

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PODER LEGISLATIVO**

**EDUCAÇÃO LEGISLATIVA:
AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A
FUNÇÃO EDUCATIVA DO PARLAMENTO**

Aluno: Alaôr Messias Marques Júnior

Orientador: Guilherme Wagner Ribeiro

Aprovação: _____

Data: _____

**Belo Horizonte
2008**

ALAÔR MESSIAS MARQUES JÚNIOR

**EDUCAÇÃO LEGISLATIVA:
AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A
FUNÇÃO EDUCATIVA DO PARLAMENTO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Poder Legislativo, oferecido pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e pela Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Poder Legislativo.

Orientador: Guilherme Wagner Ribeiro

Belo Horizonte

2008

"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar". (Eduardo Galeano)

RESUMO

O presente estudo trata da educação legislativa, como ação consciente e organizada do parlamento no sentido da capacitação e qualificação dos diversos agentes envolvidos no exercício da democracia. Parte, para tanto, do reconhecimento da exigência de determinadas capacidades e competências para o melhor desempenho dos atores na arena democrática, especialmente no atual cenário de questionamento, mas de necessária convivência entre representação, participação e deliberação política. Aponta as distinções e a complementaridade entre informação e educação na construção dessas capacidades e competências, bem como o papel a ser desempenhado por todos os poderes e órgãos públicos na promoção de um esforço educativo, compartilhado e articulado, em prol da cidadania e da democracia. Delimita, então, o espaço, as possibilidades e as responsabilidades da educação legislativa nesse contexto, enquanto resultante da função educativa do parlamento e da missão pedagógica das escolas do legislativo, indicando, ao final, alguns de seus principais públicos e respectivas demandas.

SUMÁRIO

<u>1 INTRODUÇÃO</u>	<u>5</u>
REFERÊNCIAS	51

51

1 INTRODUÇÃO

A democracia, entendida na sua acepção clássica de “governo do povo, pelo povo e para o povo”, exige, para efetividade de seus pressupostos, determinadas condições essenciais de existência e funcionamento.

Entre essas condições merecem destaque a sistemática de representação e/ou de participação da sociedade na arena governamental, bem como as formas e mecanismos de relacionamento entre representantes e representados.

Tais questões têm sido objeto de preocupação permanente – não apenas por parte de estudiosos e especialistas, mas também das instituições e dos agentes políticos, como, de resto, da própria sociedade – especialmente em países como o Brasil, onde a experiência democrática ainda se encontra em processo de consolidação.

O Poder Legislativo tem um papel e um interesse estratégicos nesse debate, tendo em vista, por um lado, a sua posição central no sistema democrático, bem como, por outro, os graves e constantes problemas por que passa a representação política nos dias atuais.

É nesse contexto que se inserem as discussões sobre a educação legislativa, enquanto uma ação consciente e organizada do parlamento no sentido de capacitar e qualificar a atuação dos diferentes agentes envolvidos no processo de representação e participação democrática, tanto da perspectiva das instituições estatais quanto da sociedade.

Decorre daí a noção e a intenção de uma “educação legislativa para todos”¹, baseada na percepção de necessidades peculiares a cada um desses agentes, sejam estatais ou sociais, no exercício de suas competências para o adequado funcionamento do sistema democrático.

¹ A expressão “educação legislativa para todos” foi tomada, por empréstimo, da Profa. Fátima Anastasia, que a tem utilizado, em aulas e palestras, como bordão para a defesa da importância e do papel das escolas do legislativo no contexto democrático.

Essa intenção tem ganhado força e resultados nos últimos anos, seja pelo reconhecimento crescente do papel educativo do parlamento, a par das demais funções tradicionalmente consideradas, seja pela criação, consolidação e ampliação, no âmbito dessas casas, de órgãos e setores voltados para o exercício efetivo dessa missão pedagógica, aqui genericamente denominados como escolas do legislativo.

O presente estudo tem, assim, o objetivo inicial de reforçar e proporcionar fundamentação ao trabalho educativo desenvolvido pelos parlamentos, por intermédio das respectivas escolas do legislativo, localizando-o no contexto da teoria democrática, especialmente com relação a seus pressupostos de representação e participação política.

Pretende-se ainda traçar os contornos da educação legislativa, seja em termos da sua relação com o exercício da função informadora do parlamento, seja em termos da delimitação do seu escopo em face da atuação educativa esperada também das demais instituições que compõem o aparato estatal.

Pretende-se, finalmente, demonstrar a existência de necessidades peculiares a cada um dos agentes envolvidos no exercício democrático, a partir das competências deles requeridas para a representação e a participação política, de forma a contribuir para a formulação de um projeto pedagógico para as escolas do legislativo.

Espera-se, com tudo isso, em última análise, colaborar para o processo de melhoria da atuação e das relações entre os agentes políticos e sociais necessários à efetividade da democracia, bem como, em especial, para o resgate, a legitimação e o fortalecimento do papel do Poder Legislativo nesse contexto.

2 ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Ainda que seja (ou pareça) óbvio, é sempre importante, para quaisquer reflexões acerca de representação, participação e deliberação política, recordar, mesmo que superficialmente, os fundamentos de Estado e de democracia que orientam as sociedades contemporâneas.

O conceito de Estado pode ser entendido, a grosso modo, na perspectiva hobbesiana, como uma estrutura artificialmente criada pelos próprios homens para organizar a vida em sociedade, enquanto condição para a proteção dos indivíduos em face das incertezas e da insegurança do “estado de natureza” (HOBBS, 2008).

Tal construção pressupõe, portanto, um pacto – ou contrato, na concepção de Rousseau – entre sociedade e Estado, pelo qual a primeira cede ao segundo os poderes de autodeterminação dos indivíduos, esperando, em contrapartida, que este se encarregue da satisfação de suas demandas e necessidades básicas.

Esse Estado precisará, para tanto, contar não apenas com estruturas e serviços que lhe permitam atender às expectativas da sociedade, como também, e principalmente, com mecanismos para deliberação e tomada de decisões em nome da coletividade.

Decorrem daí, por um lado, a adoção de diferentes sistemas de governo e formas de organização do Estado – com destaque para o clássico modelo de tripartição de poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário –, bem como, por outro, a instituição das burocracias públicas necessárias tanto à prestação dos serviços demandados pela sociedade quanto à administração do próprio aparato estatal.

A outra exigência para a adequada concretização desse pacto/contrato entre Estado e sociedade – qual seja a instituição de mecanismos de deliberação e tomada de decisões em nome da coletividade – permanecerá, no entanto, ao longo do tempo, conforme se verá adiante, como um dos principais “gargalos” desse arranjo.

Nesse sentido, embora Hobbes, na sua concepção original, tenha considerado que a soberania no âmbito do Estado poderia/deveria ser de “um homem” ou de “uma assembléia de homens”, desde Rousseau prevalece o entendimento (ou assim o deveria ser) de que a soberania pertence ao povo, que apenas a delega ao Estado (CHAUÍ, 2000).

Rousseau, com isso, avança em relação à teoria de Hobbes rumo à noção de democracia, cujo funcionamento – em face da evidente impossibilidade, especialmente em contextos mais complexos, de uma permanente interação face-a-face entre todos os atores envolvidos nos processos de deliberação pública (ANASTASIA; INÁCIO, 2006) – irá exigir a implementação de uma sistemática de representação da vontade popular por agentes escolhidos pela própria sociedade.

A adoção do modelo de democracia representativa pressuporá, por sua vez, algumas condições essenciais para a sua adequada operação, especialmente em termos da dinâmica de interação entre a sociedade e seus representantes.

A primeira dessas condições diz respeito à formulação e observância de regras – pré-estabelecidas, fixas e conhecidas, bem como informadas pelos princípios da igualdade política e da soberania popular (ANASTASIA; INÁCIO, 2006) – tanto para a escolha quanto para a atuação desses representantes.

A segunda refere-se à existência e ao funcionamento de canais e mecanismos institucionalizados e permanentes que permitam aos representados expressar (e/ou aos representantes identificar), de forma continuada, as necessidades, vontades e interesses da sociedade.

A terceira condição está relacionada à necessidade de que os representados, no sentido inverso, tenham acesso a recursos e informações que lhes permitam o exercício da *accountability* vertical, ou seja, o conhecimento, a fiscalização e o controle sobre os atos não apenas dos seus representantes eleitos, como também dos demais agentes públicos.

A última (mas não menos importante) dessas condições concerne – como se verá posteriormente, de forma mais aprofundada – às capacidades requeridas, tanto por parte de representantes quanto de representados, para o adequado exercício de seus papéis e funções na arena democrática (ANASTASIA; INÁCIO, 2006).

Espera-se, com tudo isso, que essa representação constitua um elo efetivo entre sociedade e Estado, no sentido de orientar a atuação deste em consonância com as expectativas daquela, bem como, especialmente, de permitir a transformação das demandas sociais em políticas públicas e estas, por sua vez, em resultados concretos para a coletividade.

Nas palavras de Przeworski:

[...] a democracia é a resultante do jogo combinado de instituições e recursos e se expressa através de uma rede intrincada de relações do tipo agente-mandante, nas quais os cidadãos sinalizam suas preferências para os representantes eleitos, que deverão traduzir tais demandas em políticas e encaminhá-las para as burocracias públicas que, por sua vez, deverão traduzi-las em resultados (PRZEWORSKI apud ANASTASIA; INÁCIO, 2006).

Importante ressaltar, desde esse ponto, que essa representação, nas sociedades contemporâneas, terá – via de regra – no Poder Legislativo o seu “locus” principal e privilegiado, seja por refletir e manifestar a pluralidade de interesses e problemas presentes na sociedade, seja por se constituir num espaço próprio para o debate e a deliberação, bem como num canal aberto à participação e à interação direta com os cidadãos.

É óbvio, no entanto, que esse modelo teórico de democracia representativa, ao ser aplicado à realidade concreta da vida, acaba por enfrentar uma série de vicissitudes, tanto em função de suas próprias deficiências, como em virtude, especialmente no âmbito da sociedade brasileira, de alguns outros fatores estruturais e culturais.

Assim é que a dinâmica da representação e, por conseguinte, da própria democracia, tem se tornado tanto mais complexa quanto mais também se complexifica, ao longo do tempo, a realidade social e política.

