a exemplo dos instrumentos de interatividade presentes nos sites institucionais. Em outras palavras, isso significa a burocratização da vida pública. Para exprimir sua opinião, o cidadão, na maioria das vezes, é obrigado a fazer um cadastro e responder a questões predeterminadas, em forma de enquete, de acordo com os interesses da instituição. Isso limita as formas espontâneas de participação popular, as quais estão, de forma crescente, sendo regulamentadas. Isso é consequência da aceleração do sistema de colonização do mundo da vida, processo no qual "o mundo vivo se reduz gradualmente a um satélite do sistema", como produto direto da racionalização administrativa (Ingram, 1994, p. 167).

O tempo e o lugar em que esses momentos da vida cotidiana acontecem estão sempre mais subordinados a padrões normativos. Está ocorrendo uma redução progressiva da espontaneidade, da naturalidade e da informalidade das relações humanas, sociais, comunitárias e interindividuais. Essa dissociação é uma característica da modernidade. Como salienta Ingram (1994), nas sociedades menos desenvolvidas, a exemplo daquelas regidas pelos padrões de parentesco, não havia separação entre o *vivido* e o *sistêmico.* Consequentemente, a interatividade era decorrência da sociabilidade, o que não significava ausência de regras e normas. Só que os elementos normativos dessas sociedades eram regidos pelo princípio sociológico de desiderabilidade social, entendido por Durkheim (1983) como desejo comum, um reconhecimento comunitário

de que tais regras eram desejáveis e necessárias – para o bem de todos.

Assim, as regras e normas sociais funcionavam como uma espécie de "cimento social" que favorecia a coesão entre os indivíduos e grupos. Um exemplo disso, muito destacado pelo pensamento durkheiminiano, é a religião, que pode ser situada no âmbito do *vivido*, por resultar de um claro processo de compartilhamento de sentidos, atrelado a uma rede comunicativa, tecida com base em um acervo de conhecimentos preexistentes, transmitidos pela cultura e pela linguagem (Ingram, 1994). Além disso, as normas religiosas eram regidas pelo princípio de desiderabilidade. Isso significa que os próprios fiéis desejavam a existência dessas regras e as viam como algo útil e necessário à vida religiosa.

O que podemos depreender de tal concepção é que o *mundo sistêmico* constitui resultante histórica do *mundo vivido*, ou seja, o primeiro desenvolve-se a partir do segundo, à medida que a sociedade vai se tornando mais complexa e exigindo formas mais rigorosas de controle da ação social. O grupo deixa de ser a referência. O indivíduo é que se torna o eixo da ação social, como salienta Weber (1983). Esse novo padrão de comportamento passa a requerer mecanismos normativos diferenciados, acarretando o aparecimento de diversos elementos para "administrar" a ação humana na sociedade.

O surgimento da burocracia é apontado por Weber como resultado desse processo. A burocracia é uma das figuras mais emblemáticas do *mundo sistêmico*. Mas tudo isso vai ocorrendo como um processo orgânico de desenvolvimento da sociedade moderna e da democracia. O problema apontado por Habermas é que esse processo desencadeou a primazia do *sistêmico*, que, por sua vez, traz como consequência o enfraquecimento das manifestações do *mundo vivido*. Com isso, reduz-se o espaço de liberdade, autonomia e importância. Tanto é que os profissionais de comunicação, de modo geral, eram considerados profissionais da cultura. Mas, nas últimas décadas, essa visão perdeu força, em virtude da crescente racionalização e adoção de modelos e mecanismos estratégicos.

Por outro lado, essa categoria profissional detém o poder simbólico para reverter esse quadro e engajar-se no processo inverso, ou seja, o de "descolonização" do *mundo vivido*. Ao adotar uma linha de conhecimento de natureza menos instrumental e mais histórico-hermenêutica, ou seja, autorreflexiva e autoquestionadora, pode contribuir para o impulso emancipatório do conhecimento, inclusive no âmbito profissional. A competência comunicativa dos profissionais de comunicação pode, então, tornar-se um meio para facilitar a interação social, e não apenas fazer mediação entre a organização e seus públicos.

Ação comunicativa é entendida, aqui, sob duas perspectivas. Na primeira, é vista como um mecanismo de interpretação por meio do qual se reproduz o saber cultural. A segunda compreende a forma pela qual os atores sociais, ao se entenderem sobre algo no mundo, participam simultaneamente em interações através das quais desenvolvem, confirmam e renovam seu pertencimento aos grupos sociais e à sua própria identidade (Teixeira, 1996).

Toda essa reflexão conduz ao debate sobre cidadania, tema tão premente no cenário social brasileiro e tão oportuno para a discussão sobre o papel do profissional de comunicação neste mundo social globalizado. Entende-se cidadania, aqui, como dois elementos fundamentais: a ideia de indivíduo, de particularidade; e a de regras gerais e universais, ou seja, um sistema de leis que vale para todos os cidadãos em qualquer espaço social (Da Matta, 1987).

Essa noção de cidadania implica a confluência entre público e privado, isto é, o espaço da cidadania se constrói na intersecção entre interesses públicos e privados, de tal modo que nenhuma dessas esferas seja negligenciada. Para o pleno exercício da cidadania é necessário, portanto, que haja harmonia entre as duas esferas, o que implica a relação não dicotômica de usuários de serviços públicos de informação *versus* cidadão. Vale ressaltar que, no atual contexto organizacional, essas duas concepções são apresentadas como se fossem elementos distintos e isolados, quando, na realidade, a cidada-

nia não se reduz a elementos, aspectos ou momentos específicos da vida dos indivíduos. Antes de tratar o indivíduo como usuário ou receptor de informação, deve-se lembrar de que ele é um cidadão.

Seu estatuto de cidadão não se altera em função do seu papel momentâneo. Quando compra, quando se diverte, viaja, lê, estuda, vai ao cinema, a um espetáculo ou ao *shopping*, quando está em casa ou em qualquer outra situação, ele nunca deixa de ser cidadão. Cidadania é algo mais amplo do que os conceitos que estamos acostumados a receber pela mídia, que sempre a trata de forma episódica e fragmentada (Barros, 1995).

Estragégias de interatividade da Câmara

Com base nas perspectivas teóricas acima delineadas, é que são analisados os instrumentos de interatividade criados pelo sistema de comunicação da Câmara dos Deputados, com ênfase para o pressuposto de que a interatividade é condição para o êxito de qualquer sistema público de informação, visto que a captação e o atendimento satisfatório das demandas do cidadão são requisitos para que qualquer sistema de informação seja considerado público, e não apenas estatal. Essa concepção de valorização das ferramentas de interatividade tornou-se uma das prioridades da gestão estratégica da informação pela Câmara nos últimos anos.

Devido aos esforços institucionais nesse sentido, o portal da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br) é, entre todos os parlamentos da América do Sul, o que apresenta maior grau de interatividade com o público, segundo um estudo realizado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Conduzida por Sérgio Braga (2008), a pesquisa analisou a informatização dos órgãos legislativos no continente. Ao mapear os mecanismos criados para permitir a "comunicação vertical" com a opinião pública, Braga constatou que o portal da Câmara cumpre 94% dos critérios estabelecidos para medir o grau de interatividade dos portais analisados (são considerados mais de 200 itens). Na avaliação global do grau de informatização dos legislativos, o

portal da Câmara também ficou em primeiro, com 95,3%, seguido do Congresso do Peru, com 89%, e do Senado brasileiro, com 80,9%.

Alcançando nota máxima (100%) em navegabilidade, o portal é hoje uma referência entre os que oferecem conteúdo político. Em 2007, segundo o estudo, o site recebeu mais de 15 milhões de visitas, numa média diária de 41 mil acessos. A partir dos dados da própria Câmara, os números foram ainda mais impressionantes, pois há um crescimento na quantidade de acessos nos últimos anos. Segundo dados do Centro de Informática da Câmara (Cenin), foram realizadas 16.961 visitas diárias ao portal em 2004. Em 2005, o número subiu para 22.086; e, em 2006, alcançou a marca de 38.902.

Para o diretor do Cenin, Fernando Lima Torres (Democracia da era da interatividade – Camara.gov.br, 2008), o salto de 70% no número de acessos em 2006 é resultado dos novos serviços incorporados, como dados do Orçamento da União e pesquisas sobre deputados e cargos comissionados, além das eleições realizadas naquele ano. Fernando Torres explica que a Câmara foi credenciada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para a divulgação dos resultados das votações, o que pode ter ampliado o interesse pelo portal.

O mecanismo mais usado pelos usuários, de acordo com o diretor do Cenin, é o de acompanhamento de proposições por e-mail, que registrou 2.346.274 consultas em dezembro de 2007. Após se cadastrar, o usuário pode selecionar as proposições que deseja acompanhar para receber por e-mail informações sempre que a matéria passar por uma das instâncias do processo legislativo, como designação de relator, abertura de prazos, emendas apresentadas, votações em comissões ou no Plenário, etc. Atualmente, o sistema tem 79.662 usuários ativos. Em 2007, a média diária de mensagens com informações sobre os projetos enviadas pela Câmara aos usuários foi de 5.086.

No caso de instituições que acompanham simultaneamente um grande número de proposições, o portal torna disponível o Serviço de Integração Tecnológica da Câmara dos

Deputados (SIT-Câmara), que permite às entidades atualizar automaticamente seus sistemas de acompanhamento de informações diretamente a partir das bases de dados da instituição.

Os números revelam que há um público interessado e com possibilidade de acesso às ferramentas tecnológicas para obter informações sobre o processo legislativo e a atuação dos parlamentares. O tipo de serviço oferecido revela que, apesar da formalização dos instrumentos na internet, há uma noção, entre a burocracia especializada da Câmara, de que as informações que precisam estar disponíveis são um bem público, ou seja, algo que deve estar disponível aos cidadãos de forma direta, simples e clara.

Essa noção transparece também na adoção de diferentes ferramentas para obter opiniões e a participação pública, exemplificadas pelas ações conduzidas pela Coordenação de Relações Públicas da Câmara, ligada até abril de 2008 à Secretaria de Comunicação da Câmara (Secom). Atualmente, o setor de Relações Públicas subordina-se diretamente à Presidência da Casa. A principal ação, a Central de Comunicação Interativa, inaugurada em maio de 2004, mantém os programas mais conhecidos de interatividade da instituição: o *Disque Câmara*, que atende o cidadão pelo telefone 0800-619619, e o serviço de correio eletrônico definido pelas ferramentas *Fale Conosco* e *Fale com o Deputado*, disponíveis no portal da Câmara. O *Fale Conosco*, criado em meados de 2000, permite ao cidadão o envio de mensagens pela página da Casa e por meio do endereço eletrônico cidadao@camara.gov.br.

Uma das missões da central é propiciar a participação dos cidadãos no processo decisório da Casa, fazendo chegar aos representantes públicos (deputado e servidores) as suas legítimas manifestações; opiniões, reclamações, críticas, sugestões, etc. Percebe-se que a intenção, no uso das ferramentas tecnológicas, é possibilitar uma via de comunicação de mão dupla entre deputados e cidadãos. Isso significa não somente o envio de informações úteis para o público, mas também a atenção dos parlamentares às demandas dos cidadãos.

A Coordenação de Relações Públicas (Corep) assumiu a gestão dos serviços da Central em abril de 2003. Em 2007, foram recebidos 119.508 e-mails. Somados aos atendimentos por telefone, o serviço recebeu 539.136 mensagens em 2007. No mesmo ano, o *Disque Câmara* fez 327.987 atendimentos diretos por funcionários – são 20 atendentes em dois turnos, das 8 às 20 horas, de segunda a sexta-feira – e 91.641 atendimentos indiretos por meio da secretária eletrônica, totalizando 419.628 ligações. Desde 2004, a Central já recebeu 1.787.128 ligações pelo serviço 0800.

Segundo a chefe da Central de Comunicação Interativa, Fátima Novais de Sousa (Democracia na era da interatividade – Serviço 0800, 2008), do total dos atendimentos diretos, cerca de 70% referem-se a opiniões de cidadãos favoráveis ou contrárias a proposições que tramitam na Casa. O Projeto de Lei 5.476/01, que acaba com a cobrança da tarifa básica de telefone, foi o que mais recebeu manifestações de cidadãos brasileiros. De acordo com Fátima, desde 2004, foram registradas 1.177.345 (66% do total) manifestações pela sua aprovação, sendo 257.729 só em 2007.

Fátima de Souza explica que os principais assuntos tratados pelos cidadãos por meio da central refletem os debates no Congresso e o noticiário político. Em 2007, foram várias as manifestações: contrárias ao aumento salarial dos deputados (986), contra o envolvimento de políticos com corrupção (702), sobre o caso Renan Calheiros (346), sobre a crise aérea (453), sobre o desabamento na obra do Metrô de São Paulo (306), sobre fidelidade partidária (153), contrárias à reforma dos apartamentos funcionais (90) e sobre o caso Severino Cavalcanti (58).

Vários eleitores transmitiram também manifestações contrárias à prorrogação da CPMF; contrárias e favoráveis à PEC que efetiva servidores contratados entre 1983 e 1988; favoráveis à instituição do piso nacional para o salário dos professores; favoráveis à reforma do funcionalismo público e contra o crescimento da violência urbana. O debate sobre o reajuste dos deputados fez com que o número de mensagens

encaminhadas via e-mail saltasse de 3.810, em novembro de 2006, para 17.155 em dezembro do mesmo ano.

Somente em novembro de 2007, segundo dados do próprio setor, o *Fale Conosco* recebeu 8.257 mensagens, enquanto o *Fale com o Deputado* foi usado por 1.781 cidadãos. Em 2006, foram recebidas 92.091 mensagens pelo sistema *Fale Conosco.* As sugestões, reclamações e solicitações para se inscrever num evento ou pedir informações sobre determinado projeto, por exemplo, são encaminhadas às áreas responsáveis, para atender aos diferentes tipos de demandas previstos nos formulários virtuais e nos *links* disponíveis em todo o portal. Atualmente, são realizados, em média, 50 mil atendimentos por mês. O atendimento eletrônico representa 56%, e o pessoal – diretamente com o atendente –, 44%.

Em média, o serviço *Fale com o Deputado* é muito mais acessado. Em 2006, foram recebidas 4.739.777 mensagens, sendo que muitos deputados relatam que já aproveitaram as sugestões, críticas e denúncias dos eleitores. A título de exemplo, os deputados que mais responderam e-mails no período de setembro de 2007 a novembro de 2007 foram: Pepe Vargas (PT-RS) – 2.422; Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) – 2.509; Gorete Pereira (PR-CE) – 2.438; Regis de Oliveira (PSC-SP) – 3.161; e Marcos Medrado (PDT-BA) – 2.527.

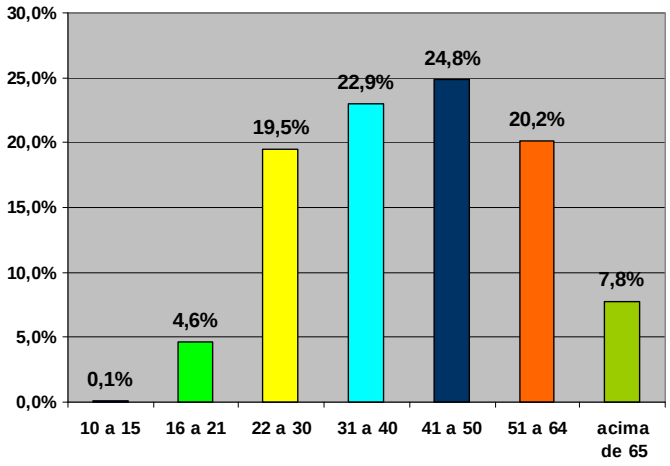
Entre os deputados que mais receberam mensagens exclusivas via telefone em 2007 estão o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, com 1.366 mensagens; Celso Russomano (PP-SP), com 379; Gonzaga Patriota (PSB-PE), com 183; Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), com 161; Clodovil Hernandes (PR-SP), com 142; e Fernando Gabeira (PV-RJ), com 134. Outros deputados bastante requisitados pelos cidadãos são Aldo Rebelo (PCdoB-SP), Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), Michel Temer (PMDB-SP), Ciro Gomes (PSB-CE), Inocêncio Oliveira (PR-PE) e Chico Alencar (PSOL-RJ).

Segundo a Corep, a maioria das ligações tem origem na região Sudeste: 55,59%. O Nordeste fica em segundo lugar, com 16,89% das ligações; enquanto o Sul responde por 16,13%; o Centro-Oeste, por 8,26%; e o Norte, por 3,14% das

ligações. São Paulo é o Estado com maior número de ligações identificadas, com 95.691 ocorrências em 2007.

É oportuno também perceber o perfil do cidadão que acessou a central em 2007. Dos usuários dos serviços, 48,13% tinham o ensino superior completo, 30,09% haviam completado o ensino médio e 11,78% cursavam faculdade ou não haviam terminado o curso superior. Do total, 54,20% das ligações e mensagens foram enviadas por mulheres, enquanto os homens foram responsáveis por 45,80% dos contatos. A grande maioria dos usuários tomou conhecimento dos serviços pela própria internet: 88,04%. Outros 6,83% foram informados da possibilidade de contato por outras pessoas e 3% ficaram sabendo desses serviços ao assistir à TV Câmara. Em relação à faixa etária, mais de 75% dos usuários têm mais de 31 anos, com grande concentração na faixa etária entre 41 e 50 anos, conforme revela o gráfico.

Gráfico por Faixa Etária



É interessante destacar que as estratégias de comunicação virtual mantidas pela Câmara dos Deputados já foram reconhecidas internacionalmente por sua utilidade. A página da

Câmara conquistou em 2006 o Prêmio iBest TOP 3 na categoria Política (Júri Popular). Em 2008, o portal foi o único destaque do Brasil na área de governo eletrônico em um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU). O *E-Government Survey 2008*, relatório da ONU que analisa o uso de ferramentas tecnológicas na prestação de serviços públicos (ONU, 2008, p. 30), ressalta as ferramentas que o site da Câmara deixa disponíveis aos cidadãos para dialogar com os seus representantes e participar diretamente de debates. O estudo explica que essa forma de participação pela *web* reforça a interação entre os cidadãos e os deputados brasileiros. "Em um país tão grande como o Brasil e com uma população geograficamente dispersa, a participação *on-line* tem proporcionado aos cidadãos maior voz na criação de políticas e leis", afirma o estudo.

Visita virtual ou real

Além das ferramentas de interatividade eletrônica, a Câmara mantém um Serviço de Visitação ao Palácio do Congresso Nacional, que serve como forma de aproximação da instituição com o público de outros Estados e do exterior que visita Brasília. O serviço começou em 1996 e, em 1998, houve uma adaptação para atender a grande demanda de interessados. As visitas monitoradas ocorrem todos os dias da semana, inclusive sábados, domingos e feriados, das 9h30 às 17 horas. É possível realizar um agendamento no Serviço de Recepção e Turismo da Coordenação de Relações Públicas, especialmente no caso de grupos, opção bastante usada pelas escolas do Distrito Federal[1]. Em 2006, a Câmara iniciou, pela internet, uma visita virtual que permite conhecer os espaços físicos mais usados pelos parlamentares e procurados pelos visitantes. Após alguns cliques de *mouse*, o visitante pode conhecer um pouco da arquitetura brasileira, com destaque para as construções de Oscar Niemeyer, e das obras de arte doadas à Câmara.

Para as crianças e o público em idade escolar, além de pais e professores, o portal *Plenarinho* é o principal canal de interação com a Câmara dos Deputados. A linguagem acessível, o conteúdo ilustrado e colorido e os sete personagens que fazem parte da Turma do Plenarinho – Vital, Cida, Edu Coruja,

[1] Em 2007, o número de visitantes que esteve no Congresso Nacional foi de 151.468 pessoas. Nessa estatística, não estão contabilizadas as pessoas que frequentam a Casa durante o expediente normal para acompanhar as sessões ou a votação de projetos, especialmente na realização das audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes. Mais de 200 mil pessoas visitaram a Câmara entre 2003 e 2004 e, em 2005, o número ultrapassou os 145 mil.

Adão, Xereta, Légis e Zé Plenarinho – levam ao público-alvo noções de cidadania, direitos sociais e políticos, além de subsídios para pesquisas escolares.

O *Plenarinho* oferece boa navegabilidade e várias ferramentas interativas. Acompanhando os acontecimentos do País, entre setembro e outubro de 2006, o site promoveu uma eleição entre seus personagens, candidatos à Presidência da República das Crianças Felizes – República do Plenarinho. Depois de avaliar as propostas de cada candidato, os internautas escolheram seu preferido em uma urna eletrônica virtual idêntica à do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em dois turnos de votação, foram contabilizados 104.380 votos e Edu Coruja foi eleito presidente. Durante as eleições virtuais, o *Plenarinho* recebeu, em média, 2.100 visitas por dia, representando um crescimento de 241% em relação à média diária de visitas registrada no período de janeiro a setembro (615 visitas/dia).

Entre os mecanismos de interatividade do *Plenarinho* está o *Fale Conosco*, que recebe uma média de 1.500 e-mails por mês, acerca dos seguintes assuntos: solicitação de publicação de material do portal em veículos infantis (livros didáticos, revistas, etc.), dúvidas das crianças, solicitações de participação, envio de textos para publicação, pedidos de informação sobre o processo legislativo e a Câmara dos Deputados, além de elogios e sugestões.

