Organizadores
Cristiane Brum Bernardes
Fabiano Peruzzo Schwartz

Câmara dos Deputados

Comunicação, Educação e Democracia no Legislativo Brasileiro

relatos de pesquisa

Brasília, 2015

Comunicação, Educação e Democracia no Legislativo Brasileiro

Para esta edição, os Grupos de Pesquisa e Extensão (GPEs) produziram cinco estudos relacionados a comunicação, informação e cidadania.

O primeiro deles, "Comunicação política e qualidade da democracia: opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo", mostra que os baixos índices de confiança da população no Congresso Nacional são influenciados pela cobertura da mídia.

Em "Estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul" são analisadas as estratégias dos parlamentos de cinco países do Mercosul para interagir com os cidadãos pela internet.

Os dois textos na sequência tratam de letramento e formação política de jovens e adultos para o exercício da cidadania, "Educação para a democracia: desafios na prática da formação política de adolescentes" e "Produção legal e interpretação das leis".

"A produção de prova testemunhal no inquérito parlamentar e a autenticidade da informação" conclui a seleção propondo a elaboração de um modelo para verificar a autenticidade das informações obtidas em oitivas de CPIs.

Comunicação, Educação e Democracia no Legislativo Brasileiro

Mesa da Câmara dos Deputados
55ª Legislatura – 1ª Sessão Legislativa
2015 – 2019

Presidente **Eduardo Cunha**

1º Vice-Presidente **Waldir Maranhão**

2º Vice-Presidente **Giacobo**

1º Secretário **Beto Mansur**

2º Secretário **Felipe Bornier**

3ª Secretária **Mara Gabrilli**

4º Secretário **Alex Canziani**

Suplentes de Secretário

1º Suplente **Mandetta**

2º Suplente **Gilberto Nascimento**

3ª Suplente **Luiza Erundina**

4º Suplente **Ricardo Izar**

Diretor-Geral **Rômulo de Sousa Mesquita**

Secretário-Geral da Mesa **Silvio Avelino da Silva**

Organizadores
Cristiane Brum Bernardes
Fabiano Peruzzo Schwartz

Câmara dos Deputados

Comunicação, Educação e Democracia no Legislativo Brasileiro

Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília, 2015

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA
Diretora: Heloísa Helena S. C. Antunes

DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS
Diretora: Maria Madalena da Silva Carneiro

CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
Diretor: Paulo Antonio Lima Costa

COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO
Diretor: André Sathler Guimarães

Conselho Editorial
Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados, DF
Andre Luiz Marenco dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, RS
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, RJ
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília – UNB, DF
Maria Madalena da Silva Carneiro, Câmara dos Deputados, DF
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília – UNB, DF

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
editora@camara.leg.br

Projeto gráfico Giselle Sousa
Diagramação Daniela Barbosa
Revisão Francisco de Assis Diniz e Luzimar Gomes de Paiva

SÉRIE
Relatos de pesquisa
n. 6
Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Comunicação, educação e democracia no legislativo brasileiro / organizadores: Cristiane Brum Bernardes e Fabiano Peruzzo Schwartz. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. – (Série relatos de pesquisa ; n. 6)

Versão PDF.
Modo de acesso: http://www.camara.leg.br/editora
Disponível, também, em formato impresso.
ISBN 978-85-402-0436-2

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Poder legislativo, atividades, Brasil. I. Bernardes, Cristiane Brum, org. II. Schwartz, Fabiano Peruzzo, org. III. Série.

CDU 342.53(81)

ISBN 978-85-402-0435-5 (papel)
ISBN 978-85-402-0436-2 (PDF)

Sumário

Prefácio 7

Apresentação 13

Comunicação política e qualidade da democracia: opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo 19

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes, João Luiz Pereira Marciano, José Álvaro Moisés, Malena Rehbein Rodrigues, Manoel Roberto Seabra Pereira, Pedro Aquino Noleto Filho, Rejane Maria de Freitas Xavier, Thiago Lopes Carneiro

Estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul 65

Antonio Teixeira de Barros, Cristiane Brum Bernardes, Malena Rehbein Rodrigues

Educação para a democracia: desafios na prática da formação política de adolescentes 89

Humberto Dantas, Rildo Cosson, Rodrigo Estramanho de Almeida

Produção legal e interpretação das leis: o alfabetismo funcional como fator gerador de cidadania. 113

Nivaldo Adão Ferreira Júnior, Nilvia Caldeira Nunes

A produção de prova testemunhal no inquérito parlamentar e a autenticidade da informação 157
Tarciso Aparecido Higino de Carvalho, André Porto Ancona Lopez

Sobre os autores 181

Prefácio

Prefácio

No mundo todo, a democracia se apresenta como conjunto complexo de ideias, problemas e desafios. O ideal democrático da igual cidadania evoca direitos individuais, mas também autonomia coletiva. Faz parte dele a ideia de que os indivíduos consentem em viver sob as regras vigentes porque participam da sua construção. Mas isso se dá de maneira assimétrica e desigual. Embora a universalização do voto garanta o direito igual a um tipo de participação, a capacidade de exercer influência e de ter controle sobre o que se passa na esfera política permanece bastante diferente para os indivíduos. Essa diferença está relacionada às desigualdades sociais, que tornam a vivência da condição de cidadão muito variável para as pessoas, ainda que partilhem um mesmo contexto social.

No Brasil, em diferentes momentos históricos, essas assimetrias e desigualdades têm sido ingredientes do relativo isolamento da política em relação aos cidadãos. Têm sido, também, fatores que ajudam a explicar percepções, por parte desses, de que a democracia é limitada ou não é a forma política mais adequada para a busca de uma sociedade na qual sua dignidade como indivíduos e as noções de justiça com as quais operam sejam realizadas.

Um dos tópicos mais importantes para o entendimento de como se constrói esse ambiente político, com as frustrações que lhe são características, é a seletividade no acesso ao Estado e às carreiras políticas. Uma série de filtros faz com que o exercício da influência e a participação na política institucional variem. O acesso a recursos materiais é sem dúvida o principal entre esses

filtros: todos são cidadãos, mas o dinheiro aumenta as chances de fazer valer interesses junto ao Estado, assim como as chances de alguém candidatar-se e ser eleito. Não é o único filtro, como se sabe. Pessoas do sexo masculino e de cor branca têm tido, historicamente, maiores possibilidades de tomar parte ativamente da política e, com isso, de dar forma política a seus interesses. Nessa dinâmica tão complexa, colocam-se os dilemas relacionados à representação política – qual é a relação entre essa seletividade e a possibilidade de que diferentes grupos sociais sejam representados, nos seus interesses, por aqueles que ocupam cargos políticos? E como se define essa representação, isto é, quais as formas possíveis do contato entre representantes e representados e do controle destes sobre os primeiros?

O parlamento – no caso brasileiro, o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado – é um dos espaços mais importantes para a realização da democracia representativa, em diferentes sistemas políticos que preservam a representação democrática como sua espinha dorsal. Nele, cristalizam-se os problemas e dilemas mencionados, mas também se ativa o potencial de renovação, de representação efetiva de interesses sociais plurais e de resolução democrática dos conflitos.

Nesse quadro, a existência do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, que em 2013 iniciou seu Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo, vem somar-se de maneira relevante aos esforços sistemáticos de pesquisadoras e pesquisadores brasileiros vinculados a diferentes disciplinas e universidades para melhor compreender o funcionamento do Congresso, a relação entre o que lá se passa e outras dimensões e atores da sociedade. O curso tem procurado transcender a formação de técnicos habilitados para o enfrentamento do cotidiano de trabalho no legislativo e alcançar o desenvolvimento de profissionais capazes de refletir e produzir conhecimento sobre o ambiente em que circulam com familiaridade. O acesso dos alunos aos atores políticos e à dinâmica que se estabelece nesse espaço é, sem dúvida, um grande diferencial.

Este livro apresenta produtos de pesquisadoras e pesquisadores do Cefor, em diálogo com pesquisadores de outras instituições brasileiras. Como vem sendo visível nos trabalhos apresentados pelo grupo em livros, revistas acadêmicas e congressos científicos, as contribuições são muitas e de qualidade.

Os estudos aqui apresentados têm em comum a preocupação com os laços que existem – ou que poderiam ser acentuados – entre o Congresso e a sociedade, assim como com o aperfeiçoamento da dinâmica política interna a esse ambiente, levando em conta a complexidade das relações, os diferentes atores políticos e os desafios políticos e técnicos que se apresentam.

Por isso, participação, acesso a informação e educação política democrática se destacam como tópicos. Esses tópicos, nas diferentes pesquisas e da perspectiva das diferentes autoras e autores envolvidos nessa empreitada, trazem à cena modelos teóricos, propostas conceituais, dados e análises empíricas que poderão enriquecer outras pesquisas. É esse, parece-me, o propósito central da produção e divulgação de conhecimento: o diálogo com outros esforços que vão na mesma direção e a possibilidade de contribuir para a sedimentação do saber sobre questões relevantes para a vida em sociedade.

Nesse conjunto de contribuições, a questão em destaque é o funcionamento da nossa democracia, tópico fundamental e incontornável para estudiosos de diferentes disciplinas, especialmente para aqueles que entendem que do aperfeiçoamento e do aprofundamento da democracia depende a construção de uma sociedade mais justa.

Flávia Biroli

Brasília, 30 de junho de 2015.

Apresentação

Apresentação

Os artigos aqui reunidos discutem de forma aberta e envolvente os desafios do Legislativo como poder representativo. Foram escritos por servidores da Câmara dos Deputados preocupados em refletir sobre suas práticas profissionais e sobre a influência dos fenômenos informativos contemporâneos na ação política dos cidadãos e dos grupos que compõem a sociedade brasileira. São voltados aos temas: comunicação política, educação para a cidadania e desenvolvimento institucional da burocracia no Poder Legislativo, bem como aos aspectos gerais das casas legislativas.

O conjunto dos textos revela que são inúmeros os desafios do Legislativo na disseminação de informações sobre seus processos internos – o que inclui a elaboração de leis, a fiscalização dos demais poderes, além das complexidades e disputas envolvidas na representação política. Também alerta para o fato de que só um olhar contemporâneo, atento à realidade do povo brasileiro e das instituições, será capaz de efetivamente aproximar sociedade e Poder Legislativo, de forma a se construir uma agenda positiva de políticas públicas para o país.

O artigo de Gomes et al., "Comunicação política e qualidade da democracia: opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo", aborda alguns aspectos essenciais na relação da mídia com o campo político. Os autores explicam como é feita a cobertura jornalística sobre o Congresso Nacional e mostram a influência negativa do noticiário na confiança da população quanto

ao sistema de representação política, com consequências que se refletem na ação política dos cidadãos.

"Estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul", de Barros et al., analisa as estratégias que parlamentos de cinco países do Mercosul utilizam para aproximação com os cidadãos. A partir do levantamento dos *websites* das casas legislativas, o artigo mapeia mecanismos como *e-mails*, redes sociais e outros instrumentos de engajamento, demonstrando que Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela apresentam um modelo similar de interação, com oferta limitada de ferramentas, enquanto o Brasil diferencia-se dos demais pela abrangência e variedade de mecanismos.

A problemática da ação política contemporânea, especialmente os desafios referentes à mobilização e ao envolvimento político dos jovens, é o assunto do texto "Educação para a democracia: desafios na prática da formação política de adolescentes", de Dantas, Cosson e Almeida. A partir da análise dos processos educativos envolvidos em cursos de formação política apartidária destinados a adolescentes, os autores abordam o conceito do letramento político e sua relação com uma práxis mais cidadã.

"Produção legal e interpretação das leis", de Ferreira Júnior e Nunes, reflete sobre o grau de letramento de adultos alfabetizados. Para os autores, a dissociação entre a norma culta da língua portuguesa, a língua falada nas relações sociais e a língua utilizada pelo aparato estatal provoca a inabilidade de um indivíduo alfabetizado de ter a compreensão do texto lido, o que compromete a capacidade de exercício de direitos e deveres pelos cidadãos brasileiros.

Por fim, o objetivo proposto por Carvalho e Lopez no estudo "A produção de prova testemunhal no inquérito parlamentar e a autenticidade da informação" é a elaboração de um modelo teórico de autenticidade da informação, a partir dos estudos sobre a diplomática documentária e da observação das investigações das comissões parlamentares de inquérito da Câmara dos Deputados. Segundo os autores, a verificação da autenticidade de informações obtidas em oitivas realizadas por CPIs é necessária à qualidade das conclusões do inquérito, em muitas situações.

A finalidade desta publicação é ampliar o debate sobre a atuação do Legislativo no contexto social, temática ainda pouco visitada por pesquisas de natureza acadêmico-científica. De caráter empírico e teórico, as reflexões apresentadas pelos autores mostram como a disseminação de informações sobre o processo legislativo, seja pelas próprias instituições políticas, seja pelos atores sociais interessados em seus resultados, é essencial para o fortalecimento do sistema político representativo e, consequentemente, da própria democracia.

Boa leitura!

Cristiane Brum Bernardes
Fabiano Peruzzo Schwartz

Comunicação política e qualidade da democracia: opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo

Comunicação política e qualidade da democracia: opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo[1]

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes
João Luiz Pereira Marciano
José Álvaro Moisés
Malena Rehbein Rodrigues
Manoel Roberto Seabra Pereira
Pedro Aquino Noleto Filho
Rejane Maria de Freitas Xavier
Thiago Lopes Carneiro

Resumo: São debatidos os conceitos de confiança política e representação e os papeis das mídias de cobertura do Congresso Nacional. As pesquisas empíricas realizadas demonstram que os índices de confiança da população nas duas Casas do Congresso, em particular em relação à Câmara dos Deputados, são baixos, e que as notícias veiculadas a respeito da atuação destas instituições políticas são, em sua maioria, negativas. A fim de analisar esse fenômeno, foram realizados levantamentos junto aos visitantes do programa de visitação da Câmara dos Deputados, bem como foi feita uma comparação entre as notícias que tratavam sobre a atuação do legislativo nos anos de 1995, 2001, 2003 e 2005. Ainda, são apontados indicadores da representação parlamentar na Câmara a partir das três últimas eleições realizadas. Por fim, apresenta-se o conceito de autoeficácia cidadã.

Palavras-chave: confiança; democracia; representação legislativa; autoeficácia cidadã.

[1] Este texto está publicado também no *site* do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo: www.nupps.usp.br.

Introdução

O Congresso Nacional está entre as instituições de menor credibilidade entre os cidadãos brasileiros. A Câmara dos Deputados, por sua vez, é a Casa pior avaliada, conforme se pode ver, por exemplo, em Moisés (2006). Partindo-se desta problemática, tendo em vista o tratamento que o Congresso Nacional e, em especial, a Câmara dos Deputados recebem da mídia privada que oferece a cobertura de ambas as Casas, procurou-se analisar a qualidade da democracia, especialmente a adesão social ao Poder Legislativo, a partir das seguintes áreas:

a. em primeiro lugar, a chamada *opinião pública*, em especial quanto à *confiança* na instituição parlamentar – e, ainda, as opiniões de grupos específicos, em especial as pessoas que visitam a Câmara espontaneamente (turismo cívico), as quais foram objeto de pesquisa específica.

b. em segundo lugar, a *mídia privada*, cujo viés negativo na cobertura noticiosa e interpretativa das atividades do Congresso Nacional e dos parlamentares tende a realimentar uma cultura política que, por tradição, deprecia a instituição congressual, com efeitos negativos sobre a confiança na instituição e, consequentemente, sobre a qualidade da democracia;

c. em terceiro lugar, faz-se um levantamento acerca da questão da *representação* obtida pelo eleitorado junto à Câmara dos Deputados, avaliando-se as condicionantes eleitorais relacionadas aos parlamentares escolhidos nas três últimas eleições, em especial a de 2010;

d. apresenta-se, para estudos futuros, o conceito de autoeficácia cidadã, buscando-se associar os conceitos anteriormente apresentados e as ciências cognitivas, em especial a psicologia, como forma de identificar univocamente as iniciativas adotadas pelos sujeitos no sentido de influenciar o processo político.

Contextualização

A estabilidade da democracia brasileira parece ter deixado o foco do debate da ciência política depois de 25 anos de regime democrático ininterrupto. Desde a eleição direta do primeiro presidente civil após 20 anos de regime militar, o Brasil deixou o rol das democracias "instáveis" para ser hoje considerado não só um país democrático pela Freedom House,[2] mas também a terceira maior democracia do mundo em número de eleitores. Paradoxlmente, neste mesmo período, sete entre dez brasileiros, em média, desconfiam do Congresso Nacional (HENRIQUE, 2009). A queda dos índices de confiança nas instituições legislativas não é prerrogativa brasileira. É fenômeno democrático atingindo poliarquias modelares e jovens democracias. O ceticismo em relação às instituições democráticas centrais, no entanto, é visto com preocupação pela literatura culturalista,[3] por suas consequências para a formação do capital social – principal elo entre a confiança e a qualidade da democracia (PUTNAM, 1993, 1995), e para participação cidadã, fundamental para um regime que se pretende responsivo (DAHL, 1977; DIAMOND, MORLINO, 2005). Na abordagem culturalista, o conhecimento do papel institucional, assim como o estabelecimento de laços afetivos com as instituições importam para a formação de uma cultura cívica e, por essa via, para a qualidade do regime. Nesta perspectiva, as orientações reveladoras da cultura política, por sua vez, são "captadas" por *surveys* entre os cidadãos (ALMOND; VERBA, 1963, p. 13). A pesquisa entre os visitantes do Congresso Nacional ancora-se, portanto, nessa literatura.