Incluem-se nesse quadro, dentre outros fatores, o aumento da população, a diversificação de demandas e interesses da sociedade, a ampliação dos níveis e instâncias de deliberação, além da dispersão e especialização dos temas colocados na pauta de decisões.

Nesse contexto, o modelo básico de representação – em que a participação e a manifestação de preferências dos cidadãos acontecem apenas no momento da eleição dos seus representantes, com a conseqüente delegação a estes da responsabilidade exclusiva de tomar decisões em nome da coletividade ao longo do mandato – tem se mostrado totalmente insuficiente para o atendimento aos requisitos da plena democracia.

Tal modelo, se, por um lado, não permite a necessária identificação e/ou manifestação de interesses e demandas da sociedade entre os períodos eleitorais, por outro limita a esperada atuação, tanto dos representantes quanto dos próprios cidadãos, nos processos de deliberação pública.

A par disso, observa-se ainda, no âmbito da realidade política brasileira, a existência de alguns problemas, tanto de ordem estrutural quanto cultural, que contribuem para complicar sobremaneira esse cenário.

Do ponto de vista estrutural, verifica-se, especialmente sob a perspectiva do Poder Legislativo, órgão por excelência da representação democrática, a ocorrência de prejuízos ao exercício de suas funções precípuas, como resultado das condições estabelecidas para a atuação e interação não apenas entre os poderes, mas também entre os entes federativos nos diferentes níveis de governo.

Nota-se, assim, por um lado, um processo de esvaziamento e enfraquecimento da função legislativa do Parlamento, seja pela atuação direta do Executivo (via edição de MP's e exercício da iniciativa privativa ou do poder de veto) ou de outras de suas instâncias normativas (a exemplo das agências reguladoras) (SANTIAGO; RIBEIRO, 2007), seja,

mais recentemente, por uma forte atuação legiferante também por parte do Poder Judiciário.

Tem-se ainda, por outro lado, na perspectiva da função fiscalizadora, uma série de empecilhos ao exercício da *accountability* horizontal pelo Legislativo, a qual diz respeito ao conhecimento, acompanhamento e controle sobre os atos dos demais poderes e agentes públicos, nos termos do clássico sistema de “freios e contrapesos”.

Esses empecilhos ocorrem tanto no mesmo nível de governo – em virtude seja das dificuldades de acesso às informações, seja da prevalência de determinados interesses políticos e econômicos nas relações com o Executivo – quanto em face das demais esferas governamentais, resultante das limitações impostas pela estrutura federativa vigente no País (ANASTASIA; INÁCIO, 2006).

Do ponto de vista cultural, verifica-se ademais a permanência histórica de certas práticas incompatíveis com os princípios da verdadeira democracia – clientelismo, corrupção, assistencialismo, dentre outras –, as quais são mantidas por determinados agentes públicos e, apesar de criticadas no discurso, em boa medida aceitas e respaldadas, na prática, por uma parcela da sociedade.

Não bastasse tudo isso – e, acredita-se, mesmo como reflexo, em boa parte, desse quadro –, assiste-se também, nos dias atuais, a um processo de “deterioração da adesão popular às instituições representativas”, definido por Miguel como:

[...] uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais (MIGUEL, 2003).

Diante dessa crise da representação, observa-se, então, uma tentativa de revalorização da democracia participativa – entendida como “[...] o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo” (CARVALHO, 2002) – ou, pelo menos, de alguns de seus mecanismos.

Assim é que, no Brasil, ao lado dos instrumentos tradicionais de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – que, embora previstos constitucionalmente, ainda enfrentam sérias restrições, de ordem operacional e política, à sua efetiva aplicação (DIAS, 1998) –, tem-se verificado uma crescente adoção de inovações institucionais, por parte dos diferentes poderes e esferas governamentais, no sentido da participação da sociedade no processo legislativo e decisório.

São exemplos desse movimento os programas de orçamento participativo, os conselhos setoriais de políticas, tanto deliberativos quanto consultivos, os comitês de bacias hidrográficas e a sistemática de consulta pública com relação a textos normativos em elaboração ou a temas sob discussão.

Tem-se ainda, especificamente no âmbito do Poder Legislativo, uma ampliação dos mecanismos de interlocução com a sociedade – seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates, audiências públicas –, bem como, mais recentemente, o surgimento das comissões de legislação participativa, dentre outras inovações (ANASTASIA, 2001).

Os ganhos resultantes da convivência entre o sistema de democracia representativa e tais instrumentos de democracia participativa têm sinalizado para a necessidade e as possibilidades de uma articulação cada vez maior entre representação e participação, vistas hoje, não como excludentes, mas como complementares.

É preciso ainda, no entanto, avançar no sentido de um modelo de democracia deliberativa, em que essas instâncias de representação e de participação se tornem espaços em que

[...] as deliberações políticas sobre questões fundamentais não resultem de um processo mecânico de agregação de preferências fixas e preexistentes ao jogo político, mas de um processo de formação e transformação das próprias preferências e dos interesses particulares, no sentido de se alcançarem acordos políticos que tenham a seu favor uma pretensão de racionalidade (WERLE; MELO, 2007).

Assim, segundo os princípios da democracia deliberativa, a fonte de legitimação de uma decisão “[...] *não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, ou seja, a própria deliberação*”, levando, por conseqüência, à conclusão de que “*uma decisão legítima não representa a **vontade** de todos, mas resulta da **deliberação de todos***” (MANIN, 2007, grifos do autor).

A noção de deliberação pressupõe, portanto, a existência de mecanismos que, indo além da mera manifestação da vontade individual/coletiva – normalmente pelo voto –, não apenas permitam o embate e a discussão das razões que embasam essas vontades “a priori”, como também, e principalmente, conduzam à busca do convencimento, do consenso ou da composição de interesses, de forma equilibrada e racional.

A fim, no entanto, de que o modelo deliberativo não sofra as mesmas limitações e questionamentos da democracia representativa, especialmente em vista da impossibilidade de uma deliberação coletiva pública e permanente, é que suas especificações procedimentais devem privilegiar, segundo Benhabib, “[...] *uma **pluralidade de modos de associação** na qual todos os atingidos podem ter o direito de articular seus pontos de vista*” (grifo da autora). E, mais, que:

*Estes modos de associação podem variar de partidos políticos, iniciativas de cidadãos, movimentos sociais, associações voluntárias, grupos de tomada de consciência, e assim por diante. **É por meio da rede interligada dessas múltiplas formas de associações, redes e organizações que uma ‘comunicação pública’ anônima surge. Para o modelo deliberativo de democracia é fundamental que se privilegie essa esfera pública de redes justapostas e mutuamente entrelaçadas, e as associações de deliberação, constatação e argumentação*** (BENHABIB, 2007, grifo da autora).

Anastasia e Inácio propõem, então, uma articulação entre os modelos de representação, participação e deliberação, nos seguintes termos:

*A deliberação, nas democracias contemporâneas, deve estar, necessariamente, em ambos os pólos – representação e participação – assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem. Portanto, não apenas as Casas Legislativas devem ser instâncias deliberativas, como o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas entidades de participação política da sociedade civil. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e **deliberativos** de interação entre as instâncias de representação e de participação política (ANASTASIA; INÁCIO, 2006, grifo das autoras).*

Só assim representação, participação e deliberação poderão contribuir, de forma efetiva e sinérgica, para o adequado funcionamento da democracia e, por conseqüência, do pacto celebrado entre sociedade e Estado.

Resta, no entanto – como se verá adiante –, saber das capacidades dos atores, tanto públicos quanto sociais, para o adequado desempenho de seus papéis na cena democrática.

3 CAPACIDADES PARA O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO: INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

O adequado funcionamento de qualquer modelo de democracia – seja ele representativo, participativo, deliberativo ou, como desejável, uma articulação entre todos estes – apresenta, enquanto um de seus requisitos essenciais, como visto anteriormente, o acesso a determinadas capacidades por parte dos diversos agentes envolvidos nesse processo.

Segundo Anastasia e Inácio, com base em conceito formulado por Amartya Sen:

[...] a noção de capacidade envolve a idéia de oportunidades, ou seja, condições externas para realizar escolhas entre pacotes alternativos de funcionamentos (functionings). Na abordagem da "capacidade", proposta por Sen, funcionamentos referem-se às capacidades de realizar determinadas ações (comer, freqüentar escolas, participar de decisões políticas) ou atingir certos estados de bem-estar (estar bem nutrido, saudável, etc.). Ser capaz envolve, ainda, a possibilidade de fazer escolhas, ou seja, a idéia de capacidade remete não só às realizações mas também à liberdade substantiva de proceder escolhas (ANASTASIA; INÁCIO, 2006).

Partindo-se, portanto, desse conceito de capacidade como um conjunto de oportunidades (ou condições externas) para a realização de escolhas, poder-se-ia analisá-lo, do ponto de vista da democracia, sob dois aspectos.

Numa primeira vertente, as oportunidades/condições para a realização de escolhas estariam associadas à existência, ao funcionamento e ao acesso dos diferentes atores a instâncias, espaços e mecanismos de deliberação e decisão.

Tal perspectiva remete, por um lado, aos modelos de representação, participação e deliberação, bem como, por outro lado, às regras estabelecidas para o exercício do jogo democrático, conforme abordado no capítulo anterior.

Numa segunda vertente, as oportunidades/condições para a realização de escolhas estariam ligadas ao domínio – ou, se necessário, à possibilidade de obtenção –, pelos diversos atores, dos recursos essenciais ao desempenho de suas funções no contexto da democracia.

Um desses recursos – senão o principal deles – diz respeito à informação e ao conhecimento², cuja importância tem se evidenciado, de forma crescente, tanto na atuação dos agentes públicos quanto na relação entre estes e a sociedade.

Decorre logicamente daí que a realização de escolhas, nas diversas instâncias e situações da arena pública, será tanto mais adequada e efetiva, quanto maior o grau de informação e conhecimento possuído ou disponível para os agentes responsáveis por essas escolhas.

Abordando essa questão sob a perspectiva das relações entre Estado e sociedade, Maia a coloca nos seguintes termos:

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 (MAIA, 2002).