O *Bate-Papo* (ou *Pinga-Foguinho*) é uma ferramenta que coloca público e deputados em comunicação virtual instantânea. São realizados, em média, seis bate-papos por ano com deputados ou especialistas que debatem algum tema de interesse da criançada. A ferramenta *Seja Xereta* é um espaço para publicação de reportagens escritas pelas crianças. O *Plenarinho* convida os internautas a redigir suas próprias reportagens sobre temas que estão em destaque no site. Para isso, ensina como deve ser um texto jornalístico. No caso, a repórter da turma, a Xereta, dá as dicas de redação. O *site* recebe em média 20 textos por mês.

Há também um espaço para publicação de projetos de lei das crianças: *Se Eu Fosse Deputado*. O site explica como

redigir um projeto de lei, fornece exemplos e um formulário para a criança redigir o seu projeto. Dos projetos de lei enviados durante o ano, uma comissão de consultores da Câmara seleciona três para serem apreciados durante o Câmara Mirim, a sessão infantil que acontece sempre em outubro. Em 2007, foram avaliados 210 projetos.

O *Deputado do Futuro* é uma entrevista on-line com as crianças. O site utiliza um questionário padrão para entrevistar as crianças que têm propostas para o futuro do Brasil e gostariam de ser deputados. Já o *Mural de Recados* é um espaço livre para troca de mensagens entre os sócios do Clubinho. O mural fica publicado em uma das páginas do site e mostra os recados trocados entre as crianças.

Além de usar esses instrumentos, as crianças podem participar das seções *Continue a História*, em que um autor infantil escreve o início de uma história e as crianças inventam e enviam os finais; e *Dicas da Criançada*, em que as crianças enviam uma dica de leitura para o site publicar. As enquetes semanais e o envio de desenhos completam as possibilidades de interação para o público infantil.

Veículos jornalísticos

A Câmara mantém ainda, sob supervisão da Secom, quatro veículos jornalísticos: Agência Câmara de Notícias, Jornal da Câmara, Rádio Câmara e TV Câmara. Obviamente, a maior possibilidade interativa está disponível nos veículos eletrônicos, especialmente na Agência, que usa o ambiente digital para a divulgação de informações.

Entre os principais instrumentos da Agência para possibilitar a participação do público está o bate-papo (*chat*). Geralmente, são escolhidos relatores de projetos polêmicos. O objetivo é que o leitor possa apresentar sugestões ao relatório e, assim, participar efetivamente do processo legislativo. Alguns deputados chegaram até a alterar o relatório com base nas sugestões apresentadas no bate-papo com o público. O serviço é realizado desde 2005 e recebe, em média, 70 participantes por bate-papo. A Agência torna

disponíveis ainda as ferramentas *Comente essa Notícia,* pela qual o leitor manda um e-mail diretamente para o autor ou para o relator dos projetos, sem intermediação de funcionários ou jornalistas; e as enquetes – quinzenais –, geralmente sobre projetos em tramitação.

A Rádio Câmara tem como principal ferramenta interativa o programa *O Ouvinte Quer Saber***.** A produção é feita com base nas ligações dos ouvintes que questionam assuntos relacionados ao Legislativo ou que estejam na pauta de debates e de votações. O programa existe desde 1998, mas foi suspenso em janeiro de 2007. A proposta de retomada da produção inclui o aproveitamento de perguntas coletadas durante a visitação presencial da Câmara.

Por sua vez, a TV Câmara tem uma série de programas em que a participação dos telespectadores é solicitada. O programa *Participação Popular* é uma produção semanal em que pessoas da sociedade vão à Câmara e debatem projetos de relevância para o cidadão com dois deputados. Outra produção semanal é o *Expressão Nacional,* em que o cidadão participa ao vivo e pode enviar perguntas por e-mail ou pelo telefone gratuito da Câmara. A emissora mantém ainda o *Câmara Ligada,* programa de auditório mensal para os jovens, no qual os deputados discutem problemas relacionados à juventude brasileira. A presença dos jovens no auditório garante descontração na produção e possibilita a participação de um segmento que utiliza pouco os demais canais interativos da instituição, conforme já visto.[2]

[2] Todos os programas da TV Câmara têm e-mail para o cidadão entrar em contato e fazer sugestões e participar. O número gratuito da Câmara também é divulgado em todos os programas. Além disso, a emissora tem um endereço eletrônico e um *Fale conosco* específico, que também pode ser usado pelo telespectador.

O veículo menos interativo da Câmara é o jornal impresso. Os únicos mecanismos de interatividade são o e-mail do jornal e o número de telefone da redação, publicado no expediente. No entanto, não há um profissional na redação responsável pela leitura e pela resposta das mensagens nem pelo atendimento dos telefonemas. O endereço eletrônico quase nunca é acessado. Dessa forma, ficam sem resposta as cerca de 300 mensagens, em média, que chegam por dia à redação. Já as ligações são atendidas coletivamente pela equipe de jornalistas, sem que haja um setor específico para isso.

Acreditamos que a separação – que até abril de 2008 se limitava ao organograma e ao espaço físico, mas agora diz respeito a dois setores diferentes da Câmara – entre as atividades de relações públicas e as de jornalismo seja um complicador para a atuação dos profissionais da comunicação, tanto da Secom quanto da Coordenação de Relações Públicas. A separação, motivada mais por razões políticas e burocráticas do que por justificativas técnicas, inviabiliza que os serviços de comunicação da Câmara sejam realizados como via de comunicação de mão dupla. De um lado, temos as ferramentas de interatividade; de outro, os veículos de informação jornalística. Para o público, contudo, o grande interesse é a participação a partir da e para a obtenção de informações úteis para ação política. Não há sentido, portanto, na separação formal dos dois setores.

Participação política

A Câmara mantém alguns canais de interatividade fora do setor de comunicação e alguns outros órgãos específicos, encarregados do contato com a sociedade. É o caso da Ouvidoria Parlamentar, que recebe as críticas e os elogios da sociedade à Câmara por meio do 0800 e por e-mail. A Ouvidoria é a área política da Casa que envolve oficialmente o atendimento direto ao cidadão. Um deputado é responsável pelo setor, ao contrário dos outros serviços de interatividade e atendimento ao cidadão, deixados a cargo dos funcionários da instituição.

Em 2001, quando foi criada, a Ouvidoria recebeu 1.400 consultas, número que já ultrapassou 7,7 mil entre fevereiro e outubro de 2007. Os temas mais abordados são as solicitações para agilização no trâmite de matérias que estão prontas para a pauta do Plenário ou das comissões; orientações sobre como consultar presenças e votações de parlamentares; além de críticas relacionadas a denúncias de corrupção envolvendo parlamentares. Desde a criação do novo sistema de atendimento (SIS Ouvidor), em 5 de setembro de 2007, a média de mensagens quase quadriplicou, alcançando entre agosto e outubro daquele ano 4.235 mensagens, contra 1.134 no segundo trimestre e 1.138 no primeiro.

O então ouvidor-geral da Câmara, deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), atribui o aumento da demanda às reformulações implementadas na Ouvidoria desde o início de 2007, em especial à informatização do serviço. Desde setembro de 2007, o setor passou a usar o *software* livre SIS Ouvidor, desenvolvido pelo Centro de Informática da Câmara (Cenin) em parceria com a Universidade de Campinas (Unicamp). Oito funcionários treinados trabalham na triagem, pesquisa e resposta das mensagens enviadas, que são monitoradas pelo ouvidor.[3]

Segundo levantamento da Ouvidoria, dez assembleias legislativas e seis câmaras municipais das capitais já dispõem de ouvidoria. Estão sendo criadas outras três ouvidorias em câmaras municipais de capitais e quatro em assembleias estaduais. Um dos objetivos da Ouvidoria da Câmara é a criação de uma rede que interligue as ouvidorias parlamentares de todas as unidades da Federação.

Outro órgão que reflete o caráter interativo da Câmara é a Comissão de Legislação Participativa[4]. Na página da Câmara, o link *Participação Popular* estimula o público a sugerir projetos de lei à comissão. São apresentadas as regras para o encaminhamento de projetos de iniciativa popular e fornecidos os modelos de formulários de encaminhamento de sugestões e dos diversos tipos de proposições (projetos de lei ordinária ou complementar, requerimento de audiência pública, etc.).

Além disso, a Câmara tem uma página especial na internet, criada em novembro de 2006, que trata especificamente do orçamento do País. A página *Orçamento Brasil* facilita o acompanhamento da elaboração, tramitação e execução orçamentária por todos os interessados, sejam especialistas ou leigos. Os bancos de dados já existentes foram integrados, possibilitando o cruzamento de informações e a construção de consultas e relatórios com várias opções de detalhamento. As informações provêm do novo sistema do *Fiscalize*, construído a partir de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

[3] Para encaminhar reclamações ou dúvidas para a Câmara, o cidadão pode ligar para o telefone gratuito da instituição ou fazer sua solicitação na página eletrônica da Câmara, no ícone Ouvidoria. Por determinação do ouvidor-geral, todas as mensagens são respondidas e o prazo máximo das respostas é de 30 dias. As mensagens repetidas são registradas e o usuário é informado sobre o registro O usuário precisa se identificar para encaminhar uma denúncia, mas a Ouvidoria garante sigilo de todos os dados.

[4] Desde 2001, quando foi criada a comissão, foram apresentadas 603 proposições de iniciativa popular, sendo que 199 foram acolhidas pela comissão e passaram a tramitar pela Câmara. Só em 2007, o orçamento federal destinou R$ 18,6 milhões de recursos provenientes de emendas sugeridas por organizações civis na Comissão de Legislação Participativa.

Comentários finais

As ferramentas de interatividade da Câmara, mais que instrumentos do avanço tecnológico ou da modernidade digital, são exemplos concretos de uma tentativa de aproximação do Parlamento com a sociedade. Ainda que este artigo tenha destacado suas limitações técnicas e burocráticas, especialmente nas atividades jornalísticas da instituição, é inegável o poder simbólico que tais ferramentas detêm.

A decisão política de implementação de rotinas e meios eletrônicos ou digitais para interatividade e o investimento em tecnologia, capacitação de recursos humanos e adaptação dos processos legislativos às ferramentas refletem a necessidade de transparência do Parlamento. Não apenas isso, mostram a aposta dos gestores políticos e técnicos da instituição na interatividade como um valor a ser perseguido e alcançado. Se ainda existem percalços a superar, já é um alento saber que tais instrumentos estão à disposição do público, ainda que subutilizados – tanto pela instituição como pelos cidadãos.

Do ponto de vista sociopolítico, perspectiva adotada para a análise aqui proposta, cabe discutir a redefinição desses mecanismos para aperfeiçoar a efetividade das ferramentas de interatividade dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados com a sociedade. Assim, seria possível reforçar o pressuposto de Habermas, no que se refere a suas formulações sobre a ação comunicativa. A interatividade seria intensificada e poderia haver consequências políticas efetivas, decorrentes da participação do público. Nesse processo de redefinição, seria cabível maior articulação entre os mecanismos usados pelos veículos analisados. Como são diversificadas as ferramentas, essa articulação poderia evitar que a interatividade ocorresse como se os veículos fossem "ilhas".

Consideramos ainda a pertinência e a relevância da adoção de mecanismos portadores de maior eficácia na interação com o cidadão, uma vez que o Parlamento é um órgão de representação da sociedade. Dessa forma, talvez

seja necessário definir com mais ênfase e precisão uma política de atendimento ao cidadão, voltada especificamente para os veículos de comunicação do Poder Legislativo, na qual sejam privilegiadas as medidas efetivas para a captação, o registro e o atendimento das demandas dos diversos segmentos da sociedade. Além de ferramentas convencionais de interatividade e participação, o sistema de mídias legislativas necessita de instâncias técnicas para administrar o relacionamento com seus públicos, tais como ouvidoria, *ombusdman* e serviços de atendimento ao leitor, ouvinte, telespectador, internauta e afins.

Caberia ainda destacar a necessidade de definir-se formalmente uma deontologia específica para o uso desses mecanismos pelos sistemas legislativos de informação, a fim de estabelecer com maior clareza a missão institucional das mídias legislativas e auxiliá-las no cumprimento adequado de seu papel como mediadoras entre o Parlamento e a sociedade. Essa deontologia poderia evitar que tais serviços fossem, eventual ou sistematicamente, usados como instrumentos políticos, à mercê dos interesses dos parlamentares responsáveis pela gestão política dessas mídias.

Também seria necessária a colaboração e participação de representantes dos usuários para organizar e nortear eticamente a gestão dos dispositivos de interatividade. Assim, a concepção de liberdade de expressão seria ampliada e associada à ideia de participação democrática e exercício de atitudes e posturas de cidadania. É oportuno enfatizar que a participação da sociedade e dos usuários contribuiria para evitar que as mídias legislativas fossem identificadas apenas como meros instrumentos de conexão eleitoral e captura de votos, amplificadores da visibilidade parlamentar ou integrantes de um sistema de gestão da reputação institucional e da imagem pública dos parlamentares, das comissões e do próprio Poder Legislativo. Em suma, todas essas ideias ajudariam a fortalecer e legitimar a comunicação produzida pelo Poder Legislativo e os canais de participação social vinculados aos meios de informação mantidos pelo Parlamento.

Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. (1983). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

_____, Hannah (2004). *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BARROS, A. T. Esfera pública, mídia e cidadania. *Veritas*, Porto Alegre, v. 40, nº 157, 1995, p. 87-111.

BAUDRILLARD, Jean. *Tela-total*: mito-ironias da era virtual e da imagem. Porto Alegre: Sulina, 1997.

_____. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. *In*: ORTIZ, R. (Org) *Pierre Bourdieu, Sociologia*. São Paulo, Ática, 1983.

BRAGA, Sérgio. *Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias?* Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.

Da MATTA, Roberto. *A casa e a rua*: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DEMOCRACIA NA ERA DA INTERATIVIDADE – OUVIDORIA. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/democracia-na-era-da-interatividade-2013-servico-1. Acesso em: 26 mar. 2008.

DEMOCRACIA NA ERA DA INTERATIVIDADE – CAMARA.GOV.BR. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/Democracia-na-era-da-interatividade-2013.br. Acesso em: 26 mar. 2008.

DURKHEIM, E. *Lições de Sociologia*: a moral, o direito e o estado. São Paulo: Queiroz, 1983.

FIGUEIREDO, Vilma. *Produção Social da Tecnologia*. São Paulo: EPU, 1989.

GRACIOSO, Joel. Investigação da existência. *Ciências & Vida* – Especial Filosofia. São Paulo: Scala, v.1, nº 1, 2007, p. 14-23.

GUIMARÃES, André Sathler. Reflexões sobre tecnofilia e a impossibilidade da satisfação plena. *Revista Brasileira de*

Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom, v. 27, nº 2, jul./dez., 2004, p. 73-88.

HABERMAS, J. Ciência e Técnica enquanto "ideologia". In: BENJAMIN, W. et al. *Textos Escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HELLER, Agnes. *Agnes Heller entrevistada por Francisco Ortega*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002. Coleção Pensamento Contemporâneo.

INGRAM, David. *Habermas e a dialética da razão*. 2ª Ed. Brasília: EDUnB, 1994.

INTERATIVIDADE NA NOTÍCIA: ENTENDER E PARTICIPAR. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/interatividade-na-noticia-saber-entender-e. Acesso em: 26 mar. 2008.

MARCUSE, H. *Ideologia da Sociedade Industrial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ONU – UN E-GOVERNMENT SURVEY 2008. *From E-Government to Connected Governance*. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf. Acesso em: 26 mar. 2008.

POSTMAN, N. *Tecnopólio*: a rendição da cultura à tecnologia. São Paulo: Nobel, 1994.

SOUSA, Jorge Pedro. *As notícias e seus efeitos*. Coimbra: Minerca Coimbra, 2000.

SOUZA, Ewerson Alessandro. Ágora do mundo: a dinâmica dos debates filosóficos na antiga Grécia. *Ciências & Vida* – Especial Filosofia. São Paulo: Scala, v.1, nº 1, 2007, p. 24-33.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C. Pensando as organizações não-governamentais no Brasil a partir da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. *Temáticas*, Campinas, v.4, nº 8, p. 167-183, jul./dez., 1996.

WEBER, Max. *Fundamentos da Sociologia*. 2ª ed. Porto: Res, 1983.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA*

YOEL CARRILLO GARCÍA**

Resumo: O objetivo básico deste trabalho é identificar as principais causas que, dos pontos de vista institucional, normativo, teórico e metodológico, afetam a qualidade das leis em Cuba. Para conseguir isso, faz-se uma descrição geral do regime político estabelecido na Constituição de 1976 e utilizam-se os instrumentos analíticos desenvolvidos pela teoria e técnica da legislação nos últimos 30 anos e seus antecedentes nos séculos XVIII e XIX. Das conclusões obtidas deriva um conjunto de recomendações que poderiam contribuir para aprimorar a qualidade das leis em Cuba, bem como um estudo de caso interessante para o tema da teoria da legislação.

Palavras-chave: Regime político cubano, sistema eleitoral, qualidade das leis, processo legislativo.

Abstract: The basic objective of this study is to identify the main causes that, through the institutional, normative, theoretical and methodological point of view, affect the quality of law in Cuba. To achieve this one makes a general

* Este trabalho constitui um resumo do capítulo III da tese de doutoramento "O processo legislativo interno em Cuba. Um modelo para sua análise".
Tradução do original em espanhol: Paulo Roberto Magalhães

** Doutor em Ciências Jurídicas e professor de Teoria do Estado, Teoria do Direito e Filosofia do Direito na *Universidad de Oriente* (Santiago de Cuba)

description of the political system established in the Constitution of 1976 and use the analytical tools developed by the theory and technique of legislation in the last thirty years and their antecedents in the eighteenth and nineteenth centuries. From the conclusions obtained derives a set of recommendations that could help improve the quality of law in Cuba, as well as an interesting case study for the theme of the theory of law.

Keywords: Cuban political system, electoral system, quality of laws, legislative process.

I – O regime político cubano

Na menor das suas acepções, a expressão *regime político* tem, no âmbito dos saberes que se dedicam à ciência política, um significado associado à análise de um conjunto de variáveis que se supõe devam estar presentes em uma organização política determinada. Essas variáveis fazem referência a elementos estruturais e funcionais que permitem identificar, de um ponto de vista estático, os componentes do regime político e o lugar que cada um deles ocupa na sua estrutura geral; e, de um ponto de vista dinâmico, as funções que cada um deles realiza na sua estrutura e as interrelações que se dão entre ambos.

Essa análise pode ser feita a partir de duas perspectivas metodológicas diferentes. De uma perspectiva jurídico-formal, pode-se estudar o regime político por meio da regulação jurídica das instituições de direito público, nas quais se estabelecem os diferentes órgãos que o integram, as formas em que cada um deles se constitui, as funções que lhes compete realizar e as interrelações que devem se dar entre eles. De uma perspectiva sociológica, o regime político pode ser estudado comparando o que dizem as normas de direito público com o que de fato sucede na realidade política, para determinar até que ponto o que juridicamente *deve ser* está representado no que *de fato* sucede na prática social.[1]

[1] Para uma análise da categoria de *regime político*, veja GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. *Regímenes políticos in Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1989, p. 566-575.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Na primeira parte deste estudo, adota-se basicamente a perspectiva jurídico-formal para explicar como o regime político cubano se integra do ponto de vista estático e qual é a sua dinâmica de funcionamento. Recorre-se também à explicitação de elementos ideológicos ou sociológicos, à medida que permitam uma melhor compreensão da regulação jurídica vigente. A exposição será dividida em quatro variáveis.

Características formais da integração e funcionamento dos órgãos do Estado

O atual regime político, tal como está configurado na Constituição da República de 1976, é produto do processo revolucionário iniciado na sociedade cubana a partir de 1º de janeiro de 1959. Para compreender os principais fundamentos políticos, teóricos e ideológicos que o sustentam, é necessário fazer uma breve resenha histórica.[2] Quando, no dia 3 de janeiro de 1959, constituiu-se o primeiro Conselho de Ministros do Governo Revolucionário, na Biblioteca da *Universidad de Oriente*, organizou-se uma forma de governo que deveria se adaptar às urgências dos primeiros anos da Revolução. O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República e assistido pelo Conselho de Ministros,[3] enquanto o Poder Judiciário cabia ao Tribunal Supremo.

Naquela reunião, o presidente do Governo Provisório declarou destituídas de seus cargos as pessoas que ocupavam a Presidência da República e as funções legislativas; declarou dissolvido o Congresso da República, cujas funções seriam assumidas pelo Conselho de Ministros, e, ainda, destituídos os governadores, prefeitos e vereadores municipais, que constituíam a autoridade política nas suas respectivas jurisdições territoriais.

Assim, com sucessivas trocas, ampliações e reorganizações internas, o presidente da República e o Conselho de Ministros exerceram o poder político até 1976, ano em que, depois de entrar em vigência a Constituição da República, foram constituídos os órgãos do Poder Popular. Para organizá-los, realizou-se na província de Matanzas um experimento legislativo de grande alcance, no qual foram postos à prova os

[2] Para um estudo exaustivo desse processo no seu primeiro ano, veja BUCH RODRIGUEZ, Luís María. *Gobierno Revolucionário. Génesis e primeros pasos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1997; e BUCH RODRÍGUEZ, Luís María e SUÁREZ SUÁREZ, Reinaldo *Otros pasos del Gobierno Revolucionario*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2002.

[3] Em fevereiro de 1959 o comandante Fidel Castro Ruz foi nomeado para ocupar o cargo de primeiro-ministro do Governo Revolucionário. Até esse momento Fidel Castro não havia ocupado nenhum cargo no governo.

elementos essenciais que deviam constituir o regime político a ser adotado no país.[4] Para a redação do anteprojeto de Constituição, que deveria recolher os resultados daquele experimento e os princípios de organização e funcionamento do regime político, fora constituída, em 1974, por acordo do Conselho de Ministros e do Birô Político do Partido Comunista de Cuba, uma comissão integrada por membros de ambas as instituições, com o objetivo de redigir a primeira minuta da futura Constituição da República.