[2] O Brasil tem índice 2 de Direitos Civis e de Liberdade Civil, em uma escala decrescente de 7 a 1. Disponível em: http://www.freedomhouse.org/regions/americas. Acesso em: 23 set. 2012.

[3] Tendo como obra seminal *Cultura cívica* de Almond e Verba (1963).

Programa de visitas monitoradas ao Congresso Nacional

O "Visite o Congresso" é um programa de visitas monitoradas ao Palácio do Congresso Nacional que atende mais de 160 mil pessoas anualmente (2009).[4] As visitas partem do Salão Negro do Congresso Nacional, de meia em meia hora, das 9h30 às 17h, todos os dias, inclusive aos fins de semana. Fruto de uma parceria entre as equipes de Relações Públicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o programa atende turistas estrangeiros, brasileiros, estudantes de todos os níveis de ensino, além de grupos organizados. O contingente de visitantes ao Congresso Nacional é crescente. Mais de 135 mil pessoas participaram do programa "Visite o Congresso" em 2004, número que subiu para 145.208 em 2005 – ano marcado por recordes em reprovação ao desempenho dos parlamentares na esteira da divulgação do escândalo do mensalão (HENRIQUE, 2010b) –, chegando a 177.632 visitantes em 2009, sendo julho, janeiro e dezembro os três meses de maior movimento. O número de visitantes é bem distribuído entre dias de semana e finais de semana (52% e 48%, respectivamente). A maior parte do público (quase 80%) é composta por turistas brasileiros, chamados de visitantes espontâneos, porque acorrem ao Congresso Nacional com o objetivo de conhecer a instituição sem propósito específico. Em segundo lugar, aparecem os estudantes, com 15%. Os percentuais oscilam durante os meses do ano, dependendo do calendário escolar. O turista estrangeiro representa o terceiro grupo, com menos de 5%. Entre as instituições atendidas, 88% são de ensino, sendo 45% de ensino fundamental, 16% de ensino médio e 27% de ensino superior. Os grupos organizados nacionais e estrangeiros correspondem a 12%.

Metodologia da pesquisa e amostra

A pesquisa foi aplicada diariamente, no Salão Negro, local de onde partem os grupos monitorados. Os questionários foram dispostos em *display* de acrílico.

[4] Os números referem-se aos dados fornecidos pela Coordenação de Relações Públicas da Câmara dos Deputados utilizados como base para o *survey*, em 2009.

Os monitores abordavam os visitantes antes ou depois da visita e explicavam que se tratava de uma pesquisa acadêmica de adesão espontânea. Os questionários podiam ser respondidos antes ou depois da visita. Para garantir a isenção dos dados, o visitante era convidado a responder ao questionário anônimo, sem qualquer ajuda. Quando solicitado, o monitor podia atuar como ledor, no caso de visitantes analfabetos ou com baixa escolaridade, desde que sem acompanhante apto para tanto. Inicialmente, foram aplicados questionários exploratórios com perguntas abertas, que depois foram especificados com as alternativas mais frequentes entre os visitantes. Foram testadas 11 versões de questionários até a versão final, com 34 questões, em sua maioria, perguntas de múltipla escolha. Para facilitar a análise comparada, usaram-se perguntas e categorias idênticas ou próximas às das pesquisas "A desconfiança em instituições democráticas" (MOISÉS, 2006) e do Datafolha.

A aplicação em campo ocorreu entre outubro de 2009 e janeiro de 2010. Só cidadãos brasileiros acima de 16 anos, ou seja, aptos ao voto, podiam responder aos questionários. As respostas eram individuais e restritas a apenas um visitante por unidade familiar. Aleatoriamente, foram aplicados 221 questionários antes da visita e 211 questionários depois da visita, o que também garantiu amostras praticamente paritárias: (51,16%) e (48,84%), respectivamente. Trinta e seis por cento das repostas foram obtidas em dias úteis e 64% nos fins de semana. Embora a distribuição dos visitantes entre os dias úteis e finais de semana seja homogênea, o turista espontâneo é maioria nos fins de semana. O afluxo de turistas espontâneos também costuma ser maior à tarde. O turismo (76,4%) e a curiosidade (33,8%) foram apontados como a principal razão da visita. No entanto, 19,4% dos entrevistados apontaram a motivação cívica e 11,6%, o desejo de conhecer os parlamentares como razões para escolher a visita ao Congresso Nacional com objetivo de lazer. Apenas 3% dos entrevistados disseram estar ali porque tinham outro compromisso no Congresso Nacional. Sendo assim, a metodologia conseguiu entrevistar aquele que espontaneamente procura conhecer as dependências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como atividade de lazer.

As mulheres corresponderam a 46% dos entrevistados contra 54% de homens. Com relação à faixa etária, 57% da amostra tinham até 34 anos. Todos os percentuais dos indicadores sociodemográficos restringem-se às respostas válidas. Mais de 70% têm pelo menos ensino superior, mesmo que incompleto. A amostra é preponderantemente de alta renda: 63% dos entrevistados ganham mais de cinco salários mínimos, sendo que desses, metade tem renda superior a 10 salários mínimos. A maior parte dos entrevistados mora em capitais e regiões metropolitanas (70%). Vinte e três por cento dos entrevistados vieram do próprio Distrito Federal, seguido do Estado de São Paulo (17%) e do Rio de Janeiro (9%). Mais de 80% estão na População Economicamente Ativa (PEA).[5]

Principais resultados da pesquisa

Enquanto a confiança horizontal é estabelecida entre indivíduos percebidos como iguais, a confiança vertical e, em particular, a política, forma-se em relações assimétricas[6] entre pessoas e instituições ou entre pessoas e representantes, sejam eles simbólicos – *standing for representation* (PITKIN, 1967) –, sejam mandatários (por exemplo parlamentares), aumentando a multidimensionalidade do fenômeno (HENRIQUE, 2009). Logo, enquanto a confiança horizontal depende da interação e da reciprocidade, a confiança vertical remete mais à segurança. Dessa forma, confiar em instituições implica em saber que suas regras, valores e normas são compartilhados e obedecidos pelos seus operadores. Implica também em acompanhar a informação sobre o desempenho deles. Mais do que ao relacionamento, a confiança política está, portanto, intimamente ligada à confiabilidade da instituição e à credibilidade dos seus agentes, mensurada pela opinião declinada em *surveys*.[7] Nesta perspectiva, portanto, é fundamental que o cidadão saiba o papel institucional e de seus

[5] A PEA corresponde ao "potencial mão de obra". Exclui, portanto, as pessoas incapacitadas para o trabalho, os desempregados há mais de um ano (desalentados), os estudantes e as donas de casa.

[6] Para uma melhor compreensão da terminologia, cf. Henrique (2009, p. 38-40).

[7] Para uma discussão sobre a precisão dos conceitos cf. Henrique (2009).

atores para que melhor possa avaliar o desempenho. De acordo com a pesquisa, a principal função do Congresso Nacional percebida pelo visitante é legislar (80%), seguida da representação (50,2%), e de fórum de debate (40,3%), como pode ser visto na tabela 1. Importante lembrar que o questionário permitia respostas múltiplas, por isso os percentuais ultrapassam cem por cento.

Tabela 1 – Finalidade do Congresso Nacional (out. 2009/jan. 2010)

Categoria	%
Fazer leis	79,9
Representar	50,2
Debater	40,3
Fiscalizar	18,1
Governar	5,3
Ajudar os necessitados	3,7
Não opinião	3,3

Fonte: elaboração dos autores.

Da mesma forma, o visitante percebe que legislar é a principal função dos parlamentares (81,3%), sem esquecer a representação (46,8%). A função de "despachante" (ajudar a resolver problemas em órgãos públicos) também é apontada por 11,8%, como pode ser visto na tabela 2. Entre as "outras obrigações" percebidas (6%), a questão da ética, do combate à corrupção aparece em 25% das respostas (tabela 2).

Tabela 2 – Obrigação dos deputados e senadores (out. 2009/jan. 2010)

Afirmação	%
Discutir aprovar projetos de lei	81,30
Representar o eleitorado	46,80
Ajudar a resolver problemas em órgãos públicos	11,80
Fazer obras em seu estado	5,60
Dar dinheiro/ajudar pessoas necessitadas	2,10

Afirmação	%
Ajudar eleitores a conseguir um emprego	2,50
Outros	6,05
Não opinião	2,80

Fonte: elaboração dos autores.

A pesquisa replicou a pergunta do Datafolha que avalia o desempenho dos parlamentares. Conforme esperado, a maior parte dos visitantes (51,2%) não está contente com o trabalho desenvolvido pelos representantes. Em consonância com o apontado pela literatura, são os mais escolarizados aqueles que mais reprovam o desempenho dos parlamentares, como pode ser conferido na tabela 3.

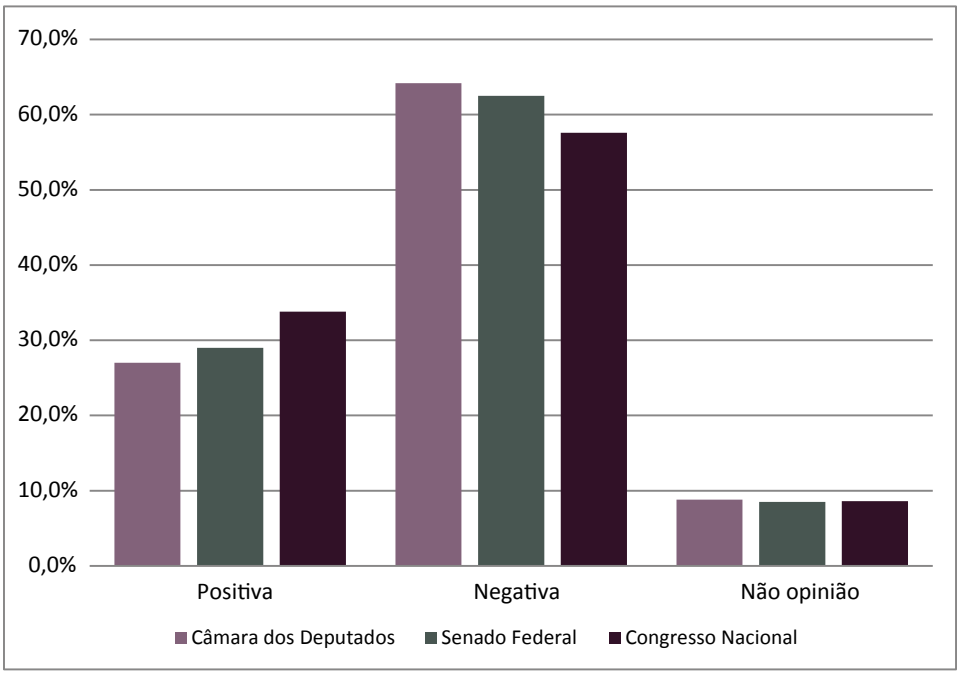
Tabela 3 – Avaliação do desempenho dos parlamentares (%) por escolaridade (out. 2009/jan. 2010)

Escolaridade	Positivo	Regular	Negativo	Não sei	Não respondeu
Fundamental	28,6	57,5	14,3	0,0	0,0
Médio	10,7	47,6	36,9	4,8	0,0
Superior	7,3	32,7	55,2	4,2	0,6
Pós-graduação	4,1	33,3	60,2	1,6	0,8

Fonte: elaboração dos autores.

Da mesma forma, a confiança nas duas casas do Congresso Nacional é compatível com os índices encontrados em outros institutos: em torno de 30% (HENRIQUE, 2009a).

Figura 1 – Confiança no Congresso Nacional (out. 2009/jan. 2010)



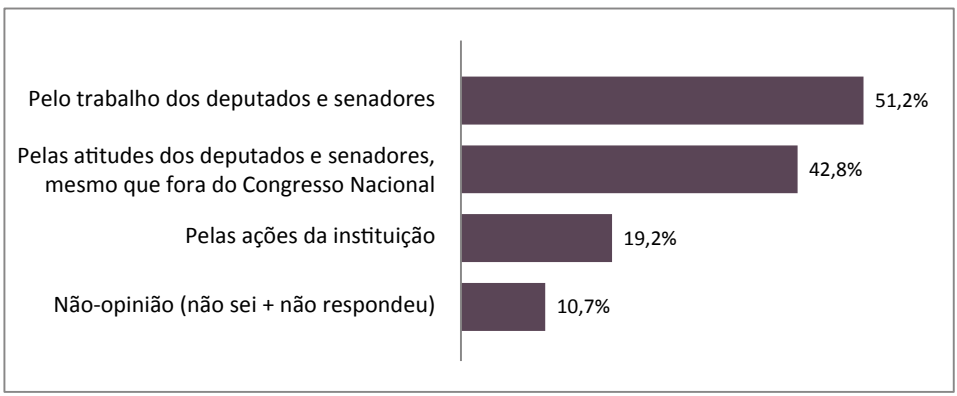
Elaboração: Ana Lúcia Henrique.

Também conforme mostra a figura 1, a desconfiança é um pouco maior com relação à Câmara dos Deputados (65,5%), do que com relação ao Senado Federal (62,5%). A confiança na instituição Congresso Nacional, como um todo, é ligeiramente maior: 33,8%, embora os índices sejam bastante compatíveis. Ao que tudo indica o visitante não diferencia muito bem a confiança depositada nas diferentes casas do Congresso Nacional, percebido como um todo. A percepção do cidadão que visita o Congresso Nacional não parece muito diferente daquela da população, pelo menos no que concerne à avaliação de desempenho e à confiança.

Algumas considerações

A confiança social e em instituições centrais para a democracia é considerada valor fundamental para a estabilidade, legitimidade e qualidade do regime, por sua influência na participação cidadã há pelo menos cinquenta anos (HENRIQUE, 2010a). A relação difere, no entanto. A confiança pessoal advém do relacionamento e da reciprocidade, enquanto a confiança em instituições decorre da aprovação do desempenho destas. No caso do Congresso Nacional, avalia-se a instituição pelo trabalho dos parlamentares, constantemente envolvidos em denúncias de corrupção e escândalos reforçados pelo viés anti-institucional da cobertura da mídia, o que deteriora a imagem do Parlamento, refletida na percepção do cidadão (PORTO, 1996). Ocorre que, também no que concerne à democracia, a qualidade é avaliada a partir do processo de produção, do conteúdo e do resultado (DIAMOND; MORLINO, 2005). A confiança no Congresso Nacional, portanto, não parece decorrer somente de uma reflexão racional sobre o papel esperado *vis-à-vis* o desempenho real da instituição e de seus atores (HENRIQUE, 2010; 2011). Para investigar essa suspeita, a pesquisa procurou agregar uma perspectiva nova aos *surveys* introduzindo a pergunta "como o(a) senhor(a) avalia o desempenho do Congresso Nacional? (cf. figura 2)

Figura 2 – Como avalia o desempenho do Congresso Nacional (out. 2009/ jan. 2010)



Fonte: elaboração dos autores.

De fato, a maioria dos entrevistados avalia o desempenho institucional pelo trabalho dos deputados e senadores (51,2%), mas as atitudes dos deputados e senadores, mesmo que fora do ambiente de trabalho, importam – e muito – nesta avaliação (42,8%), o que confirma a suspeita de relação de confiança híbrida: horizontal e vertical. Esse é um achado importante da pesquisa, que deve ser melhor investigado. A mesma pergunta trouxe ainda outra descoberta relevante: 19,2% dos entrevistados citaram as ações institucionais como fonte de avaliação de desempenho. Em resumo, a instituição que dá suporte ao trabalho parlamentar também é de alguma forma percebida. Essa é uma perspectiva que não pode ser desprezada pela academia, tampouco pela administração.

A pesquisa abre nova perspectiva até então pouco explorada pela ciência política: o estudo dos programas de visitação às assembleias (*legislatures*) como instrumentos de educação para a democracia. De acordo com os resultados do *survey*, as orientações dos visitantes não diferem muito das do cidadão em geral, mas os programas de visitação podem, mesmo que especificamente, ajudar a modificar a percepção do desempenho institucional e, por esta via, aumentar a confiança no Congresso Nacional – uma das instituições centrais para o bom funcionamento do regime.

Uma análise sobre imprensa e qualidade da democracia

Contextualização

Para entender como a mídia relacionam com a democracia, utilizamos o conceito de *embedded democracy*,[8] de Bülmann, Merkel e Wessels (2007), segundo o qual democracias constitucionais são compostas por cinco regimes parciais: direitos civis; liberdade política; *accountability* horizontal (fiscalização e responsabilização inter-poderes); poder efetivo para governar; e regime eleitoral

[8] Preferimos deixar o termo em inglês porque não há tradução que expresse o sentido amplo da palavra, que seria uma inter-relação entre componentes da democracia. A melhor seria "democracia encaixada".

democrático, que por sua vez estão ligados a esferas externas responsáveis pela viabilização de condições para essas democracias, dentre elas, a mídia. Se esses regimes parciais não são mutuamente *embedded*, internamente ou externamente, há a criação do que se chama de *defective democracies*, espécies de subtipos de democracia que não são necessariamente transitórios. Ao contrário, podem se estabelecer da forma como estão.