A relevância da informação e do conhecimento se torna ainda mais presente num contexto de democracia deliberativa, onde o próprio processo de deliberação, não apenas demanda, como gera informação, de uma forma intensiva e retro alimentadora.

Nas palavras de Benhabib:

[...] os processos deliberativos são também processos que comunicam informação. A informação nova é comunicada porque: 1) nenhum indivíduo singular pode antecipar e prever toda a variedade de perspectivas pelas quais as questões de ética e de política serão percebidas pelos diferentes indivíduos; e 2) nenhum indivíduo singular pode ter toda informação considerada relevante

² A despeito da consciência quanto às diferenças conceituais entre informação e conhecimento, optou-se aqui por não trabalhar essa distinção, dada, por um lado, a grande proximidade e o uso, muitas vezes, indiscriminado de ambos os termos, bem como, por outro, a inviabilidade e a não pertinência de tal distinção em relação aos limites e objetivos do presente estudo.

para uma certa decisão que afeta a todos. A deliberação é um procedimento para ser informado (BENHABIB, 2007).

Evidente, da mesma forma, a importância que a informação e o conhecimento assumem no exercício da *accountability*, tanto horizontal quanto vertical, cuja efetividade constitui, como mencionado alhures, um dos pilares da democracia.

Seria de se esperar, portanto, num plano ideal, que os diversos agentes públicos e sociais tivessem pleno controle e/ou acesso a todas as informações e conhecimentos necessários à sua melhor atuação nesse processo.

Não obstante a distância entre esse ideal e a realidade concreta – como se verá mais adiante –, faz-se necessário, antes, estabelecer algumas distinções entre os atores envolvidos na dinâmica do jogo democrático, seja por parte do Estado ou da sociedade, na medida em que se pressupõe que as capacidades requeridas desses atores – e, por conseguinte, a sua demanda por informações e conhecimentos – poderão variar de acordo com a posição e a atuação de cada um no espectro da democracia.

Assim, por exemplo, é possível inferir que o papel central exercido pelos líderes de coalizões³ exige destes um maior leque de capacidades, bem como um maior domínio de informações e conhecimentos, que aqueles esperados ou demandados seja dos cidadãos em geral, pelo lado da sociedade, seja dos demais integrantes dos poderes públicos, pelo lado do Estado.

Analisando-se essa questão sob outro ângulo, pode-se, mediante um raciocínio inverso, chegar à constatação de que a detenção de tais

³ Os líderes de coalizões, segundo Arnold, são, a grosso modo, todos aqueles agentes que, no âmbito dos poderes públicos ou da sociedade, na condição de representantes eleitos ou não, detêm o poder de agenda, ou seja, a capacidade de definir os temas da pauta e/ou as alternativas em escolha, bem como de angariar, mobilizar e articular apoios em torno das questões de seu interesse. Incluem-se nessa categoria, segundo o autor, dentre outros, tanto agentes sociais (líderes de grupos de interesse e pressão, líderes partidários) quanto públicos, seja no Legislativo (integrantes das mesas diretoras, presidentes de comissão) ou no Executivo (chefes dos poderes, altos burocratas). (PILATTI, 2006)

capacidades, informações e conhecimentos é, se não fator determinante, pelo menos um importante requisito para que certos agentes atinjam e/ou mantenham a condição de líderes de coalizões.

Há ainda que se reconhecer a existência, em determinados contextos, de um desequilíbrio natural – e, portanto, aceitável – no escopo de informações e conhecimentos controlados ou requeridos por parte de certos agentes, especialmente quando situados no âmbito estatal.

É o caso, por exemplo, dos integrantes das burocracias que compõem a máquina técnico-administrativa dos Poderes Executivos nas diversas esferas governamentais, cuja responsabilidade pela gestão de políticas públicas e pela prestação de serviços diversificados e especializados, certamente obriga a um acúmulo de informações e conhecimentos que, muitas vezes, os coloca num patamar diferenciado, tanto em face de outros agentes públicos quanto da sociedade.

Tais ponderações são importantes sob dois aspectos, um relacionado aos objetivos maiores deste estudo e outro à continuidade do raciocínio e da argumentação aqui desenvolvidos.

No primeiro aspecto, porque resulta a percepção de que é possível distinguir as capacidades democráticas requeridas de determinados agentes e, com isso, diferenciar também a intensidade e o enfoque das suas demandas por informação e conhecimento.

No segundo aspecto, porque tem-se a base para uma adequada compreensão do conceito de “assimetria informacional”, não num sentido lato, referindo-se à desigualdade no acesso a quaisquer informações e conhecimentos por parte de dois ou mais atores na arena democrática, mas apenas como aquela relacionada a informações com potencial direto de determinar ou influenciar o processo político-decisório.

Esse o entendimento de Prata, para quem a assimetria informacional é:

[...] 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, por sua importância, influenciam diretamente no processo decisório de formulação de políticas públicas (PRATA, 2007).

Analisando esse fenômeno no contexto da realidade política brasileira atual, primeiramente sob o enfoque do relacionamento e da interação entre cidadãos e grupos no âmbito da sociedade, esse autor verifica a existência de um controle do discurso político – e, por consequência, da informação – por parte das elites e segmentos mais favorecidos, em detrimento do restante da população.

Da mesma forma, observando a questão da assimetria informacional do ponto de vista das relações entre Estado e sociedade, Prata, além de constatar que o aparelho estatal encontra-se em situação privilegiada de controle das fontes informativas, aponta para os riscos da manipulação ou da limitação do acesso às informações necessárias ao exercício da plena cidadania por parte dos cidadãos.

Fica evidente, em ambos os casos, como também sinalizado pelo autor, a tendência de que isso resulte num círculo vicioso, que termine por se retro alimentar, ampliando cada vez mais a própria assimetria informacional e perpetuando, com isso, tanto a dominação por parte de alguns quanto a alienação ou submissão por parte de outros (PRATA, 2007).

Ribeiro se incumbiu de trazer essa discussão para o âmbito do Poder Legislativo, inicialmente no sentido de reconhecer e defender o potencial do parlamento como espaço próprio “[...] *para a ampliação do acesso à informação e ao conhecimento e para constituição de um ambiente favorável ao aprendizado coletivo*” (RIBEIRO, 2007).

Além disso, esse autor não apenas aponta outras formas de assimetria informacional existentes especificamente no contexto das relações internas e externas do Poder Legislativo, como alerta para o papel central desempenhado pelo próprio parlamento nesse cenário.

Nesse sentido, para Ribeiro:

A forma como o Legislativo age – ou se omite – tem reflexos diretos no grau de assimetria entre este Poder e o Poder Executivo, entre o Parlamento e a sociedade e entre os demais atores sociais e, no seu interior, entre maioria e minoria e entre os parlamentares e seus líderes e entre as regiões (RIBEIRO, 2007).

É ainda esse autor que, na esteira desse raciocínio, irá repensar as funções do Poder Legislativo no contexto da sociedade da informação e do conhecimento, incluindo, ao lado das tradicionais funções legislativa e fiscalizadora, também outras funções complementares àquelas, como a informadora e a educativa.

Segundo ele, essas funções complementares decorrem do processo adotado pelo Legislativo para realizar suas deliberações e produzir suas decisões, do qual emerge – nos termos preconizados pela teoria da democracia deliberativa, como visto alhures – a própria legitimidade tanto do Poder quanto da sua produção (RIBEIRO, 2007).

Nesse ponto, mais que concordar com o referido autor, propõe-se aqui uma ampliação desse entendimento, no sentido de se tentar reconhecer que todos os poderes e órgãos públicos – e não apenas o Legislativo –, ainda que nos limites das respectivas esferas de atuação, detêm, a par de suas funções precípuas, outras funções complementares, especialmente voltadas para a informação e a educação.

Não se pretende, com isso, deixar de considerar a prevalência que tais funções complementares têm no contexto do Poder Legislativo, seja em virtude do pluralismo informacional e cognitivo inerente à sua atuação, seja em decorrência da condição e das responsabilidades deste Poder como principal mediador das relações entre cidadãos e Estado.

Mas também não se pode deixar de reconhecer, por outro lado, que, ainda que em menor grau, mesmo os demais poderes e órgãos públicos, no desempenho de suas funções precípuas, se colocam – a exemplo do Poder Legislativo, como percebido por Ribeiro (2007) – tanto como receptores das informações necessárias ao exercício de suas atribuições,

quanto como fontes difusoras das informações decorrentes desse exercício.

A constatação da existência de uma função informadora por parte dos poderes e órgãos públicos, não apenas atende, assim, às exigências dos princípios constitucionais da publicidade e do direito à informação⁴, como também se coaduna com as iniciativas e esforços que têm sido levados a cabo por diversas dessas instituições no sentido de dar transparência à sua atuação e à de seus agentes.

Exemplo disso é a crescente preocupação dos poderes e órgãos públicos no sentido da utilização dos meios e tecnologias de informação e comunicação – especialmente, a internet e, em menor medida, a TV e o rádio – como canais para a disponibilização de informações e veiculação de notícias sobre o trabalho por eles desenvolvido.

A adoção dessas mídias constitui hoje um recurso fundamental para ampliação das condições de visibilidade da atuação dos poderes e agentes públicos, bem como, principalmente sob a perspectiva do Poder Legislativo, uma excelente oportunidade para o posicionamento do seu discurso na cena midiática e, com isso, para o seu maior conhecimento e reconhecimento pela população.

Desde que observados, no processo de produção da informação veiculada por essas mídias públicas, os princípios da objetividade, neutralidade e transparência, conforme defendido por Huertas, acredita-se que esse movimento certamente contribuirá para diminuir a assimetria informacional entre Estado e sociedade e para quebrar o círculo vicioso anteriormente apontado (HUERTAS *apud* SANTIAGO; RIBEIRO, 2007).

Espera-se, finalmente, que as inúmeras possibilidades de interação e de mobilização social propiciadas por essas mídias venham estimular e dar condições para uma prática revigorada, articulada e sinérgica, dos mecanismos de representação, participação e deliberação, tripé essencial para o funcionamento e o fortalecimento da democracia.

⁴ Art. 37 e art. 5º, inciso XXXIII, respectivamente (BRASIL, 1988).