São esses, em síntese, os antecedentes do atual regime político cubano, aos quais há que se acrescentar alguns fundamentos teóricos e ideológicos, tomados, tanto em sua expressão constitucional como na prática política, da história política e constitucional cubana e do marxismo-leninismo de origem soviética.[5]

A Constituição resultante, que entrou em vigor em 24 de fevereiro de 1976, foi modificada em três ocasiões: 1978, 1992 e 2002. A reforma de 1992 teve um alcance significativo quanto à estrutura e ao funcionamento do regime político e aos seus fundamentos ideológicos.

No tocante à organização estatal, a Constituição estabelece que a Assembleia Nacional do Poder Popular (doravante Assembleia Nacional) é o órgão máximo do poder do Estado e representa e expressa a vontade popular. É integrada por deputados eleitos para um período de cinco anos pelo voto livre, direto e secreto dos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos; é o único órgão com poder constituinte e legislativo;[6] reúne-se em sessões ordinárias duas vezes ao ano e, em sessões extraordinárias, quando for convocada pelo Conselho de Estado ou por acordo da terça parte dos deputados; é uma assembleia unicameral, que, para realizar seu trabalho, é auxiliada por comissões especializadas em diferentes esferas das relações sociais, de caráter permanente ou temporário;[7] não está dividida em grupos parlamentares regionais ou de qualquer outra natureza; seus membros são representantes do povo em seu conjunto, e não da circunscrição pela qual foram eleitos ou das organizações às quais

[4] Para um amplo conjunto de documentos relacionados a esse processo, veja *Órganos del Poder Popular. Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*. Editorial Orbe, La Habana, 1974.

[5] Desse último o regime político cubano tomou as concepções de democracia socialista e de unidade de poder. A primeira concepção serve de fundamento para o sistema eleitoral, do qual se falará mais adiante. A segunda fundamenta a ideia de que não existem no regime político vários "poderes" Legislativo, Executivo e Judiciário), porém um só poder, o poder do povo, que é exercido por diferentes órgãos do Estado. Na prática, a doutrina da unidade de poder levou a que, em determinadas ocasiões, uma mesma pessoa ocupasse simultaneamente cargos no Conselho de Estado, no Conselho de Ministros, no Partido, nas organizações sociais e de massas e na Assembleia Geral.

pertença; entre os seus deputados, a Assembleia Nacional elege seu presidente, vice-presidente e secretário.[8]

Entre um e outro período de sessões a Assembleia Nacional é representada pelo Conselho de Estado, que executa os acordos da Assembleia e cumpre as demais funções que lhe atribui a Constituição. Trata-se de um órgão colegiado, que, para fins nacionais e internacionais, ostenta a representação do Estado. Os seus membros são eleitos pela Assembleia Nacional entre os seus deputados. O presidente do Conselho de Estado é também presidente do Conselho de Ministros e chefe de Estado e de Governo.[9]

A função executiva do governo é realizada pelo Conselho de Ministros, que, além de órgão máximo executivo e administrativo, constitui o Governo da República. Os membros do Conselho são eleitos pela Assembleia Nacional por proposta do seu Presidente e é integrado por um presidente, primeiro-vice-presidente (que é também primeiro-vice-presidente do Conselho de Estado), pelos vice-presidentes, ministros, secretário e pelos demais membros que determine a lei.

A função judiciária é realizada pelo Tribunal Supremo Popular, cujo presidente, vice-presidente e demais juízes são eleitos pela Assembleia Nacional. Os tribunais que o integram constituem um sistema de órgãos estatais, estruturado com independência funcional de qualquer outro tribunal e subordinado hierarquicamente à Assembleia Nacional e ao Conselho de Estado. A função básica do TSP consiste em ministrar a justiça em nome do povo.

Outro órgão que integra o regime político cubano é o de Fiscalização Geral da República, cujo titular, bem como os vice-fiscais-gerais, são eleitos pela Assembleia Nacional. A esse órgão compete, como objetivos fundamentais, o controle e a preservação da legalidade, com base na observância do estrito cumprimento da Constituição, das leis e demais disposições legais pelos órgãos do Estado, entidades econômicas e sociais e pelos cidadãos; e a promoção e o exercício da ação penal pública representando o Estado. Finalmente, para dirigir o país nas

De fato, a Constituição não estabelece incompatibilidades para o exercício de diferentes cargos no regime político. Esse "desempenho simultâneo de funções" é um dos "núcleos duros" do regime político identificados por Hugo Azcuy. Cf. *Cuba: Reforma Constitucional ou Nova Constituição?* em *Cuadernos de Nuestra America*, vol. XI, nº. 22, 1994, p. 42-43.

[6] Não se trata de ser o único órgão com função legislativa, pois há outros que também a têm, mas de que é o único que reúne de uma só vez funções constituintes e legislativas.

[7] Para a atual legislatura foram constituídas as seguintes comissões permanentes: de Assuntos Constitucionais e Jurídicos; de Relações Internacionais; de Órgãos Locais do Poder Popular; Agroalimentar; de Atenção aos Serviços; de Assuntos Econômicos; de Saúde e Esporte; de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; de Atenção à Juventude, à Infância e à Igualdade de Direi-

condições de estado de guerra, mobilização geral e estado de emergência, foi criado em tempos de paz o Conselho de Defesa Nacional, cujo titular é o presidente do Conselho de Estado.

Por ser Cuba um Estado unitário, cada um desses órgãos tem sua representação nas diferentes jurisdições territoriais em que está dividido o país.

Sistema eleitoral

Em que pese o que habitualmente se acredita no exterior, desde 1976 realizam-se em Cuba eleições para alguns órgãos que integram o regime político. O atual sistema eleitoral, cujos princípios estão estabelecidos na Constituição e na Lei 72, de 1992 (Lei Eleitoral), tem seus antecedentes nas eleições que se realizaram na província de Matanzas, em 1974. Por meio dessa lei, se estabeleceram os princípios básicos do sistema, segundo o qual deveriam se realizar experimentalmente as eleições naquela província, tratando-se do primeiro processo eleitoral realizado em Cuba depois de 1959. Embora a Lei Fundamental, de 7 de fevereiro daquele ano, tivesse previsto a elaboração de um Código Eleitoral e a constituição de um Tribunal Superior Eleitoral, nenhuma das duas previsões constitucionais foi executada.[10]

A Lei Eleitoral vigente estabelece dois tipos de eleições:

a) eleições gerais, realizadas a cada cinco anos, por meio das quais são renovados todos os órgãos representativos (Assembleia Nacional, Conselho de Estado e assembleias provinciais e municipais do Poder Popular); e

b) eleições parciais, realizadas a cada dois anos e meio, por meio das quais se elegem os delegados às assembleias municipais do Poder Popular.

Desenvolvimento do processo eleitoral

Com o objetivo de organizar, dirigir e validar os processos eleitorais, são criadas comissões eleitorais, de âmbitos nacional, provincial, municipal e distrital. Além delas,

tos da Mulher; de Defesa Nacional; de Energia e Meio Ambiente e de Atenção à Indústria e às Construções.

[8] Desde 1992 até a atualidade tem sido eleito sucessivamente, como presidente, Ricardo Alarcón de Quesada e, como vice-presidente, desde 1976 até o presente, Jaime Alberto Crombet Hernández-Baquero.

[9] Para o cargo de presidente dos Conselhos de Estado e de Ministros foi eleito sucessivamente, nas eleições gerais realizadas de 1976 a 2003, o comandante-chefe Fidel Castro Ruz. Em julho de 2006 foi substituído, em razão de uma enfermidade, pelo primeiro vice-presidente, general de Exército Raúl Castro Ruz. Para as eleições de janeiro de 2008 Fidel Castro declarou "que não aspirarei nem aceitarei – repito – não aspirarei nem aceitarei o cargo de presidente do Conselho de Estado e comandante-chefe"; nessas eleições foi eleito o general de Exército Raúl

são criadas comissões eleitorais de circunscrição e, quando necessárias, comissões eleitorais especiais. Trata-se de comissões criadas *ad hoc* para cada processo eleitoral.

Outra autoridade que intervém no processo eleitoral são as comissões de candidaturas, de âmbitos nacional, provincial e municipal, cuja função consiste em elaborar os projetos de candidaturas de delegados às assembleias provinciais e de deputados à Assembleia Nacional, bem como preencher os cargos que elegem cada uma delas.[11]

As eleições são convocadas pelo Conselho de Estado e começam com a eleição dos delegados de circunscrição, que integram as assembleias municipais. O processo deve transcorrer, legalmente, da seguinte forma:

1 – os cidadãos residentes nas diferentes circunscrições eleitorais criadas para essa finalidade se reúnem e propõem diretamente os candidatos,[12]

2 – no dia das eleições, os cidadãos com direito a voto elegem o candidato de sua preferência mediante o voto livre, direto e secreto. O candidato que obtiver maioria simples é eleito e passa a integrar a Assembleia de seu município. Dentre os delegados, elege-se um presidente e um vice-presidente a partir de uma lista previamente elaborada pela Comissão de Candidaturas Municipal, na qual aparece um candidato para cada cargo a ser preenchido;

3 – depois de constituídas as assembleias municipais realiza-se uma sessão, com o objetivo de eleger os delegados às assembleias provinciais. Os pré-candidatos são propostos pela Comissão de Candidaturas Municipal, e a lista é remetida para a Comissão de Candidaturas Provincial. Esta remete novamente às Comissões de Candidaturas dos municípios que integram a província a lista dos pré-candidatos a delegado à Assembleia Provincial;

4 – compete também à Comissão de Candidaturas Municipal remeter à Comissão de Candidaturas Nacional a proposta de pré-candidatos a deputados à Assembleia Nacio-

Castro Ruz. A mensagem de Fidel Castro está disponível na Internet: http/// www.granma.cubaweb.cu/2008/02/19/nacional/artic03.html.

[10] Segundo Carlos Rafael Rodríguez, um dirigente dessa época, "o desejo de institucionalizar a Revolução surgiu em seus dirigentes desde os primeiros dias. Deve recordar-se que dos balcões do Palácio Presidencial, logo após iniciado o processo de construção revolucionária, Fidel Castro falou de eleições e, para surpresa de todos os responsáveis por esta Revolução, um grito unânime surgiu daquela multidão: 'Não, não, não!'. Era evidente que ao povo interessava mais a Revolução que tinha em vista, do que a velha aparência de institucionalidade democrática-representativa, mentira da qual havia vivido, e padecido, durante mais de meio século (…). Desde então, a direção da Revolução cubana dedicou-se à busca daquelas formas de governo que fossem mais adequadas às ca-

racterísticas de nosso processo revolucionário". Cf. RODRÍGUEZ, Carlos Rafael. *Entrevista a Teresa Gurza* em *Letra com filo,* Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1983, tomo II, p. 195; no mesmo sentido, FERNÁNDEZ-RUBIO LEGRÁ, Ángel. *El processo de institucionalización de la Revolución Cubana*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 36-39.

[11] As comissões de candidaturas são integradas por representantes da Central de Trabalhadores de Cuba, dos Comitês de Defesa da Revolução, da Federação de Mulheres Cubanas, da Associação Nacional de Agricultores Pequenos, da Federação Estudantil Universitária e da Federação de Estudantes do Ensino Médio.

[12] Os requisitos para exercer o direito de voto são os costumeiros em qualquer país: idade mínima de 16 anos, tempo de residência, pleno gozo dos direitos políticos e ausência de incapacidade mental declarada judicialmente. No

nal selecionados entre os delegados à Assembleia Municipal correspondente;[13]

5 – depois de ajustadas, cada uma das listas de pré-candidatos a delegados à Assembleia Provincial e deputados à Assembleia Nacional é submetida à aprovação das assembleias municipais, as quais podem recusar algum dos pré-candidatos, expondo em cada caso as razões para isso. A exclusão do pré-candidato que for recusado deve ser aprovada pela maioria dos delegados presentes. Depois disso o presidente da Comissão de Candidaturas Municipal faz uma nova proposta;

6 – cumprido o trâmite anterior, o presidente da Comissão de Candidaturas Municipal submete as propostas, individualmente, à votação dos delegados à Assembleia Municipal. Se algum deles não obtém os votos necessários, a Comissão de Candidaturas Municipal faz uma nova proposta, que é submetida ao mesmo procedimento. Os pré-candidatos aprovados são agora candidatos;

7 – completadas a lista de candidatos a delegados à Assembleia Provincial e a de deputados à Assembleia Nacional, o Conselho de Estado convoca as eleições, que se realizam num mesmo dia em todo o país;

8 – depois de eleitos os delegados às assembleias provinciais e os deputados à Assembleia Nacional, procede-se à sua constituição. Na sessão constitutiva da Assembleia Provincial são eleitos, entre os delegados, o seu presidente e vice-presidente;

9 – na sessão constitutiva da Assembleia Nacional são eleitos o presidente, vice-presidente e secretário, a partir da candidatura elaborada pela Comissão Nacional de Candidaturas. Para cada cargo a preencher, propõe-se um candidato, que deve obter mais de 50% dos votos válidos emitidos;

10 – na mesma sessão também se elegem, a partir de proposta da Comissão de Candidaturas Nacional, os membros do Conselho de Estado;

11 – um dos princípios que regem o sistema eleitoral consiste na possibilidade de que os eleitos para ocupar quaisquer dos cargos mencionados possam ter sua investidura revogada por quem o elegeu, o que confere aos eleitores um mecanismo de controle permanente sobre seus representantes;[14]

12 – como "escalão intermediário" entre as assembleias municipais e os eleitores encontram-se os conselhos populares, incorporados à Constituição na reforma de 1992.

Para completar o resumo do processo eleitoral e compreender a lógica de seu funcionamento, devem-se considerar quatro elementos fundamentais:

1 – o primeiro deles está relacionado à ausência de partidos políticos ou qualquer outro tipo de organização política que apresente candidatos e faça propaganda em favor deles. A escolha dos candidatos compete aos cidadãos, no caso dos delegados às assembleias municipais, ou às comissões de candidaturas. As organizações que participam do processo, que não são políticas, mas "sociais e de massas", o fazem por meio de seus representantes, que integram as comissões de candidaturas. Em consequência, as eleições não são competitivas (para cada cargo a eleger propõe-se um candidato para preenchê-lo), salvo na eleição dos delegados às assembleias municipais, nas quais para um cargo deve-se apresentar um mínimo de dois candidatos;

2 – associado a essa característica está o fato de que não há propaganda eleitoral em favor dos candidatos para quaisquer dos cargos a serem ocupados. Esse princípio já estava estabelecido na lei eleitoral por meio da qual regularam-se as eleições experimentais na província de Matanzas, onde ficou "proibida a realização de propaganda a favor dos candidatos, sob a forma de bandas de música, ou o uso de representações teatrais satíricas ou outras formas semelhantes.[15] De fato, entre os princípios da "ética eleitoral" legalmente estabelecidos está o de que os processos eleitorais devem estar afastados de "toda forma de oportunismo, demagogia e politicagem" e que "a propaganda que se realizará será a divulgação das biografias,

caso dos deputados à Assembleia Nacional, a idade mínima é 18 anos.

[13] No máximo 50% dos pré-candidatos devem ser propostos pelas assembleias municipais. A outra metade é proposta pela Comissão de Candidaturas. A previsão de que só 50% dos pré-candidatos devem ser delegados das assembleias municipais foi explicada assim: "há cidadãos cujas ineludíveis atividades políticas e laborais não lhes permitem assumir responsavelmente as tarefas locais do Poder Popular, pelo que, apesar de sua alta qualificação – e precisamente por ela – os eleitores não os proporiam nem elegeriam para representantes em nível municipal (...). Desse modo, o povo, através de seus representantes diretos, pode incorporar aos órgãos superiores do Poder Popular aqueles cidadãos que precisamente, por sua alta capacidade, experiência e qualificação, julgam que não devem ser incorporados à

acompanhadas de reproduções da imagem dos candidatos, que será exposta em locais públicos ou por meios de difusão massiva do país...". Permite-se, por outro lado, que os candidatos possam "participar de atos, conferências e visitas a centros de trabalho e trocar opiniões com os trabalhadores (…) sem que isso se considere campanha de propaganda eleitoral";

3 – um dos elementos centrais do processo eleitoral é constituído pelas comissões de candidaturas, que têm função dupla: compete-lhes propor 50% dos pré-candidatos a delegados às assembleias provinciais e a deputados à Assembleia Nacional, que devem ser aprovados como candidatos pelas assembleias municipais. Esse percentual de 50% é normalmente constituído por personalidades destacadas nos âmbitos da ciência, da cultura ou do esporte ou por funcionários públicos, que, por não terem uma vida social "normal" em sua comunidade, são indicados para essas comissões a fim de garantir a representação desses setores sociais nos órgãos eleitos e propor os candidatos para preencher os cargos eletivos em cada Assembleia e no Conselho de Estado;

4 – as assembleias do Poder Popular não são órgãos que funcionam de maneira permanente, reunindo-se normalmente duas vezes por ano por um período que costuma variar entre um e três dias. Fora desse período são representadas pelo Conselho de Estado (no caso da Assembleia Nacional) ou pelo Conselho de Administração (Provincial ou Municipal). Para realizar suas funções, as assembleias são constituídas por comissões permanentes ou temporárias, de acordo com as necessidades. Aqueles que não ocupam cargos de direção na Assembleia ou não são membros de suas comissões permanentes normalmente continuam nos seus postos de trabalho, recebendo seu salário. Ser delegado ou deputado não implica, legalmente, nenhum privilégio ou benefício econômico adicional.

Formas de participação popular

De acordo com o artigo 3º da Constituição, "na República de Cuba a soberania reside no povo, do qual emana todo o poder do Estado. Esse poder é exercido diretamente ou

Assembleia Municipal do Poder Popular, mas reservados para as instâncias superiores ou para a suprema..." Cf. *Comentarios sobre el nuevo sistema electoral*. Trabalho redigido por um coletivo de advogados da Direção Jurídica do Ministério da Justiça, *in Documentos Jurídicos Básicos*. Faculdade de Direito, Universidade de Oriente, 1983, p. 46.

[14] O desenvolvimento desse preceito constitucional está regulamentado na Lei nº. 89, de 1989, Lei de Revogação de Mandatos dos Eleitos para os órgãos do Poder Popular.

[15] Não houve campanha eleitoral, mas "o domingo 30 de junho de 1974 foi um verdadeiro dia de festa para os 'matanzeiros'. Foram colocadas flores e bandeiras nas portas, janelas e sacadas, vilas e cidades (...). Pioneiros com vistosos lenços nos pescoços custodiavam simbolicamente as urnas". Cf. *A A VV. A Província de Matanzas*. Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 1978, p. 148.

por meio das assembleias do Poder Popular e demais órgãos do Estado de que delas se derivam". Segundo esse preceito constitucional, podem-se distinguir duas formas de participação popular: a) direta; e b) indireta, por meio dos representantes eleitos.

a) As formas de participação popular direta são cada vez mais complexas nos regimes políticos contemporâneos. Nelas a intervenção dos cidadãos nos assuntos públicos é mediatizada por organizações de todo o tipo. Desse modo, nas atuais democracias representativas a esfera da participação popular direta se reduz às eleições de representantes para os diferentes órgãos do Estado, à participação em referendos e consultas populares e à iniciativa legislativa popular. Essas três formas de participação política direta estão reguladas em Cuba.

A eleição direta dos representantes evoluiu desde o tempo em que os cidadãos só elegiam diretamente os delegados às assembleias municipais, até que se estabeleceu a eleição direta, pelos cidadãos, dos delegados às assembleias municipais e provinciais e dos deputados à Assembleia Nacional. O único referendo popular realizado foi para a aprovação do projeto de Constituição em 1976. As consultas populares têm sido mais frequentes, sobretudo para a análise de projetos de leis por meio dos quais se regulam relações sociais de grande transcendência. A convocação dessas consultas é exclusiva da Assembleia Nacional. Por fim, a iniciativa legislativa popular nunca foi exercida. Além dessas formas, também a nomeação dos candidatos a delegados às assembleias municipais é uma forma de participação popular direta.

Uma forma peculiar de participação popular direta é constituída pelo processo de prestação de contas, realizado pelos delegados às assembleias municipais, por meio do qual os eleitores recebem informação da gestão realizada por eles e dos problemas da circunscrição que devem ser resolvidos. Esse processo se cumpre rigorosamente todos os anos.

b) A forma indireta se manifesta no fato de que os eleitos devem exercer suas funções em nome e no interesse de

MUÑOZ VALDÉS, Gilberto *Introducción al estudio del Derecho, Editorial Pueblo y Educación*, La Habana, 1982, p. 101, por seu turno, faz referência "ao caráter puro dessas consultas, realizadas sem manobras politiqueiras, sem fraudes, sem demagogia, sem mais campanha eleitoral que a própria vida e conduta, a página de serviços à pátria do candidato."

seus representantes, sob pena de serem submetidos a um processo de revogação do mandato conferido. Ela também se estabelece na eleição dos titulares das assembleias do Poder Popular em todos os níveis e do Conselho de Estado, cuja eleição se realiza pelos representantes eleitos pelo voto direto dos cidadãos.