De acordo com Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 21), a globalização e a transformação da sociedade civil, por meio da comercialização da mídia e da midiatização da política, mudaram as esferas externas da democracia, bem como seu funcionamento interno. Eles são hoje os maiores desafios das democracias contemporâneas e influenciam a qualidade delas ao afetar os regimes parciais de uma *embedded democracy*. Como? Os três autores respondem apontando quatro funções democráticas a serem desempenhadas pelos mídia: a) promover um fórum de discussões de diversas e/ou conflitantes ideias; b) dar voz à opinião pública; c) servir como olhos e ouvidos dos cidadãos para observar a cena política e a performance de seus atores; d) e atuar como cão-de-guarda que late alto quando encontra mau-comportamento, corrupção e abusos de poder nos corredores do governo.

Às funções apontadas acima adicionamos outras três complementares. É que o conceito de democracia de Bülmann, Merkel e Wessels (2007), e seus regimes parciais, apresenta-se quase como uma derivação do conceito de poliarquia, de Dahl (1989), que também supõe a relação entre fatores essenciais para uma democracia. Para Dahl (1989, p. 221, 222, 233), dois pressupostos para o bom funcionamento da poliarquia seriam a necessidade de liberdade de expressão e também de fontes alternativas de informação, que são dominadas pelo Estado ou por grupos específicos, ao lado de eleições justas e livres, sufrágio inclusivo, direito de concorrer ao governo e autonomia de associação. Esses dois pressupostos seriam necessários para cumprir um dos critérios da democracia relativo à possibilidade de controle da agenda pelo público, e à formulação, apresentação e consideração das preferências dos cidadãos (DAHL, 1971; 1989, p. 222). Acrescentamos às funções já apontadas acima, outras três: e) propiciar encontro e conhecimento entre *demos* e instituições democráticas; f) propi-

ciar a formulação de decisões coletivas. Na verdade, trata-se de um desdobramento, ou detalhamento, das próprias funções já mencionadas; g) legitimação democrática (crença de que as instituições são as melhores para a sociedade). Lipset e Schneider (apud PORTO, 1996) vão chamar atenção para o fato de que a avaliação da população acerca do sistema político tem caráter subjetivo, baseada fundamentalmente no que é veiculado pela mídia.

Todas as funções enumeradas estão relacionadas aos regimes parciais do conceito básico de *embedded democracy*. Para entender como isso acontece de fato basta relacionar essas funções aos regimes parciais. A mídia, como instituição,[9] teriam relação, por exemplo, com a *accountability* horizontal, ou seja, para uma relação equilibrada e fiscalizatória entre poderes, ao expor suas atividades e abusos de direitos civis e políticos; e para a formação de uma esfera pública plural, meio em que os direitos políticos são exercidos, o que fornece suporte e, consequentemente, legitimidade à democracia. De maneira resumida: funções *a*, *b*, *d* e *f* estão relacionadas aos direitos políticos, pois possibilitam acesso às demandas da sociedade; funções *c*, *d* e *e* à *accountability* horizontal, já que pretendem supervisionar e fiscalizar os poderes; funções *c*, *d*, *e*, *f* e *g* ao sistema eleitoral e ao poder efetivo de governar, já que influenciam escolhas eleitorais, por parte dos cidadãos, e do governo, quanto à agenda política a seguir. Que efeitos poderiam prejudicar essas funções? Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 23) argumentam que se a mídia não refletirem ou informarem adequadamente sobre os processos e performances políticos, podem prejudicar a função *c*. Se só derem voz aos atores que se encaixem em critérios mediáticos, prejudicam as funções *a* e *b*. Além disso, se exagerarem nas críticas generalizadas aos políticos, estimulam uma crise de legitimidade política e cinismo entre o público.

[9] Entendemos a mídia como instituição (COOK, 1998, p. 84). Aplicando o conceito do novo institucionalismo, o autor argumenta que a mídia possuem os três atributos necessários para serem considerados instituições sociais: padrões de comportamento e funcionamento comuns, rotinas e suposições que sobrevivem para além do limite de espaço e tempo.

Lacuna empírica

Com base nessas suposições normativas, dizem Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 22, 23), a contribuição da mídia para a democracia é geralmente muito criticada, ainda que com vereditos que careçam de suporte empírico:

> The fear that the media are increasingly hampering instead of fostering democracy is mainly due to the process of growing media commercialization and mediatization.

Não só pelos interesses mercadológicos, mas pela desqualificação institucional que frequentemente é feita via imprensa. Para a avaliação empírica desta seção foram catalogadas, lidas e categorizadas 1.768 notícias dos jornais *Folha de S.Paulo, Estado de S. Paulo* e *O Globo*, nos anos de 1995, 2001, 2003 e 2005.[10] Foram selecionadas notícias das duas primeiras semanas de maio, com exceção do ano de 2005, do qual foram selecionadas as notícias das duas últimas semanas, para que pudesse ser contemplado o início do escândalo do mensalão.[11] Isso porque os períodos foram escolhidos de forma a abranger tanto tempos de cobertura "calma", como inícios de governo (1995 e 2003), quanto de crise dos governos FHC e Lula (2001 e 2005), respectivamente apagão energético e violação do painel eletrônico no Senado[12] e mensalão. O mês de maio se justifica porque o ano legislativo já se encontra em pleno funcionamento nesse período. Foram avaliados os jornais de 4ª a 6ª feira, já que de terça a quinta acontecem mais coisas no cenário político nacional em função da agenda legislativa. Isso significa um total de 72 exemplares de jornal ou, mais especificamente, o primeiro caderno de cada um e a parte de economia, onde estão localizadas as notícias de

[10] Todos esses dados e as avaliações deles a seguir fazem parte da tese de doutorado de Malena Rehbein Rodrigues (*O papel da imprensa na qualidade democrática: uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais*), produzida juntamente com esse GPE, e defendida em janeiro de 2011, mediante convênio entre Cefor e Iuperj.

[11] A crise do mensalão, apesar de ter ganhado essa alcunha somente em junho de 2005, começou a delinear-se em maio, com uma matéria sobre corrupção nos Correios, veiculada pela revista *Veja*. Um funcionário da empresa aparece, em gravação, recebendo propina, em nome do PTB.

[12] O escândalo da violação do painel eletrônico do Senado começou com uma conversa do senador Antonio Carlos Magalhães com procuradores da União, gravada por um deles e divulgada pela revista *IstoÉ*. O painel foi violado na votação da cassação do senador Luiz Estevão, em 20 de junho de 2000, que deveria ser secreta.

política nacional. As notícias foram catalogadas segundo valências e categorias. As valências, aqui entendidas como parâmetros para mensurar o grau de positividade, negatividade e neutralidade de uma mensagem em relação aos poderes em estudo, foram divididas da seguinte forma: positivas, quando favorecem as instituições/atores; negativas desfavorecem instituições e atores; neutras, quando não favorecem, nem desfavorecem ou quando favorecem e desfavorecem ao mesmo tempo, sem que haja sobreposição de informações. (JORGE, 2003)

O que se observa pelas páginas dos jornais estudados

Iniciou-se a análise pela valência dos títulos dos jornais, que tentam traduzir uma possível projeção de imagem positiva, negativa ou neutra de cada poder. Comparando as notícias sobre Executivo e Legislativo, na tabela 4, há certa estabilidade na avaliação negativa do Legislativo ao longo dos anos, diferente do que acontece com o Executivo, cuja negatividade cresce mais em função de situações. Considerando o total de notícias sobre política nacional, na mesma tabela, tem-se que o percentual de positivas sobre o Executivo é quase o dobro em relação ao do Legislativo (com exceção de 1995, em razão das reformas constitucionais); a diferença decresce um pouco nas notícias negativas e aumenta novamente em relação às neutras.

Tabela 4 – Valências de cada poder ao longo dos períodos selecionados, em *O Estado*, *Folha* e *O Globo* (%)

		1995	2001	2003	2005	%n
Executivo	Positivas	20	5	18	9	15
	Negativas	19	33	14	40	27
	Neutras	62	63	68	51	58
Legislativo	Positivas	25	2	4	3	8
	Negativas	22	34	20	30	27
	Neutras	54	63	76	67	65

Fonte: banco de dados de produção própria.

Na tabela 5 verifica-se um percentual de negativas praticamente idêntico entre os poderes – lembrando que as diferenças se dão nos períodos de avaliação negativa de cada um –, mas um percentual de notícias positivas maior (6 pontos percentuais) para o Executivo. Tem-se também 7 pontos percentuais a mais de neutras para o Legislativo que, longe de significar mais neutralidade, na verdade, representa o valor de positivas menor para este poder.

Tabela 5 – Percentual de notícias positivas, negativas e neutras em relação ao total dos Poderes Executivo e Legislativo juntos (a) e ao total de cada poder separadamente (b), nos jornais e períodos selecionados

	a) %Total Executivo + Legislativo*			b) %Poder**			
	%Positivo	%Negativo	%Neutro	%Positivo	%Negativo	%Neutro	Total
Executivo	9	17	36	15	27	58	100 n=1.165
Legislativo	8	10	24	8	27	65	100 n=692
Total	**18**	**27**	**61**				**n=1.857**

*%Total Executivo+Legislativo = percentual de cada valência em relação ao total de notícias selecionadas dos dois poderes.
**% Poder = percentual das valências em relação somente às notícias de cada poder.
Fonte: banco de dados de produção própria.

Enquanto o número de notícias sobre o Executivo cresceu considerando os períodos selecionados, o de notícias sobre o Legislativo aumentou em 2001 e depois caiu. Isso pode refletir a importância que se dá ao Executivo em detrimento do Legislativo, sem contar que o número de notícias sobre o Executivo já é, em si, maior: 63% de todos os títulos são sobre aquele poder, enquanto 37% são sobre o Legislativo. No caso das notícias positivas, percebe-se que em todos os temas elas acontecem em menor número, o que reflete um fator importante do universo profissional do jornalismo: a isenção. Notícias positivas parecem sempre sugerir um engajamento do repórter ou do veículo, ou jornalismo "chapa-branca".

Do total de notícias avaliadas,[13] tem-se que a grande maioria (474 ou 26%) é sobre a Presidência da República, seguida por outras instâncias do Executivo. No caso do Legislativo, se for considerado o total, há mais notícias sobre o Senado, em razão do escândalo do painel eletrônico, em 2001. Mas esse número seria diferente se considerado ano a ano. Em 1995, tem-se 43 pontos percentuais a mais de notícias sobre a Câmara; 16, em 2003; e 8, em 2005. Somente em 2001 é que há 56 pontos percentuais a mais de notícias sobre o Senado, em função do painel eletrônico, o que tem impacto no total geral de notícias sobre a instituição. De qualquer forma, a conclusão é a grande preponderância de notícias sobre a Presidência da República, o que revela a preferência por notícias do Executivo e o declínio de notícias sobre o Legislativo, algo que acontece também na Europa e nos Estados Unidos (JORGE, 2003). Para se ter uma visão mais qualitativa ou tentar dar peso às porcentagens descobertas, usou-se o mesmo critério dos jornais: a ocorrência das notícias na primeira página.

Tabela 6 – Avaliação das diferentes instituições dos Poderes Legislativo e Executivo nos períodos e jornais selecionados (%)

	Positivo	Negativo	Neutro	Total
Presidência	3	36	51	26
Ministérios	17	18	65	18
Executivo (outros órgãos)	9	23	68	20
Congresso Nacional	5	11	66	8
Câmara	14	23	63	11
Senado	3	29	68	12
Legislativo (outros)	9	35	55	5

*N = 1.827
Fonte: banco de dados de produção própria.

[13] Embora o total de notícias avaliadas seja de 1768, o total na tabela é maior porque algumas notícias tiveram de ser contadas duas vezes por afetarem igualmente os dois poderes.

As notícias sobre Executivo/Legislativo na primeira página, por valências

Observa-se, na tabela 7, que embora o percentual de notícias neutras seja maior do que de positivas e negativas, há preferência por negativas na primeira página. Isso porque o percentual de notícias com títulos negativos é o único que cresce, quando considerada a ocorrência em manchete, em relação ao percentual geral de notícias negativas sobre o poder (9 pontos percentuais para o Executivo e 7 pontos percentuais para o Legislativo). Percebe-se que aqui também aparece uma preferência por notícias positivas sobre o Executivo (10%) na primeira página, em relação às positivas sobre o Legislativo (8%). Esse resultado ajuda a perceber que, se primeira página for considerada uma bússola de atenção a ser dada pelo leitor, pode-se dizer que as notícias negativas mereceriam maior atenção dos leitores.

Tabela 7 – Percentual de notícias positivas (+), negativas (-) e neutras (0) do Executivo e do Legislativo na primeira página, totalizando os anos de 1995, 2001, 2003 e 2005 (%)

	% Geral*	% Primeira página*
Executivo +	13	10
Executivo –	27	36
Executivo 0	60	54
Legislativo +	8	8
Legislativo –	27	34
Legislativo 0	65	59

*N para o Executivo = 1.165; *N para o Legislativo = 692; *% Geral = percentual de notícias com determinada valência do poder em questão; *% Primeira página = percentual de notícias sobre o poder, com determinada valência, na primeira página.
Fonte: banco de dados de produção própria.

Os locais mais cobertos pelos jornais nacionais nos dois poderes

Note-se na tabela 8, primeiramente, a importância do item "administração/processo legislativo" que, como já explicado no início da seção, concentra tudo que não pode ser inserido nos outros itens, mas que faz parte do dia a dia de trabalho dos poderes e, por isso, também não se encaixa em "outros". Ao se pensar que isso reúne notícias de diferentes segmentos, a importância da instância específica "bastidores", segundo colocado, cresce muito. Lembrando que se consideram bastidores notícias sobre conversas a portas fechadas, ou reservadas, declarações em *off*, especulações acerca de fatos, etc.

Tabela 8 – Ocorrência de notícias segundo diferentes níveis dentro do Executivo e do Legislativo, nos jornais e períodos selecionados (%)

	% Geral	% Primeira página
Administração/processo legislativo	44	39
Bastidores	17	23
Outros	14	17
Partidos	8	7
Plenário	5	5
Comissões permanentes	5	2
Secretarias	3	3
Conselho de Ética	2	4
Comissões especiais	1	1
CPIs	1	0,2
Com. Leg. Participativa	0	0
Total	**100**	**100**

*As porcentagens desta tabela foram arredondadas, com exceção das inferiores a 0,5.
Fonte: banco de dados de produção própria.

As notícias sobre partidos estão em quarto lugar; do Plenário, em quinto; das comissões permanentes, em sexto;[14] das secretarias em sétimo; seguidas pelo Conselho de Ética, pelas comissões especiais, CPIs e pela Comissão de Legislação Participativa (criada em 2002), que não teve nenhuma notícia, apesar de ser a única onde a sociedade civil pode apresentar formal e diretamente sugestões que, se aprovadas, transformam-se em projetos de lei. As CPIs aparecem com percentual baixo porque as notícias eram mais sobre a possibilidade de CPIs do que sobre CPIs em existência[15]. Isso porque a simples criação de CPIs gera fatos políticos concretos, às vezes mais polêmicos que o desfecho dos trabalhos das comissões que chegam a ser instaladas. Interessante observar que o percentual dos quatro primeiros itens é bem maior do que o do restante. Ou seja, pouco se fala sobre as comissões em geral, onde o debate sobre os projetos realmente acontece e, não menos importante, a tempo de sofrer interferência da sociedade civil. Discursos e debates não rendem notícias, a não ser em ocasiões bem específicas (GOMES, 2004). Por isso, dificilmente o trabalho de comissões terá muito espaço na grande imprensa. Ainda no que diz respeito às comissões e audiências públicas nelas realizadas, geralmente são cobertas quando há alguém do Executivo para dar um depoimento sobre fatos polêmicos. Ou seja, na verdade o interesse é em cobrir algo do Executivo que, por ser menos aberto à cobertura do que o Legislativo, leva os repórteres a aproveitarem quaisquer ocasiões onde possam entrevistar as autoridades.

A incidência na primeira página dos locais mais cobertos

Voltando à tabela 8 e observando agora a incidência das notícias na primeira página, vê-se que aí sim aparece a priorização dos bastidores, responsáveis por 17% das notícias, e por 23% das chamadas na primeira página. O primeiro colocado "Administração/processo Legislativo" tem seu percentual diminuído de

[14] Vale ressaltar aqui que as comissões permanentes só aparecem com boa porcentagem por causa das reformas constitucionais de 1995, que passavam por elas. Fora isso, nos outros anos, a cobertura delas é bem menor.

[15] Segundo banco de dados de 2008, cedido por Argelina Figueiredo, e dados veiculados pela imprensa, havia, nos períodos estudados, uma CPI em maio de 2005, na Câmara dos Deputados e uma CPMI, no Congresso Nacional, em 2005). Tanto a CPI da Corrupção quanto a CPMI dos Correios, citadas nas matérias, ainda estavam em discussão. A primeira não aconteceu e a segunda foi instalada.

44% para 39%. Se desconsiderada a instância "outros", o primeiro item que aparece com percentual maior são os "partidos", com 7 pontos percentuais, bem menos da metade dos bastidores. Todas as comissões juntas não chegam a 4%. O percentual do "Conselho de Ética" mais do que dobra, o que revela um interesse maior por crise e polêmica, se ele for somado às "CPIs" e aos "bastidores". A distribuição de notícias segundo os temas denota uma relação bastante desigual entre os temas oferecidos pelo dia a dia dos trabalhos dos Poderes Executivo e Legislativo. Para se ter uma ideia do trabalho oficial, nos períodos estudados, o Plenário da Câmara dos Deputados teve 21 sessões deliberativas, segundo dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Casa, ou seja, com votação, em que foram aprovados ou rejeitados projetos. As comissões permanentes e especiais da mesma Casa Legislativa tiveram 141 reuniões ordinárias deliberativas para apreciação de projetos, 73 audiências públicas[16] e 8 seminários, nos períodos avaliados em 2001, 2003 e 2005, já que os dados de 1995 não estão disponíveis. Como se observou, quase nada disso aparece. Ao cidadão é passada uma imagem muito mais ligada às denúncias do que a qualquer outra coisa.