A despeito, no entanto, desses avanços no processo de transparência pública, faz-se necessário avaliar em que medida o acesso, ainda que ampliado, à informação e ao conhecimento tem sido suficiente, por si só, para prover as capacidades requeridas para o adequado desempenho dos atores na arena democrática.

É essa a discussão que se pretende enfrentar no próximo capítulo.

4 INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO: DISTINÇÕES E COMPLEMENTARIDADES

O funcionamento da democracia requer, como demonstrado no tópico anterior, determinadas capacidades – em termos de oportunidades e recursos – por parte dos atores envolvidos nesse processo, reconhecendo-se a prevalência da informação e do conhecimento no âmbito dos recursos necessários à melhor realização de escolhas políticas.

É de se perguntar, no entanto, porque, mesmo com todo o aparato de comunicação e de disponibilização de informações hoje mantido, de forma ampla e igualitária, pelos diversos poderes e órgãos públicos, ainda não se conseguiu eliminar ou, pelo menos, minimizar os efeitos da desigualdade de acesso às informações, base das relações de dominação verificadas no âmbito da sociedade.

Analisando-se essa questão sob a perspectiva do Estado, cabe questionar, da mesma forma, porque, com todas as alternativas e facilidades de acesso a informações e conhecimentos existentes nos dias atuais, ainda não se conseguiu traduzir isso num melhor desempenho das funções e atribuições dos poderes e agentes públicos perante a sociedade.

Ainda, sob o ângulo das relações entre sociedade e Estado, faz-se necessário repensar também porque, com todo o movimento rumo à transparência pública e com as diversas possibilidades de participação e deliberação proporcionadas pelas mídias eletrônicas, hoje largamente utilizadas pelos poderes públicos, ainda não se conseguiu reverter ou, pelo menos, estancar o crescente processo de despolitização dos cidadãos comuns, caracterizado, na percepção de Prata, por altos “[...] 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 seu futuro” (PRATA, 2007).

Tem-se plena consciência, por óbvio, que o quadro acima delineado, não apenas pode ser analisado sob diversos aspectos, como resulta de inúmeros fatores e variáveis, tanto estruturais quanto culturais, cuja

abrangência e profundidade não seria possível contemplar nos limites do presente estudo.

O que se pretende aqui demonstrar, no entanto, a partir desse raciocínio, é que há, no plano das relações democráticas, uma clara distinção entre a disponibilização de informações e o seu efetivo acesso e uso por parte daqueles a quem elas se destinam ou que delas têm necessidade.

Essa a percepção de Prata, ao analisar a questão sob o enfoque das interações entre os poderes públicos e os cidadãos. Segundo ele:

[...] não se pode esquecer 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 atenda a preceitos legais e possa ser considerada uma atitude louvável do poder público, pouco contribuirá para o aumento dos níveis de 'accountability' da ordem democrática se a sociedade não for formada por cidadãos capazes de compreender e efetivamente utilizar essas informações para controlar seus governantes e representantes, no sentido de fazer com que as ações destes se aproximem das preferências e expectativas daqueles (PRATA, 2007).

Esse autor avança ainda na discussão do tema, introduzindo a idéia de que a efetiva utilização da informação e do conhecimento no âmbito da vida política depende – da mesma forma que a democracia – de certas capacidades por parte dos atores envolvidos nesse processo.

Para tanto, Prata traz à baila o conceito de “competência informacional”, definido como

[...] a habilidade em reconhecer quando existe uma necessidade de informação e a capacidade de identificar, recuperar, avaliar e usar eficazmente essa informação para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão (PRATA, 2007).

Uma análise mais detida do conceito acima permite associar a noção de competência informacional a dois sentidos distintos, embora complementares: um, de ordem subjetiva, referente ao reconhecimento

preliminar, pelo próprio cidadão, da existência de uma necessidade de informação; e outro, de ordem objetiva, relacionado com as condições externas de acesso e de uso das informações necessárias ao atendimento de uma demanda pré-identificada.

No que se refere a esse último aspecto, a par das questões relacionadas com a disponibilização e acesso às informações públicas – já tratadas anteriormente –, cabe destacar, como um dos elementos fundamentais da competência informacional, a capacidade do cidadão em compreender e utilizar tais informações.

Essa capacidade de compreensão e utilização poderá estar associada a diversos fatores, seja do ponto de vista do destinatário/usuário da informação (grau de instrução, bagagem prévia de conhecimentos, etc.), seja do ponto de vista da própria informação (vocabulário, formato, nível de especialização, completude, dentre outros).

Tem-se, assim, uma preocupação essencial no sentido de que os agentes democráticos consigam, indo além do mero acesso à informação, atingir plenamente o seu conteúdo e, ainda mais que isso, que sejam capazes, a partir daí, de incorporar tal informação ao seu próprio arsenal de conhecimentos, a fim de utilizá-los de forma eficaz e articulada.

Essa preocupação ganha relevo especial quando se pretende que esses agentes atuem num contexto de democracia deliberativa, o qual pressupõe capacidade de reflexão e argumentação, não apenas sobre as razões e pontos de vista do próprio indivíduo, mas também, e principalmente, sobre as dos demais interlocutores na arena pública.

Assim, segundo Benhabib:

*[...] o procedimento de articular uma concepção em público impõe uma certa reflexividade às preferências e opiniões individuais. Quando apresentam seus pontos de vista e posição aos outros, os indivíduos devem justificá-los para seus co-deliberantes por meio da articulação de boas razões em um contexto público. Esse processo de **articular boas razões em público** força o indivíduo a pensar a partir do ponto de vista de todos os envolvidos, a quem 'suplica' o consentimento. Ninguém pode convencer os outros em público acerca de seu ponto de vista se não for capaz de explicar por que aquilo que parece ser bom, plausível, justo e conveniente*

para ele pode ser também considerado assim a partir do ponto de vista de todos os envolvidos. Argumentar a partir do ponto de vista de todos os envolvidos não somente constrange o indivíduo a ter uma certa coerência sobre as próprias concepções, mas também o obriga a adotar um ponto de vista que Hannah Arendt, seguindo Kant, chamou de 'mentalidade ampliada' (BENHABIB , 2007, grifo da autora).

É em função de tudo isso que Prata alerta para a necessidade, por parte dos cidadãos, de “*preparo para exercer o direito de acesso à informação governamental*”.

Ou, em outras palavras:

[...] 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 utilizá-las como elemento de emancipação individual (PRATA , 2007).

Decorre daí, primeiramente, a percepção de que é possível a formação e/ou o desenvolvimento das competências necessárias ao efetivo acesso e uso da informação de natureza política, bem como, por consequência, das capacidades requeridas para a melhor atuação dos cidadãos no exercício da democracia.

Decorre também, em segundo lugar, a possibilidade de ampliação desse raciocínio no sentido de se entender esse esforço de formação/desenvolvimento de competências e capacidades como uma necessidade não apenas por parte dos cidadãos – como coloca Prata (2007) –, mas de todos os agentes públicos e sociais envolvidos com o exercício da democracia.

Decorre, finalmente, o reconhecimento da educação como instrumento hábil, adequado e decisivo para a formação/desenvolvimento de tais competências e capacidades, ponto este central para os objetivos do presente estudo.

O que aqui se defende, então, é que a informação e a educação, embora atuando sob perspectivas, princípios e contextos próprios, são

processos que se articulam e complementam no sentido da construção das bases para o adequado funcionamento da democracia.

A educação estaria, assim, no processo de construção das condições para a participação democrática, localizada em um ponto anterior à informação, servindo como base e suporte para a efetiva compreensão, assimilação e uso desta.

Segundo essa concepção, a educação exerceria, no contexto democrático, o papel de uma "meta-informação", ou seja, de um conjunto de informações necessário ao acesso e ao melhor aproveitamento da informação propriamente dita.

Acredita-se, ainda, que a educação poderia/deveria atuar nos dois sentidos associados ao conceito de competência informacional, conforme análise feita anteriormente.

Assim, no sentido subjetivo, referente ao reconhecimento preliminar da própria existência da necessidade de informação de natureza política, a educação teria um papel fundamental de sensibilização, conscientização, motivação e mobilização dos indivíduos quanto à prática democrática.

Por outro lado, no sentido objetivo, a educação poderia contribuir tanto no sentido de propiciar aos agentes públicos e sociais as ferramentas necessárias à busca e acesso à informação, quanto ainda na constituição de um arcabouço teórico e prático de conhecimentos essenciais à interpretação, assimilação e uso da informação no contexto da democracia.

Importante perceber ainda que a educação apresenta, da mesma maneira que a informação, uma relação intrínseca e circular com o modelo e com a dinâmica da democracia deliberativa, constituindo, simultaneamente, insumo e produto dos processos de deliberação pública.

Assim, segundo Manin:

A deliberação política e a argumentação [...] requerem também um certo grau de instrução e cultura por parte do público, mas constituem elas próprias um processo de educação e treinamento. Elas ampliam os pontos de vista dos cidadãos para além da perspectiva de seus casos privados. Elas propagam

esclarecimento. Tal conceito de deliberação implica que a maioria dos cidadãos poderia ser educada, mas este não é o tipo de modelo pedagógico na qual uma elite esclarecida procura tirar a luz da ciência de seu púlpito e leva-la ao povo ignorante. Antes, o povo educa-se a si mesmo. Certamente o conhecimento não é distribuído igualmente, e todos os discursos não terão o mesmo peso, mas porque aqueles que são mais instruídos tendem a não concordar, suas trocas de opinião, avaliadas pelo público, educam sem a necessidade de haver um professor único e eminente (MANIN, 2007).

Concluindo esse ponto, cabe considerar, finalmente, que as imensas possibilidades que se abrem para a educação no sentido da ampliação e fortalecimento da prática democrática podem estar relacionadas, em certa medida, a uma percepção positiva – ou, pelo menos, não tão carregada de pré-conceitos – que os indivíduos têm desta.

A educação, com isso, se coloca – ou é vista – num patamar diferenciado em relação aos processos de informação e comunicação mantidos pelas instituições públicas, os quais, apesar de toda a preocupação com o respeito aos princípios da ética e da transparência, ainda estão mais sujeitos a uma percepção de manipulação ou direcionamento em função dos interesses em disputa.