Organizações políticas

No processo eleitoral os candidatos são propostos diretamente pelos cidadãos, assembleias municipais ou comissões de candidaturas, não intervindo nesse processo nenhuma organização política. As organizações inscrevem e apresentam os seus próprios candidatos e fazem propaganda eleitoral a favor deles, com o objetivo de obter os votos dos eleitores e convertê-los em cargos públicos. Esse fato suscita imediatamente algumas interrogações: se existem ou não organizações políticas em Cuba. Qual é o caráter delas? Que função realizam no regime político, esclarecendo-se de antemão que não é uma função eleitoral?

A primeira e mais importante das organizações políticas é o Partido Comunista de Cuba. Outra organização política é a União de Jovens Comunistas. As demais organizações que, segundo o artigo 7º da Constituição, são reconhecidas pelo Estado são aquelas que, "surgidas no processo histórico das lutas de nosso povo, agrupam em seu seio distintos setores da população, representam seus interesses específicos e os incorporam às tarefas da edificação, consolidação e defesa da sociedade socialista". Representantes destas últimas são aqueles que integram as comissões de candidaturas que participam do processo eleitoral.

Trata-se de "organizações de massas e sociais,"[16] que cumprem uma dupla função. De um lado, representam os interesses de seus membros e, de outro, realizam em alguma medida tarefas estatais que lhes são encarregadas em determinadas esferas da sociedade.[17] Essas organizações cumprem também uma importante função política, já que, por meio delas,

[16] Nos últimos anos essas organizações vêm se apresentando sob o nome genérico de "organizações da sociedade civil cubana."

[17] Esse é outro dos "núcleos duros" do regime político identificados por Hugo Azcuy. Cf. *"Cuba ¿Reforma Constitucional...?* op. cit. p. 42-43; no mesmo

transmitem a seus membros a política do governo na esfera de sua influência, além de serem uma fonte importante de socialização, recrutamento político e formação de "quadros".

O Partido Comunista de Cuba, o único legalmente reconhecido pelo regime político, não é um partido cuja função básica, como em qualquer regime político contemporâneo, é a participação no processo eleitoral (com tudo o que isso implica). A sua posição no regime político, assim como a sua função principal, está regulada estritamente no artigo 5º da Constituição, que estabelece: "O Partido Comunista de Cuba, martiano e marxista-leninista, vanguarda organizada da nação cubana, é a força dirigente superior da sociedade e do Estado, que organiza e orienta os esforços comuns, visando aos elevados fins de construção do socialismo e ao avanço em direção à sociedade comunista".

O Partido Comunista foi constituído em 1965, depois de um processo de união das diferentes forças políticas existentes no país que haviam contribuído para o triunfo da Revolução. Desde então, ele tem sido a força política dirigente da sociedade e do Estado. É uma organização política acima de qualquer outra, inclusive do próprio Estado. Dessa organização política emanam as linhas fundamentais do desenvolvimento do país em todos os ordenamentos da vida social (traçados pelo Congresso, que, segundo seus estatutos, deve realizar a eleição de seus representantes a cada cinco anos)[18]. O Partido tem sido historicamente a principal fonte de recrutamento político e formação de quadros e, normalmente, seus secretários provinciais são os que ocupam de imediato as posições-chave no Estado, no governo e no próprio Partido. A história da função dele no regime político está em grande parte resumida no informe central de cada um dos congressos celebrados.

Quanto à relação entre o regime político e a qualidade das leis, o Partido cumpre uma função essencial, já que é a principal fonte de impulsos legislativos, a partir dos quais se desencadeia todo o procedimento legislativo.[19] De outra parte, suas disposições são consideradas por alguns autores como

sentido cf. ÁLVAREZ TABÍO, Fernando. *Comentarios a la Constitución Sociali*sta, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1981, p. 43.

[18] As organizações sociais e de massas estão "destinadas a servir de correia de transmissão entre o partido e as massas populares e estas prestam uma ajuda decisiva para a realização de suas tarefas". Cf. MÁRCHENKO, N. e PÉREZ SARMIENTO, Eric. "O sistema político da sociedade socialista cubana em *AAVV Manual de Teoría del Estado e el Derecho*, Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1988, p. 220. O primeiro congresso realizou-se em 1975, o segundo em 1980, o terceiro em 1985, o quarto em 1991 e o quinto em 1997. Desde então não se realizou nenhum outro. O sexto, segundo anunciou o general-de-Exército Raúl Castro Ruz, segundo-secretário de seu Comitê Central no VI Pleno do referido comitê, que abriu sessão no dia 28 de

uma fonte indireta de Direito, particularmente no âmbito de sua aplicação em sede administrativa.[20]

II – O processo legislativo[21]

Nos estudos recentes relacionados com a teoria da legislação, foram feitas várias distinções com o objetivo de lograr uma maior compreensão do processo de produção legislativa do Direito. Entre essas diferenciações, encontra-se a que divide o processo legislativo em duas etapas: processo legislativo interno e processo legislativo externo. O critério para fazer essa distinção consiste em tomar como referência os órgãos ou autoridades que intervêm em cada etapa e a publicidade ou não do seu desenvolvimento e dos seus resultados.

O processo legislativo interno estaria integrado por duas subetapas. A primeira compreende o conjunto de trabalhos, estudos e investigações prévias que se realizam para a elaboração de um projeto de lei e se conclui com sua apresentação perante o órgão legislativo competente para sua discussão e aprovação. Essa subetapa costuma denominar-se também de avaliação *ex ante*. A segunda subetapa começa quando a lei, já em vigor, é efetivamente aplicada e se procede à avaliação da medida em que as expectativas que determinaram sua adoção são conseguidas com seu cumprimento e aplicação. Essa subetapa costuma denominar-se também de avaliação *ex post*.

No processo legislativo interno geralmente intervêm funcionários da administração pública, grupos de trabalho, comissões de estudo, comissões de especialistas ou comissões permanentes constituídas por quem exercerá a iniciativa legislativa ou por quem tem competência para aprovar a disposição jurídica que resultará dessa etapa (na avaliação *ex ante*) ou, no caso de se tratar de estudos sobre leis já vigentes (avaliação *ex post*), por quem é responsável pela aplicação da disposição jurídica submetida a estudo.[22]

Na avaliação *ex ante*, só há publicidade quando o projeto de lei é submetido a referendo popular ou a qualquer

abril de 2008, deveria realizar-se em fins do segundo semestre de 2009 (informação disponível na Internet: http://www.cadenahabana.cu/noticias/nacionales/noticias02290408.htm). Todavia, no VII Pleno do Comitê Central, realizado em 29 de julho de 2009, "acordou-se adiar a realização do VI Congresso do Partido até que haja sido vencida essa crucial etapa de preparação prévia". (disponível na Internet: http:///www.bohemia.cubasi.cu/2009/07/31/noticias/cuba-raul-castro-pleno.html).

[19] Grande parte dos princípios da política legislativa que seguiu o governo está contida nos informes e a indicação dos impulsos que conduziram ao processo legislativo é expressamente declarada em um número significativo de leis cubanas dos últimos 45 anos. Uma amostra desses impulsos é precisamente o fato de que o Segundo Congresso "acordou em recomendar à Assembleia Nacional

outro tipo de consulta cidadã. Na avaliação *ex post,* ocorre quando os resultados obtidos permitem justificar a modificação ou revogação da lei vigente, ou quando se espera que disso resulte uma melhora na sua aplicação ou no seu cumprimento pelos seus destinatários.

O processo legislativo externo estaria constituído, por um lado, pelos diferentes passos, procedimentos e autoridades que intervêm na gestão de um projeto de lei, desde que ele é apresentado perante o órgão legislativo competente até que entre em vigor como lei. As autoridades que intercedem são aquelas legalmente facultadas pelas normas que regem o processo de discussão e deliberação no órgão legislativo (comissões parlamentares, grupos parlamentares, oradores, quem exerce a iniciativa legislativa, representantes do governo, etc.). O processo legislativo externo geralmente é público, já que as deliberações costumam ser difundidas pelos meios de comunicação, quando não se trata de uma sessão secreta do órgão legislativo.

Outros estudos mais analíticos distinguem, de um ponto de vista institucional e levando-se em conta a hierarquia normativa da futura disposição jurídica e o procedimento que deve ser seguido para a sua produção, três fases no processo legislativo: a fase pré-legislativa, a fase legislativa e a fase pós-legislativa.[23] A primeira e a última correspondem aproximadamente ao processo legislativo interno *ex ante* e *ex post,* enquanto a segunda corresponde ao processo legislativo externo.

Não obstante as características particulares que podem ter a regulação do processo legislativo em diferentes regimes políticos, pode-se afirmar que, de forma geral, a fase legislativa é um elemento imprescindível na produção legislativa do Direito, enquanto que as fases pré-legislativa e pós-legislativa dependem da expressa regulação delas no ordenamento jurídico e da vontade política das autoridades competentes para decidir e orientar sua execução.

Afirma-se, por exemplo, que um projeto de lei que seja aprovado e entre em vigor sem que se realize a fase legislativa

o estudo da legislação eleitoral vigente, a partir das experiências obtidas desde sua promulgação, com o propósito de incorporar as modificações que as mesmas indiquem." Como resultado desse impulso foi promulgada a Lei nº 37, de 1982 (Lei Eleitoral). Além disso, "o Quarto Congresso aprovou (…) um grupo de recomendações destinadas a transformar o sistema eleitoral". Como resultado desse impulso se promulgou a Lei nº 72, de 1992, de mesmo nome.

[20] Cf. CORREA, Matilla, *Comentários sobre as fontes do Direito Administrativo cubano (exceto o regulamento)* em *AAVV Temas de Derecho Administrativo...* p. 90 e seguintes.

[21] Utilizarei a expressão "processo legislativo" quando fizer referência ao processo de produção legislativa do Direito como categoria geral; quando se tratar da sua regulamentação legal em Cuba utilizarei a expressão "procedimento legislativo", que é o nome

(ou seja, sem haver sido previamente discutido e aprovado segundo o procedimento legalmente estabelecido) não deveria constituir propriamente uma "lei válida". Em todo caso tratar-se-ia de uma lei de "duvidosa validade formal", ao passo que se esse trâmite for cumprido (ainda que não tenham sido realizados estudos prévios para a sua preparação ou não tenham se estabelecido os meios necessários para a avaliação dos resultados da sua aplicação e do seu cumprimento) poder-se-ia dizer que se trata simplesmente de uma "lei má", ou de uma lei que poderia ter comprometida sua eficácia e legitimidade. Todavia em nenhum dos dois casos seriam negadas ao novo diploma legal as qualidades formais próprias de uma lei.

Assim, da execução de um processo legislativo de qualidade e da avaliação de todos os fatores necessários que possam garantir a eficácia e efetividade das leis, depende a qualidade da legislação, um tema que está no centro dos debates atuais no âmbito dos estudos de teoria da legislação.[24]

As distinções anteriores, com as necessárias simplificações, são suficientes para a função que devem cumprir neste ensaio.

II.1 – A teoria do ato normativo. É um fato notório que, só a partir da década de 1970, os estudos sobre a legislação tenham ocupado um lugar significativo nas investigações jurídicas. Mesmo assim, não se trata de um campo de investigação não explorado, ainda que o abandono experimentado durante um tempo prolongado tenha impedido que as bases estabelecidas pelos seus primeiros cultivadores cimentassem um sólido corpo teórico e metodológico, capaz de fazer frente às características da legislação no Estado contemporâneo.

Os aportes dos primeiros teóricos da legislação, como Montesquieu,[25] Gaetano Filangieri [26] e Jeremy Bentham,[27] não foram desenvolvidos pelo pensamento jurídico posterior por diversas razões, entre as quais se inclui a redução do Direito à manifestação da vontade política. Nesse caso, o ordenamento

que recebe no Regulamento da Assembleia Nacional de 1996.

[22] Para uma exposição exaustiva da avaliação *ex ante* e *ex post,* sua importância e alguns exemplos de sua aplicação pode-se ver o nº 33/34, de janeiro-junho de 2003 de Legislação, *Cadernos de Ciência de Legislação*, INA, Portugal) número monográfico dedicado à avaliação da legislação.

[23] Assim, por exemplo, Luzius Mader (*L'Évaluation législative. Pour une annalyse empirique des effets de la legislation*. Préface de Charles-Albert Morand, Payot, Lausanne, 1985, p. 34) do ponto de vista institucional distingue as fases pré-parlamentar, parlamentar e pós-parlamentar.

[24] *Quality of Legislation, Principles and Instruments* será precisamente o tema central do Nono Congresso da *International Association of Legislation*, que se realizará em Portugal, nos dias 24 e 25 de junho de 2010.

[25] *O espírito das leis* (1748). Um resumo dos aportes principais de Montesquieu para a teoria da legislação pode-se ver em

legal somente passa a constituir objeto de conhecimento para a dogmática jurídica uma vez que entre em vigor, do que deriva o deslocamento dos problemas de fundamentação das leis para o âmbito político e a constituição de uma Teoria do Direito formalista e pretensamente apolítica.

Estamos, portanto, há mais de três décadas, diante de um renascimento dos estudos sobre a legislação, com a particularidade de que os problemas atuais que devem enfrentar tal teoria são qualitativa e quantitativamente diferentes dos que se colocaram aos seus primeiros cultivadores. Se nos tempos de J. Bentham, tratava-se da necessidade de que o legislador expusesse as razões das leis, de que o Direito fosse reduzido a Direito escrito e de fácil conhecimento para seus destinatários, hoje se trata, além desses temas não resolvidos completamente, da avaliação dos resultados obtidos com a vigência da lei, do seu impacto social e individual e inclusive de avaliar as possíveis alternativas antes de empreender uma intervenção legislativa para resolver um determinado problema social. O centro de gravidade da questão deslocou-se dos problemas filosóficos de fundamentação para os problemas pragmáticos de meio-fim. Trata-se de uma ampliação considerável dos problemas. Hoje são necessários estudos sobre a legislação, o que impõe a necessidade de refinar os métodos de investigação e perfilar a perspectiva de análise para resolvê-los satisfatoriamente.

Por essa razão, "do ponto de vista metodológico", é preciso analisar as ideias tradicionais acerca do processo de produção legislativa do Direito e, caso seja necessário, ensaiar diferentes alternativas de solução que permitam aperfeiçoá-lo quando ele conduz a resultados insatisfatórios ou quando esses possam ser mais congruentes com princípios da hierarquia normativa, segurança jurídica e proporcionalidade que se devem expressar por meio das leis.

Esse "ponto de vista metodológico" deve ser sobreposto à análise do procedimento legislativo em Cuba. Para que os resultados sejam satisfatórios, é preciso realizar duas operações diferentes:

CARRILLO GARCÍA, Yoel. "Dez teses sobre a racionalidade legislativa (a propósito de um artigo de Jurgen Habermas)" em *AAVV*. Jürgen Habermas. *Estudos em sua homenagem*. Edeval, Valparaíso, Chile, 2008, p. 627-654.

[26] *Ciencia de la Legislación*, tradução de Don Juan Ribera, 2ª edição, revista e corrigida, Bordeaux, Imprenta de Lon Pedro Beaume, 1823, 6 volumes. Um resumo sobre a influência de Filangieri na América pode-se ver em MORELLI, Federica *Filangieri y la "Otra America", historia de uma recepción*, em *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Pontifícia Bolivariana* (Colômbia), nº 107, 2007, p. 485-508.

[27] *Tratados de la Legislación Civil y Penal* (1802), Traducción de Ramón Salas. Editora Nacional, Madrid, 1981. Um resumo dos aportes principais de J. Bentham para a teoria da legislação pode-se ver em CARRILLO GARCÍA, Yoel. *"Dez teses..."*, cit.

1 – analisar como o procedimento legislativo foi colocado e resolvido do ponto de vista teórico; e

2 – avaliar como o procedimento legislativo foi regulado e que fases deve percorrer do ponto de vista legislativo-institucional.

Do ponto de vista do seu tratamento em uma exposição de literatura especializada, publicada nos últimos 30 anos em Cuba, o processo legislativo ficou associado ao estudo das fontes formais do Direito, em que ocupa um lugar exclusivo o ato normativo (a lei em sentido geral). A sua exposição consistiu em identificar e explicar cada uma das fases pelas quais passa a atividade legislativa, colocando-as em ordem cronológica. Desse modo, Fernando Cañizares, depois de considerar que

> *os corpos deliberativos colegiados realizam a função legislativa valendo-se de procedimentos que podem ser diferentes mas que têm todos a mesma finalidade:* formalizar a função *de modo que as determinações legislativas não se* promulguem e publiquem *senão depois de terem sido suficientemente* estudadas, analisadas, discutidas e aprovadas*; prévia e ampla deliberação, para garantir sua maior efetividade, evitando precipitações, acordos secretos e demais vícios de legislação que costumam ser tão funestos,*

identificou como "fases do procedimento formativo das leis" a inciativa legislativa, a discussão do projeto, a aprovação ou sanção, a promulgação e a publicação.[28]

Por seu turno, A.V. Michkievich afirma que o processo legislativo é "o mais complexo de todos os processos normativos..." e identifica como "fases do processo de criação do ato normativo" a iniciativa legislativa, a discussão, a aprovação pelo órgão de criação jurídica e a publicação do ato normativo.[29]

Finalmente, Julio Fernández Bulté, depois de afirmar que

[28] *Teoría del Estado*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1979, p. 168 e seguintes.

[29] *Las fuentes (formas de expresión externa) del Derecho y la creación jurídica em el Estado socialista*, em *AAVV. Manual de Teoria del Estado y del Derecho...* p. 379 e 382

> *o desenvolvimento do constitucionalismo burguês, sobretudo depois do século XIX, levou a que quase todas as constituições estabelecessem, com maior ou menor minuciosidade, os passos fundamentais no processo de formação do ato normativo (…), o procedimento requerido para assegurar a legitimidade da função legiferante,*

identifica como "fases ou etapas essenciais do processo do ato normativo" a iniciativa legislativa, a discussão do projeto legislativo, a votação e aprovação do projeto, a promulgação do ato normativo, a publicação e a entrada em vigor.[30]

Essa enumeração pode ser complementada com a análise que faz o autor, na mesma obra, sobre a legalidade socialista, em que explica a necessidade da realização de estudos e investigações sobre a eficácia do Direito e divide o "mecanismo de regulação jurídica da sociedade" em três fases: criação da norma (na qual entende ser imprescindível a participação consciente e direta do povo e a existência de um plano legislativo); harmonização de cada nova disposição com o ordenamento jurídico (que o autor considera que se deve atribuir a um órgão especializado); e comprovação da eficácia da norma (o autor atribui essa função a mais de um organismo ou a órgãos acadêmicos).[31]

Nas publicações periódicas consultadas,[32] o tema não foi tratado em profundidade, embora possam assinalar-se alguns trabalhos publicados na *Revista Cubana de Direito* e na *Revista Jurídica*, nos quais se recorre a elementos rudimentares de teoria e técnica de legislação.

Os trabalhos de maior profundidade elaborados até o momento, ainda inéditos, são duas teses de doutorado: "O modelo de criação de leis em Cuba", de Josefina Méndez López (1999), na qual foi estudado o processo legislativo com o objetivo de "avaliar (…) o modelo cubano de criação de leis e sua realização; ao determinar aqueles fatores, que relacionados com o tríptico órgão legislativo-lei-procedimento legislativo, incidem de uma maneira negativa na centralidade legislativa da

[30] *Teoría del Derecho*, Editorial "Félix Varela", La Habana, 2001, p. 246 e seguintes. O autor assinala acertadamente que essas fases "só correspondem ao processo relativo às leis de maior hierarquia", p. 79.

[31] Idem, p. 237 e ss. Essa exigência foi uma constante em sua obra e se inicia com o trabalho *La Legalidad Socialista*, apresentado no simpósio *Política, Ideología y Derecho,* 1985, e publicado em um livro homônimo pela Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 39-48.

[32] *Revista Cubana de Jurisprudencia* (1961-1963); *Revista Cubana de Derecho* (a partir de 1972); *Información jurídica* (1975-1989); *Legalidad Socialista* (1975-1989); e *Revista Jurídica* (1983-1990).

Assembleia Nacional do Poder Popular"; e "O processo legislativo interno em Cuba. Um modelo para sua análise", do autor deste trabalho (2008), cujo objetivo principal foi "identificar os principais fatores que, do ponto de vista teórico, metodológico e normativo, afetam o correto desenvolvimento do processo legislativo interno em Cuba e fundamentar a necessidade de um modelo metodológico para a análise e fundamentação de uma proposta de intervenção legislativa".

Da análise das fontes assinaladas extraem-se as seguintes conclusões gerais:

1 – o tratamento do tema se reduz à enumeração e explicação das fases pelas quais deve passar um projeto de lei, desde que é apresentado ao órgão legislativo até que entre em vigor;

2 – segue-se um critério essencialmente cronológico;

3 – concebe-se como um processo linear, sem saltos, contradições e/ou retrocessos;

4 – essa maneira de abordar a questão não permite dar conta do que sucede (ou deve suceder) nas fases pré-legislativa e pós-legislativa;

5 – assume-se implicitamente que, no processo legislativo, só intervêm as instituições públicas legalmente competentes;

6 – quando se levam em conta outros elementos alheios à fase legislativa, eles são somente mencionados, o que constitui obviamente um avanço, mas sem que se faça sobre isso uma análise em profundidade;

7 – seu valor, do ponto de vista prático, é muito limitado, já que só se refere à gestão dos projetos de lei em sentido formal e material, não levando em conta as disposições jurídicas de hierarquia inferior à lei, que, pelas características do regime político cubano, tornaram-se uma prática generalizada, por meio da qual os decretos-leis revogam ou modificam as leis.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Para compreender a regulação jurídica do procedimento legislativo em Cuba e as suas características principais, é preciso lembrar que, segundo o artigo 69 da Constituição, "a Assembleia Nacional do Poder Popular é o órgão supremo do poder do Estado. Representa e expressa a vontade soberana de todo o povo" e, em consequência, entre as suas faculdades se encontra, segundo estabelecido no artigo 75, "c", a de "aprovar, modificar ou revogar as leis".