A imprensa nacional é arena de debates?

De acordo com o que mostra a tabela 9, as fontes foram separadas por *status*. Detentores de cargos são presidente de partido, de comissão, relatores, líderes partidários, ministros, secretários, presidente da República, ou seja, os mais altos cargos das instituições. Políticos em geral são parlamentares que não desfrutam de cargos de liderança ou chefia. Sociedade civil abrange qualquer pessoa que não tenha cargo político e não seja técnico. Técnicos são assessores e ocupam cargos mais baixos na hierarquia do Executivo. Outros referem-se aos que não se encaixam nas categorias propostas, como, por exemplo, fontes estrangeiras. Não identificados são aqueles cujos cargos não puderam ser aferidos.

[16] Interessante notar que o número de audiências públicas cresce muito com os anos: passa de 13, em 2001, para 24, em 2003, e 34, em 2005. Isso coincide com o período de expansão dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados (Rádio, TV, Jornal e Agência *On-line*), cuja cobertura, ainda que norteada por princípios públicos, não deixa de se basear em valores-notícia, e acaba privilegiando audiências públicas em detrimento de reuniões ordinárias, que, por sua vez, têm suas informações mais fáceis de serem recuperadas do que os debates.

Tabela 9 – Mapa de *status* das principais fontes catalogadas nas matérias avaliadas de *O Globo*, *Folha* e *O Estado*, nos períodos selecionados

***Status* da fonte**	**%**
Detentores de cargo	50
Sociedade civil	21
Políticos em geral	16
Técnicos	10
Outros	2
Não identificados	1
	n = 3.294

Fonte: banco de dados de produção própria.

Os resultados mostram uma grande preferência pelos "detentores de cargo" (50%). Isso acontece quando selecionam prioritariamente fontes oficiais e institucionais, poupando o tempo de apuração, cumprindo a missão de "neutralidade",[17] garantindo maior credibilidade, consequentemente, reduzindo questionamentos sobre a informação. Os "políticos em geral" são poucos (16%), daí se poder dizer que há pouca representatividade do mundo político fora dos altos cargos. Mas se eles forem somados aos "detentores de cargo", chega-se a 65%, mais de três vezes o valor auferido à sociedade civil. De fato, a imprensa ouve pouco a sociedade civil, por razões como falta de tempo e maior distância entre repórter e fonte, entre outras.

O outro lado: uma regra básica para a discussão de ideias

Outra forma de verificar se a imprensa funciona como fórum para discussão de ideias é observar o número de notícias em que o outro lado foi ouvido.[18] Esta

[17] Isso não significa que as características da rotina jornalística, como a escassez de tempo, justifiquem a procura excessiva de fontes oficiais e a reprodução das ideias da classe dominante. Apenas traduz o que acontece atualmente.

[18] Para minimizar distorções, quando o outro lado de uma notícia era ouvido em uma retranca na mesma página, considerou-se uma notícia só, com os dois lados ouvidos.

é, aliás, uma das regras básicas do jornalismo. Das 1.768 notícias catalogadas, somente em 581 (33%) foi ouvida a posição contrária (ou diretamente interessada) ao que estava sendo dito, ainda que na Folha, por exemplo, o outro lado ganhe, por vezes, destaque com uma retranca do mesmo nome. Obviamente dentro deste percentual, deve-se considerar uma margem de erro (impossível de medir aqui), porquanto há notícias que podem dispensar o contraditório, como informações de serviço sobre atos do poder. Além disso, observou-se que o contraditório pode não vir no mesmo dia, o que acarreta maior rendimento da notícia. Entretanto, com esse dado, não se desconsidera a importância de o leitor ter o contraditório no mesmo espaço, pois, além de ele poder não ler no dia seguinte, o contraditório posterior tem, em geral, impacto menor.

Algumas considerações

Em toda a avaliação empírica observamos, resumidamente, que:

- as crises políticas, como o painel eletrônico e o mensalão, têm mais peso no número de notícias negativas que as crises chamadas estruturais, como a do apagão energético, já que houve sete pontos percentuais a mais de notícias negativas em 2005 do que em 2001. Das 440 notícias catalogadas em 2001, tem-se 36% sobre a violação do painel, 13% sobre a CPI da Corrupção, e 27% sobre o apagão. Ou seja, escândalos políticos interessam mais à imprensa;
- a avaliação negativa do Executivo é mais situacional, ou seja, em função de crises pontuais, enquanto a do Legislativo se mantém praticamente igual durante todo o período estudado. Isso leva a crer que há favorecimento da imagem do Executivo;
- enquanto o número de notícias sobre o Executivo cresceu nos anos estudados, o de notícias sobre o Legislativo aumentou em 2001 e caiu nos anos seguintes. Ao todo, o número de notícias sobre o Executivo encontrado foi muito maior (64%) do que o do Legislativo (36%), com prioridade clara para a Presidência da República;
- o baixo número de notícias positivas em todos os anos, com exceção de 1995, por conta do apoio dos jornais às reformas do governo FHC, sugere

não só uma visão cética do jornalismo, mas também indica uma atitude de autoproteção do profissional, para que este não pareça engajado politicamente;

- há preferência por notícias negativas na primeira página, pois é o único percentual que cresce quando comparado com os percentuais gerais (9 pontos percentuais para o Executivo e 7, para o Legislativo);
- há necessidade de criar tensão entre poderes, partidos e pessoas, usando sempre o enquadramento de conflito e guerra. Conflitos partidários, interpoderes e pessoais, juntos, chegam a 11,1% das notícias, 6,9% das chamadas de primeira página;
- há muita atenção dada às notícias de bastidores (17,1%), segundo lugar nos locais mais cobertos, perdendo somente para "administração/processo legislativo", que inclui várias instâncias. Se considerada a ocorrência na primeira página, o percentual deste decresce para 39,3%, enquanto o daquele aumenta para 22,7%;
- em relação aos temas, as denúncias são as campeãs em quantidades, com 26,6% do total, percentual que sobe para 43,8%, se considerada sua ocorrência na primeira página;
- a sociedade aparece mais em fatos mediáticos, como "protestos e manifestações" (8,1%), e muito pouco em "audiências públicas" (0,2%) e "outros debates" (0,3%), enquanto "comportamento" tem 2,3%. Ela também é pouco ouvida sobre o trabalho legislativo de Plenário e comissões;
- as fontes mais ouvidas são os "detentores de cargos de poder" (49,3%). "Políticos em geral" ficam com 16,3%, e "sociedade civil", 21,3%. Somente em 32,9% das matérias foi ouvido o "outro lado" da posição dada no jornal.

Com base nestas resumidas constatações, chega-se às seguintes conclusões acerca das funções: legitimidade das instituições (imagem positiva, negativa ou neutra); olhos do cidadão para supervisionar a cena política dos poderes; propiciar decisões coletivas; fiscalizar ou desempenhar a função de *watchdog*; fórum para conflito de ideias; voz à opinião pública e propiciar encontro/conhecimento entre *demos* e instituições atores políticos.

A oferta de notícias segundo os temas revela uma clara preferência por denúncias, que se encaixa na função de fiscalização ou *watchdog* da imprensa. Afinal, são expostas irregularidades públicas, para que a população tenha como avaliar seus representantes, tomar decisões e agir em função disso, principalmente nas eleições. Apesar disso, pesquisa recente, realizada pelo Instituto FSB (2009), revelou que nem os próprios parlamentares, por exemplo, confiam muito nas CPIs como instrumentos de fiscalização. Segundo a pesquisa, somente 3,2% de 247 parlamentares entrevistados acreditam que ela seja um instrumento de fiscalização muito alto, enquanto 23,3% consideram o valor alto; 34%, mediado e 26,7%, muito baixo. O problema é que as denúncias são cobertas enquanto se encaixem nos padrões de cobertura jornalística. Daí não se ver, por exemplo, acompanhamento, na imprensa, dos desdobramentos das conclusões das CPIs. O grande interesse está no período pré-CPI e durante um tempo de seu funcionamento. Após o auge, o interesse se perde, o que é normal do ponto de vista mediático, pois o próprio leitor se cansa de ler sobre o assunto, muito por causa da grande avalanche de notícias que recebe no ápice do tema. Sob esse ponto de vista, talvez a imprensa funcione melhor não como fiscalizadora, mas como quem aponta à sociedade aquilo que talvez precise ser acompanhado e fiscalizado para que ela, por outros meios, realize plenamente essa atividade.

Como a sociedade civil organizada também não aparece muito no noticiário político nacional e, quando o faz, é de forma desigual – ainda que tenha bom destaque na primeira página –, também não se pode dizer que os jornais estudados servem como fórum de conflitos de ideias nem que dão voz à opinião pública, conquanto que a imprensa, principalmente a nacional, venha imbuída de discurso de representante da opinião pública. Na verdade, quando diz isso, é o seu repórter, editor ou dono quem o faz.

E a qualidade da democracia?

Como se viu, a oferta de notícias sobre os Poderes Legislativo e Executivo é bem restrita, com enfoque em bastidores e crises. Isso prejudica as funções

"olhos do cidadão para supervisionar a cena política dos poderes" e "propiciar decisões coletivas", ao não dar subsídios suficientes para que o cidadão possa interferir ou interagir com a cena política em temas de seu interesse. Mais do que isso, contribui para manter o distanciamento dos cidadãos das instituições que os representam, ao reforçar a ignorância por parte deles sobre o trabalho e funcionamento delas. A situação se agrava não só com a fraca participação da sociedade civil nas notícias e do contraditório mas também com o enfoque em personagens com potencial mediático e fontes oficiais, o que enfraquece as funções de "fórum para discussão de ideias" e "dar voz à opinião pública".

A função que parece ser mais bem desempenhada pela imprensa analisada é a de *watchdog*, ainda que possa ser mais no intuito de explorar polêmica e gerar conflito. A função de fiscalização contribui bastante para todo tipo de *accountability*. Não deixa de ser uma prestação de contas do que acontece de irregular nos Poderes Executivo e Legislativo, e um constrangimento para atitudes de políticos temerosos de serem descobertos – o que pode ajudar também nos regimes eleitoral – para escolha de candidatos –, e de poder efetivo para governar, ao influenciar a agenda de governo. Entretanto, a restrição ao tema denúncias e a pouca oferta de notícias do dia a dia dos poderes vem prejudicar os mesmos pontos. Ou seja, o foco em conflitos, com escassez de relatos sobre a rotina do trabalho legislativo, por exemplo, não ajuda na função de supervisionar a cena pública, tampouco na escolha de candidatos e na *accountability*.

Com isso pretende-se dizer que talvez seja necessário reavaliar quais as reais – no sentido mais empírico mesmo – possibilidades de contribuições democráticas que a imprensa escrita nacional pode ter, pois certamente há, como os próprios números também revelaram; ou, mais ainda, avaliar suas limitações potenciais como contribuinte, já que parece impossibilitada de cumprir plenamente o que apontam suas funções normativas. Ela é um fórum de discussão de algumas ideias, fornece informação sobre o mundo político, representa algumas vozes, dá peso a elas e apresenta algumas mazelas da sociedade. Ainda que não represente tanto a diversidade de opiniões, é fundamental como um local de livre expressão, ou seja, cumpre a parte que lhe cabe como empresa

jornalística, com suas próprias características, como mais um agente político importante para a democracia, mas não pode cumprir um papel que desde a origem parece não ser o seu. Outras fontes alternativas de informação, para usar a mesma expressão de Dahl (1977) podem talvez complementar o trabalho jornalístico tradicional e contribuir, assim, de forma mais efetiva para os aspectos normativos colocados como funções para a imprensa.

Representação na Câmara dos Deputados: uma análise comparativa entre as eleições de 2002, 2006 e 2010

Contextualização

As teorias políticas de representatividade parlamentar e o debate sobre a reforma política, ou, melhor ainda, sobre as diferentes visões de uma possível reforma política, trazem indagações acerca da forma atual de escolha dos membros da Câmara dos Deputados bem como sobre a reprodução adequada da vontade do eleitor. Em síntese, o voto proporcional, com a possibilidade de coligações, suscita pertinentes dúvidas sobre a representatividade obtida pelos candidatos eleitos (WEBER, 2002; CARVALHO, 2009; MAGALHÃES, 2003). Após ferrenhas discussões sobre se o mandato parlamentar pertence ao representante eleito ou ao partido pelo qual se candidatou (MARCIANO; XAVIER, 2007), a decisão de que o mandato pertence ao partido estabeleceu nova dinâmica de adequação eleitoral. Uma vez eleitos, os parlamentares que se bandearem para outras legendas perderão seus mandatos, salvo, como notadamente se observa com a criação do Partido Social Democrático (PSD), quando da geração de novos partidos. Além disso, como se verá a seguir, a concentração de votos nos chamados "puxadores", associada ao efeito das coligações, permite que candidatos com pequenas quantidades de votos possam ocupar o cargo de deputado federal. As três últimas edições (2002, 2006 e 2010) das eleições para uma vaga na Câmara dos Deputados apresentam um quadro bastante significativo. Após a coleta de dados no sítio web do Superior

Tribunal Eleitoral, seguindo-se a aplicação de tratamento de dados e métodos numéricos simples, é possível salientar diversos efeitos, alguns dos quais serão discutidos a seguir.

Quem são os eleitos e de onde vêm seus votos?

Embora o número de mulheres candidatas tenha aumentado significativamente (de 10% em 2002 para 19% em 2010),[19] o número de deputadas eleitas tem-se mantido quase inalterado (em torno de 8%). É pertinente observar que as mulheres representam, segundo dados do último censo demográfico, pouco mais de 50% da população do Brasil. Também se mantém quase inalterado o número de candidatos que atingem o quociente eleitoral, os quais advêm majoritariamente dos grandes partidos e das regiões Nordeste e Sudeste (tabelas 10 e 11), nas eleições de 2002, 2006 e 2010.

Tabela 10 – Candidatos que atingiram o quociente eleitoral, por partido

Partido	2002	2006	2010
PMDB	6	8	7
PT	7	2	7
PFL/DEM	9	3	2
PSDB	4	4	2
Total	26	17	18
Total geral	**34**	**31**	**35**

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (BRASIL, 2010).

[19] Isso, mesmo ao se levar em consideração o dispositivo da lei eleitoral, que estabelece a reserva de no mínimo 30% das vagas dos candidatos às mulheres (Lei nº 9.504/2007, art. 10, § 3º). Essa determinação jamais foi cumprida.

Tabela 11 – Candidatos que atingiram o quociente eleitoral, por região geográfica

Região	2002	2006	2010
CO	3	1	3
S	1	5	3
N	4	2	5
SE	12	10	9
NE	14	13	15
Total geral	**34**	**31**	**35**

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (BRASIL, 2010).

Aumentou significativamente, nas últimas eleições, o percentual de candidatos eleitos pelos partidos de apoio ao governo, embora não diretamente pelo partido do(a) presidente da República. Em 2002, este percentual foi de 54,97%; 53,41% em 2006 e 61,99% em 2010. Outro grande indicador de tendências no comportamento dos eleitos, o percentual de renovação da Câmara dos Deputados atingiu o patamar de 50% somente nas eleições de 2006, entre as três últimas (tabela 12). Deve-se observar, entre os parlamentares no exercício do mandato que conseguiram renová-lo, aqueles cujo índice não tenha sido inferior a 65% em nenhum dos últimos três pleitos, e não tenha ultrapassado os 75% (três em cada grupo de quatro parlamentares candidatos) nas eleições de 2002 e de 2010.

Tabela 12 – Índices de renovação na Câmara dos Deputados

	2002	%	2006	%	2010	%
Tentaram se reeleger	359	49,32	382	51,07	358	46,59
Reelegeram-se	260	77,42	251	65,71	274	76,54

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (BRASIL, 2010).

Quanto à distribuição geodemográfica dos eleitos, aumentou-se o percentual de deputados com votos originários, em sua maior parcela, das cidades do interior de 60% dos eleitos, em 2002, para 64% dos eleitos em 2010 (tabela 13).

O termo "grande centro" se aplica às cidades com mais de 100 mil habitantes e que não são capitais de sua unidade da federação.

Tabela 13 – Distribuição dos votos dos eleitos de acordo com a população de origem

Origem dos votos	**2002 (%)**	**2006 (%)**	**2010 (%)**
Capitais	24,37	21,64	19,30
Grandes centros	16,18	16,57	16,96
Interior	59,45	61,79	63,74

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (BRASIL, 2010).

Na comparação entre os cargos de senador e de presidente da República, observa-se que o eleitorado "prefere", ou seja, se abstém menos, votar para presidente, em seguida para deputado federal e por último para senador (tabela 14).

Tabela 14 – Abstenção, votos nulos e brancos somados nas eleições de 2002 a 2010

	2002 (%)	**2006 (%)**	**2010 (%)**
Câmara dos Deputados	24,06	19,05	28,81
Senado Federal	33,30	27,09	37,20
Presidência da República	26,73	17,12	25,15

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (BRASIL, 2010).

Observa-se, ainda, que aproximadamente quatro entre dez eleitores não votaram em um candidato que se elegeu deputado federal (tabela 15).

Tabela 15 – Percentual do eleitorado que votou em candidato que se elegeu para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 2002 a 2010

	2002 (%)	2006 (%)	2010 (%)
Votaram em candidato eleito para a Câmara dos Deputados	58,31	52,84	60,54
Votos de legenda para deputado federal	7,53	13,73	6,66

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (BRASIL, 2010).