Contribui certamente para isso a manutenção – ou a percepção – de um certo distanciamento entre a cena política propriamente dita e os processos educativos conducentes à formação das competências e capacidades requeridas dos agentes para nela atuarem.

Com isso, na visão de Castro, a educação,

[...] sem os conflitos e as tensões das instâncias de tomada de decisão ou de deliberação, como em um jogo amistoso, pode preparar políticos, técnicos e sociedade para o jogo democrático e qualificar a participação política para a construção de uma democracia cada vez mais plena (CASTRO apud COSSON, 2008).

Avançando um pouco mais, propõe-se, no próximo capítulo, buscar uma delimitação tanto do escopo quanto das responsabilidades por essa educação vinculada ao aprimoramento do aparato democrático.

5 EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: LIMITES E RESPONSABILIDADES

A tarefa que agora se propõe de delimitar o escopo dessa educação voltada para a democracia passa, antes de mais nada, pela percepção de que não se trata da educação formal, básica e tradicional – não obstante a relevância e as inúmeras interações entre estes diferentes âmbitos educativos –, mas, sim, de uma educação aplicada e, necessariamente, realizada sob a perspectiva e/ou em função da prática política.

Outro ponto importante para a consecução desse propósito diz respeito à compreensão, desde logo, da amplitude que aqui se pretende atribuir, tanto à concepção quanto às responsabilidades por esse processo educativo voltado para o exercício da democracia.

Faz-se necessário, para tanto, recuperar os fundamentos apresentados no primeiro capítulo deste trabalho, referentes à noção de Estado e ao papel da democracia no relacionamento entre este e a sociedade.

Tem-se, assim, por pressuposto, que – se toda a estrutura do Estado, desde a sua concepção, existe para atender ao pacto firmado entre este e a sociedade, bem como se o modelo democrático, em qualquer de suas formas, é o canal privilegiado de ligação e interação entre cidadãos e Estado –, cada poder e órgão público tem sua cota de responsabilidade e de contribuição no sentido da manutenção e aprimoramento da democracia.

Se, por outro lado – segundo o raciocínio até aqui desenvolvido –, o adequado exercício da democracia demanda um esforço educativo no sentido da formação das capacidades requeridas por parte dos agentes envolvidos nesse processo, chega-se, por decorrência lógica, à conclusão de que essa educação compete a todos e a cada um dos poderes e órgãos que compõem a estrutura do Estado.

Não há dúvida de que o Poder Legislativo tem uma responsabilidade central nesse processo, especialmente pelo fato de, como já dito

anteriormente, ser o ponto focal da representação e da participação democráticas, o espaço para a pluralidade de interesses e, principalmente, o lugar do debate e da deliberação.

Todavia, segundo a concepção aqui defendida, ao Poder Legislativo caberá, como se verá mais detidamente adiante, parte do compromisso com a formação de capacidades para o exercício democrático, segundo o recorte da sua área de competência e atuação.

É de se esperar, portanto, que também os demais poderes e órgãos públicos contribuam para esse processo educativo, na medida das suas atribuições e especialidades.

Poder-se-ia ter, assim, à guisa de exemplo, esforços educativos acerca: de políticas públicas e de gestão pública, a cargo do Poder Executivo; do Poder Judiciário, especialmente no que diz respeito à sua atuação no controle da legalidade e da constitucionalidade dos atos das entidades estatais; do papel do Ministério Público na defesa dos direitos da sociedade perante o próprio Estado; do controle das contas e gastos públicos como instrumento essencial para o exercício da *accountability*; dentre outros.

Uma educação voltada para a prática democrática seria, assim, a resultante da soma das ações desses poderes e órgãos, dentro das respectivas áreas de competência e atuação, no sentido da qualificação, não apenas dos próprios agentes públicos, mas também dos diversos segmentos da sociedade.

Com base nesse entendimento prévio, é possível avançar agora, dentro do processo de delimitação de escopo aqui proposto, no sentido da identificação da denominação adequada a esse processo educativo desenvolvido na esfera democrática.

Partir-se-á, para tanto, de trabalho recente de Cosson, em que o autor inicialmente identifica uma pluralidade de denominações de alguma maneira aplicáveis ou relacionadas ao raciocínio desenvolvido no presente

estudo⁵, para depois, com base em uma análise semântica e conceitual dessas diversas denominações, introduzir e, ao mesmo tempo, defender a adoção da expressão “letramento político”, definida por ele como sendo “[...] o processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia” (COSSON, 2008).

Começando, então, pela expressão sugerida pelo referido autor, faz-se necessário, preliminarmente, considerar que esta foi cunhada a partir da análise da questão sob uma perspectiva específica desse movimento educativo, qual seja a da relação entre Legislativo e sociedade, no que se refere às responsabilidades e possibilidades do parlamento no sentido da formação de uma cultura de estímulo à participação política e ao exercício democrático por parte da sociedade.

Por isso, embora contando com uma definição suficientemente abrangente, entende-se que a expressão “letramento político” se mostra limitada para atender à amplitude da concepção aqui adotada, a qual, como visto acima, pretende estender o exercício da educação para a prática democrática, em termos de responsabilidade, além do Legislativo, também aos demais poderes e órgãos públicos, bem como, em termos de destinatários, além da sociedade, também aos próprios agentes da esfera estatal.

Analisando-se outra expressão muito utilizada nesse campo – “educação para a cidadania”⁶ –, faz-se necessário considerar que o conceito de cidadania comporta, na visão de Marshall, além da dimensão política, também outros contextos da vida em sociedade, como os direitos civis e sociais. Segundo esse autor:

⁵ Entre elas: “educação cívica, educação política, educação para a democracia, educação para cidadania, educação para cidadania democrática, educação para cidadania ativa, educação para cidadania responsável, socialização política, engajamento cívico, educação democrática, desenvolvimento cívico, competência cívica, conhecimento político, educação cívica deliberativa, educação cívica democrática, etc.” (COSSON, 2008).

⁶ Essa expressão é adotada inclusive pela Escola do Legislativo da Assembléia de Minas Gerais, à qual o autor do presente estudo se encontra vinculado, para designar os seus programas e ações voltados, a grosso modo, para a formação política da sociedade.

Os direitos civis são os direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. O direito político é o direito de participar no exercício do poder político como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. Os direitos sociais incluem tudo que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os valores que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1976).

Verifica-se, com isso, que esta denominação, por, ao contrário da anterior, extrapolar a amplitude da concepção ora defendida – adstrita, essencialmente, à dimensão política da cidadania – também não atende aos propósitos deste estudo.

Far-se-á aqui, então, opção pela expressão **educação para a democracia**, entendendo-a, a partir do conceito formulado por Cosson (2008), como o *conjunto de ações e programas desenvolvidos pelos poderes e órgãos públicos no sentido da apropriação, tanto por parte de seus próprios agentes quanto da sociedade, de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia.*

Essa conceituação se baseia, assim, nos seguintes pressupostos:

- de que os diferentes poderes e órgãos públicos, nas três esferas de governo, são co-responsáveis, respeitada a abrangência e o campo temático de atuação de cada um, pelo processo de formação das competências e capacidades necessárias ao pleno exercício e funcionamento da democracia;

- de que essa formação deve atingir, tanto quanto possível, não apenas os próprios componentes de cada poder/órgão e os demais agentes da esfera pública (estejam estes na condição de membros, servidores ou auxiliares), como também, e principalmente, os diferentes segmentos da sociedade;

- de que essas ações e programas devem ser planejados, concebidos e executados na medida das necessidades, capacidades e

características de cada agente público ou social, em face da sua posição e atuação no espectro da vida política e democrática;

- de que essas ações e programas devem buscar, nos termos preconizados por Cosson (2008), mais que um simples aprendizado, a verdadeira apropriação de práticas, conhecimentos e valores essenciais à vida política e à democracia; e, finalmente,

- de que a educação para a democracia precisa ser um processo contínuo e concatenado, que tenha como finalidade, a longo prazo, uma verdadeira mudança de culturas, posturas e mentalidades.

Cabe trazer à baila, nesse ponto, os pertinentes esclarecimentos apresentados por Cosson acerca da adequação utilização e compreensão dos conceitos inerentes ao letramento político – ou, como aqui se propõe, à educação a democracia. Assim, segundo esse autor:

Nessa concepção, cumpre destacar, em primeiro lugar, que o letramento político é um processo, ou seja, um estado permanente de transformação, uma ação que se estende no tempo, implicando graus e níveis diferentes de competência e aprendizagem contínua. Outro aspecto é que toda apropriação consiste em uma transformação simultânea do objeto e do agente envolvidos no ato de se apropriar, o que significa dizer que a apropriação das práticas sociais feita como letramento político leva a uma transformação das pessoas e da comunidade em que elas se inserem. Também como se trata de práticas sociais o processo de letramento político é ao mesmo tempo aprendizagem e aquisição de conhecimentos e valores que são inerentes a essas práticas. Por fim, por vida política estamos compreendendo bem mais do que relações partidárias ou engajamento eventual em alguma causa específica. Trata-se, na verdade, das relações de poder que se fazem presentes em toda comunidade e dos comportamentos e crenças que são determinados por elas ao mesmo tempo que as determinam. Nesse sentido, letramento político diz respeito a práticas, conhecimentos e valores que traduzem e constroem o sentido do viver em comunidade (COSSON, 2008).

Entendida, assim, a educação para a democracia como um esforço a cargo dos poderes e órgãos públicos, há que se ter cuidado para que esta não se transforme em mais um mecanismo de manipulação e de manutenção da assimetria informacional entre instituições e atores envolvidos no processo político-democrático.

É fundamental, para tanto, que as ações e programas desenvolvidos no âmbito da educação para a democracia sejam orientados por uma prática pedagógica que privilegie e dê sustentação à formação de uma consciência crítica e emancipadora dos indivíduos, estejam eles na condição de agentes públicos ou de integrantes da sociedade.

Por outro lado, com relação à responsabilidade pela educação para a democracia, a posição aqui adotada pressupõe, como visto, o seu exercício por diversas instâncias do aparelho estatal, de acordo com os âmbitos e campos temáticos de competência de cada um.