É precisamente perante o presidente da Assembleia Nacional que se apresentam os projetos de lei no exercício da iniciativa legislativa,[33] a partir do que se inicia o procedimento legislativo.

Do ponto de vista jurídico, o procedimento foi sucessivamente regulado por corpos legais expedidos em 1977, 1982, 1988 e 1996. O Regulamento da Assembleia Nacional, em 1996, estabelece que os projetos de lei apresentados à Assembleia Nacional do Poder Popular sejam acompanhados de uma fundamentação na qual se expressem:

1 – as relações que são objeto de regulação jurídica, os seus objetivos e os pressupostos econômicos, políticos e sociais que aconselhem sua aprovação;

2 – as matérias que se regulam e as soluções que se propõem, com indicação das modificações que se introduzem na legislação vigente, as disposições jurídicas que se ordenam ou sistematizam e os antecedentes da matéria;

3 – as consequências econômicas previsíveis que derivam da aplicação da disposição jurídica proposta;

4 – a enumeração das disposições jurídicas de igual ou inferior hierarquia que se modificam, complementam ou revogam;

5 – a fundamentação do nível normativo da disposição jurídica proposta;

6 – os resultados das coordenações efetuadas com os órgãos e organismos que devem cumprir ou fazer cumprir as regulações propostas;

[33] Segundo o artigo 88 da Constituição, podem exercer a iniciativa legislativa: os deputados da Assembleia Nacional do Poder Popular; o Conselho de Estado; o Conselho de Ministros; as comissões da Assembleia Nacional do Poder Popular; o Comitê Nacional da Central de Trabalhadores de Cuba e as Direções Nacionais das demais organizações de massas e sociais; o Tribunal Supremo Popular, em matéria relativa à administração da justiça; a Fiscalização Geral da República, em matéria de sua competência; e os cidadãos. Nesse último caso será requisito indispensável que exerçam a iniciativa pelo menos dez mil cidadãos, que tenham a condição de eleitores.

7 – as condições e os mecanismos necessários que garantam a aplicabilidade, a efetividade, o cumprimento e o controle da disposição jurídica cujo projeto se apresenta.

O projeto de lei, acompanhado da fundamentação, deve ser apresentado por quem exerce a iniciativa legislativa ao presidente da Assembleia Nacional. Cronologicamente, o processo deve transcorrer assim:

1 – iniciativa legislativa (projeto de lei e fundamentação);

2 – recebimento do projeto pelo presidente da Assembleia Nacional;

3 – encaminhamento do projeto à (s) comissão (ões) correspondente (s), segundo a matéria;

4 – decisão da comissão pela (a) aprovação do projeto com emendas ou sem elas, podendo recomendar em que período legislativo deve ser incluído e se deve ser submetido a consulta popular; (b) devolução do projeto, com as recomendações que julgue procedentes e com os aspectos que se devem considerar ou sanar; ou (c) rejeição do projeto, expondo seus argumentos a respeito;

5 – controle de constitucionalidade do projeto pela Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos (pode ser simultâneo ou posterior ao trabalho das demais comissões);

6 – inclusão na ordem do dia;

7 – traslado aos deputados em, no mínimo, 20 dias antes de sua discussão. Se tramitar com urgência, o presidente fixa o término e os deputados podem emitir sua opinião por escrito. O presidente pode realizar reuniões parciais com os deputados para explicar o projeto e ouvir as opiniões deles;

8 – designação, por quem exerce a iniciativa, do proponente que apresenta o projeto e responde às perguntas;

9 – parecer da (s) comissão (ões);

10 – debate e votação;

11 – encaminhamento à Comissão de Redação;

12 – assinatura do presidente e do secretário;

13 – publicação e entrada em vigor.

Da análise dessas disposições pode-se extrair as conclusões expostas e discutidas a seguir. Trata-se de um documento interno para o trabalho da Assembleia Nacional e, portanto, as suas regulações são aplicáveis somente aos projetos de lei que se apresentem no exercício da iniciativa legislativa para sua aprovação. A essa exigência de fundamentação escaparam e escapam a maior parte dos projetos de disposições jurídicas de alcance geral,[34] como as leis, os decretos-leis do Conselho de Estado, os decretos do Conselho de Ministros e todas as que estão abaixo delas, que entraram em vigor antes de 1988. Depois desse ano, passaram a ser exigidos os mesmos elementos para a fundamentação dos projetos de leis, decretos-leis e decretos, mas em 1996 eliminou-se a exigência para os dois últimos, que tampouco estão submetidos a algum outro procedimento publicamente conhecido.[35] Além disso, o exercício da iniciativa legislativa só está regulado constitucionalmente para as leis que a Assembleia Nacional tem a faculdade de aprovar, com o que fica excluída dessa iniciativa a apresentação de qualquer disposição normativa que não seja um projeto de lei.

A pretensão de fundamentar os projetos de leis em resultados de estudos realizados para esse efeito pode ficar frustrada pelas seguintes razões: cada uma dessas exigências poderia ser preenchida *pro forma*, já que, salvo a necessidade de se preverem as consequências econômicas que derivariam da aplicação da disposição jurídica proposta, elas se referem a questões essencialmente formais, nas quais se estabelece *o que se deve dizer*, mas não *como se deve conseguir a informação que justifique o que se diz*; por outro lado, é de se esperar que logicamente se expressem com maior ênfase na fundamentação aqueles elementos que contribuem para reforçar a necessidade, conveniência e oportunidade de aprovar o projeto que se apresenta, já que quem deve fundamentar sua

[34] Segundo o adendo primeiro do Decreto nº 62, de 1980, ditado pelo Comitê Executivo do Conselho de Ministros, "entende-se que uma disposição tem caráter geral quando deve ser cumprida fora dos marcos do organismo onde é ditada, por outros órgãos ou organismos estatais, ou as empresas ou dependências destes, ou interessa às organizações sociais e de massas ou à população e em consequência devem ser publicadas na "Gaceta Oficial de la República".

[35] "Em nosso país não existe disposição normativa alguma a respeito das formalidades e do conteúdo essencial das quais devem estar revestidos os instrumentos

necessidade é o maior interessado em que se aprove. Não obstante, o parecer da comissão designada pode ter um efeito positivo nesse sentido e limitar a tendência apologética subjacente a qualquer exercício de iniciativa legislativa.

Não se exige avaliar elementos tão importantes como o grau de eficácia ou ineficácia alcançado pelas disposições jurídicas que são revogadas ou modificam outras, bem como as suas causas principais e possíveis consequências (custos e benefícios) políticas e sociais (e não só econômicas) da nova disposição para seus destinatários, especialmente para os cidadãos; os possíveis efeitos colaterais; a função latente da nova disposição ou o modo de avaliar sua eficácia, efetividade e eficiência depois de certo período de vigência.[36]

Quanto a este último aspecto, poder-se-ia pensar que fica resguardado pela exigência de expressar na fundamentação as condições e os mecanismos que garantem o "controle", a "efetividade", o "cumprimento", e a "aplicabilidade", mas esses termos aparentemente não podem ser entendidos com relação aos destinatários da norma legal, particularmente os cidadãos, mas em relação às autoridades encarregadas de aplicá-la e fazê-la cumprir. Trata-se de um controle de natureza administrativa, e não de uma evolução realizada com métodos científicos de investigação.

Em estreita relação com o aspecto anteriormente discutido, não sendo atribuída a nenhuma instituição em particular a responsabilidade de avaliar os resultados positivos e/ou negativos derivados do cumprimento e aplicação das leis, essas exigências caem no vazio, ainda que se possa pensar que logicamente essa responsabilidade caberia ao órgão encarregado de sua aplicação.

A nomeação da Comissão de Redação depois de aprovado o projeto de lei poderia ser contraproducente e deveria ser logicamente anterior à aprovação, em razão de que os deputados aprovaram o texto tal qual lhes foi submetido, com as palavras que leram, as vírgulas e os pontos como estavam. Se a Comissão de Redação fizesse uma mudança *de estilo*, por

jurídico-administrativos (…) não obstante, não poderia deixar de se salientar a necessidade da regulação normativa geral destes para o fim de lograr uma maior uniformidade formal nos mesmos e unidade de critério quanto ao conteúdo de um ou outro, especificando a hierarquia de cada qual." Cf. REYES PARET, *Yanila. Un primer acercamiento a los instrumentos jurídicos-administrativos* em AAVV. *Temas de Derecho Admnistrativo*, tomo I, La Habana, Editorial "Félix Varela", 2006, p. 565.

[36] Em seu discurso de 28/12/1984, na sessão da Assembleia Nacional em que se aprovou o Código do Trabalho, Fidel Castro, então presidente do Conselho de Estado e de Ministros, expressou que "não pensamos que seja perfeito (…) por isso se estabelece que periodicamente deve ser revisado". Essa previsão não se incluiu no texto aprovado; não obstante, em seu

menor que fosse, no posicionamento desses signos, depois de aprovada a norma, isso poderia, voluntariamente ou não, mudar todo o sentido do texto e, em consequência, a lei publicada e colocada em vigência poderia ser sensivelmente diferente da aprovada pelos deputados. E uma lei é precisamente isto, um texto composto de signos com um significado que, depois de aprovado, não deveria ser modificado, em nenhum sentido, a não ser pela autoridade que o aprovou ou outra de hierarquia superior.

A regulação jurídica desses elementos não teve, em geral, os resultados que se esperavam, em parte pelo que se expôs anteriormente e em parte porque as diretrizes da política legislativa continuaram sendo as mesmas, ao que se teria de acrescentar as dificuldades derivadas das contingências políticas e das urgências que o país teve de enfrentar durante o processo revolucionário e, relacionado com o tempo e as urgências, o pouco tempo que tem a Assembleia Nacional para estudar cada um dos projetos de lei submetidos à sua consideração com a devida profundidade. A esses obstáculos se junta a característica de que um número significativo de deputados não é especializado em matéria jurídica, o que é próprio de qualquer instituição parlamentar.[37]

O estudo do desenvolvimento do procedimento legislativo em Cuba, desde 1977, quando foi institucionalizada a Assembleia Nacional, até a atualidade, realizado na tese de doutoramento que serve de base para este artigo, permite identificar como suas características fundamentais as seguintes:

1 – modelo descentralizado de realização da fase pré-legislativa;

2 – criação de comissões *ad hoc* para desenhar e executar a fase pré-legislativa das leis básicas;

3 – baixa utilização da discussão popular e pública no processo de produção legislativa;

4 – desconexão entre as investigações jurídicas externas e o processo legislativo;

discurso na mesma sessão Flavio Bravo Pardo (presidente da Assembleia Nacional) ter declarado que "é normal e até desejável que, uma vez submetido à prova da prática durante indeterminado tempo, este Código seja de novo analisado". As passagens de ambos os discursos podem-se ver em GUILLÉN LANDRIÁN, Francisco. *La codifi-cación del Derecho laboral em Cuba*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1987, p. 101-102.

[37] Sobre a duração dos períodos de sessões da Assembleia Nacional, pode se ver MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina. *El modelo... Anexo 9*. Essa brevidade implicou que a Assembleia Nacional "nem sempre contou com o tempo suficiente para estudar de maneira exaustiva todos os projetos de leis e suas consequências, e que agora é necessário retificar alguns desses textos legisla-

tivos". CASTRO RUZ, Fidel. Versão de sua intervenção na discussão do Projeto da Lei nº 59/1987, Código Civil, Diario Granma, quinta 21/7/87.

5 – inexistência de uma política legislativa articulada e coerente.

A última característica, que sintetiza as anteriores, fundamenta-se nos elementos discutidos a seguir. Do ponto de vista organizativo-institucional, a inexistência de uma instituição permanente encarregada de realizar as investigações necessárias no âmbito da legislação impediu a continuidade do trabalho legislativo: cada vez que as condições políticas, sociais ou econômicas do país impuseram a necessidade de uma intervenção legislativa de grande alcance, foi preciso criar uma comissão para desenvolver a fase prélegislativa. Essa prática tem dificultado a formação de uma atividade legislativa baseada em princípios científicos que a orientem e, sobretudo, a possibilidade de estudar, depois de um prudente tempo de vigência da disposição normativa criada, sua eficácia, seu grau de cumprimento, seu nível de consecução dos objetivos previstos e seus resultados (positivos e negativos) obtidos, possibilitando recolher argumentos para seu aperfeiçoamento.

Essa incoerência é perceptível não só no plano institucional, mas também no interior do próprio ordenamento jurídico: por exemplo, as leis processuais (Lei de Procedimento Penal e Lei de Procedimento Civil e Administrativo, ambas de 1977) foram elaboradas e colocadas em vigência antes que as respectivas leis substantivas o fossem, uma prática pouco recomendável já desde os tempos de J. Bentham.

[38] Assembleia Nacional do Poder Popular, *Estudo sobre os fatores que mais afetam o desenvolvimento de uma cultura de respeito à Lei* AN/3L/1POS/JUL.87/DOC.11, (inédito). Também se pode ver a *Tese sobre a vida jurídica do país,* aprovada pelo Terceiro Congresso da União Nacional de Juristas de Cuba, 1987.

No "Estudo sobre os fatores que mais afetam o desenvolvimento de uma cultura de respeito à lei", cujos resultados foram discutidos pela Assembleia Nacional em julho de 1987, concluiu-se que "com respeito à necessária sistematização do Direito, demonstra-se como o povo constata, por diferentes vias e meios, a existência de leis que deveriam ser respeitadas por sua hierarquia, que, por vezes, são contraditadas por outras de menor importância, ou o que é pior, não são aplicadas e são substituídas por orientações ou interpretações arbitrárias ou ilegítimas e que em geral existe pouca sistematização em nosso ordenamento jurídico".[38]

Apesar de ter sido reclamado em numerosas ocasiões, tanto em documentos políticos [39] como em trabalhos científicos,[40] não se elaborou nem foi publicado um plano legislativo que, a curto, médio e longo prazos, garantisse a coerência do ordenamento jurídico e a regulação jurídica adequada das relações sociais, bem como o controle dos efeitos do Direito sobre as relações sociais e vice-versa. Tampouco se recorreu à técnica da *Lei de bases* para, por meio delas, assentar os princípios, as diretrizes e o tempo de elaboração do projeto (ou anteprojeto) de leis básicas, como o Código Penal ou o Código Civil.

Se é certo que o Código Penal é a "Constituição negativa do Estado" [41] e o Código Civil é a lei mais importante em qualquer sociedade depois da Constituição, pelo seu caráter de regulação das relações sociais, não se explica por que em nossa prática legislativa não se tenha utilizado, pelo menos na elaboração desses dois corpos legais, essa técnica tão conhecida e comprovadamente eficaz, tanto na Espanha quanto na ex-URSS, de onde provém a nossa tradição jurídica.

Talvez isso explique o fato de que o primeiro Código Penal aprovado depois de 1959, o de 1979, tenha "envelhecido antes de seu nascimento" [42] e que o Código Civil tenha tido uma "obsolescência precoce".[43]

Aos elementos discutidos deve ser acrescentada, por fim, a deficiente e limitada regulação dos requisitos para a elaboração e apresentação dos projetos de leis.[44]

II.2 – Diversidade de "legisladores" No Estado contemporâneo o "legislador" se desdobra em vários "legisladores", aos quais a Constituição e as leis atribuem a faculdade de ditar disposições jurídicas de alcance geral. "Legislador", em sua acepção básica, refere-se à unidade ideal da vontade político-jurídica, que se presume subjacente ao ordenamento jurídico em geral (nesse sentido postula-se que o legislador não deve se contradizer, deve ser coerente, racional, etc.). Em sua segunda acepção, "legislador" faz referência à pluralidade de órgãos com faculdade para ditar as mencionadas disposições jurídicas.

[39] Essa proposta tem seus antecedentes no Segundo Congresso do Partido Comunista de Cuba (1980). Veja o *Informe Central ao II Congresso do Partido Comunista de Cuba, no I, II e III Congresso do Partido Comunista de Cuba.* Editora Política, La Habana, 1990, p. 288-289, e no *Estudio...* da Assembleia Nacional.

[40] FERNÁNDEZ BULTÉ, J. *La Legalidad Socialista*, em *op. cit*. p. 39-48, AZCUY, Hugo, *Revolución y Derechos*, *Revista Cuadernos de Nuestra América*, v. XII, nº 23, 1995, p. 151, MÉNDEZ LÓPEZ, J. op. cit. *Primera de las recomendaciones*.

[41] Exposição de motivos do Código Penal espanhol de 1995, BOE, nº 54, de 2/3/1996.

[42] MEDINA CUENCA, A. *Las penas privativas de libertad e suas alternativas*, em *AA. VV. La implantación de penas alternativas: experiencias comparadas de Cuba e Brasil*. Seminário Internacional patrocinado pela União Nacional de Juristas de Cuba e Reforma

Penal Internacional, La Habana, 2006, p. 126. A elaboração do CP durou dez anos e sua vigência, oito.

[43] PÉREZ GALLARDO, Leonardo. *La codificación civil*, em AA. Derecho Civil, Parte General, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000, p. 69.

[44] Diário *Gramma*, 19/7/88. Descreve o terceiro período ordinário de sessões da terceira legislatura da Assembleia Nacional em que se analisaram as medidas a adotar relacionadas com o *Estudio...*, no mesmo sentido, PÉREZ MILLÁN, Félix, *Discurso en el acto central por el día del trabajador jurídico*, em *Legalidad Socialista* nº 3, de 1989, p. 5.

A primeira é uma questão política com um importante embasamento filosófico e ideológico que remete aos elementos funcionais do regime político. A segunda é uma questão de Direito vigente e de técnica legislativa, que necessariamente deve ser entendida com relação àquela. Como a primeira já foi explicada, aqui será feita referência unicamente a essa segunda acepção do termo "legislador".

Além da Assembleia Nacional, que tem a faculdade de aprovar as leis que lhe sejam apresentadas no exercício da iniciativa legislativa, a Constituição estabelece outros "legisladores". Assim, estabelece que o Conselho de Estado pode ditar decretos-leis, entre um e outro período de sessões da Assembleia Nacional do Poder Popular, e o Conselho de Ministros pode ditar decretos e disposições sobre a base e em cumprimento das leis vigentes, bem como controlar sua execução. Além dos dois conselhos, podem ditar disposições jurídicas de alcance geral os chefes de organismos da Administração Central do Estado, aos quais é facultado ditar, no âmbito de suas faculdades e competência, regulamentos, resoluções e outras disposições de obrigatório cumprimento para os demais organismos e suas dependências, o setor cooperativo, o privado e a população.

O quadro geral de "legisladores" é o seguinte:

Assembleia Nacional	Leis
Conselho de Estado	Decretos-leis
Conselho de Ministros	Decretos
Chefes de organismos da Administração Central do Estado	Regulamentos e resoluções

Levando-se em conta as relações estáticas desses órgãos entre si, poder-se-ia concluir que as relações sociais mais importantes sempre são reguladas mediante as leis que a Assembleia Nacional aprova (as disposições jurídicas de maior hierarquia normativa pela autoridade competente para aprová-las e pelo procedimento de aprovação), e assim de maneira descendente até as resoluções. Todavia, na prática o que sucede é que o Conselho de Estado não só regula qualquer

tipo de relações sociais, de qualquer âmbito da realidade social, como também modifica e revoga, mediante seus decretos-leis, as leis aprovadas pela Assembleia Nacional.

Essa prática tem sido aceita ou recusada de diferentes formas e com argumentos heterogêneos pelos estudiosos do Direito Constitucional e do Direito Administrativo em Cuba [45]. Entretanto, se fosse seguido o "critério de hierarquia institucional" expressamente estabelecido na Constituição e os princípios da "hierarquia normativa e paralelismo das formas subjacentes", essa prática provavelmente deveria correr em sentido contrário.

Uma de suas consequências mais visíveis talvez seja o fato de que a Assembleia Nacional, em seus 32 anos, tenha aprovado até hoje somente 107 leis,[46] entre as quais se contam as do Orçamento do Estado, que são anuais (31 leis), as do Plano de Desenvolvimento Econômico Social, aprovadas anualmente de 1978 a 1991 (13 leis), algumas leis puramente modificativas e outras que foram substituídas por leis que regulam a mesma matéria, com o mesmo nome e número diferente.

Todos esses "legisladores" só estão obrigados a cumprir com a fundamentação estabelecida no Regulamento de 1996 quando exercem a iniciativa legislativa, ao passo que não o estão se atuam como "legisladores por direito próprio", ditando as disposições normativas sob o nome correspondente.

Da existência de diversos legisladores deriva outra consequência que, embora esteja tecnicamente fora do procedimento legislativo ordinário, influi de maneira significativa na qualidade das leis. Trata-se de um problema simples na sua colocação, mas complexo em sua análise: como conseguir que as disposições jurídicas de alcance geral ditadas por cada um dos diferentes "legisladores" sejam compatíveis entre si e façam do Direito vigente um "ordenamento jurídico"?

Esse questionamento conduz diretamente ao tema da defesa da Constituição em geral e ao controle da constitucionalidade das leis em particular, um tema que em Cuba tem sido tratado mais do ponto de vista político e

[45] Um resumo de algumas das posições teóricas a respeito pode ser visto em MATILLA CORREA, Andry, *Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el reglamento)* em *AA.VV. Temas de Derecho Administrativo,* p. 69-71.