Algumas considerações

O panorama apresentado acima reflete uma ampla gama de possibilidades, as quais merecem, necessariamente, estudos mais aprofundados, mas que já permitem que se chegue a algumas conclusões:

a. a representação feminina não reflete minimamente a proporção de mulheres no eleitorado;

b. a concentração de eleitores em torno dos assim chamados "puxadores de votos", associada à prática das coligações e à votação proporcional, ocasiona a eleição de candidatos que tiveram uma quantidade de votos por vezes muito inferior à de concorrentes que não se elegem;

c. a base de apoio ao governo tem aumentado significativamente;

d. aumenta gradualmente a interiorização dos candidatos eleitos, em relação às suas unidades da federação, o que pode levar a um aumento de demandas regionalizadas;

e. uma parcela significativa do eleitorado não se vê representada pela Câmara dos Deputados, ao menos no que diz respeito ao seu candidato.

Estas conclusões apontam para uma necessidade de revisão do processo de escolha dos representantes, em direção a um modelo que apresente menos discrepâncias entre a vontade popular, manifesta nas urnas, e os candidatos eleitos.

Análise conceitual: confiança no Congresso, cidadania ativa e autoeficácia cidadã

Confiança no Congresso Nacional e cidadania ativa

Viu-se que a confiança no Congresso Nacional difere da confiança estabelecida entre indivíduos. A expressão cidadania ativa é apresentada pela OCDE em 2002 em documento que propõe informar, consultar e engajar o cidadão na formulação das políticas públicas. O documento não define o que é cidadania ativa, apenas afirma que os governos "se beneficiam de cidadãos ativos e de uma sociedade civil dinâmica". O conceito é mais bem explicado pela iniciativa irlandesa Taskforce on Active Citizenship (THE CONCEPT..., 2007). A instituição aponta que, primeiramente, a cidadania ativa é entendida de forma muito mais ampla do que a definição legal de cidadania. Trata-se da capacidade voluntária dos cidadãos e comunidades de trabalharem juntos diretamente, ou mediante representantes eleitos, para exercer o poder econômico, social e político e perseguir objetivos comuns (p. 5). Para que possa ser efetivamente praticada em uma sociedade, é desejável que os cidadãos demonstrem (HONOHAN, 2000 apud THE CONCEPT..., 2007, p. 6):

a. consciência da interdependência das questões econômicas, sociais e ambientais, assim como dos interesses comuns sobre elas;

b. uma atitude cívica de autorrestrição, ou seja, defender e respeitar os direitos de seus concidadãos, da mesma forma como exige o respeito a seus próprios direitos;

c. abertura para participação em deliberações que se realizam em espaços públicos de debate, para discutir e confrontar suas opiniões e julgamentos com as de outros cidadãos.

Na forma apresentada acima, cidadania ativa dialoga com as noções de republicanismo cívico (exercício das virtudes cívicas da participação, democracia,

liberdade, equidade e solidariedade social) e de capital social (redes de indivíduos e grupos com regras de confiança e reciprocidade). O capital social pode ser mobilizado por um indivíduo ou comunidade para defender seus interesses perante os demais cidadãos.

Autoeficácia cidadã

Buscando-se entender o fenômeno da participação cidadã no processo democrático à luz da Psicologia Social, utilizamos o conceito de autoeficácia política. O termo autoeficácia foi originalmente cunhado pelo psicólogo Albert Bandura (1994), e se refere a julgamentos das pessoas em suas capacidades para organizar e executar cursos de ação necessários para alcançar certos tipos de desempenho e inclui processos cognitivos, motivacionais, afetivos e seletivos. A autoeficácia está relacionada a eventos que afetam a vida de um determinado indivíduo e a como ele reage diante de uma tarefa difícil, enfrentando-a ou evitando-a. Pessoas autoeficazes tendem a se engajar mais firmemente em suas atividades e tendem a persistir diante de eventuais fracassos. Já as pessoas que duvidam de suas capacidades tendem a interpretar as dificuldades como ameaças a serem evitadas e desistem mais facilmente de seus objetivos.

Ainda segundo Bandura (1994), existem quatro fontes de autoeficácia:

a. experiências de aprendizagem – o sucesso em uma situação real pode aumentar a autoeficácia, enquanto as frustrações tendem a diminuí-la.

b. modelos sociais – observar alguém obtendo sucesso em uma determinada ação aumenta a autoeficácia do observador, e vice-versa quanto ao fracasso. O modelo ganha importância quando o observador se identifica com ele ou nele vê características especiais a serem imitadas.

c. persuasão – as pessoas podem ser verbalmente convencidas de que têm ou não capacidade para fazer algo. Entretanto, incentivos irrealistas à eficácia são rapidamente desfeitos diante de resultados frustrantes; por

outro lado, pessoas convencidas que não têm as capacidades desejadas tendem a desistir mais rapidamente diante das dificuldades.

d. estado emocional e somático – as pessoas interpretam seu próprio estresse, fadiga e dor como sinais de vulnerabilidade, levando a um desempenho ruim, enquanto o bom estado de humor favorece melhores resultados. Logo, a redução de fontes de estresse e constrangimentos fisiológicos pode aumentar a autoeficácia do indivíduo.

O conceito de autoeficácia é vastamente estudado à luz da psicologia social, pois grande (se não a maior) parte das situações em que se pode avaliar esse processo em uma pessoa consiste em interações com outras pessoas. Sabendo que o processo político se dá fundamentalmente por interações entre pessoas, quando utilizamos o conceito de autoeficácia neste contexto não são necessárias grandes modificações à sua forma original. Contudo, ao aplicar-lhe o adjunto adnominal restritivo "política", especificamos uma característica das situações em que essa autoeficácia será avaliada.

A autoeficácia política (AEP) deve ser entendida como a capacidade que um eleitor percebe que tem de influenciar o processo político em defesa de seus interesses. Trata-se de um processo psicológico, derivado de fatores culturais e individuais que determinam uma inclinação do indivíduo, seja para agir, seja para se silenciar diante de uma demanda de ação política. Neste sentido, as decisões individuais quanto à participação na vida política do país são resultantes das quatro fontes de autoeficácia definidas por Bandura (1994). Isso significa que essas decisões nem sempre se fundamentam em uma análise racional das opções disponíveis. De outro modo, o cidadão busca o modo mais eficaz de ação para conseguir seus objetivos com base na sua experiência, em contato com as quatro fontes de autoeficácia.

Logo, assim como em cidadania ativa, não se pretende que o conceito se restrinja à noção jurídica de cidadania. A ação política escolhida pelo indivíduo pode variar entre se candidatar a um cargo político, fundar uma organização não governamental, lecionar assuntos de política, organizar uma manifestação pacífica ou preparar uma revolução contra o modelo político vigente. Logo, o

conceito de AEP é aplicável tanto a contextos de exercício formal da cidadania, quanto a situações de exercício informal ou até ilegais (considerando-se que revoluções buscam mudar a lei e instaurar uma nova ordem).

Para se explicar a inclinação de um determinado indivíduo a agir, é preciso compreender a quais demandas de ação política seu comportamento é dirigido. Essas demandas expressam o grau de intolerância aos problemas enfrentados na sociedade, em duas esferas: os vividos por outros (solidário) e os vividos por si mesmo (autoreferido). Cabe investigar se existem diferenças de comportamento associadas à esfera dos problemas visados pelos cidadãos. O contexto político de um país abrange indivíduos com variados graus de autoeficácia política, que por sua vez formam grupos que detêm maior ou menor capacidade de atingir seus objetivos conforme cada situação. O compartilhamento de objetivos, o sucesso ou insucesso vivido coletivamente, a presença de líderes cativantes, o apoio mútuo e as vivências comuns proveem as quatro fontes de autoeficácia citadas por Bandura (1994). Desenhado esse quadro, é possível traçar variados recortes conforme o tema de interesse de cada pesquisador. A AEP pode ser avaliada entre diferentes grupos de interesse, por tipos de *modus operandi* ou mesmo entre povos de variadas nacionalidades.

Autoeficácia política e o Congresso Nacional

Para os objetivos deste Grupo de Pesquisa e Extensão, propõe-se avaliar a autoeficácia política (AEP) do brasileiro frente ao Congresso Nacional[20] enquanto palco da democracia representativa nacional. A AEP é um construto fundamental para se avaliar a adesão social ao Poder Legislativo. Afinal, para a finalidade de nossos estudos, o cidadão deve acreditar que interagir com o Parlamento, diretamente ou por meio de seus representantes, é um meio eficaz de alcançar seus objetivos individuais. Nesse sentido, ao delimitar o campo de estudo na interação do cidadão com o Congresso Nacional, situamo-nos no campo do exercício formal da cidadania. O sucesso das interações do cidadão

[20] Entendido como a conjugação de Câmara dos Deputados e Senado Federal.

com o Congresso Nacional alimenta uma imagem positiva sobre a instituição, o que aumenta as chances de o cidadão buscar o Poder Legislativo federal para solucionar as questões ali pertinentes. O insucesso das interações pode alimentar uma imagem negativa sobre a instituição e reduzir as chances de interação futura. Resta saber, como questão empírica, se a descrença no Congresso Nacional resulta na redução da AEP individual ou no redirecionamento dela para formas alternativas ou ilegais de participação. Em outras palavras, o cidadão tem uma experiência real (primeira fonte de autoeficácia) de relacionamento com a instituição, donde tira suas próprias conclusões sobre ela. Neste sentido, a imagem da instituição desempenha papel em termos de *feedback* para o cidadão a respeito de suas ações políticas.

Imagem do Congresso Nacional

A imagem do Congresso pode ser abordada em termos de representações cognitivas a respeito de: a) o papel que a instituição desempenha no atendimento aos interesses do povo representado; e b) a atuação dos parlamentares eleitos ao longo de cada legislatura.[21] O primeiro componente é presumidamente estável, pois a instituição referenciada continua a mesma, ao passo que os agentes políticos eleitos se renovam periodicamente. O segundo componente é diretamente influenciado pelo comportamento dos parlamentares em exercício de mandato. Configurada dessa maneira, a imagem pode conduzir os eleitores a adotarem atitudes mais positivas ou negativas em relação ao Parlamento, ou seja, o cidadão pode interessar-se em preservá-lo como está ou transformá-lo, conforme sinta necessidade em cada situação.

A imagem do Congresso Nacional é fortemente determinada pela cobertura dada pela imprensa aos fatos ocorridos na instituição. Ao mesmo tempo em que a cobertura da imprensa pode promover uma regulação social do exercício dos mandatos legislativos, ela pode alimentar o descrédito da população

[21] Espaço de tempo durante o qual os legisladores exercem seu poder. No Brasil, a duração da legislatura é de quatro anos.

frente às instituições políticas. Sendo as empresas de comunicação a principal "janela" pela qual o cidadão enxerga o congresso, vieses interpretativos de suas reportagens exercem influência preponderante sobre a confiança do cidadão na sua capacidade de transformarem a realidade nacional. Em outras palavras, por meio de persuasão, pode-se levar o cidadão a desistir rapidamente de participar da vida política, ou então convencê-lo a nela se engajar, tudo a depender do enfoque das reportagens sobre o Congresso Nacional.

Nesse contexto, a internet surge como uma "segunda janela" entre o cidadão e o Congresso. Se usada como fonte de notícias, nada garante que o cidadão leia relatos livres de distorções motivadas por interesses de um ou outro grupo. Entretanto, o cidadão pode ter acesso a variadas fontes sobre a mesma informação e escolher a versão que julgar mais confiável. De outra forma, o cidadão pode usar a internet para dialogar diretamente com os parlamentares, para usar serviços oferecidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ou, ainda, para monitorar o decurso das reuniões de comissões temáticas e sessões plenárias. Assim, a internet pode aproximar o cidadão da informação "crua" (sem interferência de vieses jornalísticos), escutar variadas versões para os fatos e tirar suas próprias conclusões. Dessa forma, aumenta-se a possibilidade de que a experiência real seja uma valorosa fonte de autoeficácia política – o que em outros tempos seria impensável, pois a maioria da população brasileira passaria a vida inteira sem estabelecer um único contato direto com as instituições democráticas.[22]

A experiência real como fonte de autoeficácia política

Ainda que o cidadão disponha de informações cada vez mais fidedignas sobre a política nacional, a AEP pode ser aumentada ou diminuída pela própria experiência real. Ao participar da vida política, o cidadão disputa espaços com

[22] Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 35% dos lares brasileiros têm acesso à internet. Cabe, portanto, a ressalva de que a maioria da população brasileira deve continuar sem contato direto com o Congresso Nacional, salvo se suas casas legislativas encontrarem formas de comunicação direta com os 65% restantes.

outros cidadãos de interesses diferentes (até contrários aos seus) e com grupos articulados, que podem ter maior ou menor capacidade de *lobby* no Poder Legislativo. Logo, o sucesso ou insucesso de suas experiências depende do resultado de uma intricada rede de influências. Cabem, aqui, outras questões empíricas:

1. Como o cidadão avalia sua capacidade de interferir nesse complexo processo político?

2. Ele se enxerga em pé de igualdade com os demais participantes? Se não, por quê?

3. Como as regras do processo político contribuem para aumentar ou diminuir a AEP dos brasileiros?

O interesse do brasileiro por participar ou não do processo político passa, inevitavelmente, pelo fenômeno da corrupção. Não somente a mídia dá ênfase ao assunto, mas também a elevada ocorrência de atos classificáveis como "corrupção política" deteriora a fé do cidadão brasileiro nos meios institucionais de participação cidadã. A crença popular de que "o homem honesto não deve se envolver em política, para não se tornar corrupto" expressa o paradoxal e desesperançoso círculo vicioso da conhecida apatia política do brasileiro.

Sabendo que a AEP é diretamente influenciada por sucessos e insucessos da participação cidadã, a corrupção é facilmente entendida como uma "trapaça" dentro do jogo político. Consequentemente, ao se propor estudos empíricos sobre AEP, as ocorrências de corrupção exercem uma relevante influência depreciativa e, portanto, não podem ser desprezadas.

Diferenciando os três conceitos

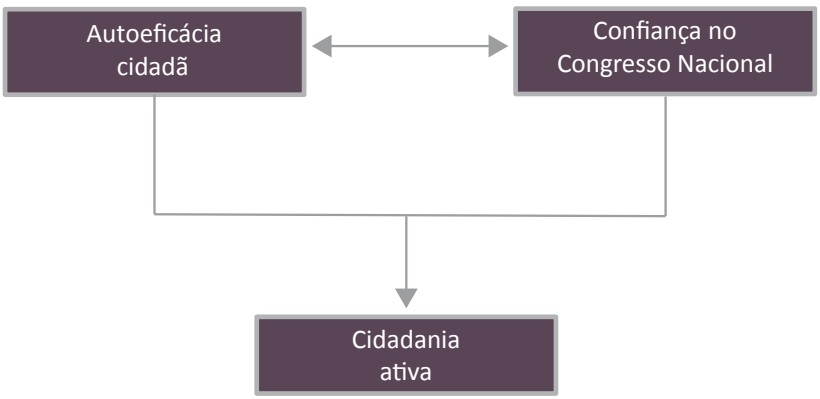
A Confiança no Congresso Nacional expressa expectativas do cidadão em relação à instituição e aos seus atores. Essa confiança é aumentada conforme os parlamentares cumprem as regras da instituição e exercem seu papel em defesa dos interesses dos cidadãos representados. Trata-se, fundamentalmente, de o cidadão esperar que o seu representante cumpra seus deveres

e que a instituição ofereça a necessária transparência para fiscalizar esse comportamento.

O conceito de cidadania ativa se refere à capacidade do cidadão de, junto a sua comunidade, exercer influência nos campos econômico, político e social. Em especial à luz da ciência política, essa capacidade é medida pelo capital social do indivíduo. Autoeficácia política (AEP) se refere, por sua vez, à capacidade percebida de influenciar o processo político. Trata-se de um processo psicológico que antecede a ação e expressa expectativas do indivíduo acerca de si mesmo, enquanto ator político. A AEP pode ser considerada, portanto, um antecedente importante da Cidadania Ativa. Em outras palavras, o cidadão avalia, em variados contextos, sua capacidade de agir e obter resultados. Se positiva, essa avaliação pode ser convertida em ação concreta; se negativa, pode se converter em imobilidade do cidadão.

A confiança no Congresso Nacional define para onde o cidadão ativo dirigirá suas ações. Enquanto o cidadão confiante na Casa Legislativa buscará ali resolver suas demandas, o cidadão desconfiado não reconhecerá, nela, o espaço legítimo de defesa de seus interesses. Nesse sentido, a confiança no Congresso é também antecedente da cidadania ativa e fornece importante *feedback* para a autoeficácia política (figura 3). A relação entre confiança no Congresso Nacional, autoeficácia política e cidadania ativa merece ser estudada empiricamente. Pode-se averiguar, por meio de técnicas estatísticas, se a relação de antecedente-consequente proposta nesse texto se mantém ou se assume uma nova organização. Além disso, cabe comparar esse conjunto de conceitos em diferentes países, considerando que cidadãos em diferentes contextos sociopolíticos devem apresentar expectativas diferentes, resultando em ações também diferentes.

Figura 3 – Autoeficácia cidadã, confiança e cidadania



Fonte: elaboração dos autores.