Tal entendimento nos permite, nesse ponto, retomar o argumento de Ribeiro (2007), ampliado nos termos do presente estudo, no sentido de reconhecer que todos os órgãos e poderes públicos – e não apenas o Legislativo, a despeito do papel central deste para a democracia –, ainda que nos limites das respectivas esferas de atuação, detêm, a par de suas funções precípua, também uma função educativa.

Importante ressaltar que a idéia de educação – como, de resto, de informação, segundo demonstrado anteriormente – como “função” vai muito além de uma mera preocupação, ou mesmo responsabilidade por parte das instâncias públicas, assumindo, nessa perspectiva, uma condição de obrigatoriedade e de permanência.

Não é sem razão, portanto, a previsão – nos termos do art. 39, § 2º, da Constituição Brasileira de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 –, de existência de “escolas de governo” no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal⁷.

Embora a redação do texto constitucional traduza, em princípio, um direcionamento dessas “escolas” para a capacitação de servidores públicos, isso já não deixa de ser, por si só, um reconhecimento do papel e do espaço representado pela educação no contexto da esfera pública.

⁷ “Art. 39, § 2º - A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos [...]”. (BRASIL, 1988).

Tem-se, hoje, ademais, uma compreensão bastante mais ampliada acerca do alcance desse dispositivo, seja quanto à abrangência da expressão “escola de governo”, seja quanto à amplitude das atividades e programas desenvolvidos por esses órgãos.

Assim é que, apesar das diferentes denominações e caracterizações adotadas, podem ser considerados como “escolas de governo”, em sentido lato, todos os órgãos e setores mantidos ou vinculados às diversas instâncias do Poder Público, nos níveis federal, estadual e municipal, que atuem, direta ou indiretamente, em ações de educação.

Depreende-se daí, com base nessa conceituação ampla, que tais ações de educação não precisam estar restritas – embora, em grande parte dos casos, ainda o estejam – à formação e ao aprimoramento dos servidores (ou mesmo dos membros) dessas instituições.

Por esse entendimento, permite-se (ou mais que isso, espera-se) que cada uma dessas “escolas” – ou, nos casos em que estas não existam, a própria instituição – seja um pólo difusor, junto aos demais agentes da esfera pública, bem como junto à sociedade, dos conhecimentos próprios ao âmbito e/ou ao campo temático de atuação das respectivas instituições.

Ter-se-ia, com isso, uma grande rede de educação para a democracia, em que – por meio de uma atuação articulada e baseada numa espécie de “divisão do trabalho” entre as instituições –, caberia aos órgãos públicos não apenas se alimentarem, uns aos outros, das informações e conhecimentos sob suas respectivas competências, como também a todos eles, juntos, se encarregarem de fazê-lo em relação à sociedade.

Colocada dessa forma, a proposta pode parecer utópica, mas esse sentimento diminui ao se constatar, não apenas a existência de algumas iniciativas concretas de organização e trabalho em rede, por parte das instituições públicas, como também a forte tendência contemporânea no sentido desse movimento de parceria e articulação de ações, com todas as possibilidades que isso acarreta.

A par, assim, de diversas redes e associações “setoriais” – como, por exemplo, entre escolas ligadas aos Legislativos, à magistratura, dentre outras –, cujo processo de articulação obedece a uma dinâmica mais natural, em face da similaridade de atuação e de interesses, merecem menção duas iniciativas de integração ampliada, ora em curso, quais sejam:

- no plano nacional, a Rede Nacional de Escolas de Governo, coordenada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e composta por órgãos de educação de todo o País, ligados aos diversos poderes e esferas de governo, na administração direta, autárquica ou fundacional; e

- no plano estadual, a Rede de Escolas de Formação de Agentes Públicos de Minas Gerais – REAP/MG, que congrega “escolas” de diversos órgãos públicos com sede no Estado, vinculadas aos governos federal, estadual e municipal.

Cite-se, no caso da REAP/MG, porque relevante ao argumento do presente estudo, que, entre as ações já realizadas por esta Rede, destaque-se um “Encontro de Educação para a Cidadania”, promovido em 2004, no qual foram apresentados os programas de formação de cidadania desenvolvidos pelas diversas instituições participantes, a partir dos respectivos enfoques e áreas de atuação.

Tal iniciativa permitiu, além do conhecimento e da troca de experiências, a percepção da necessidade e das possibilidades de articulação entre tais ações e programas, com vistas à racionalização de esforços e à otimização de resultados.

Configurada, assim, a idéia de que a responsabilidade pela educação para a democracia deve ser, ao mesmo tempo, dividida e compartilhada entre os diversos poderes e órgãos públicos, especialmente por meio das respectivas “escolas de governo”, resta tentar compreender o espaço e as possibilidades da educação legislativa e, por conseqüência, do Poder Legislativo nesse contexto.

É o que se pretende a seguir.

6 EDUCAÇÃO LEGISLATIVA: FUNÇÃO DO PARLAMENTO E MISSÃO DAS ESCOLAS DO LEGISLATIVO

Chegou-se, como visto, nesse ponto da reflexão aqui proposta, ao entendimento de que a educação para a democracia constitui função – e, portanto, obrigação permanente – dos diversos poderes e órgãos públicos, dentro das respectivas áreas de atuação, no sentido da formação das competências necessárias ao exercício político-democrático, tanto por parte de seus próprios agentes quanto por parte da sociedade.

Embora não seja possível uma delimitação exata do papel do parlamento e, por conseqüência, de seus esforços educativos específicos, em relação ao contexto mais amplo da educação para a democracia, faz-se necessário constatar que o Poder Legislativo, pela sua posição central no processo de organização e funcionamento da vida democrática, tem um papel especial e diferenciado nesse cenário.

O Poder Legislativo é, sem sombra de dúvida, o ponto de convergência e de convivência dos modelos e instrumentos de representação, participação e deliberação política, essenciais, como visto anteriormente, para o adequado relacionamento entre Estado e sociedade.

É, ainda, o poder responsável, de forma precípua, por atribuições que constituem a base e a própria tradução dos princípios democráticos, quais sejam: a elaboração das normas encarregadas de organizar a vida em sociedade, com base nas demandas e expectativas desta; a fiscalização da atuação dos demais entes estatais, especialmente do Executivo, de forma a garantir o equilíbrio entre os poderes e a *accountability*; e, numa ênfase mais recente, a participação ativa no planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de responsabilidade do Estado.

O exercício de tais (e tantas) atribuições requer, por evidente, competências e capacidades específicas, por parte de todos os atores envolvidos, tanto públicos quanto sociais, ensejando a necessidade de um

processo educativo capaz de atender às demandas e peculiaridades do Poder Legislativo.

Mas essa centralidade do Poder Legislativo no contexto de organização e funcionamento da democracia o caracteriza também como o mais aberto e permeável entre os órgãos que compõem a estrutura do Estado, o que, se por um lado, é positivo em termos de abertura à participação e à pluralidade de interesses, por outro, gera o efeito “perverso” de torná-lo suscetível a práticas nem sempre condizentes com o espírito da verdadeira representação dos anseios sociais.

Decorre daí, dentre outros fatores, como mencionado alhures, o enfraquecimento da sua legitimidade e representatividade, bem como, por conseqüência, o crescente esvaziamento e/ou usurpação de suas funções precípuas por outros entes do aparato estatal.

Desponta, também nesse sentido, a importância, para o Poder Legislativo, de um processo educativo que propicie, tanto aos agentes públicos quanto à sociedade, a exata compreensão desse cenário e que contribua, com isso, para o resgate e a (re)valorização da representação democrática.

Necessário retomar, nesse ponto, a percepção, já defendida anteriormente, de que ao Legislativo, assim como a cada um dos demais poderes e órgãos públicos, compete, mais que uma responsabilidade, uma função educativa, a ser exercida de forma obrigatória e permanente.

No caso do parlamento, em especial, essa função educativa, ao mesmo tempo em que dá suporte para o efetivo exercício das demais atribuições tradicionalmente reconhecidas como precípuas do Legislativo, com estas se entrelaça e articula, num processo contínuo de retroalimentação.

Assim é que – como preconizado pelos princípios da democracia deliberativa, que tem no parlamento o seu *locus* privilegiado –, a educação constitui, simultaneamente, insumo e produto, condição e resultado da atuação e da interação dos diferentes atores, tanto públicos quanto sociais, no exercício das funções do Legislativo.

Não bastasse isso para justificar a existência e a importância de uma função educativa do parlamento, configura-se esta hoje, em última análise, como fator de sobrevivência para o Legislativo, especialmente em face do atual cenário de crise da representação política, bem como de enfraquecimento e perda de legitimidade deste Poder, como acima mencionado.

É, portanto, ao processo educativo que, embora compondo o panorama maior da educação para a democracia, visa a atender as demandas e peculiaridades próprias do Poder Legislativo e, mais que isso, se caracteriza como função permanente deste, que aqui se está propondo denominar como “educação legislativa”.

A educação legislativa seria, assim, uma ação consciente e organizada do parlamento no sentido de capacitar e qualificar a atuação dos agentes envolvidos no processo de representação e participação democrática – tanto no âmbito das próprias casas legislativas, quanto das demais instituições estatais e, em especial, da sociedade –, sob a perspectiva específica das questões inerentes às funções e à atuação do Poder Legislativo.

Retomando-se entendimento anterior acerca do papel da educação na formação de competências para o exercício democrático sob os aspectos objetivo e subjetivo, pode-se agora aplicá-lo especificamente à educação legislativa, no sentido de perceber o alcance das suas possibilidades e responsabilidades.

No aspecto objetivo, portanto, a educação legislativa estaria relacionada à instrumentalização dos atores públicos e sociais para o exercício, de forma direta ou indireta, das funções e atribuições do parlamento, especialmente no âmbito da elaboração legislativa, da fiscalização, do acompanhamento das políticas públicas e da representação político-parlamentar.

No aspecto subjetivo, por sua vez, o foco da educação legislativa estaria voltado para a sensibilização, conscientização, motivação e mobilização, tanto dos agentes públicos quanto dos cidadãos, não apenas

para um adequado conhecimento e reconhecimento do Poder Legislativo no contexto democrático, como para a percepção, valorização e utilização deste como canal por excelência da representação e da participação política.