[46] Uma caracterização geral da produção legislativa da Assembleia Nacional e uma informação estatística muito valiosa até 1999 pode ser vista em MÉNDEZ LÓPEZ, J. *op. cit.*

ideológico que do ponto de vista técnico-jurídico, embora nenhum dos dois enfoques tenha provocado a adoção de uma solução tecnicamente funcional e eficaz em seus resultados.

Podem ser adotadas aqui três perspectivas diferentes para abordar o assunto: projeção no discurso político, regulação jurídica e tratamento teórico.

Pela Constituição, pode-se constatar uma preocupação constante nos dirigentes políticos com o respeito à "legalidade socialista", em cujo centro se encontrava o respeito e obediência à Constituição pelos órgãos do Estado, funcionários públicos e cidadãos em geral. Não obstante, por uma concepção instrumental do Estado,[47] uma concepção voluntarista na política legislativa, a doutrina da "unidade de poder" e uma confiança exagerada nas potencialidades do exercício do poder político pelo Estado socialista e nas virtudes das autoridades e dos funcionários que o exercem, muito rapidamente a Constituição foi relegada a um plano de subordinação aos elementos funcionais do regime político.[48] O curioso é que, em correspondência com o itinerário do discurso político, a regulação jurídica do controle da constitucionalidade das leis e demais disposições jurídicas de alcance geral também foi se acomodando às circunstâncias.

Como já visto, a Assembleia Nacional tem como uma de suas atribuições aprovar, modificar ou revogar as leis, segundo o procedimento estabelecido no Regulamento de 1996, competindo-lhe ainda, de acordo com a Constituição, decidir acerca da constitucionalidade das leis, decretos-leis, decretos e demais disposições gerais. No entanto, esse regulamento restringiu as poucas possibilidades abertas pelos instrumentos anteriores no tocante ao controle de constitucionalidade das leis. Isso se fez num duplo sentido: facultando a prerrogativa de promover a revogação no todo ou em parte dos decretos-leis do Conselho de Estado somente às comissões permanentes da Assembleia Nacional e aos deputados; e outorgando a possibilidade de promovê-la só em relação aos decretos-leis, embora sem estabelecer os casos em que procede.

[47] CARRILLO GARCÍA, Yoel e GARCÍA, Walter Mondelo. *El pan contra el espíritu (uma lectura del pensamiento jurídico cubano)* em BOTERO BERNAL, Andrés e VÉLEZ, Sergio I. Estrada (Coordenadores), *Temas de Filosofía del Derecho*. Señal Editora, Universidad de Medellín, Colombia, 2003, p. 299-234.

[48] CARRILLO GARCÍA, Yoel e GARCÍA, Walter Mondelo. *Marxismo, Poder y Derecho em Cuba (notas para un programa de investigación),* em *AA VV*. Estudios de Teoria del Derecho, Edeval, Valparaíso, Chile, 2003, p. 345-385.

Não obstante, com uma técnica legislativa lamentável, retorna-se à faculdade da Assembleia Nacional de "revogar os decretos ou disposições do Conselho de Ministros (...) ou os acordos ou disposições dos órgãos locais do Poder Popular que violem a Constituição, as leis, os decretos-leis, decretos e demais disposições ditadas por um órgão de superior hierarquia ou afetem os interesses gerais do país", mas desta vez, estabelece-se a causa: *quando contradigam a Constituição ou as leis*, a sua promoção compete ao Conselho de Estado, às comissões (permanentes ou temporárias) da Assembleia Nacional e aos deputados.

O controle de constitucionalidade das leis fica, no Regulamento de 1996, reduzido ao controle prévio que realiza a Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional. É significativo que nunca tenha sido declarada inconstitucional nenhuma disposição jurídica de alcance geral, o que colocou alguns constitucionalistas diante de um dilema: ou nas disposições jurídicas de alcance geral ditadas desde 1977 até a atualidade sempre se respeitou a Constituição; ou o controle de constitucionalidade das disposições jurídicas de alcance geral é ineficaz. A julgar pelo tratamento teórico e pela duvidosa constitucionalidade propalada por algumas disposições jurídicas, os constitucionalistas têm preferido essa última opção. Do ponto de vista teórico, os estudos apontam para a necessidade de aperfeiçoar os meios de exercer o controle de constitucionalidade das leis. As propostas têm ido das que sugerem potencializar o funcionamento dos meios existentes com alguns retoques [49] até as mais radicais, que propõem a criação de um Tribunal Constitucional como instituição especializada.[50]

As propostas partem da constatação de possíveis violações à Constituição derivadas de algumas disposições jurídicas como as seguintes:[51]

1) O Decreto-Lei nº 50, de 1982, que reconheceu uma forma de propriedade não prevista na Constituição, "a propriedade das empresas mistas", reafirmada por seu reconhecimento no Código Civil, e autorizou as inversões estrangeiras, que tampouco tinham fundamento na Constituição.[52]

[49] Por exemplo, FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio. *Los modelos de control constitucional y la perspectiva de Cuba hoy*, em *El otro Derecho,* v. 6, nº 2, 1994, p. 13-27, e FERNÁNDEZ PÉREZ SERAFIN, S. *Cuba y el control constitucional em el estado socialista de derecho*, em *El otro Derecho,* v. 6, nº 2,1994, p. 29-44.

[50] Essa proposta corresponde a MARIÑO CASTELLANOS, Ángel, R. *El recurso de amparo y el tribunal constitucional cubano: necesidad y proyecto* em *El otro Derecho,* v. 6, nº 2,1994, p. 45-63.

[51] Uma lista de disposições jurídicas de duvidosa constitucionalidade até 1996 pode ser vista em MARIÑO CASTELLANOS, *Ángel, R. El control Constitucional en Cuba.* Tese de doutorado, Santiago de Cuba, 1996, (inédita).

[52] FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio A, e GUANCHE, Julio C. *Se acata pero... se cumple. Constitución,*

2) A reforma constitucional de 1992, que afetou cerca da metade do Texto Constitucional, incluindo "direitos e deveres reconhecidos na Constituição,"[53] caso em que a cláusula de reforma constitucional exige que a lei de reforma deve ser ratificada em um referendo popular.

3) A recente Lei nº 107, de 2009, que criou um novo órgão estatal – a Controladoria-Geral da República – e atribuiu à Assembleia Nacional a faculdade de eleger os seus dirigentes, o que parece entrar em conflito com a previsão constitucional de que a Assembleia Nacional só tem as atribuições conferidas pela Constituição e com a cláusula de reforma constitucional que exige que, para lhe conferir novas faculdades, a Constituição deve ser reformada e a lei de reforma deve ser, também, ratificada em referendo popular.

Dos dois últimos exemplos só se poderia afirmar sua "duvidosa constitucionalidade", já que a Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional declarou-as, em seu parecer, compatíveis com as regulações constitucionais pertinentes.

II.3 – Qualidade das leis – Algumas ideias para o futuro – As dificuldades e deficiências assinaladas apontam para dois tipos de problemas diferentes e exigem, consequentemente, alternativas distintas para a sua solução.

As deficiências teóricas na descrição cronológica do processo legislativo poderiam ser explicáveis se se levar em conta, de um lado, o caráter essencialmente formalista implícito nos enfoques comentados e, de outro, o caráter de manual das obras em que foram expostas. Mas, em ambos os casos, as consequências podem ser negativas. No primeiro, porque se leva em conta somente o aspecto externo, formalizado e público do processo legislativo, ocultando-se a parte mais importante do processo, constituída pelos fatores ideológicos e os princípios de política legislativa subjacentes, a gênese da lei, suas causas, os objetivos que se pretende conseguir, os acordos prévios à formalização do projeto, os interesses que influem em seu conteúdo e a hierarquia que finalmente se lhe

República y socialismo en Cuba en Temas (Cuba) nº 55, 2008, p. 132.

[53] Um quadro comparativo dos artigos na versão original de 1976 e a versão reformada de 1992 podem-se ver na Revista *Cuadernos de Nuestra América*, v. X,nº 21, 1993, p. 40-53.

atribua, o possível caráter simbólico, exploratório ou experimental da lei e a intervenção (ou exclusão) de diferentes atores sociais em sua gênese. Deixa oculto, enfim, o caráter dinâmico do processo legislativo, que em muitos casos se desenvolve pelo método de tentativa e erro – uma lei má pode ser substituída, pela própria autoridade que a ditou, com base em seus defeitos e consequências negativas.

O segundo aspecto, o caráter de manual das obras em que se expõe a teoria do ato normativo, tem uma importância decisiva na possível compreensão real do processo legislativo. Em Cuba, o manual é o veículo privilegiado, por meio do qual se transmitem os conhecimentos aos futuros juristas; portanto, o que nele se expõe, por sua própria finalidade de moldar o pensamento, constitui a cultura jurídica comum dos juristas formados na sua leitura.[54] E se a cultura comum, compartilhada, chega até aí, dificilmente poderia facilitar a execução de um exame como o que está implícito nas fases pré-legislativa e pós-legislativa do processo legislativo.

As dificuldades e deficiências dessas colocações teóricas poderiam ser resguardadas em alguma medida, se fosse assumida a distinção básica entre a fase pré-legislativa, a legislativa e a pós-legislativa elaborada pelos recentes estudos de teoria da legislação. Não se trata simplesmente de completar cronologicamente o *iter legislativo*, mas de considerá-lo como um processo circular no qual a fase legislativa ocupa simplesmente um lugar intermediário, que deve ser estudada em estreita correlação com o processo de elaboração de um projeto de lei e com a avaliação de seu impacto nas relações sociais.

Por outro lado, essa distinção, como se afirmou, só é aplicável ao processo de produção das leis em sentido formal e material e suas qualidades explicativas são limitadas; por isso, uma compreensão profunda do processo de produção legislativa do Direito deve se interessar, além disso, pelo estudo do processo de criação das demais disposições jurídicas de alcance geral de hierarquia inferior àquelas.

Do ponto de vista teórico poderia orientar o processo a tese de que a legislação é um meio para conseguir fins sociais

[54] Sobre o lugar dos manuais na literatura jurídica cubana pode ver-se CARRILLO GARCÍA, Yoel e PAVÓ ACOSTA, Rolando. *Un punto de vista sobre las investigaciones jurídicas en Cuba*, em *Revista de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Pontifícia Bolivariana de Colombia*, nº 107, 2007, p. 405-485.

que beneficiem toda a sociedade. Em consequência, qualquer lei deveria ser justificada do ponto de vista sociológico e axiológico e da perspectiva de seus destinatários. Essa justificação, que consiste em sua capacidade para alcançar os objetivos que levaram à sua adoção, só é possível pela execução de estudos e investigações profundas e multidisciplinares, cujos resultados garantam um nível adequado de efetividade e eficácia social.

Do ponto de vista legislativo, institucional, as possíveis alternativas de solução devem ser cuidadosamente ponderadas, mas se poderia adotar como princípio o seguinte: qualquer que seja a alternativa mais conveniente, para a solução das deficiências requer-se uma *mudança de atitude*, além de uma *mudança nas regulações vigentes*.

Antes de propor alguma solução no âmbito normativo, é preciso insistir em três aspectos que já foram indiretamente assinalados. O primeiro é que a norma vigente no Regulamento da Assembleia Nacional, de 1996, só é aplicável aos projetos de lei. Todavia, pelas características do regime político e da dinâmica legislativa, as leis não ocupam um lugar central na dinâmica do ordenamento jurídico, e sim os decretos-leis, que não estão sujeitos ao processo legislativo previsto no dito regulamento. A dificuldade se agrava pelo fato de que na Constituição não se estabelece a competência material dos diferentes "legisladores", de maneira que as relações sociais, sem considerar sua importância, transcendência ou hierarquia, podem ser reguladas indistintamente mediante uma lei, um decreto-lei ou qualquer outra disposição de hierarquia normativa inferior. A diferença se prende a que, para regulá-las mediante uma lei, é preciso recorrer ao *iter legislativo* previsto no Regulamento, mas não é preciso segui-lo se forem regulados mediante um decreto-lei ou outra disposição jurídica inferior.

Embora limitada às leis, a regulação vigente estabelece de maneira deficiente a fase pré-legislativa e não regula a fase pós-legislativa, rompendo com isso o caráter sistêmico e circular do processo legislativo e impondo a quem exerce a iniciativa legislativa a "obrigação" de começar sempre desde

o princípio, embora na prática suceda geralmente o contrário: a modificação, revogação ou substituição das leis se fundamenta normalmente "nos resultados obtidos da experiência de sua aplicação".

Por outro lado, o caráter regulamentador das normas impede a sua aplicação mais além dos projetos de lei e subtrai do processo legislativo as disposições jurídicas de alcance geral ditadas por outros órgãos do Estado.

O diagnóstico anterior permite fazer as seguintes propostas concretas:

Primeira – Do ponto de vista metodológico, seria conveniente desenhar o processo legislativo em forma circular, de maneira que comece com a análise das relações sociais que devem ser reguladas, suas características, tendências e causas, e contenha o desenho e a apresentação da disposição jurídica por meio da qual se propõe regulá-las (após o esgotamento de outras possíveis vias de solução relacionadas com o Direito vigente e com sua prática). Depois de aprovada e posta em vigor tal disposição jurídica, seriam avaliados os resultados obtidos de sua vigência, que, se negativos, poderiam originar a continuidade do processo legislativo no qual se determinasse quais medidas se deveria adotar para reforçar sua eficácia e, no limite das possibilidades, propor sua reforma ou revogação.

Segunda – Do ponto de vista normativo seria conveniente a regulação do processo legislativo segundo os princípios seguintes:

1 – A aprovação da regulação, para que ela tenha um maior âmbito de aplicação, mediante uma lei que torne obrigatório seu cumprimento por todas as autoridades competentes para ditar disposições jurídicas de alcance geral e por aquelas que, mesmo não tendo essa competência, podem exercer a iniciativa legislativa.

2 – A imposição de uma dupla responsabilidade ao órgão do Estado que propõe a modificação do Direito vigente

ou a introdução de novas regulações no ordenamento jurídico: por um lado, a de executar os estudos multidisciplinares e as investigações prévias que garantam a efetividade e a eficácia social, a segurança jurídica e sua harmonia com o ordenamento jurídico, além de apresentar os resultados à Assembleia Nacional; por outro lado, a de avaliar periodicamente a disposição jurídica do ponto de vista dos resultados obtidos com sua vigência e as medidas adotadas para reforçá-la.

3 – A definição do âmbito de competência material dos órgãos que ditam as disposições jurídicas de alcance geral, de maneira que, de acordo com a transcendência, a importância e a medida em que afetem os direitos e interesses individuais, as relações sociais, o funcionamento dos órgãos do Estado ou a relação desses com aquele, possam ser definidas legalmente que relações sociais devem ser reguladas, mediante qual tipo de disposição jurídica, por qual órgão e com que alcance.

4 – O estabelecimento da obrigação de elaborar bases, a serem aprovadas pela Assembleia Nacional quando propostas pelos que têm a faculdade de exercer a iniciativa legislativa ou pelos diferentes "legisladores", para a modificação de leis básicas do ordenamento jurídico, ou de elaborá-las a própria Assembleia Nacional, no uso da faculdade atribuída pelo Regulamento de 1996.

Terceira – Do ponto de vista institucional tal lei deveria:

1 – Atribuir a um dos órgãos superiores do Poder Popular a competência de velar por seu cumprimento, particularmente para avaliar a qualidade do processo legislativo em suas fases pré-legislativa e pós-legislativa. Essa função poderia ser realizada por meio da criação de uma instituição especializada de caráter permanente e de alcance nacional para desenhar, coordenar e/ou executar investigações sociojurídicas necessárias para o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico.

2 – Incluir expressamente, na obrigação estabelecida pela Constituição, que os órgãos estatais inferiores têm de

prestar conta aos superiores daquilo que esteja relacionado com a avaliação *ex post* das disposições jurídicas de alcance geral ditadas no período e dos resultados conseguidos com sua aplicação.

3 – Estabelecer institucionalmente a maneira pela qual os resultados das investigações jurídicas realizadas no país por diferentes vias possam ser aproveitados no processo legislativo, criando vínculos diretos entre os órgãos do Estado competentes para ditar disposições jurídicas de alcance geral, ou para exercer a iniciativa legislativa, e as faculdades de Direito ou centros de investigações jurídicas do país.

Quarta – Como corolário das sugestões anteriores está a solução do problema do controle da constitucionalidade das leis, sobre o qual não é necessário fazer uma proposta concreta, mas sim uma remissão às propostas dos autores mencionados no corpo do texto e expressar otimismo em que talvez o processo de "fortalecimento da institucionalidade do país", anunciado em 2008 pelo Presidente do Conselho de Estado e de Ministros, do quais é um exemplo a mencionada Lei da Controladoria-Geral da República, alcance também a solução de alguns problemas que afetam a qualidade das leis.

JUVENTUDE E VIOLÊNCIA: NOVAS DEMANDAS PARA A EDUCAÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA

ÂNGELA MARIA DIAS NOGUEIRA SOUZA*
ROBSON SÁVIO REIS SOUZA**

Resumo: O presente artigo faz uma breve análise sobre as novas demandas que passam a configurar o papel da escola, notadamente em comunidades violentas, discutindo a questão por meio de um estudo de caso e apontando que não se deve ratificar um preconceito do senso comum que afirma serem os jovens um problema. Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania; portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que eles possam vencer os obstáculos e usufruir plenamente dos seus direitos de cidadãos.

Palavras-chave: violência e criminalidade; escola e violência; políticas públicas de prevenção à criminalidade; delinquência juvenil.

Abstract: This article makes a brief analysis of these new demands that now configure themselves as a role of the schools, especially in violent communities, discussing the issue by means of a case study and pointing out that the common sense prejudice that identifies young people as the problem can not be sustained. In fact, the youth from the violent peripheries of the Brazilian cities face many challenges that hinder them from exercising their citizenship; therefore,

*Pedagoga (UFMG). Especialista em Políticas Públicas para a Juventude (PUC Minas). Supervisora metodológica do programa *Fica Vivo!* da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.

**Filósofo (PUC Minas). Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG) e em Teoria e Prática da Comunicação Social (USF/SP). Mestre em Administração Pública – Gestão de Políticas Sociais (EG/FJP). Pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG). Professor (PUC Minas). Coordenador do Núcleo de Estudos Sociopolíticos (PUC Minas). Coordenador do Núcleo de Direitos Humanos (Proex/PUC Minas).

the function of the public policies, including public schools, is to help them so they can overcome these obstacles and fully enjoy their rights as citizens.

Keywords: violence and criminality; school and violence; public policies of crime prevention; juvenile delinquency.

Introdução

A violência no Brasil – em especial a criminalidade violenta[1] – cresceu muito nos últimos anos. Vários estudos têm comprovado, sistematicamente, que os jovens são as maiores vítimas desse tipo de violência. A falta de políticas públicas focadas nos jovens, o grande número de armas disponíveis e sem controle e a intensificação do tráfico de drogas, principalmente nas periferias das grandes cidades, são fatores que contribuem para o adensamento da vitimização juvenil. Esses ingredientes articulados respondem por altas taxas de letalidade dessa população[2].

Fernandes (2004) corrobora o argumento de que os jovens estão entre as principais vítimas da violência no Brasil e as taxas de vitimização dessa faixa etária, nas cidades brasileiras, estão entre as mais altas do mundo. O autor ainda acrescenta outro dado: a baixa escolaridade desses jovens.

A violência atinge todas as camadas sociais. Foi o que demonstrou uma pesquisa sobre vitimização feita em 2002 pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFMG), em Belo Horizonte. A pesquisa apontou que a cidade era a capital brasileira onde as pessoas se sentiam mais inseguras. "A população de BH sofre com a violência objetiva, que chamamos de violência real, e com a violência subjetiva, que chamamos de violência sentida"[3].

Segundo Soares (2004), para se compreender a questão da violência faz-se necessário interpretá-la em um contexto, de acordo com o tempo, a história, a política e a cultura local da sociedade.

> *Várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e*

[1] Estamos nos referindo aos crimes violentos, de acordo com a seguinte classificação: homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo a mão armada, roubo de veículos, roubo de veículos a mão armada e sequestro. Especificamente, estamos preocupados com o impacto do aumento dos homicídios, principalmente na faixa etária entre 14 e 29 anos.

[2] Há que se destacar, também, como nos apresenta Soares (2004), que o Brasil tem taxas significativas de outras formas de violências: a violência doméstica e de gênero, os crimes de racismo e a homofobia. Esses tipos de violência são pouco denunciados, portanto, menos registrados pelos órgãos oficiais e, por isso, menos conhecidos.

[3] Pesquisa disponível em www.crisp.ufmg/vitimização. Acesso em: 7/ ago/ 2009.

> *dos estados. O Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes (SOARES, 2004, p. 131).*

Silva (2004) traz outro elemento para discussão da violência urbana, o que denomina de "sociabilidade violenta". Ele acredita que a violência urbana não é simples sinônimo de crime comum nem de violência em geral.

> *Trata-se, portanto, de uma construção simbólica que destaca e recorta aspectos das relações sociais que os agentes consideram relevantes, em função dos quais constroem o sentido e orientam suas ações (SILVA, 2004, p. 295).*

Na compreensão desse autor, a sociabilidade violenta afeta mais especificamente os moradores das favelas, em virtude da forma urbana típica desses locais,

> *em geral muito densos e com traçados viários precários, dificultando o acesso das pessoas que não estão familiarizadas com eles e, portanto, favorecendo o controle pelos agentes que lograrem estabelecer-se neles (SILVA, 2004, p.24).*

Uma pesquisa divulgada em agosto de 2009 pelo Laboratório de Análise da Violência, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em parceria com o Unicef, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a organização não governamental Observatório de Favelas[4], projeta que o número de mortos na faixa etária entre 14 e 19 anos chegará a 33.504 entre 2006 e 2012, sendo que metade desses crimes acontecerá nas capitais. A chance de um jovem morrer por arma de fogo é três vezes maior, em comparação com outras armas.