Comentários finais

A observação de temas como qualidade da democracia, representação, imagem do Parlamento e confiança da população quanto aos seus representantes passa por uma gama de conceitos e pelo uso de ferramentais que, uma vez delineados, oferecem um amplo leque de análise. O texto apresentado ao leitor oferece uma compilação de diferentes visões e aplicações desses conceitos e ferramentais, sem a pretensão de esgotar os recursos aqui presentes, mas de mostrar os produtos de pesquisa desenvolvidos ao longo da atuação dos componentes do Grupo de Pesquisa e Extensão "Comunicação política e qualidade da democracia – opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo", com um longo caminho ainda se delineando pela frente.

Etapas posteriores de pesquisa, em fase de formatação, deverão apontar consolidações de conceitos, bem como aplicações e comparações com outros estudos e métodos, além de revisão aprofundada pela comunidade, em busca da construção de um conhecimento sólido e reconhecido nos *loci* abordados.

Referências

ALMOND, G; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. 3. ed. Newbury Park: Sage, 1963.

BANDURA, A. Self-efficacy. In: ENCYCLOPEDIA of human behavior. New York: Academic Press, 1994. v. 4, p. 71-81.

BÜLMANN, Marc; MERKELL, Wolfgang; WESSELS, Bernhard. **The quality of democracy**: democracy barometer for established democracies. Berlim: NCCR, 2007. (National Centre of Competence in Research. Challenges to Democracy in the 21st. Century Working Paper; n. 10).

CARVALHO, N. R. de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul./dez. 2009.

THE CONCEPT of active citizenship. Dublin: Secretariat of the Taskforce on Active Citizenship, 2007. 16 p.

COOK, Timothy E. **Governing with the news**: the news media as a political instituition. Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1998.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1977.

_____. **Polyarchy**. New Haven: Yale Univ. Press, 1971.

_____. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University, 1989.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. (org.). **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The J. Hopkins Univ. Press, 2005.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Ed. Paulus, 2004.

HENRIQUE, A. L. **Cidadãos crentes, críticos e ocultos**: as várias faces da cidadania brasileira em sua relação com a confiança e as instituições democráticas na Nova República. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Iuperj; Cefor/Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro; Brasília, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3635>. Acesso: 15 nov. 2011.

_____. Cidadãos crentes, críticos e ocultos: assimetrias da confiança no Congresso Nacional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7., 2010b, Recife-PE. **Trabalhos apresentados**... Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_11_26_57.pdf> Acesso: 15 nov. 2011.

_____. Confiança e democracia: aspectos de uma instável relação estável. **E-Legis**: Rev. Elet. do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 4, jun. 2010a. Disponível em: <http://inseer.ibict.br/e-legis/index.php/e-legis/article/view/37>. Acesso em: 1º jul. 2010.

_____. A metonímia do Legislativo: aspectos da confiança no Congresso Nacional enquanto sistema perito. CONFERÊNCIA ANUAL DA ANPOCS, 34., 2010c, Caxambu-MG. **Trabalhos apresentados**... Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=90>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. Quando imagem vira caso de democracia: aspectos da desconfiança no Congresso Nacional brasileiro. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. (org.). **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Ed. Câmara, 2011.

JORGE, Vladimyr Lombardo. **Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo**: uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990. 2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Iuperj, Rio de Janeiro, 2003.

MAGALHÃES, P. C. A confiança nos parlamentos nacionais: regras institucionais, representação e responsabilização política. **Análise Social**, v. 38, n. 167, p. 443-465, 2003.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.

MARCIANO, J. L. P.; XAVIER, R. M. de F. O mandato é do deputado ou do partido? **Congresso em foco**, nov. 2007. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/forum/o-mandato-e-dodeputado-ou-do-partido>. Acesso em: 7 fev. 2012.

MENEGUELLO, R. A democracia brasileira: 21 anos depois. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DA WORLD ASSOCIATION FOR PUBLIC OPINION RESEARCH (WAPOR): OPINIÓN PÚBLICA, CONFLICTO SOCIAL Y ORDEN POLÍTICO, 1., 2007, Colônia de Sacramento, Uruguai. **Anais**... Disponível em: <http://www.waporcolonia.com/presentaciones.html>. Acesso em: 15 nov. 2008.

MERKEL, W. Embedded and defective democracies. **Democratization**, v. 11, n. 5, p. 33-58, Dec. 2004.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 65, p. 1-10, 2006.

O´DONNELL, G. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PESQUISA de opinião no Congresso Nacional. Brasília: FSB Comunicações, 28 jun. de 2009. Mimeo.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: Univ. California Press, 1967.

POLSBY, N. 1968 The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar. 1968.

PORTO, M. 1996 A crise de confiança política e suas instituições. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Condicionantes da consolidação democrática**: ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Ed. UFRGS. p. 41-64.

PUTNAM, R. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1993.

_____. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, p. 65-78, Jan. 1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Site oficial**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2010.

WEBER, J. S. How many voters are needed for paradoxes? **Economic Theory**, v. 20, n. 2, p. 341-355, Sept. 2002.

Estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul

Estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul

Antonio Teixeira de Barros
Cristiane Brum Bernardes
Malena Rehbein Rodrigues

Resumo: O texto analisa as ferramentas de interação oferecidas pelos parlamentos dos cinco integrantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul): Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O foco principal do estudo são os mecanismos de interação política com o cidadão, tais como *e-mails*, redes sociais e outros instrumentos de engajamento, totalizando 36 ferramentas de interação disponíveis ao público. O levantamento foi realizado no período de março a abril de 2014. Os dados mostram que Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela apresentam um modelo similar de interação, com oferta limitada de ferramentas, restritas ao *e-mail* institucional e às redes sociais. O Brasil diferencia-se dos demais pela abrangência e variedade de mecanismos, que incluem ferramentas para debate de propostas e comentários sobre a legislação.

Palavras-chave: Mercosul; interatividade e política; *websites* parlamentares; Parlamento e internet.

Introdução

O uso da internet entre os atores políticos é uma realidade social em ascensão na maioria dos países, especialmente entre as instituições legislativas e entre os próprios representantes políticos. Segundo dados recentes, 95,3% dos

parlamentos mundiais mantêm *websites* institucionais em funcionamento e, já em 2011, todos os países da Europa e das Américas tinham *websites* dos parlamentos nacionais em funcionamento (JOSHI; ROSENFIELD, 2013). Em 19% das casas legislativas nacionais a maioria dos representantes também utilizam essas ferramentas para comunicação com os cidadãos (GRIFFITH; CASINI, 2012).

As pesquisas mostram ainda que 85% dos parlamentos estão usando algum tipo de mídia social para contato com o público (GRIFFITH; CASINI, 2012). Por outro lado, o acesso à internet por parte da população mundial, se ainda apresenta desafios em várias regiões, vem aumentando, e isso também ocorre na América Latina. A transparência tornou-se aliada do combate à corrupção, um instrumento de estímulo à prestação permanente de contas sobre os gastos públicos, além do acompanhamento das atividades legislativas.

Isso justifica o exame mais detalhado sobre as lógicas de usabilidade desses recursos pelas próprias instituições parlamentares, atores por excelência da representação política. Afinal de contas, o parlamento é considerado um órgão especializado de mediação política entre o Estado e a sociedade, segundo Max Weber (1999). Para a eficácia dessa mediação, alguns aspectos são fundamentais, como visibilidade, audibilidade e discutibilidade, elementos básicos das trocas de argumentos racionais na esfera pública, como defendem Hannah Arendt (1983) e Jürgen Habermas (1995). Em decorrência da natureza informacional e dialógica da atuação das instituições parlamentares, a internet passou a ser um mecanismo de grande relevância para o aprimoramento da própria qualidade da democracia, incluindo os aspectos da visão habermasiana sobre a política dialógica.

Feitas essas considerações preliminares, esclarecemos que o objetivo do artigo é analisar as ferramentas de interação oferecidas pelos parlamentos dos cinco integrantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul): Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. A análise comparativa enfocou a página da Câmara Baixa nos quatro países bicamerais do bloco, enquanto na Venezuela – unicameral – a análise recaiu sobre o *site* da *Asamblea Nacional*. O foco principal do estudo são os mecanismos de interação política com o cidadão, tais como *e-mails*, re-

des sociais e outros instrumentos de engajamento, totalizando 35 ferramentas de interação disponíveis ao público. A presença dos itens foi codificada e usada para construção de um índice de engajamento para cada *site*. Não faz parte do escopo deste trabalho, portanto, avaliar o nível de informação legislativa disponível para os cidadãos nos *websites*.[23] As categorias elencadas foram desenhadas a partir de estudos semelhantes realizados na Europa e na América Latina. O levantamento foi realizado no período de março a abril de 2014.

A escolha pelos países do Mercosul explica-se por conta da influência que o grupo exerce sobre os rumos políticos da América Latina e pela escassez de estudos específicos sobre o tema no continente latino-americano. Os cinco países do bloco respondem por 71,8% (12.789.558 km²) do território da América do Sul, ou cerca de três vezes a área da União Europeia. Somada, a população do Mercosul chega a 275 milhões de habitantes e corresponde a 69,78% da população da América do Sul. Além disso, o bloco tem PIB nominal de US$ 3,32 trilhões (dados de 2011) e seria a quinta economia mundial se fosse considerado como um único país.

O processo de integração regional do Mercosul iniciou-se em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 2012, o bloco passou pela primeira ampliação desde sua criação, com o ingresso definitivo da Venezuela.

Parlamentos do Mercosul e os desafios da democracia digital

A conexão entre política e internet é cada vez mais visível devido ao crescente uso dessa ferramenta pelos atores políticos e pelos cidadãos na vida cotidiana. As instituições políticas buscam cada vez mais visibilidade e legitimidade perante a opinião pública, afinal, a visibilidade é da natureza da política

[23] Os recursos informativos presentes nos *sites* serão objeto de outros trabalhos, ainda em elaboração pelo grupo dos pesquisadores.

(THOMPSON, 1995). Por essa razão, o campo político sempre apresentou interfaces com o campo midiático. No caso da internet, o principal diferencial está na dispensa do uso de intermediários e de filtros de veículos tradicionais como o rádio, o jornal e a TV.

Na esfera política parlamentar, marcada pelo debate, formulação e aprovação de políticas públicas, os efeitos da internet são crescentes. Cumprindo um papel mediador entre sociedade e Estado, conforme Weber (1999), o parlamento assume ainda as funções de fiscalização do Executivo e de representação dos interesses da população, que atenderiam, entre outras coisas, à lógica de conexão eleitoral dos parlamentares, ou seja, a reeleição. Para que tal conexão tenha maior potencial de sucesso, há que se garantir fatores como visibilidade do mandato e do próprio Parlamento, além de credibilidade e confiança do eleitorado nos representantes e na própria instituição parlamentar, que depende de estabilidade política para seu pleno funcionamento. Nesse contexto, pesquisadores de vários países percebem o incremento nas estratégias de comunicação e interação com a sociedade por parte de órgãos governamentais e, especificamente, legislativos nos últimos anos. Para autores como Leston-Bandeira (2012) e Ward e Lusoli (2005), o desenvolvimento dessa relação por meio das mídias digitais é uma tentativa de reação ao descrédito e à apatia política das atuais sociedades, preocupantes não só para as eleições, pela sua importância do ponto de vista parlamentar, mas ainda mais para a democracia. As mudanças trazidas pela internet afetam principalmente o relacionamento das instituições políticas com a sociedade. A tendência é que os parlamentos utilizem a internet como forma de suprir lacunas de transparência e *accountability* e de, com isso, buscar legitimidade perante a opinião pública.

Os avanços tecnológicos são fundamentais para a consolidação dos regimes democráticos na América Latina, em especial para aprimorar a qualidade da democracia e estimular a participação política dos cidadãos (MOLINA, 2007; SILVA et al., 2009), promovendo, assim, uma "cidadania adulta abrangente" (MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001). Para tanto, é necessário considerar a democracia em termos muldimensionais, abrangendo cinco aspectos inter-relacionados: liberdade para decisão eleitoral, participação social,

resposta à vontade popular, responsabilidade e soberania (MOLINA, 2007). Considerando tais critérios, o autor aponta o seguinte ranking[24] em termos de qualidade da democracia nos países que integram o Mercosul: Uruguai, 93,7%; Argentina, 82,9%; Brasil, 76,4%; Paraguai, 69,8%; e Venezuela, 67,8%.

Nesse contexto, a internet constitui atualmente um importante mecanismo de conexão das instituições parlamentares com a sociedade (COLEMAN, 2004) e propicia relevantes instrumentos efetivos para os projetos de parlamentos abertos (FARIA, 2012). Aliás, a transparência é considerada um dos requisitos inerentes às instituições parlamentares, além da probidade, da representatividade, acessibilidade, responsabilidade e eficácia política (SÁEZ e MONTERO, 2013). Ou seja, considerando os requisitos listados acima, no que se refere a aspectos fora da estrutura institucional interna da política, a internet constitui-se em arena de potencial democrático ao propiciar não só a veiculação de grande volume de informações, com interpretações e participações dos mais variados grupos, tanto em período eleitoral como no acompanhamento da cena política, mas também um lócus de concentração das mais diversas fontes alternativas de informação. Também favorece a associação coletiva, ampliando as chances de fortalecimento de capital social,[25] tarefa que, segundo Baquero e González (2010), não é nada simples na América Latina:

> (...) não se compreende como países com tantas possibilidades, tenham simultaneamente, tanta pobreza e estejam polarizados, minando as possibilidades de aproveitar o potencial de capital social. (BAQUERO; GONZÁLEZ, 2010, p. 281)

Ainda nos termos multidimensionais do conceito de democracia aqui adotado, estudo de Silva et al. (2009) aponta três dimensões em que efetivamente os *sites* parlamentares podem contribuir para o avanço da democracia e da representação política: publicidade, *accountability* e participação. "Falar em publicidade, *accountability* e participação significa pensar em três elementos

[24] O levantamento de Molina é mais amplo, incluindo 18 países da América Latina, com base nos critérios estabelecidos pela Freedom House.

[25] Entendemos aqui capital social, segundo o conceito de Putnam (2000), como a realização de atividades deliberativas e de colaboração coletiva de forma horizontal, como associações e cooperativas, que geram confiança interpessoal.

fundamentais para a dinâmica das democracias hoje" (SILVA et al., 2009, p. 4). Se a publicidade é inerente ao poder, tornar públicos os atos dos representantes políticos é indispensável para a democracia e o exercício da representação política. Assim, uma função dos *sites* das instituições parlamentares seria disponibilizar o máximo de informações aos cidadãos. Cabe às instituições legislativas e parlamentares, portanto, desenvolverem estratégias para a construção de interfaces digitais dessas instituições com os cidadãos, por meio de seus portais na internet.

A participação, nessa perspectiva, é entendida como retroalimentação da representação, em um processo de negociação contínua ou *representação circular* (URBINATI, 2005). Trata-se de um modo de incluir os eleitores na produção das decisões políticas. No caso dos parlamentos, isso implica abertura para a influência do cidadão sobre os agentes da representação, preferencialmente por meio da participação direta do cidadão no processo de decisão política. Quando não é possível a participação direta, deve haver pelo menos uma atenção dos parlamentares ao debate desencadeado na esfera civil. Desse modo, a participação implica "propensão, abertura *à* influência pública e ao mesmo tempo significa falar também em propensão, abertura *à* participação pública", (SILVA et al., 2009, p. 7). Isso significa considerar novos fluxos de *inputs* políticos e novos mecanismos de interação e de governança (FRICK, 2004).

Em suma,

> la incorporación de las nuevas tecnologías en la actividad parlamentaria adquiere características propias con importantes beneficios a los regímenes democráticos. En primer lugar, desde la perspectiva de la gestión institucional, la incorporación de tecnología en los Parlamentos tiene el potencial de agilizar los flujos de información en el proceso de toma de decisiones. Frente al creciente número de demandas, la complejidad y diversidad de los asuntos a considerar y la excesiva documentación, las nuevas tecnologías permiten crear sistemas internos de gestión que manejen la información de manera ágil, consistente e integrada. Potencian así el acercamiento de los parlamentarios a las demandas de los ciudadanos ya que, al hacer más eficiente su trabajo, favorecen su movilización hacia una actitud proactiva en la toma de decisiones. (FRICK, 2004, p. 7)

Apesar do cenário positivo, do ponto de vista do potencial de usabilidade da internet pelas instituições parlamentares, os estudos empíricos já realizados mostram um descompasso entre as possibilidades e o uso efetivo da internet pelas instituições parlamentares. Stanley e Weare (2004), por exemplo, citam vários estudos que mostram que o uso predominante das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na primeira década do século XXI foi feito por indivíduos e organizações que já participavam do processo político antes da internet. Isto é, a tão propalada diversidade de vozes não se confirmou nos veículos digitais, e representa uma realidade ainda distante da mídia convencional, pelo menos na América Latina. Entretanto, como afiança a própria pesquisa de Stanley e Weare, a internet pode, em certos contextos, expandir o alcance de vozes no processo e mobilizar alguns indivíduos politicamente inativos a participarem (2004, p. 505).

Gomes também enfatiza as críticas apresentadas por muitos estudos ao uso que ainda é feito da internet. Desqualificação da informação política, com falta de seleção, relevância efetiva e confiabilidade é um ponto importante para aquilo que circula na rede, muitas vezes anonimamente (2005, p. 70). Além disso, na maior parte das vezes, o Estado é o principal difusor de informações, que carecem, assim, de um viés crítico. A desigualdade de acesso e a questão da inclusão digital são pontos essenciais na discussão corrente no Brasil, mas não restritos aos países em desenvolvimento. O foco aqui é a desconfiança de que a rede não seja capaz de aumentar a isonomia política entre os atores, tanto em relação às oportunidades de ingresso no debate como em relação às competências técnicas e educacionais necessárias para isso (GOMES, 2005, p. 71-72).