Necessário lembrar, embora seja (ou pareça) óbvio, que essas duas dimensões da educação legislativa não existem de forma estanque, mas que, ao contrário, se interligam, se sobrepõem e se complementam o tempo todo.

Avançando no raciocínio aqui proposto, cabe mencionar que o reconhecimento da educação legislativa, enquanto tradução e materialização da função educativa do parlamento, tem levado, no âmbito dessas casas, a um processo de crescente valorização e consolidação das “escolas do legislativo” como os espaços próprios para o efetivo exercício dessa missão pedagógica.

É a essas escolas, portanto, que tem sido confiada, cada vez mais, a responsabilidade, tanto pela formação das competências e capacidades instrumentais necessárias ao desempenho das atribuições e funções do Legislativo, quanto pela sensibilização e conscientização dos atores públicos e sociais em relação ao papel e à importância da representação e da participação política, bem como em relação à imprescindibilidade do parlamento no contexto da vida democrática.

Esses órgãos têm se constituído, assim, nas “escolas de governo” das casas legislativas, mas com uma atuação pautada segundo a percepção ampliada defendida no bojo deste trabalho, qual seja a de espaços destinados não apenas à formação e ao aprimoramento de servidores, mas também, e especialmente, à difusão, junto aos demais agentes da esfera pública, bem como junto à sociedade, dos conhecimentos e questões próprios do parlamento.

Importante registrar que, a despeito de só em 1998, por meio da Emenda nº 19 – anteriormente mencionada –, ter-se instituído a previsão constitucional de existência de “escolas de governo” no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, as “escolas do legislativo” existem

desde 1992, a partir de uma iniciativa pioneira da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Segundo Assis, em artigo que contextualiza essa experiência, a Escola do Legislativo então criada

[...] teria, entre outras atribuições: profissionalizar, ao máximo, todos os funcionários da Assembléia (tanto os de gabinete como os da administração), servir de canal de repasse de informações, conhecimentos e métodos de trabalho; e, por fim, criar um espaço de reflexão política para o questionamento filosófico das práticas representativas (ASSIS, 1997).

A partir do exemplo e do modelo de Minas Gerais, várias outras casas legislativas do País, tanto em nível federal quanto estadual, passaram, especialmente nos últimos dez anos, a instituir, a ampliar e a consolidar as próprias “escolas do legislativo”.

Esse movimento ganhou reforço significativo com a criação, em 2003, da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL⁸, que, além de congregar também as escolas dos Tribunais de Contas da União e dos estados, contribuiu para a disseminação dessa iniciativa junto a todos os parlamentos estaduais e, mais recentemente, junto às câmaras municipais, principalmente aquelas das capitais ou de municípios de médio e grande porte espalhados pelo País.

Vale mencionar, à guisa de informação, que, apenas em Minas Gerais, como resultado de um esforço próprio da Assembléia Legislativa estadual, já existem escolas, em funcionamento ou em processo de criação, nas câmaras das cidades-pólo de quase todas as dez macrorregiões em que se divide administrativamente o Estado.

Necessário lembrar também do importante papel desempenhado pelo Programa Interlegis⁹, mantido pelo Senado Federal, no sentido do fomento à estruturação e ao funcionamento de uma comunidade entre as casas legislativas e os parlamentares de todos os níveis de governo, com ênfase, mais recentemente, em ações e projetos de educação, informação

⁸ Mais informações no endereço <http://www.portalabel.org.br>.

⁹ Mais informações no endereço <http://www.interlegis.gov.br>.

e comunicação, desenvolvidos em grande sintonia com as escolas do legislativo.

Acredita-se que essa atuação em rede, na perspectiva específica das casas e escolas do legislativo, com todas as oportunidades e possibilidades de integração, articulação e compartilhamento de experiências daí decorrentes, será fundamental para uma ampliação e consolidação cada vez maior dos esforços rumo a uma educação legislativa que contribua, de forma efetiva, para o fortalecimento da democracia.

Caracterizados, assim, os contornos e as dimensões da educação legislativa, resultante do exercício da função educativa do parlamento e da missão das escolas do legislativo, cumpre agora defender a idéia subjacente ao título deste trabalho, segundo a qual essa educação é necessária para todos os atores envolvidos na arena democrática.

É esse o objetivo do próximo capítulo.

7 “EDUCAÇÃO LEGISLATIVA PARA TODOS”: PÚBLICOS, COMPETÊNCIAS E NECESSIDADES

A idéia de uma “educação legislativa para todos” surge, nesse cenário, como decorrência da percepção de que todos os agentes envolvidos com o exercício da democracia, sejam eles integrantes das próprias casas legislativas, do restante do aparato estatal ou até da sociedade, têm necessidade de conhecimentos e competências relacionados com as funções e atribuições do Poder Legislativo.

Esses conhecimentos e competências, no entanto, poderão variar, em termos de conteúdo, momento, intensidade, etc., segundo as características e os limites do papel desempenhado pelos diferentes agentes na arena democrática.

Como, segundo o que se viu anteriormente, compete ao próprio parlamento, por meio das respectivas escolas, a responsabilidade por essa educação legislativa, é fundamental, então, que se perceba, não apenas quais são os públicos a serem necessária ou potencialmente atendidos nesse esforço, mas também quais as suas necessidades e expectativas em termos de capacitação e qualificação.

Antes, porém, de avançar rumo a esse objetivo, cabe esclarecer que não se tem aqui, pelos limites próprios a este trabalho, a pretensão de um mapeamento exaustivo desses públicos e de suas demandas, até porque estes não existem se forma exata e perfeitamente delimitada.

Tem-se, sim, por outro lado, apenas a intenção de, por meio de alguns exemplos, demonstrar a amplitude e a importância da educação legislativa como instrumento para formação de capacidades para o exercício democrático, bem como as oportunidades e possibilidades, mas também as responsabilidades que isso acarreta para as escolas do legislativo.

Faz necessário esclarecer, ainda, que, também em face das limitações do presente trabalho, a análise das necessidades e demandas de capacitação por parte de cada público ficará restrita, quando

necessário, às dimensões objetiva (instrumentalização) e subjetiva (conscientização) da educação legislativa.

Feitas essas ressalvas, pode-se, como um passo preliminar para a identificação dos públicos e respectivas demandas em relação à educação legislativa, dividir os agentes primeiramente em duas grandes categorias, quais sejam: a dos agentes públicos, englobando todos aqueles que atuam no âmbito do Estado; e a dos agentes sociais, compreendendo aqueles que se envolvem com o processo democrático por parte da sociedade.

Começando por estes últimos, é possível perceber, também no contexto da sociedade, a existência de dois tipos de atores/públicos.

O primeiro deles seria composto pelo conjunto dos cidadãos, cuja relação com os poderes públicos e, por consequência, com o Legislativo se dá, em geral e quando muito, por meio do mero acompanhamento de notícias e informações.

Esse perfil de público demanda, por parte das escolas do legislativo, uma atuação voltada para a dimensão da conscientização, no sentido de sensibilizar e motivar os seus integrantes não apenas para uma relação mais próxima com os poderes públicos, vez que percebidos como um mecanismo fundamental para a vida em sociedade, como também para uma atitude de engajamento em ações de participação e fiscalização.

Dada a amplitude e a dispersão desse público, acredita-se que a melhor maneira de atingi-lo seja por intermédio de determinados segmentos e organizações que compõem o tecido social (igrejas, escolas, clubes, etc.), bem como por via da formação de multiplicadores dentro desses próprios espaços.

Desnecessário dizer, por óbvio, que as características e peculiaridades desse público exigem ações e projetos educacionais com dinâmicas, linguagens e materiais apropriados ao seu nível de conhecimento e envolvimento com as questões próprias da realidade legislativa.

O outro tipo de público perceptível no âmbito da sociedade diria respeito ao conjunto daquelas pessoas que, individualmente ou (quase sempre) por meio de movimentos sociais – entidades de classe, associações e lideranças comunitárias, ONG's, etc. –, têm uma relação e uma atuação mais direta junto aos poderes públicos e, em especial, junto ao Poder Legislativo.

Esse tipo de público, para o exercício de suas funções e/ou para o atendimento de suas expectativas, depende do domínio de capacidades e conhecimentos específicos, relacionados com o propósito ou com o espaço em que se dá a sua interação com o Legislativo (como, por exemplo, na elaboração legislativa, na participação em eventos institucionais, no acompanhamento de políticas públicas, no planejamento orçamentário, dentre outros).

O atendimento a essas demandas exige, assim, por parte das escolas do legislativo, a promoção de atividades de capacitação situadas na dimensão de instrumentalização da educação legislativa, de forma a proporcionar a tais agentes as ferramentas necessárias à sua adequada participação e contribuição nesses processos.

Acredita-se que, nesses casos, a oferta de condições efetivas de atuação, além de qualificar a própria participação política desses agentes, serve também como reforço para a sua motivação e mobilização, gerando um "círculo virtuoso" de continuidade e aprimoramento.

Passando-se agora à análise da categoria dos agentes que integram o aparelho estatal, faz-se necessário, da mesma forma, estabelecer uma distinção preliminar entre os atores vinculados ao próprio Poder Legislativo e aqueles vinculados aos demais poderes e órgãos públicos.

No que toca a estes últimos, é possível perceber, antes de mais nada, a existência de diferentes perfis e, por conseguinte, de demandas e expectativas diversas em termos da sua relação com o Poder Legislativo.

Essa diferenciação pode se dar, dentre outros fatores, em decorrência: do grau de proximidade e de relacionamento de cada poder ou órgão em face do Legislativo; e do papel desempenhado pelos

diferentes agentes públicos nos respectivos poderes e órgãos, enquanto na condição de membros ou servidores, ou ainda, dentre os servidores, de acordo com o tipo de atividade desenvolvida (técnica, administrativa, etc.).

A despeito das dificuldades resultantes dessa diferenciação de perfis, é possível perceber, no âmbito dos demais poderes e órgãos públicos, a existência de um conjunto de agentes (tanto membros quanto servidores) que, embora integrantes do aparelho estatal, têm uma relação de distanciamento e de desconhecimento em relação ao Legislativo semelhante àquela percebida por parte dos cidadãos em geral.