De acordo com o levantamento, a média de adolescentes assassinados no Brasil antes de completarem 19 anos é de 2,03 para cada grupo de mil. O número é preocupante, dado que, numa sociedade pouco violenta, essa taxa deveria apresentar valores próximos de zero.

[4] Os dados completos podem ser acessados em: www.mj.gov.br/sedh/documentos/idha.pdf. Acesso em: 20 ago. 2009.

O estudo, feito em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, revela também a disparidade entre as condições de segurança nas diferentes regiões do País. Em 34% dos municípios pesquisados, o IHA – Índice de Homicídios na Adolescência – foi inferior a um adolescente assassinado para cada grupo de mil. Cerca de 20% das cidades obtiveram valores superiores a três jovens mortos a cada mil habitantes. Significa que, em tese, um em cada 500 adolescentes brasileiros será assassinado antes de completar 19 anos.

Tendo como referência o ano de 2006, o município com o pior resultado foi Foz do Iguaçu (PR), onde o IHA era de 9,7. Minas Gerais ocupava o segundo lugar no *ranking*, dado que Governador Valadares tinha um índice de 8,5 adolescentes mortos para cada grupo de mil. Betim, Ibirité, Contagem e Ribeirão das Neves também figuraram entre os 20 municípios com maiores indicadores de mortalidade de adolescentes.

Entre as capitais, Maceió e Recife lideravam o *ranking* de homicídios entre adolescentes, ambas com uma média de 6 jovens mortos para cada mil, mas as taxas de homicídios de adolescentes nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte foram consideradas pelos pesquisadores muito altas.

Por fim, o estudo mostra que a probabilidade de ser vítima de homicídio é quase 12 vezes maior para homens; que a população negra é a que mais sofre com a violência e que o risco de um jovem negro morrer assassinado é 2,6 vezes maior em relação ao de um branco.

Levando-se em conta outros indicadores que apresentam uma concentração de mortes na faixa etária dos 14 aos 29 anos, como as mortes de jovens no trânsito, pode-se concluir que nosso país tem uma dívida social enorme para com os adolescentes e jovens. Somente 26% das mortes dos adolescentes ocorrem por causas naturais. Os outros 74% das mortes derivam de múltiplos fatores – acidentes, brigas banais, ação policial inadequada, envolvimento com o tráfico de drogas, exclusão social (SOUZA, 2009).

Alguns pesquisadores, entre eles Soares (2004), Fernandes (2004) e Filho e Souza (2003), defendem que as políticas públicas de enfrentamento da violência, especialmente da criminalidade violenta, devem ser dirigidas à população jovem dos bairros mais pobres, apesar de acreditarem que não há relação direta entre pobreza e criminalidade e que alguns fatores existentes nesses locais contribuem para o aumento da violência, entre eles o desemprego, o tráfico de armas e de drogas e a falta de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, lazer e serviços de apoio às famílias.

> *Os bairros pobres, por sua vez, cheios de recursos humanos e culturais, ativos no trabalho e no consumo, cada vez mais cientes de seus direitos, são, contudo, carentes de bens públicos e de capital social. Tornam-se consequentemente mais vulneráveis ao crescimento de domínios armados paralelos (FERNANDES, 2004, p. 262).*

Porém, Arroyo (2004) alerta: antes de condenar os jovens é necessário compreender a sociedade na qual vivemos. O autor ainda acrescenta que as violências praticadas por crianças, adolescentes e jovens nos assustam porque mexem com nosso imaginário.

> *Não é o lócus onde se dá a violência que nos assusta, mas os sujeitos. Esses sujeitos infantis. Ver e conviver com adultos violentos é normal. Pais violentos, companheiros violentos, chefes de governo e de Pentágonos usando a violência preventiva, matando inocentes ou pré-culpados sem julgamento... Tudo de acordo com 'a moral' dos adultos. Porém, crianças violentas onde estiverem, em casa, na rua, nas escolas é assustador e ameaçador. Não porque ameacem mais do que os adultos, mas porque ameaçam os imaginários sociais, coletivos, pedagógicos e docentes sobre a infância-adolescência (p. 4).*

Esse autor considera importante vencer a concepção dualista de anjos e capetas que se tem sobre as crianças,

adolescentes e jovens, pois esse paradoxo impede de enxergá-los como sujeitos reais, com complexas trajetórias existenciais.

Juventudes: breves considerações

Para compreender a juventude é importante analisá-la em um contexto histórico e sociocultural, considerando os aspectos econômicos, as transformações sociodemográficas, a classe social e as características daqueles que não são jovens no campo das interações sociais, ou seja, os fenômenos característicos da sociedade em geral (ARCE, 1999).

Para Eisenstadt (*apud* ABRAMO, 1997), o conceito ternário do ciclo de vida (infância, juventude e fase adulta) é universal. Porém, cada sociedade tem um modo específico de definir essas etapas e lhes conferir significados próprios, que nem sempre resultam na constituição de grupos etários homogêneos. Isso ocorre nas sociedades modernas que são regidas por valores universalistas, nas quais a socialização da família não é suficiente para a integração do indivíduo na sociedade. Nessas sociedades a transição para a vida adulta é dificultada e complicada por vários fatores: divisão do trabalho, especialização econômica, segregação da família e aprofundamento dos valores universalistas.

O conceito de juventude como fenômeno social surgiu no século XX, baseado na sociologia funcionalista, preocupada com as disfunções e falhas no desenvolvimento do indivíduo no processo de socialização. Esse conceito é variável e foi-se processando no desenvolvimento da sociedade ocidental. Juventude entendida como um período de transição entre a infância e a vida adulta, quando ocorrem várias mudanças psicológicas e sociais e se dá também a complementação do desenvolvimento físico.

A condição juvenil foi representada primeiramente pelas classes altas. As expressões juvenis das classes populares não eram reconhecidas como movimentos juvenis. Jovens das classes populares eram denominados delinquentes, desocupados e trabalhadores. Foram as transformações do século

XX, tais como crescimento populacional, a urbanização, o crescimento econômico do pós-guerra, a expansão e a decadência da classe média, o desenvolvimento dos meios de comunicação e a segregação socioespacial que fizeram emergir a juventude da classe média e, posteriormente, a juventude das classes populares dos bairros pobres e das favelas.

A ideia de classe desviante, identificada com os (jovens) pobres, ganhou um novo contorno, passando a ser um problema de toda uma geração (dos jovens pobres e ricos). Aos poucos, a sociedade passa a aceitar com certa normalidade os dilemas de uma juventude crítica, portadora de transformações, capaz de transformar idealismo em realismo e romper com as estruturas sociais vigentes.

Para compreender a juventude do século XXI é necessário desconstruir esse modelo (de juventude) idealizado pelo mundo adulto burguês, forjado a partir do projeto iluminista, servindo-se do discurso evolucionista. Contemporaneamente, as transformações geradas pela experiência com o tempo e com o espaço contribuíram para a emergência de novas formas de se fazer visível e presente, principalmente no campo da cultura.

Para Herschmann (1997), a juventude contemporânea é fruto de uma sociedade que convive com a fragmentação e a pluralidade, reflexo do processo de modernização causado pelo capitalismo globalizado. Esse autor afirma que no Brasil aconteceram nesses últimos tempos várias mudanças culturais, fruto da insatisfação da sociedade com a social-democracia, que não conseguiu cumprir com dois de seus objetivos fundamentais: a efetivação da cidadania e a melhoria das condições de vida da população. A falta de projetos nacionais com propostas capazes de responder aos anseios dos jovens das classes populares levou-os a se limitarem nos seus espaços de invisibilidade, tornando-os, sob o ponto de vista da sociedade, sujeitos de identificação estereotipada e condenatória. Porém, esse contexto social possibilitou o surgimento de um tipo de estrutura que aproxima cidadania, comunicação de massa e consumo. Esse processo de homogeneização/frag-

mentação é resultado da dinâmica cultural contemporânea, desencadeada pelo capitalismo transnacional e pela impossibilidade de realização das utopias modernas. No entanto, isso não significa o fim do social e do político, mas a construção de algo novo em um contexto no qual as diferenças e os processos de homogeneização se encontram em negociação permanente. O *funk* e o *hip-hop* são exemplos dessa fragmentação/pluralidade. Os integrantes desses movimentos ocupam uma posição marginal e ao mesmo tempo central na cultura brasileira e, embora estigmatizados e excluídos, estão em sintonia com a era da globalização. Eles conseguem visibilidade e representação num terreno demarcado, paradoxalmente, pela exclusão e integração, sendo, portanto, espaços de ressignificação dos jovens das periferias e das favelas.

Finalmente, há que se considerar a complexidade de se construir um conceito de juventude que seja capaz de abranger toda a sua heterogeneidade. Nesse sentido, Sposito (2003) e Dayrell (2005) preferem trabalhar com uma noção de juventude na ótica da diversidade, utilizando o termo no plural, ou seja, juventudes.

> *A juventude constitui um momento determinado, mas não se reduz a uma passagem, assumindo uma importância em si mesma. Todo esse processo é influenciado pelo meio social concreto no qual se desenvolve e pela qualidade das trocas que este proporciona (DAYRELL, 2005, p.34).*

As questões da juventude entraram para a agenda social no Brasil enquanto política pública nos últimos anos (CAMARANO e MELLO, 2006) em virtude do temor da explosão demográfica, entre outros fatores. Nota-se que quase 30% da população brasileira está na faixa etária entre 14 e 20 anos de idade. E, nesse contexto,

> *novas questões foram sendo adicionadas ao debate sobre juventude, tais como: instabilidade e precariedade na inserção para o mercado de trabalho, instabilidade das relações afetivas, violência*

> *nas grandes cidades, taxas crescentes prevalentes sobre a mortalidade por doenças sexualmente transmissíveis, em especial a Aids (CAMARANO e MELLO, 2006, p.13).*

Para esses autores, a discussão em torno da juventude ainda é caracterizada por temas negativos, o que levou a uma centralização da crise social nos jovens. Essa concentração, de alguma forma, refletiu-se no final da década de 1990 e início de 2000, quando começaram a surgir os programas voltados para a população jovem, com o envolvimento de várias parcerias da sociedade civil com o Poder Executivo nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), numa tentativa de se criarem políticas públicas para essa população (SPOSITO, 2003).

Programa *Fica Vivo!*: um trabalho articulado em rede

Em 2002, a partir de uma análise detalhada da criminalidade em Belo Horizonte, iniciou-se, sob a coordenação do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (Crisp), uma discussão para a construção de uma metodologia de trabalho visando reduzir os homicídios entre os jovens de 14 a 24 anos das regiões mais violentas de Belo Horizonte. Foi elaborado então o projeto "Controle de Homicídios", denominado posteriormente *Fica Vivo!*, com ações de prevenção e repressão qualificada, por meio do método de soluções de problemas.

Esse projeto iniciou-se como experiência-piloto, em 2002, no Aglomerado Morro das Pedras, na região oeste de Belo Horizonte, e foi institucionalizado em 2003 pelo governo de Minas Gerais, que o transformou em programa, com o Decreto nº 43.334/03.

O programa tem dois níveis de ação: intervenção estratégica e proteção social. A proteção social prioriza sua atuação na mobilização comunitária, na articulação dos serviços locais e no atendimento aos jovens.[5]

São priorizadas as ações de mobilização e articulação dos grupos de diversas áreas: educação, saúde, esportes, cultura, assistência social, associações e moradores da comunidade,

[5] As atividades de proteção social são coordenadas por profissionais que trabalham nos Núcleos de Prevenção à Criminalidade – equipamento de base local das comunidades de intervenção do programa.

para que eles contribuam com ações de prevenção à criminalidade de forma mais organizada e sistemática. A proposta é que essas frentes de trabalho possam criar possibilidades para que os jovens construam uma alternativa de vida que não seja pelas vias da violência. O trabalho de mobilização comunitária tem como diretriz a busca de soluções coletivas para os problemas juvenis, a partir da interação entre agentes diversos, numa estrutura de rede que possibilita a potencialização de recursos, equipamentos e iniciativas sociais.

O principal objetivo do programa é dialogar com os jovens envolvidos com a criminalidade e, por meio do diálogo, construir ações passíveis de inclusão nas instituições responsáveis pela execução de políticas públicas que lhes são de direito, como educação, saúde, inclusão produtiva, lazer, esporte etc.

Propicia-se aos jovens a oferta de atividades culturais e esportivas, com a ação mais expressiva dentre elas desenvolvendo-se nas oficinas. Além do trabalho com os jovens, são propostas a articulação comunitária e a criação de redes locais de proteção social (escolas, postos de saúde e demais projetos). Para obter os resultados, o programa realiza reuniões e debates com a comunidade local para discutir os problemas enfrentados pelos jovens na conquista de seus direitos e divulgar as ações positivas dos jovens, principalmente as ligadas à produção cultural (geralmente vista pelas comunidades locais e pela sociedade em geral como algo sem valor – uma cultura subalterna que não merece reconhecimento).

Breve estudo de caso: como a escola lida com a violência?

Durante a implantação do programa, os profissionais dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade (do *Fica Vivo!*) procuram conhecer e dialogar com os jovens, com a comunidade e com as instituições, construindo um diagnóstico da dinâmica da violência local. Verificam, também, como essas instituições lidam com a questão da violência e com os jovens infratores.

Após esse diagnóstico inicial, as instituições e os líderes comunitários são convidados para participar do curso de "Gestores Locais de Segurança", que é um importante instrumento de diálogo com as instituições e a comunidade. Essa capacitação tem como objetivo discutir a nova concepção de segurança pública, visando reconhecer a segurança como um direito de todos, ou seja, como responsabilidade do Estado e de toda a sociedade, e não somente como "caso de polícia"; e entender as questões de violência na sua amplitude e complexidade, para que se possa problematizar a criminalidade local e, por meio dessas discussões, sensibilizar a comunidade e os representantes das instituições locais para que participem das ações do programa. No final do curso é construído o "Plano Local de Segurança", contendo as ações conjuntas da comunidade, instituições parceiras e profissionais dos núcleos de prevenção.

Um dos objetivos do programa *Fica Vivo!* é incluir os jovens envolvidos com a criminalidade nas políticas públicas locais. Especificamente com as escolas, a proposta é de sensibilização para que essas instituições públicas acolham os jovens que se encontram excluídos do sistema de ensino, na sua maioria porque se envolveram com algum problema de indisciplina e/ou violência.

Apresentaremos, sinteticamente, uma análise do trabalho de intervenção em uma escola que está localizada numa área onde funciona o Núcleo de Prevenção à Criminalidade, da região do bairro Ribeiro de Abreu, em Belo Horizonte.

Para trabalhar em parceria com as escolas, os profissionais do programa lançam mão das teorias de Bernard Charlot sobre a violência na escola, porque, além de trabalhar conceitos fundamentais, o autor delineia como o problema pode ser enfrentado.

Charlot (2005) distingue as várias formas de manifestação da violência no ambiente escolar.[6] Assim, o termo "violência na escola" se refere às violências que acontecem dentro da instituição escolar, mas não estão ligadas às suas atividades. São exemplos dessa violência os roubos, invasões

[6] O autor considera importante distinguir violência, transgressão e incivilidade no ambiente escolar. Assim o termo violência é utilizado para ações contra a lei, como o uso da força ou ameaça de sua utilização. Por exemplo, o tráfico de drogas, as lesões, o vandalismo, a extorsão e os insultos graves. A transgressão é o comportamento contrário ao regulamento interno da instituição escolar, como o absenteísmo, a não realização de trabalhos escolares, a falta de respeito. As incivilidades são ações contrárias às regras de boa convivência, desordens, grosserias, empurrões, ofensas (CHARLOT, 2005).

e acertos de contas por grupos rivais. Nesse caso a escola é apenas um local onde a violência ocorre. A "violência à escola" é a violência ligada à natureza e às atividades da instituição educacional. Ela acontece quando os alunos provocam incêndios e agridem os professores, por exemplo, ou seja, a violência contra a instituição ou o que ela representa. Por fim, há que se considerar ainda a "violência da escola", ou seja, a violência institucional simbólica. Como a instituição escolar define, por exemplo, os modos de composição das classes, as formas discricionárias de atribuição de notas, etc.

Para esse autor, a escola possui grande margem de ação frente às violências da e à escola. Porém, se a escola tem poucos recursos para solucionar os problemas de violência que não estão ligados às atividades da instituição, ou seja, se a violência vem de fora, ela deve buscar auxílio de outras agências.

Tendo como fulcro essas distinções, retomemos o caso em análise: apesar do convite a todas as instituições escolares para participar do curso de gestores, representantes de uma escola da região não participaram de nenhum dos encontros. Coincidentemente, essa instituição foi muito citada pela comunidade e pelos jovens, por se tratar de uma escola com vários relatos de violência. Isso exigiu da equipe do Núcleo de Prevenção à Criminalidade local uma estratégia para incluir a escola nas discussões e ações de prevenção da violência.

Foram feitas várias reuniões com os jovens, professores, comunidade e direção da instituição, com o objetivo de entender o problema da violência na escola e elaborar estratégias de ações conjuntas que pudessem ser executadas pelos profissionais da educação, comunidade, parceiros e pelos técnicos responsáveis pelas ações do programa na região.

Pais e alunos relataram que a escola "era um caos". Citaram alguns casos de desordem, tais como a falta de luz, de merenda, de água, de professores, de material didático, além de constantes atos de desrespeito entre alunos e professores, porte de armas e drogas pelos alunos, roubos, assaltos e até a explosão de uma bomba no interior da instituição.

Os alunos comentaram que os professores davam aulas somente "no dia que eles deixavam".

> *Os professores não têm autoridade, porque quem manda na escola são alguns alunos que manipulam os colegas e os professores. O professor faz de conta que está tudo bem e toca o barco. Os professores sabem que eles são traficantes e preferem não criar nenhum tipo de atrito com eles* (Depoimento de alunos).

De posse das opiniões dos pais e dos alunos, os técnicos do programa *Fica Vivo!*, promoveram reuniões com os profissionais da escola para ouvir a versão de todos os envolvidos e elaborar um plano de ação.

Os profissionais da escola relataram que a instituição era "boa", mas, depois de algumas invasões[7] que aconteceram na região próxima à escola, os professores "perderam o controle".

Os professores contaram muitos casos de violência dentro e fora da escola, principalmente nos períodos da manhã e da tarde, quando funciona o ensino fundamental, tais como alunos que usam e traficam drogas e também usam armas de fogo (dentro da escola). Falou-se de alunos que estão "marcados" para morrer, que roubam e matam, e continuam indo para a escola sem sofrer nenhuma punição. Essas informações são "divulgadas" dentro da escola com certo receio e cheias de mistérios, pois as informações precisas ninguém as tem. Isso traz insegurança ainda maior para os profissionais da educação, que se sentem impotentes diante dos problemas enfrentados.

Ainda segundo o relato dos profissionais da educação, os alunos dos programas sociais "só vão à escola porque são obrigados".

> *Alguns são usuários de drogas e estão envolvidos com o tráfico; também alguns pais espancam seus filhos e os jogam dentro da escola, porque precisam da frequência dos filhos à escola para continuar recebendo auxílio dos programas sociais* (Depoimento de professores).

[7] As invasões a que se referem os professores aconteceram em uma área bem próxima à escola, por famílias pobres.

Em alguns casos a escola chama os pais, a polícia ou o Conselho Tutelar. Mas, segundo os educadores, essas agências "não sabem o que fazer com os adolescentes violentos, principalmente os usuários de drogas e os que são violentados pela família".

Para os professores, as causas dos problemas na escola eram: a carência das famílias, a "desestruturação familiar" e a violência local. No turno da manhã, segundo o relato dos educadores, havia alguns casos de alunos usando tíner. Esses alunos na maioria das vezes tornam-se muito agressivos e ficam sem condições de assistir às aulas.

A escola não contava com o apoio das famílias. A providência que a escola tomava, quando havia casos de violência, era chamar a mãe que, muitas vezes, também estava alcoolizada ou drogada. A polícia era acionada, mas também não resolvia o problema, e o Conselho Tutelar, quando comunicado, não comparecia.

Os educadores citaram a escola como ponto de encontro dos jovens, "que fazem o que querem lá dentro, mas a escola não pode fazer nada, porque os alunos têm direitos e não podem ser expulsos".

Analisando a violência escolar

Considerando o resultado de pesquisas sobre violência nas escolas, como a realizada pelo Crisp/UFMG entre 2003 e 2004[8], pode-se perceber, pelas características dos locais onde as mais diferentes escolas – públicas ou privadas – se encontram, que sinais físicos ou sociais de desordem, bem como a presença de agentes que produzem desordem, estão associadas à frequência de depredação e de outros eventos de vitimização. Portanto, a violência está muito mais relacionada à desorganização social do que às desvantagens econômicas.