Hindman (2009) também coloca limites claros do que considera política *on-line*: os níveis baixos de tráfico relevante de material político pela net; baixa estrutura de visibilidade (facilidade de visibilidade de informação) nos *sites* políticos; estratégias limitadas de busca de conteúdo pelo próprio cidadão, que pesquisa mais o que lhe é familiar; alto custo de profissionalização de investimento em redes virtuais, que seriam essenciais para facilitar o acesso e entendimento do material (p. 133).

É preciso lembrar, ainda, que o debate sobre democracia digital, transparência política dos parlamentos, *accountability* e temas afins está diretamente relacionado com a questão da confiança do cidadão nas instituições. A discussão está conectada à ideia de que a confiança[26] da população nas instituições de seus países ou comunidades é um aspecto essencial para a legitimidade do regime político e, portanto, para a estabilidade do sistema social. De maneira geral, podemos dizer que quanto mais confiança nas instituições, maiores as chances de desenvolvimento de um regime democrático satisfatório para a população (DAHL, 1989; NORRIS, 1999; LIJPHART, 2001; TILLY, 2008). No sistema representativo, com parlamentos, isso adquire ainda mais importância.

Por outro lado, já se tornou comum o diagnóstico de vários autores (PORTO, 1996; BOSCHI, 2004; STOKER, 2006; DALTON, 2007; MOISÉS, 2009) sobre a crise de descrédito por que passam as instituições políticas contemporâneas. Pesquisas recentes revelam que o nível de confiança da população nas instituições políticas nunca foi tão baixo, especialmente em relação às Casas Legislativas (LESTON-BANDEIRA, 2012). Essa desconfiança nos políticos, o ceticismo em relação a instituições democráticas e a desilusão com o processo democrático chegam a ser apontadas por Dalton (2007) e Stoker (2006) como o grande desafio das democracias contemporâneas, já que é comum a todas as democracias industriais avançadas. A desconfiança é apontada em vários estudos da ciência política[27] como efeito da percepção da corrupção e ênfase da mídia em informações sobre condutas inadequadas de parlamentares e figuras da vida pública (POWER; JAMINSON, 2005). O desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais crítica e vigilante também é apontada como um dos fatores do aumento da desconfiança (RIBEIRO, 2011).

[26] Neste texto não se faz a diferença entre *trust* e *confidence*, como Norris (2011, p. 19). Segundo a autora, *trust* seria uma crença afetiva ou racional na motivação benevolente e capacidade de *performance* de outra parte. *Confidence* seria acreditar na capacidade de acreditar na *performance* efetiva de um agente. Em português, ambas as palavras são traduzidas como confiança. Dessa forma, entende-se confiança como um conceito que engloba dois significados distintos em inglês.

[27] Para um panorama desses estudos, cf. Power e Jaminson (2005); Colen (2010); Lopes (2004); Ribeiro (2011), entre outros.

Por sua vez, as jovens democracias latino-americanas padecem da "síndrome de desconfiança generalizada" (Power; Jaminson, 2005; Colen, 2010; Lopes, 2004; Ribeiro, 2011). Mas seriam as causas da desconfiança política na América Latina as mesmas identificadas nas democracias avançadas? Segundo Ribeiro (2011), as razões são distintas e as explicações devem ser buscadas no contexto cultural e histórico. Enquanto nas democracias consolidadas a desconfiança é fruto do elevado nível de escolarização e informação dos cidadãos críticos, nas jovens democracias latinas, a explicação estaria na desilusão dos cidadãos com o funcionamento concreto das instituições políticas, principalmente os parlamentos. Em um ambiente social marcado por extremas desigualdades, "a percepção de que os sistemas político e econômico beneficiam diferentemente os indivíduos pode levar a uma sensação de que as instituições não são confiáveis" (COLEN, 2010, p. 5). Essa "síndrome cultural latinoamericana" teria se enraizado no modo de vida dos cidadãos dessas jovens democracias, estruturando, assim, "uma convivência marcada entre as pessoas e, por decorrência, pela desconfiança em relação às instituições do Estado" (COLEN, 2010, p. 4).

Embora não existam estudos que tomem a realidade específica dos países do Mercosul do ponto de vista da relação entre cultura política e desconfiança, tais análises nos levam a crer que a situação não deve ser diferente em relação ao contexto mais amplo da América Latina. Outra observação pertinente é a de que os parlamentos não são o foco exclusivo da desconfiança da população, mas são um ponto de concentração de desconfiança. Norris (2011, p. 103) chama atenção, em estudo comparativo de 11 países, para o fato de que a confiança nesta instituição específica apresenta queda significativa ao longo do tempo. De acordo com dados do Latinobarômetro, de 2011, os parlamentos do Mercosul estão no seguinte grau, em ordem crescente, de confiança (somados os percentuais de alguma ou muita confiança): Brasil (30,5%); Paraguai (30,7%); Argentina (40,8%); Venezuela (42,5%); e Uruguai (52,6%).

Os cinco países que integram o Mercado Comum do Sul (Mercosul) atualmente apresentam grande diversidade e assimetrias em termos de organização política e de institucionalização do regime democrático. Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela compartilham traços comuns, mas também

são muito distintos em termos políticos. Não é objetivo deste artigo esmiuçar os pormenores relacionados às diferenças e semelhanças, mas apenas situar brevemente a atuação dos parlamentos de cada um desses países, a fim de compreender qual o papel da internet na relação entre tais parlamentos e a sociedade. Um traço comum relevante é que a maioria deles é formada por jovens democracias, após regimes autoritários que ainda hoje repercutem na vida política dessas nações, a exemplo da Argentina, Brasil e Paraguai.

Do ponto de vista específico dos parlamentos, cabe destacar que a maioria apresenta organização bicameral. Apenas a Venezuela é unicameral. Ademais, os parlamentos dos países do Mercosul enfrentam o desafio relativo ao aperfeiçoamento da democracia, além de tentar equilibrar as forças políticas relacionadas com a distribuição de poderes de agenda entre os diferentes atores no interior do Legislativo, resultando em ganhos democráticos no que se refere à estabilidade, *accountability* e representatividade (ANASTASIA et al., 2004). Nesse processo, a atuação do parlamento **é** fundamental para que os regimes políticos sejam considerados democráticos, semidemocráticos ou autoritários (MAINWARING et al., 2001).

Já existem vários estudos que avaliam a transparência e a abertura dos parlamentos latino-americanos.[28] Não se pretende no presente estudo replicá-los, mas aprofundar alguns aspectos, considerando, sobretudo, eventuais alterações inerentes ao próprio dinamismo da internet.

Análise dos dados de engajamento nos parlamentos

Como já colocado na introdução deste artigo, a análise empírica dos *sites* dos cinco parlamentos escolhidos refere-se somente aos dados de engajamento

[28] Eis alguns desses estudos: Frick (2004); Sáez e Montero (2013); Silva et al. (2009); Vial Solar (2013).

das páginas das câmaras baixas dos parlamentos dos países do Mercosul.[29] No caso da Venezuela, foi avaliado o *website* da Asamblea Nacional, conforme explicado anteriormente. Para cada um dos elementos listados abaixo foi aplicado o valor "0" para quando o *site* não dispunha do item; "1" para quando dispunha; e "0,5", quando dispunha em algum nível, de maneira que foi possível, ao final, criar um índice de potencial de engajamento de cada *site* avaliado. Quanto mais próximo de 1, portanto, maior é a complexidade das ferramentas disponíveis no *website* e maior o potencial de engajamento criado por ele.

Os critérios avaliados foram construídos com base em estudos similares feitos sobre diferentes parlamentos por Frick (2004), Vicente-Merino (2007), Nicolás (2009) e Ward et al. (2007) e aplicados ao Parlamento inglês, adaptados e complementados segundo avaliação dos *sites* do Mercosul. Os itens levam em conta possibilidades reais já desenvolvidas por alguns parlamentos e outras ferramentas disponíveis na internet, mas que parecem ainda não ter chegado ao contexto do Legislativo.

Dessa forma, são analisados os canais de contato existentes para o cidadão, além de ferramentas educativas e informativas que buscam ampliar a participação política dos atores sociais no processo legislativo. Se o potencial de transparência e disseminação de informações dos *websites* já foi analisado por outros estudos, o foco deste artigo é a contribuição das ferramentas digitais para a interação entre sociedade e parlamento. Ou, em outras palavras, o potencial de engajamento da internet, que já está sendo efetivamente aproveitado pelos parlamentos do Mercosul. Ainda que não exaustivas, as categorias elencadas no quadro 1 pretendem

[29] Cumpre-se fazer uma ressalva quanto aos *sites* selecionados: www.diputados.gov.ar (Argentina); www.camara.leg.br (Brasil); http://www.diputados.gov.py (Paraguai); www.diputados.gub.uy (Uruguai); http://www.asambleanacional.gob.ve (Venezuela). Foram escolhidos os *sites* oficiais das câmaras baixas, excluindo-se, dessa forma, os dos parlamentos que, geralmente, conjugam informações das duas Casas. De maneira geral, os *sites* dos parlamentos remetem o usuário para os *sites* de cada Casa. Entretanto, a situação é diferente no caso do Uruguai. O *site* do parlamento uruguaio não remete aos da Câmara e do Senado, simplesmente, mas agrega informações das duas casas, mostrando conteúdos que não estão na página da Câmara de Deputados. Desta forma, o *site* avaliado neste estudo apresenta menos ferramentas do que o do parlamento daquele país. Não obstante a opção metodológica, por ater-se aos *sites* oficiais das câmaras baixas, foi mantida. Tentou-se ainda entrar em contato com o *site* do parlamento uruguaio, por *e-mail*, para saber se o *site* da Câmara baixa estava em desuso ou se haveria outras informações que esclarecessem a grande diferença entre as páginas, mas não houve resposta.

dar conta do maior número de possibilidades de interação possível. Sem desconsiderar, obviamente, que a participação política requer um sofisticado nível de informação e conhecimento sobre o processo legislativo.

Quadro 1 – Índice de engajamento dos parlamentos do Mercosul

	Ferramentas de interação e engajamento	**Brasil**	**Argentina**	**Uruguai**	**Paraguai**	**Venezuela**
1	Serviços de alerta para mudanças no texto da legislação	1	0	0	0	0
2	Serviços de alerta para atividades das comissões	1	0	0	0	0
3	Serviços de alerta para introdução e mudanças na condição da legislação	1	0	0	0	0
4	Serviços de alerta para atividades dos membros do Parlamento	1	0	0	0	0
5	Serviços de alerta para atividades de monitoramento e fiscalização	1	0	0	0	0
6	Serviços de alerta para atividades do Plenário	1	1	1	1	1
7	Incorporação da análise sobre legislação feita pelo público no processo legislativo	1	0	0	0	0
8	Comentários sobre os projetos/ proposições	1	0	0	0	0
9	Sugestões de projetos/proposições	1	0	0	0	0
10	*Blogs* dos órgãos parlamentares	1	0	0	0	0
11	*Blogs* dos órgãos administrativos	1	0	0	0	0
12	*Chats* com os MPs	1	0	0	0	0
13	*Chats* com os servidores/consultores	0	0	0	0	0
14	*E*-campanhas	0	0	0	1	0
15	Atividades educativas	1	1	0	1	0
16	*E-mail* de contato dos MPs	1	1	1	1	0
17	*E-mail* de contato do staff	1	1	0	1	0

	Ferramentas de interação e engajamento	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai	Venezuela
18	*E-mail* de contato dos órgãos parlamentares	1	1	0	1	0
19	*E*-petições	0	0	0	0	0
20	Fóruns	0	0	0	0	0
21	Jogos	1	0	0	0	0
22	Livro de visitas	1	0	0	0	0
23	*Links* para redes sociais	1	1	1	1	1
24	Comentários em notícias	1	1	0	0	0
25	*Newsletter*	1	0	0	0	0
26	Audiências *on-line*	1	0	0	0	0
27	Sugestões de questões para debate	1	0	0	0	0
28	Sugestões de procedimentos	0	0	0	0	0
29	Enquetes	1	0	0	0	0
30	Resultados das enquetes	1	0	0	0	0
31	Uso do Facebook	1	1	1	1	0
32	Uso de outras redes sociais	1	1	1	1	0
33	Uso do Twitter	1	1	1	1	1
34	Uso do Youtube	1	1	1	1	0
35	Visita guiada virtual ao prédio do Parlamento	1	0	0	0	0
Índice geral de engajamento		**0,85714**	**0,31429**	**0,20000**	**0,31429**	**0,08571**

Fonte: elaboração dos autores.

Conforme pode ser observado no quadro, dos cinco países analisados, somente o Brasil têm índice de engajamento maior do que 50%. Isso significa que o *site* da câmara baixa dessa nação apresenta maiores possibilidades para interação e debate público do que suas contrapartes nos outros países analisados neste estudo. Argentina e Paraguai, aliás, apresentaram o mesmo índice de engajamento (0,31429), ainda que seus *sites* possuam estratégias diferenciadas para promoção da interatividade com os cidadãos. Por sua vez, o *site* da Venezuela

apresentou o menor índice entre as páginas analisadas (0,08571), fazendo uso de pouquíssimas estratégias de engajamento e interação por meio de seu *site*.

Ressalta o fato de todos os *websites* terem *links* para perfis das instituições nas redes sociais, ainda que a página venezuelana só o faça para o Twitter, enquanto os outros quatro parlamentos utilizam também Facebook, Youtube e outras mídias. Isso demonstra uma tendência da comunicação institucional de se dirigir aos novos veículos da internet para atingir seus públicos-alvo e pode explicar, em parte, a falta de outras ferramentas de interação nos próprios *sites*. Ora, se as redes sociais já oferecem essas oportunidades de contato direto com o público, não seria razoável, do ponto de vista de organizações com escassos recursos financeiros e de pessoal, concentrar esforços para tornar seus *websites* mais interativos. A opção é utilizar diretamente as ferramentas disponíveis para comentários e diálogo no Twitter, Facebook ou Youtube, em vez de desenvolver sistemas e canais próprios de contato por meio de suas páginas oficiais.

Outra ferramenta explorada pela maior parte das páginas é o *e-mail*, tanto para os representantes políticos, quanto para órgãos e setores próprios do parlamento, além dos funcionários dessas casas. Novamente, a exceção à regra é o parlamento da Venezuela, que não disponibiliza os endereços de contato em seu *website*. No caso da câmara baixa uruguaia, somente os *e-mails* dos parlamentares são disponibilizados, enquanto Brasil, Argentina e Paraguai também revelam os contatos dos setores administrativos e de seus empregados.

Esses dados estão de acordo com o levantamento feito por Joshi e Rosenfield (2013, p. 534) sobre os *sites* parlamentares dos 184 países que dispunham da ferramenta em 2011, num total de 193 nações. Segundo os autores, na época do estudo, menos da metade dos *websites* forneciam os endereços eletrônicos dos parlamentares (43,5%) e apenas um quinto das páginas exibiam *links* para as redes sociais. Ainda de acordo com a pesquisa, todos os parlamentos dos países das Américas tinham *sites* na data.

Outra similaridade entre os parlamentos do Mercosul diz respeito ao item "Serviços de alerta para atividades do Plenário", ferramenta que envia aos cidadãos cadastrados notícias e informes, geralmente em tempo real, sobre as

atividades legislativas desenvolvidas pelo plenário dessas casas. Todos os cinco países analisados oferecem esse serviço por meio de seus *sites*. Porém, somente o *website* brasileiro disponibiliza o mesmo tipo de ferramenta para o acompanhamento do trabalho das comissões e das atividades que incidem sobre o processo legislativo antes das proposições chegarem ao plenário.

Também é interessante destacar que nenhum dos *websites* pesquisados oferece aos cidadãos desses países a possibilidade de participar de fóruns,[30] assinar petições eletrônicas via internet, sugerir mudanças de procedimentos legislativos ou participar de *chats* com especialistas ou servidores dessas casas.

Em relação aos demais tipos de ferramentas, como *chats* com os parlamentares, comentários em notícias, audiências *on-line* ou possibilidades de sugestões e debate de proposições legislativas, somente o *website* da Câmara dos Deputados brasileira oferece essas possibilidades. No *website* brasileiro também é possível fazer uma visita virtual guiada ao prédio da instituição,[31] ver o resultado ou votar em uma enquete,[32] comentar publicamente uma notícia sobre atividade legislativa ou enviar o comentário diretamente para um deputado, assistir e participar – enviando perguntas – de um *chat* ou de uma audiência pública *on-line*[33] ou jogar com a turma do Plenarinho.[34]

---

30 No caso da Câmara dos Deputados do Brasil, o *website* já teve fóruns para discussão, mas a ferramenta foi descontinuada após a criação de uma plataforma específica para debate de proposições e sugestões chamada *e*-Democracia, em 2009. Nessa plataforma, que apresenta ferramentas semelhantes aos fóruns da internet ou grupos de discussão, os cidadãos podem compartilhar comentários e sugestões legislativas, mantendo o diálogo virtual com especialistas e até mesmo com os parlamentares dispostos a conversar por meio das comunidades. Por se tratar de uma ferramenta mais complexa que um simples fórum, com o objetivo específico de discussão de propostas legislativas, o *e*-Democracia não foi incluído nesse item, mas aparece em outros pontos da análise, como no item "sugestões de projetos/proposições" ou "comentários sobre projetos/proposições", por exemplo. O endereço da plataforma é: <http://edemocracia.camara.gov.br>.