Nesses casos, o tipo de esforço esperado das escolas do legislativo seria o mesmo que aquele despendido em relação ao conjunto da sociedade, qual seja uma ação educativa no nível da conscientização e da sensibilização para um maior conhecimento, aproximação e participação nos processos políticos e democráticos.

Há, no entanto, um contingente significativo de agentes (tanto membros quanto servidores) ligados a outros poderes e órgãos públicos que, não apenas têm interesse ou proximidade com o Legislativo, como também que dependem de capacidades e conhecimentos próprios desse Poder para o desempenho de suas atribuições.

É o caso, em especial, no contexto estadual, das equipes técnicas das secretarias que compõem a estrutura do Poder Executivo e que atuam, direta ou indiretamente, junto ao Legislativo, seja na elaboração, encaminhamento e acompanhamento de proposições legislativas e outros atos normativos, seja no planejamento e execução de políticas públicas.

Cabe às escolas do legislativo, em face desses públicos, a promoção de atividades de capacitação situadas numa dimensão instrumentalizadora, de forma a lhes proporcionar os conhecimentos e instrumentos necessários ao melhor exercício de suas atribuições.

Importante observar, nesse aspecto, que tais ações de capacitação, ainda que dirigidas a públicos externos, têm retorno e repercussão positiva para o trabalho da própria casa legislativa, vez que permitem não

apenas contribuir para a integração e a aproximação entre as burocracias das instituições envolvidas, como também, e principalmente, agilizar e racionalizar procedimentos e esforços.

Chegando-se, finalmente, à categoria dos agentes que integram os quadros do próprio Poder Legislativo, faz-se necessário, da mesma forma que na análise anterior, uma preocupação preliminar no sentido de se tentar estabelecer uma distinção, não apenas entre parlamentares e servidores, como também, dentre estes, entre aqueles ligados às chamadas "atividades-fim" e às "atividades-meio" do parlamento.

Com relação aos parlamentares, compete às escolas do legislativo auxiliá-los de todas as capacidades e conhecimentos necessários ao desempenho de suas funções precípuas, ainda que nos limites das demandas, dos interesses e das disponibilidades específicas de cada um.

Estratégia importante nesse sentido diz respeito à promoção de ações de capacitação dirigidas às equipes de apoio direto ao parlamentar, caso existam, de forma a tentar contribuir, ainda que indiretamente, para a adequada qualificação da atuação deste.

Quanto aos servidores da casa legislativa, não há dúvida de que todos eles, independentemente da função exercida, precisam ter conhecimento básico sobre determinados aspectos da organização e funcionamento do parlamento, cabendo às escolas do legislativo a estruturação de tais conteúdos em programas regulares e continuados de capacitação e de conscientização quanto ao papel de cada um para o adequado exercício da democracia.

A par dessa formação básica, dirigida a todo e qualquer servidor do Legislativo, compete também às escolas a identificação e o atendimento de demandas de capacitação específicas, especialmente aquelas relacionadas à instrumentalização de servidores para o exercício das funções precípuas do parlamento.

Não obstante a ênfase e/ou a priorização dos conteúdos diretamente inerentes ao papel e à atuação do Legislativo, devem as escolas se ocupar

também, tanto quanto possível, da promoção de ações de capacitação que atendam às demandas geradas por “setores-meio” da instituição.

Parte-se, para tanto, do entendimento de que qualquer esforço de aprimoramento e qualificação promovido no âmbito do parlamento, ainda que direcionado para áreas e servidores não diretamente ligados ao exercício precípua do Legislativo, contribui, em última análise, para o funcionamento da casa e, portanto, para o atendimento a uma expectativa da sociedade.

Importante ressaltar, finalmente, que toda a análise feita com relação ao papel das escolas do legislativo no sentido da capacitação e da qualificação dos parlamentares e servidores das respectivas instituições pode (e deve) ser entendida num contexto ampliado, de forma a se perceber o espaço de cooperação e articulação desses esforços entre diferentes casas legislativas.

Exemplo disso se traduz no movimento que hoje se faz, de forma especial, por parte das casas legislativas federais e estaduais, rumo à promoção de ações de capacitação para vereadores e servidores de câmaras municipais, a partir da clara constatação de que, com isso, se está contribuindo também, de alguma maneira, para o aprimoramento e o fortalecimento do parlamento como um todo.

Tem-se, assim, a partir dos exemplos e situações acima, um quadro que, embora não completo e exaustivo – como já se havia assinalado não ser a pretensão deste estudo –, pode servir como parâmetro para a construção de projetos pedagógicos para as escolas do legislativo.

Pode servir, ainda, para dar a dimensão do desafio, mas também das oportunidades colocadas à frente das casas legislativas, especialmente por intermédio das suas escolas, para o atendimento às necessidades e expectativas de uma “educação legislativa para todos”.

8 CONCLUSÃO

O raciocínio desenvolvido ao longo deste trabalho baseou-se no pressuposto de que o adequado exercício da democracia depende de determinadas capacidades e competências por parte de todos os agentes, tanto públicos quanto sociais, envolvidos nesse processo, e de que a educação, enquanto base para a obtenção e utilização de informações, é o instrumento hábil para o atendimento a tais requisitos.

E, mais, que, dentro de um contexto mais amplo de educação para a democracia, cuja responsabilidade deve ser dividida e compartilhada entre os diversos poderes e órgãos públicos, cabe ao parlamento a função de promover a educação legislativa, voltada para a disseminação de conhecimentos e reflexões decorrentes da atuação e dos interesses específicos desse Poder.

E, finalmente, que essa educação legislativa, por ser necessária a diferentes atores, tanto públicos quanto sociais, para o exercício de suas competências e responsabilidades na arena democrática, deve ser tornada disponível e acessível a todos, por intermédio das escolas do legislativo.

Compete a estas escolas, portanto, não apenas perceber a diversidade e a potencialidade de seus públicos e linhas de atuação, como identificar e compreender as características, peculiaridades e necessidades de cada um, com vistas à formulação de um projeto pedagógico adequado e eficaz.

Espera-se, com tudo isso, ter contribuído, de alguma maneira, para o resgate, a valorização e o reconhecimento dos poderes públicos e, em especial, do Poder Legislativo, em termos do adequado exercício de suas funções e expectativas em face da sociedade.

Espera-se, mais que isso, ter compartilhado e fortalecido a crença, que certamente move todos aqueles que militam na educação legislativa, de que, não apenas ainda é possível se fazer alguma coisa em prol da cidadania, da democracia e da vida em sociedade, como também, e

principalmente, que essa responsabilidade depende de todos e de cada um de nós.

Esse esforço pode, muitas vezes, parecer utópico e distante, mas, como nos ensina Galeano, ele, pelo menos, serve para nos manter caminhando...

REFERÊNCIAS

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

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano Guilherme dos (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Cap. 1, p. 23-83.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Belo Horizonte, 2006. Não publicado.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Org.). **A reforma política no Brasil**. Brasília: PNUD, 2006. v. 1, p. 17-33.

ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania: a experiência da Escola do Legislativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. 1997.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson Luis; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007. p. 47-79.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 set. 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 8.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CASTRO, Ruth Schmitz de. A função pedagógica do Parlamento: a reinvenção da paidéia para a reconstrução da ágora. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ESCOLAS DO LEGISLATIVO, 8, 2006, Florianópolis. **[Anais...]**. Não publicado.

CHAUÍ, Marilena. Estado de natureza, contrato civil, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. In: CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000. p. 220-223. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/filosofia/contratualistaschaui.html>>. Acesso em: 29 set. 2008.

COSSON, Rildo. **A missão pedagógica das escolas do legislativo**. Brasília, 2008. Não publicado.

COSSON, Rildo. Letramento político e Parlamento Jovem. In: POIETHOS: SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE POLÍTICA, ÉTICA E EDUCAÇÃO, 1, 2008, Campinas. **Anais...** Campinas, 2008. p. 137.

DAHL, Robert. A democracia poliárquica. In: DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. Cap. 3, p. 67-92.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=61>>. Acesso em: 30 set. 2008.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2008.

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

MANGUE, Denise Catarina Silva. **(In)formação, um caminho para a participação política?**: um estudo de caso sobre o Programa de Educação para a Cidadania da ALMG. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007. p. 15-45.

MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias. A educação como instrumento de interação no Poder Legislativo: a perspectiva da Escola do Legislativo da Assembléia de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ASSESSORAMENTO INSTITUCIONAL NO PODER LEGISLATIVO, 2, Brasília, 2007. **[Anais...]**. Não publicado.

MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias; PIMENTA, Ana Lúcia Neves; FARIA, Rinaldo de Moura. A informação jurídica como instrumento para o exercício da cidadania. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO, 19, Porto Alegre, 2000. **Anais...** Disponível em: <<http://dici.ibict.br/archive/00000686/01/T027.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2008.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MARTINS, Dayse Braga. O estado natural de Thomas Hobbes e a necessidade de uma instituição política e jurídica. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2117>>. Acesso em: 29 set. 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-193, fev. 2003.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3795>>. Acesso em: 30 set. 2008.

PILATTI, Adriano. A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v.9, n. 29, p. 28-48, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/direito/media/Pilatti_n29.pdf>. Acesso em: 01 out. 2008.

PRATA, Nilson Vidal. Informação e democracia deliberativa: a dimensão informacional do processo de elaboração participativa das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA, 2007, Belo Horizonte. **[Comunicações...]**. Disponível em: <www.almg.gov.br/eventos/legistica/pdf>. Acesso em: 1 jul. 2008.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder Legislativo: entre a assimetria informacional e o pluralismo cognitivo. **Legislação**, Lisboa, n. 45, p. 5-23, mar. 2007.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios constitucionais do Direito Parlamentar. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 173-191, jan./jun. 2004.

SANTIAGO, Daniela; RIBEIRO, Guilherme Wagner. A crise da representação política e a comunicação nos legislativos municipais: experiências inovadoras da Câmara Municipal de Montes Claros. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2007, Belo Horizonte. **[Anais...]**. Não publicado.

WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares. Apresentação. In: WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares. (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007. p. 7-12.