Outro ponto de destaque na referida pesquisa são as considerações acerca da pertinência de relações de parceria entre escolas e comunidades, independentemente de se tratar de escolas públicas ou privadas. Nesse contexto, disponibilizar

[8] Pesquisa realizada pelo Crisp/UFMG entre 2003 e 2004, em Belo Horizonte, sobre a violência nas escolas, constatou que um dos principais fatores que motivam a violência nos estabelecimentos escolares "refere-se às características dos locais onde as escolas se encontram. Observou-se que as regiões que apresentam sinais de desordem, bem como a presença de agentes que a produzem estão associadas à percepção que os alunos constroem acerca dos níveis de segurança, do mesmo modo como ocorre na sociedade como um todo. Nesse sentido, se a escola pouco pode fazer no que se refere às características de sua vizinhança, é possível sua aproximação com as comunidades, o que irá preservá-las de eventos violentos. Sabe-se que o sentimento de pertencimento a instituições, assim como

as escolas para que membros da comunidade (externa) possam se associar politicamente ou usar seu espaço para eventos de lazer pode trazer bons resultados, mesmo nas áreas com presença mais intensa de sinais de desordem.

Não são exclusivamente os eventos violentos que afetam a percepção da violência pelos alunos. As percepções da violência prejudicam o comportamento de todas as pessoas. Nesse sentido, essa percepção pode ser afetada quando o cidadão toma conhecimento de um evento de criminalidade ou quando é vítima dele, ou seja, não é apenas o crime, mas também o medo que influencia os comportamentos, atitudes e tomadas de decisões. Desse modo, quando a pesquisa aponta que quase 90% dos alunos (de escolas públicas e/ou privadas) viram ou ouviram falar de desentendimentos ou xingamentos nas escolas e quase 70% viram ou ouviram falar de arruaças nas escolas, não foram contabilizados os eventos em si, mas o percentual de indivíduos que tomaram conhecimento desses eventos.

No caso da escola em análise, os professores relataram que a deterioração do ensino começou após os atos de violência dentro da instituição. Eles relacionam esse fenômeno à entrada de alguns alunos de famílias que passaram a residir em uma área invadida, próxima à escola. Percebe-se, nessas considerações, uma dificuldade dos profissionais da instituição em enxergar os novos alunos (que passaram a residir naquele espaço) como sujeitos de direitos e, portanto, um público a ser atendido pelas políticas sociais locais, inclusive a educação.

Uma análise mais apurada leva-nos a crer que não foram os alunos pobres que passaram a morar na comunidade os responsáveis pelo aumento da violência escolar, como acreditavam os professores. À época, como indicam as pesquisas anteriormente citadas, havia um adensamento da criminalidade violenta em várias áreas, incluindo o local em que se encontra essa escola. Citando Schilling (2004), "a violência quebra os discursos que estavam prontos, arranjados, arrumados", ou seja, a violência instaura um

o sentimento de que determinada instituição participa da composição de uma comunidade leva a um maior vínculo entre elas. Disponibilizar as escolas para que membros da comunidade externa possam se associar politicamente, ou usar seu espaço para eventos de lazer pode trazer bons resultados, mesmo nas áreas com presença mais intensa de sinais de desordem. Outro ponto positivo é a participação efetiva de pais e alunos em atividades extracurriculares, assunto exaustivamente levantado pelos diretores de instituições de ensino" (Fonte: Violência, medo e desempenho escolar, Boletim Informativo do Crisp, ano 3, número 6, setembro 2004. Disponível em http://www.crisp.ufmg.br/informativo-06.pdf acessado em 29/jun/2007).

questionamento sobre as nossas certezas. Introduz o caos onde tudo parecia regido pela "normalidade", exigindo de todos a criação de uma nova ordem capaz de lidar com essas novas linguagens.

Quando se analisam as escolas com altos índices de violência, verifica-se uma situação de forte tensão. Os incidentes são produzidos nesse fundo de tensão social e escolar no qual um pequeno conflito pode provocar uma explosão. As fontes de tensão podem estar ligadas ao estado da sociedade e do bairro, mas dependem também da articulação da escola com esse público e suas práticas de ensino (CHARLOT, 2005).

Segundo Velho (2000), as mudanças ocorridas com a globalização afetaram os códigos de valores, principalmente as expectativas de reciprocidade, com a difusão dos valores ligados ao individualismo e à impessoalidade. Esses "novos" valores convivem hoje com os velhos códigos, baseados na hierarquia e no clientelismo que a sociedade moderna não conseguiu extinguir. Mas com um agravante: em relação às crianças, aos adolescentes e aos jovens brasileiros pobres, não temos as garantias de vários direitos sociais – fator primordial numa sociedade democrática. Em qualquer cultura e/ou sistema social é necessário que haja uma noção compartilhada de justiça. Justiça entendida como um conjunto de crenças e valores que dizem respeito ao bem-estar individual e social. Sem o estabelecimento mínimo desses valores, corre-se o risco da anomização da vida social.

Chamou-nos a atenção o fato de o ensino fundamental ser citado como o período que apresenta os maiores problemas de violência. Segundo pesquisa do Observatório de Favelas,[9] a maioria dos adolescentes (57,4%) ingressaram na atividade do tráfico entre os 13 e os 15 anos e, em alguns casos (7,8%), a entrada ocorre antes dos 12 anos, ou seja, em plena infância. Portanto é justamente nessa faixa de idade que os alunos apresentam mais dificuldades para se incluírem no ambiente escolar. Época de conflito entre as atividades do tráfico e as atividades da escola. É bem provável que após esse período muitos deles optem pelo trabalho no tráfico e deixem a escola.

[9] Pesquisa "Trajetória de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006". Disponível em: www.observatoriodefavelas.org.br. Acessado em: 20/ago/2009.

Observa-se nos relatos dos profissionais da educação que não existe uma interlocução da escola com outros órgãos que trabalham com crianças e adolescentes. Os professores dizem também que não se qualificaram para trabalhar com "esses adolescentes" que dão muito trabalho na escola. Nesse sentido, Arroyo (2000) afirma que o conhecimento para lidar com problemas de convivência com os jovens não é adquirido nas faculdades. É aprendido no dia a dia, com a infância e a adolescência que trabalhamos. Os educadores das escolas têm muito a aprender com a pluralidade de ações pedagógicas dos projetos sociais:

> *Esses profissionais aprenderam no convívio com a infância negada e roubada... Foram reeducados pela infância com que convivem. Não por compaixão para a sua barbárie e miséria, mas porque vão descobrindo as outras imagens de resistências múltiplas, de valores e de tentativas. Resistências feitas de brotos de humanismo onde o olhar atento vê processos formadores. Resistências dos excluídos que podem fazer retomar brotos de humanismo nos seus educadores (p. 251).*

As dificuldades apresentadas (pela escola em análise) parecem reflexos de uma relação alienada, burocratizada e hierarquizada, na qual os profissionais constroem um círculo vicioso autojustificado, colocando-se como vítimas desse sistema que não funciona, ficando difícil a redefinição de responsabilidades – que é um trabalho de ação coletiva, de espírito de equipe.

Trata-se, muitas vezes, de uma relação cômoda que se manifesta nas queixas de vitimização. Vale lembrar Paulo Freire, para quem o ato de educar exige do educador, além do comprometimento, a convicção de que a mudança é possível e a compreensão de que a educação em si já é uma forma de intervenção no mundo.

Trabalhando de forma isolada a escola não encontrará soluções possíveis e ainda correrá o risco de entrar num círculo vicioso de perpetuação da lógica criminológica instaurada, que

poderá transformá-la em vítima dessa criminalidade violenta. Os problemas da violência são complexos e nenhuma instituição sozinha dará conta deles, sendo necessário um trabalho em rede, em que cada instituição dará a sua contribuição.

Os profissionais da educação, ao entenderem que a família e a escola são as instituições mais importantes, senão únicas capazes de educar as crianças e os adolescentes, acreditam que, quando a família não "cumpre sua função" – que é de formação de caráter e normas disciplinares –, a escola, possivelmente, não conseguirá também exercer o seu papel, porque a educação oferecida pela instituição de ensino e pela família são complementares.

Sentindo-se impotentes frente à violência no âmbito escolar, a única instituição que os professores reconhecem como capaz de ajudá-los nessa tarefa é a polícia, que é chamada na escola quotidianamente para resolver desde problemas como o tráfico de drogas até os mais banais, como desaparecimento de objetos ou brigas entre alunos. E mesmo reconhecendo que a intervenção da polícia é, rotineiramente, repressiva e pontual e que algumas vezes pode piorar a situação, criando constrangimentos (como os casos envolvendo crianças que são detidas, à revelia da lei), a escola continua utilizando as mesmas estratégias para solução dos casos, culpando inclusive as leis que são feitas "para proteger esses jovens violentos".

Percebemos que o trabalho da escola em análise é centrado na repressão, faltando aos profissionais da educação uma visão ampliada dos problemas e a capacidade de entendimento da função e dos limites de cada instituição e, principalmente, a compreensão da socialização do sujeito na sociedade contemporânea.

Segundo Setton (2005), as instituições que, de acordo com a sociologia clássica, seriam as responsáveis primárias pela socialização do sujeito (que era feita por meio da reprodução da ordem), não têm hoje os mecanismos de controle, pois o indivíduo contemporâneo tem uma grande capacidade de reflexividade e maior possibilidade de transformação das normas.

O fracasso escolar, na visão de muitos educadores, está na origem social da família do aluno, na posição social que essa família ocupa na sociedade e da sua privação sociocultural. Dessa forma, os profissionais da educação transferem para as famílias a responsabilidade pelo fracasso dos alunos na escola.

Os professores também citam várias deficiências geradas pela própria instituição escolar: "falta de investimento, de material, de profissionais, de condições dignas de trabalho". A conclusão, sob essa ótica, é que os alunos e os professores são vítimas de um sistema que reproduz a desigualdade social e, sendo assim, não se pode fazer nada.

Os professores ponderam, ainda, com certa desilusão e descrença, sobre propostas de mudança. Referem-se, geralmente, à instituição escolar e ao sistema de ensino como se eles próprios não fizessem parte dos mesmos. Não se veem na escola, que não é democrática, muito menos como pertencente ao Estado, que julgam autoritário.

Para Charlot (2000),

> *os docentes aderem a uma teoria da reprodução que põe em causa a instituição escolar, denunciada como não igualitária e reprodutora. Para eles, o que é questionado é a má instituição, cujas vítimas são as crianças, suas famílias e os próprios docentes; a instituição de uma má sociedade. Os docentes se dessolidarizam de semelhante instituição, em nome de uma imagem da boa instituição: a escola libertadora ou a escola do povo (p. 29).*

Finalmente, Arroyo (2000) aponta que a escola não dará conta de reverter sozinha o processo de "desumanização dos jovens"; porém, ela não poderá continuar a ser um espaço que legitima e reforça essa desumanização. É necessário um reordenamento escolar que considere os tempos e as vivências dos educandos. As formas de organização das escolas com uma estrutura seriada e a rigidez dos conteúdos reforçam a desumanização a que são submetidos os adolescentes e jovens, principalmente das periferias. As condições de vida de muitos

jovens, tais como a rua, a moradia, o trabalho forçado, a violência, a fome, são questões muito pesadas para sujeitos ainda em desenvolvimento.

Buscando saídas: interações possíveis entre os profissionais da educação e da segurança pública

Frente aos desafios apresentados pela comunidade escolar nos vários núcleos onde se articula o *Fica Vivo!*, os técnicos do programa procuraram desenvolver um trabalho coletivo, centrado na responsabilidade da instituição (escolar) e da comunidade local. A ideia do trabalho em rede é possibilitar a implicação dos sujeitos que residem nesses espaços.

Num cenário de corresponsabilidade, envolvendo a comunidade, os profissionais do programa *Fica Vivo!* e outros atores sociais, os educadores devem assumir a educação como um direito de todos, acolhendo os alunos e suas famílias e incentivando-os a participar ativamente dos trabalhos desenvolvidos pela escola. Devem também trabalhar com outras questões que extrapolam o ensinar e o aprender. Uma dessas questões relaciona-se à violência, que necessita com urgência entrar na pauta de discussões dos educadores, para que eles possam construir um outro olhar sobre ela, que não seja simplesmente de criminalização de seus agentes. Deve-se analisar a violência como algo complexo, e não apenas como um ato isolado, procurando descriminalizar os conflitos e trabalhá-los pedagogicamente.

Pode-se verificar (com o desenvolvimento desse trabalho nas escolas) que a instituição de ensino é um ponto importante de encontro dos jovens, onde eles conversam, namoram, disputam espaços, traficam e usam drogas, porque esse é o único espaço público disponível para os jovens de muitas comunidades. Portanto, afastar os jovens da escola agrava ainda mais o quadro de violência.

As atividades desenvolvidas pelos técnicos do *Fica Vivo!* com as escolas, ainda que incipientes, têm possibilitado aos professores sair do pessimismo e do imobilismo. Pode-se perceber que os profissionais da educação estão mais abertos

para (re)conhecer melhor seus alunos e os trabalhos das outras instituições, o que possibilita uma conscientização sobre os outros espaços importantes de socialização dos alunos e de apoio às suas famílias. Há mais integração das ações da escola com outros projetos e programas, tais como o Bolsa Família, o Liberdade Assistida, o programa de Prestação de Serviços à Comunidade[10], e com o Conselho Tutelar.

Conclusão

O caso da escola analisada neste artigo mostra que existem muitas dificuldades a serem enfrentadas pelos educadores em relação ao aumento da violência urbana, especificamente em relação à violência juvenil. Não obstante, soluções possíveis e factíveis têm sido apresentadas para o enfrentamento do problema.

Tanto a política educacional como as ações de segurança pública, principalmente voltadas para a prevenção à criminalidade juvenil, não devem ratificar o preconceito que rotula os jovens como um problema, pois, se eles são os principais autores da violência, são também as principais vítimas. Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania. Portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que eles possam vencer os obstáculos e usufruir plenamente dos seus direitos de cidadãos.

Os bons resultados de programas de prevenção à criminalidade como o *Fica Vivo!* devem-se à aposta na construção de projetos nos quais os jovens são sujeitos capazes de repensar sua trajetória de vida e refazê-la. E para tanto é preciso que os profissionais envolvidos nas políticas públicas (de educação, de saúde ou de segurança) acreditem no potencial de transformação dos jovens e tenham capacidade criativa para a reinvenção, muita coragem para ouvi-los, compreendê-los e auxiliá-los na sua caminhada, para que eles construam o seu próprio caminho.

É necessário vencer as diferenças de geração; articular os programas e as políticas públicas focados nos adolescentes

[10] São programas de medidas socioeducativas em meio aberto que atendem adolescentes autores de atos infracionais "leves". Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, essas medidas são aplicadas pelo Juizado da Infância e Juventude e devem ser executadas pelos governos municipais.

e jovens, com o objetivo de ouvir esses sujeitos, entender suas angústias e transformar suas reivindicações em demandas legítimas. Entender a juventude em um contexto mundial globalizado, numa sociedade de massa (ABAD, 2003). Dar conta de que essa nova ordenação de mundo supõe novos contratos sociais mais flexíveis e baseados na negociação, e não mais na imposição de normas ditadas pelos adultos.

> *Esse reconhecimento dos jovens deve empurrar a resistência de um autoritarismo patriarcal, de gerações e de classe, que, mediante o uso da violência repressiva, pretendeu negar e eliminar os conflitos produzidos pelas desigualdades e diferença, em lugar de seu reconhecimento e negociação racional. (ABAD, 2003, p. 21).*

A reflexão de que é possível construir outro olhar sobre os jovens e o reconhecimento da importância de dialogar com outras instituições para dividir as angústias e as responsabilidades, tendo a consciência das funções e dos limites das instituições, possibilitam a construção de um trabalho conjunto para garantir maior proteção às crianças, aos adolescentes e aos jovens.

Por fim, um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea –, em 2007, deixa claro que a educação formal parece ter um efeito redutor muito forte sobre a taxa de homicídio e que isso possivelmente se deve ao papel socializador da escola.

> *[Há] uma evidência substantiva a favor de manter as crianças na escola, mesmo se a aprendizagem de conteúdos ficar abaixo das expectativas, já reduzidas, da sociedade. Há um discurso recorrente contra políticas educacionais que visam à permanência, tais como ciclos educacionais, e até a sua versão mais radical: a progressão continuada. (...) há evidências de que, mesmo que uma criança de baixo status socioeconômico frequentando uma escola com professores mal pagos e mal formados não esteja aprendendo português ou matemática a contento,*

> *ela está aprendendo um modo de socialização que eventualmente poderá salvar-lhe a vida. E mais: é possível que, ao ensinar esta criança a como lidar com o conflito de modo não letal, a escola esteja também salvando a vida de terceiros. A conclusão inexorável é que a política educacional deve fazer tudo ao seu alcance para manter a criança na escola, mesmo que a aprendizagem de conteúdos acadêmicos seja aquém do desejado. Nesse sentido, políticas de progressão continuada devem ser incentivadas ao máximo, uma vez que há uma relação conhecida entre ser reprovado e evadir do processo educacional. (SOARES, 2007, p. 28-29).*

Nesse sentido, é possível a articulação de políticas públicas em prol da cidadania e de uma cultura da paz e da não violência envolvendo, entre outros, profissionais da educação e da segurança pública.

Referências bibliográficas

ABAD, Miguel. (2003). *Crítica política das políticas públicas de juventude*. *In*: FREITAS, Maria Virgínia de e PAPA, Fernanda de Carvalho (org.). *Políticas públicas juventude em pauta*. São Paulo, Cortez Editora, set. 2003.

ABRAMO, H. W. (1997), "Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil". *Revista Brasileira de Educação*, nº 5-6: p. 25-36.

ABRAMOVAY, Miriam. (2002). *Violência nas escolas*. Brasil: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Unaids, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, Consed, Undime.

AQUINO, Júlio Groppa (org.) (1996). *Indisciplina na Escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo, Summus.

ARCE, José Manuel V. (1999). *Vida de barro duro – Cultura popular juvenil e grafite*. Rio de Janeiro, UFRJ.

ARROYO, Miguel G. (2005) *Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes.

ARROYO, Miguel G. (2005) *Ofício de mestre: imagens e auto-imagens*. Petrópolis: Vozes.

ARROYO, Miguel G (2004). *Violência nas escolas: uma disputa entre imaginários de infância e de docência.* Trabalho apresentado no Congresso Ibero-americano sobre violência nas escolas, promovido pela Unesco, Brasília. Mimeo.

CAMARANO, Ana Amélia e MELLO Juliana Leitão. *Transições negadas para a vida adulta.* 2006. Disponível em: www.centrodametropole.org.br/pdf/2007/nadya_01.pdf. Acesso em: 20 ago. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho.* 3ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA DA UFMG. (2004) *Violência, medo e desempenho Escolar*. Boletim Informativo do Crisp, ano 3, número 6, set. 2004.

CHARLOT, Bernard. (2005). *A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão*. *In*: CHARLOT, Bernard. *Relação com o Saber, Formação dos Professores e Globalização – questões para a educação hoje*. Porto Alegre, Artmed.

CHARLOT, Bernard (2000). *Da relação com o saber: elementos para uma teoria.* Porto Alegre, Artmed.

DAYRELL, Juarez. *A música entra em cena: o rap e o funk na socialização da juventude*. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005, v. 1, 303 p.

DAYRELL, Juarez; CARRANO, Paulo César (2005). *Jovens no Brasil: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo.* Mimeo.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei 8069/90. Disponível em: www.senado.gov.br.

FERNANDES, C. R. (2004) *Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre os adolescentes e jovens. In*: NOVAIS, Regina e Vannuchi. Paulo. (Orgs.) *Juventude e sociedade.* São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

FILHO, Cláudio Chaves Beato; SOUZA, Robson Sávio Reis. (2003) *Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte*. Cadernos Adenauer. Ano IV. nº 3: Segurança Cidadã e Polícia na Democracia. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, out. 2003.

HERSCHMANN, Micael. (1997), *Abalando os anos 90*. Rio de Janeiro, Rocco.

LARA, Isabela. *Considerações sobre o tempo em que vivemos*, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Disponível em: www.unb.br.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. Lei 9394/96. Disponível em: www.senado.gov.br.

PERALVA, A. *O Jovem como Modelo Cultural*. Revista Brasileira de Educação, mai./dez. 1997, n° 5 e 6.

SCHILLING, Flávia. (2004). *A sociedade da insegurança e a violência na escola*. São Paulo, Editora Moderna.

SETTON, M. das Graças Jacinto. (2005). *A particularidade do processo de socialização contemporâneo*. Tempo Social, v.17, nº 2, nov. 2005.

SILVA, Luiz Antônio Machado. (2004) *Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea*. *In*: RIBEIRO, Luiz C. Q. (Org.) *Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Perseu Abramo/ Fase.

SOARES, Luiz Eduardo. (2004). *Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In*: NOVAIS, Regina e Vannuchi. Paulo. *Juventude e sociedade* (Orgs.). São Paulo, Editora. Fundação Perseu Abramo.

SOARES, Sergei Suarez Dillon (2007). *Educação: um escudo contra o homicídio*. Ipea, 2007. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: agosto/2009.

SOUZA, Ângela Maria D. N. (2007). *O papel dos oficineiros do programa Fica Vivo!* Monografia apresentada no Curso de Especialização em Juventude, do Instituto de Educação Continuada da PUC Minas (mimeo).

SOUZA, Robson Sávio Reis (2005) *Religião e Criminalidade: da cultura da morte à cultura da paz e do perdão*. Revista Horizonte, Belo Horizonte, v. 3, nº 6, p. 97-120, 1º sem. 2005.

SOUZA, Robson Sávio Reis (2009). *Uma pandemia mortal*. Jornal O Tempo, Belo Horizonte, 29/8/2009, 1º caderno, página 19.

SPOSITO, M. P. CARRANO, Paulo Cesar. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, v. 24, p. 16-39, 2003. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf.

VELHO, Gilberto e ALVITO, Marcos. (Orgs). (2000). *Cidadania e Violência*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.