31 Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/midias/plen/vvcd/flash/index.html>.

32 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/agencia-app/listaEnquete>.

33 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/batepapo.html>.

34 O Plenarinho é um *site* específico para o público infantil e para educadores feito pela Câmara dos Deputados brasileira. Utilizando desenhos animados e histórias em quadrinhos, as páginas oferecem jogos e informações educativas sobre o Legislativo. A Turma do Plenarinho é composta de 10 personagens que ajudam a contar as histórias e servem como atrativo para os leitores mirins.

Um diferencial do *site* paraguaio é o fato de oferecer ainda *e*-campanhas, isto é, programas de conscientização política sobre determinados temas por meio do *website*.

Conclusões

A análise dos *websites* das câmaras baixas de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e do parlamento nacional da Venezuela (unicameral) revelou que, em geral, o uso das ferramentas de engajamento e interação disponíveis na internet é bastante modesto. Dentre os cinco *websites* analisados, apenas o da Câmara dos Deputados do Brasil mostrou uma utilização mais sofisticada das possibilidades interativas abertas com a Web 2.0. Nos demais parlamentos, as páginas oficiais são muito mais informativas do que participativas, com poucos canais destinados a engajar os cidadãos no processo legislativo.

Nesse sentido, destaque-se outro ponto relacionado: há um baixíssimo interesse em deixar que o cidadão participe dos debates colocados ou interfira na agenda temática proposta pelo representante. Expressa-se aqui o conceito de representação mais como delegação, como defendido por Burke (2009) e outros teóricos, do que como participação contínua e dialógica ou *representação circular* (URBINATI, 2005), uma possibilidade aberta pelas ferramentas digitais, tal como explicitado na parte teórica deste artigo. Ressalte-se, entretanto, que mais estudos são necessários, especialmente no sentido de mapear as demais iniciativas digitais dos parlamentos.

O interesse político nas mudanças que podem advir da rede, o predomínio da lógica dos meios de comunicação de massa na internet, as questões relativas ao controle e à liberdade de postagens e a real disposição do sistema político em se abrir às intervenções da sociedade são elementos que complicam a equação de uso das TICs (GOMES, 2005, p. 72-75), assim como o predomínio da participação de atores que já acumularam capital político em processos tradicionais de participação (STANLEY; WEARE, 2004, p. 505), conforme mencionado. Como ressaltam Dai e Norton (2007), vários estudos mostram que a

distância entre os que participam e os que não participam se intensificou com o uso das ferramentas de comunicação e informação digitais.

Pipa Norris, por exemplo, observa no início do século XXI as dificuldades de expansão do potencial democratizante da internet, ao concluir que o veículo digital reforçava os padrões de participação dos atores políticos já consolidados, sem necessariamente ampliar a participação de novos grupos (NORRIS, 2001, p. 236). Segundo a autora, as instituições políticas faziam uso tradicional e pouco inovador da internet, sem terem modificado a natureza das comunicações que estabelecem com o público, apesar da mudança de canal. Contudo, Norris ressaltava, já naquela época, que a internet poderia mudar o panorama político ao alterar o equilíbrio de recursos entre as instituições políticas e ao reduzir os custos da coleta de informações e comunicação de mensagens (NORRIS, 2001, p. 238).

Mais de uma década depois dos escritos de Norris, percebemos que os *websites* dos parlamentos do Mercosul ainda não utilizam todo o potencial da internet para mobilização e engajamento dos cidadãos. As manifestações populares que atingiram o Brasil em 2013, contudo, podem sinalizar para os atores políticos que é chegada a hora de aproximar o parlamento dos cidadãos, em todos os espaços disponíveis. Inclusive na internet.

Referências

ANASTASIA, F.; MELO, Carlos C. R.; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo, Ed. Unesp, 2004.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Univ., 1983.

BANDEIRA, M. **Estado nacional e política internacional na América Latina**: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1995.

BAQUERO, M.; GONZÁLEZ, R. S. Obstáculos à construção de uma "nova" sociedade na América Latina: qual é utilidade do conceito de capital social nesse processo? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 253-287, jan./jul. 2010.

BOSCHI, R. Instituições políticas, reformas estruturais e cidadania: dilemas da democracia no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA, 2004, Santiago. **Anais**... Santiago: 2004.

BURKE, E. **The political tracts and speeches of Edmund Burke**. Memphis: General Books, 2009.

CATTERBERG, G; MORENO, A. The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. **International Journal of Public Opinion Research**, Oxford, v. 18, n. 1, p. 31-48, Spring 2006.

CERVO, L.; BUENO, C. **História da política externa do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.

COLEMAN, S. Connecting parliament to the public via the internet: two case studies of on-line consultations. **Information, Communication and Society**, v. 17, n. 1, p. 1-22, 2005.

COLEN, M. C. L. As covariantes da confiança política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-27, 2010.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

DALTON, R. J. **Democratic challenges, democratic choices**: the erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford Univ. Press, 2007.

DAI, Xiudian; NORTON, Phillip. The internet and parliamentary democracy in Europe. **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 342-353, Sept. 2007.

FARIA, C. F. S. O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2012.

FREITAS, D. C. **A verdadeira riqueza do Mercosul**: itinerários do desenvolvimento na perspectiva do direito da integração. 2013. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – UnB, Brasília, 2013.

FRICK. M. M. Parlamentos en la era digital: explorando América Latina. e**Democracy** *Centre*, jun. 2004. Disponível em: <http://www.edemocracycentre.ch/files/parlamentos_en_la_era_digital.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2014.

FUNG, A; COHEN, J. Democracia radical. **Política e Sociedade**, n. 11, p. 221-237, out. 2007.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, n. 27, p. 58-78, ago. 2005.

GRIFFITH, Jeffrey; CASINI, Gherardo (coord.). **World e-parliament report**. Geneva: Global Centre for ICT in Parliament\United Nations; Inter-Parliamentary Union, 2012.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HINDMAN, M. **The myth of digital democracy**. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2009.

INGLEHART, R. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: NORRIS, P. (ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford Univ., 1999.

JOSHI, D.; ROSENFIELD, E. M. P. Transparency, communication links and social media: a comparative assessment of 184 parliamentary websites. **The Journal of Legislative Studies**, v. 19, n. 4, p. 526-545, 2013.

LAGOS, Marta. A máscara sorridente da América Latina. **Opinião Pública**, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2000.

LESTON-BANDEIRA, C. The impact of the internet on parliaments: a legislative studies framework. **Parliamentary Affairs**, v. 60, n. 4, p. 655-674, 2007.

_____. Studying the relationship between parliament and citizens. **The Journal of Legislative Studies**, v. 18, n. 3-4, p. 265-274, Sept-Dec. 2012.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José E. Evaluating the quality of democracy in Latin America. In: _____; _____. (org.). **The quality of democracy in Latin America**. London: Lynne Rienner Publ., 2009. p. 1-20.

_____; _____. Measuring the quality of democracy. In: _____; _____. (org.). **The quality of democracy in Latin America**. London: Lynne Rienner Publ., 2009. p. 21-38.

LIJPHART, A. Democracy in the 21st century: can we be optimistic? **European Review**, v. 9, n. 2, p. 169-184, 2001.

LOPES, D. M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 162-187, 2004.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Classificando regimes políticos na América Latina: 1945-1999. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 645-687, 2001.

MOLINA, José E.; LEVINE, Daniel H. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, n. 45, p. 17-46, abr. 2007.

MOISÉS, J.A. Democracia e desconfiança de instituições democráticas. In: MOISÉS, J. A. et al. **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições?. São Paulo: Edusp, 2010.

NICOLAS, Maria Alejandra. **Internet e política**: graus de representação política e uso da internet pelas elites parlamentares da América do Sul. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPR, Curitiba, 2009.

NORRIS, P. **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford Univ. Press, 1999.

_____. **Digital divide?**: civic engagement, information poverty and the internet worldwide. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001.

_____. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2011.

PORTO, M. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: _____. (org.). **Condicionantes da consolidação democrática**: ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996.

POWER, T. J.; JAMINSON, G. D. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 64-93, mar. 2005.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

RIBEIRO, Ednaldo E. A. Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 167-182, 2011.

SÁEZ, M. A.; MONTERO, M. G. **Parlamientos abiertos?**: análisis comparado de la probidade y transparencia parlamentaria em América Latina. Washington, D.C.: BID, 2013. (IDB Technical Note; 531). Disponível em: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5915/IFD-ICS%20NT%20Parlamentos%20abiertos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 abr. 2014.

SILVA, S. P. et al. Publicidade, accountability e participação nos parlamentos *on-line* da América Latina: estudo sobre seis países. SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 1., 2009, Curitiba. **Anais**... Curitiba: UFPR, 2009.

STANLEY, J. W.; WEARE, C. The effects of internet use and political participation: evidence from an agency on-line discussion forum. **Administration & Society**, v. 36, n. 5, p. 503-527, Nov. 2004.

STOKER, G. **Why politics matters**: making democracy work. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

TILLY, C. **Democracy**. New York: Cambridge Univ. Press, 2008.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. In: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (APSA), 2005, Washington-D.C. **Textos apresentados**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: jun. 2013.

VIAL SOLAR, T. Transparencia em los congresos de América Latina y acesso a información. In: FORO INTERNACIONAL TRANSPARENCIA Y APERTURA INFORMATIVA DEL PODER LEGISLATIVO, 2013, Bogotá. **Memorias**... Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia, 2013. (Coleción Cuadernos de Transparencia; n. 18). Disponível em: <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/05/Foro-Transparencia-y-Apertura-Informativa--Transparencia-por-Colombia.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

VICENTE-MERINO, M.R. Websites of parliamentarians across Europe. **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 441-457, 2007.

WARD, S.; LUSOLI, W. From weird to wired: MPs, the internet and representative politics in UK. **The Journal of Legislative Studies**, v. 11, n. 1, p. 57-81, Spring 2005.

_____; LUSOLI, W.; GIBSON, R. Australian MPs and the internet: avoiding the digital age?. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 2, p. 210-222, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: EdUnB, 1999.

Educação para a democracia: desafios na prática da formação política de adolescentes

Educação para a democracia: desafios na prática da formação política de adolescentes

Humberto Dantas
Rildo Cosson
Rodrigo Estramanho de Almeida

Resumo: O estudo apresenta uma reflexão sobre o letramento político que se faz por meio de cursos de formação política apartidária destinados a adolescentes. O objetivo é discutir os desafios que esse tipo de formação enfrenta em relação ao envolvimento dos jovens no mundo da política, os conteúdos e a metodologia desses cursos. A base inicial do estudo são questionários aplicados a cerca de 500 jovens estudantes do ensino médio, formados em nove iniciativas de letramento político realizadas em escolas públicas da periferia da região metropolitana de São Paulo em 2011. Os resultados se configuram na forma de um currículo mínimo para esse tipo de curso e uma definição do que eles efetivamente oferecem em termos de letramento político.

Palavras-chave: letramento político; curso de formação política; educação para a democracia.

Introdução

Diferentes teorias acerca da democracia compreendem, de modo geral, a necessidade de se associar participação política a informação (Dantas, 2007). Assim, o conceito de letramento político deve ser inicialmente compreendido como um dos pilares essenciais à consolidação do conceito de democracia, enquanto

a participação vai variar de acordo com as características centrais do que se denominam democracia. Num sistema representativo, por exemplo, ela está associada predominantemente ao alistamento junto à Justiça Eleitoral e ao exercício do voto. Enquanto isso, num modelo participativo, compreende-se a democracia como a capacidade de envolver cidadãos em arenas decisórias associadas, habitualmente, a temáticas específicas no campo das mais diferentes políticas públicas, com ênfase na elaboração do orçamento e nas temáticas sociais.

A despeito do relevante debate acerca das questões relacionadas à participação, o objetivo central desse texto é promover uma reflexão sobre a temática da formação política com base em três aspectos centrais das discussões que nortearam os trabalhos do grupo de pesquisa "Letramento político: concepções e práticas de educação para a democracia no Brasil" composto pelos autores desse capítulo. Em um primeiro momento, o intuito é compreender: a) quais as características relacionadas ao envolvimento político de um grupo de aproximadamente 500 jovens estudantes do ensino médio, formados em nove iniciativas de letramento político realizadas em escolas públicas da periferia da região metropolitana de São Paulo em 2011 e; b) como reagem a questões sobre a relevância do conteúdo político em suas realidades. Num segundo momento, partindo do pressuposto da necessidade de se atender a demanda por letramento político, o texto busca compreender o que seria um currículo mínimo e quais os esforços da educação e das ciências sociais para levar adiante essas reflexões. Por último, o texto busca definir um conceito conclusivo de letramento político e sua importância para o desenvolvimento da democracia no país. É possível notar, diante desse roteiro, um movimento cíclico, ou seja, o texto termina exatamente onde começa, trazendo ao debate elementos essenciais ao fortalecimento da ideia de uma demanda pela construção do que chamamos de um dos pilares essenciais ao desenvolvimento da democracia, a saber: o letramento político.

Envolvimento político e demanda por informação

Os cursos suprapartidários de iniciação política para jovens do ensino médio surgiram como desdobramento de um projeto existente desde 2008, constituído para formar politicamente lideranças comunitárias de bairros próximos aos Centros de Integração da Cidadania (CIC[35]). A partir de 2011, as atividades, com duração de doze horas-aula oferecidas em três encontros, passaram a priorizar estudantes adolescentes. Assim, dez escolas públicas foram tomadas como parceiras da ação, cada uma delas atrelada a um posto do CIC[36]. O objetivo era atender alunos do ensino médio, mas em alguns dos locais foi envolvido um público mais jovem. Para os fins desta análise, serão tomados apenas os alunos na faixa etária entre 15 e 18 anos, mais condizente com o ensino médio, mais atrelada ao exercício do voto, mesmo que facultativo, e mais interessada por temáticas políticas, conforme apontam Dantas e Caruso (2011). Nesse grupo, há 516 alunos que responderam um questionário inicial (entrada) e 459 que preencheram um formulário final de avaliação da atividade (saída). O intuito é utilizar as questões, em ambos os instrumentos de coleta de dados, que caracterizem a turma, sua aproximação com a política e a demanda por esse tipo de formação.

A média de idade da turma é de 16,5 anos, mantendo-se praticamente inalterada entre aqueles que responderam o formulário de entrada e o de saída. Cerca de 80% dos alunos possuem 16 ou mais anos, ou seja, estariam aptos para o exercício do voto em 2011, e todos estão etariamente habilitados para a participação em 2012. Com relação ao gênero, cerca de 40% do total de participantes são homens e 60% mulheres, desequilíbrio esperado em uma realidade nacional em que o gênero feminino tem mais anos de estudos. No que diz

[35] O Centro de Integração da Cidadania é um programa da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo que tem como objetivo permitir o acesso de populações residentes em zonas periféricas de alta vulnerabilidade na Grande São Paulo (nove postos) e Grande Campinas (um posto) a serviços essenciais ao desenvolvimento da cidadania. Entre as ações, desde 2008, são realizados cursos suprapartidários de iniciação política em todos os postos, ministrados por professores universitários formados em ciência política em parceria com a Assembleia Legislativa de São Paulo e a Fundação Konrad Adenauer. Para compreender mais aprofundadamente essa iniciativa, cf. Dantas et al. (2010).

[36] Para os fins dessa análise será desconsiderada a iniciativa do CIC Campinas, que atendeu apenas jovens do ensino fundamental.

respeito ao mercado de trabalho, em média 23% dos alunos trabalham. Entre as principais ocupações, atividades de baixa remuneração como: aprendizes, auxiliares em atividades de escritório, ajudantes na construção civil, atendentes e operadores de telemarketing, vendedores em diferentes ramos comerciais e funcionários de restaurantes.

Com relação à atuação social e política dos alunos, o quadro é preocupante e reforça a relevância da atividade. Quando indagados sobre a realização de algum tipo de trabalho voluntário, apenas 3,5% dos alunos apontaram uma ação. Muitos deles, inclusive, quando questionados sobre atividades profissionais remuneradas, indicaram que, quando não trabalham, além de estudar, dedicam-se a atividades como jogar *videogame*, dormir, rezar, descansar, etc. Muitos, no entanto, afirmaram que praticam esportes, fazem cursos extra escolares – com destaque para línguas e cursos técnicos – ou procuram emprego. A despeito de tal conjunto, impressiona a falta de comprometimento com causas sociais, que poderiam ser estimuladas pelas próprias escolas. Em Parada de Taipas, bairro da região nordeste de São Paulo, por exemplo, tal afastamento é compensado pela direção do CIC local que, em parceria com escolas, fomenta a atuação dos jovens por meio de projetos que zelam por bens públicos, como praças, escolas, etc. O discurso de vítima, que poderia estar presente em bairros de realidades mais carentes sob o viés econômico, é deixado de lado e o espaço social é preenchido pelo desejo de construção de uma realidade mais atraente sob o ponto de vista social e político.

Diante desse cenário, positivo em alguns casos e frágil em tantos outros, o que esperar da participação política e da aproximação desses jovens com questões ligadas ao cenário político nacional? E da compreensão e do comprometimento desses com a democracia? O primeiro desafio foi compreender o quanto eles se informam politicamente e quais as principais fontes utilizadas para a obtenção dessas informações. Tendo em vista o fato de os modernos conceitos de democracia destacarem a diversidade de fontes como algo relevante, os respondentes tinham à disposição oito canais de informação e podiam marcá-los livremente. No formulário de entrada, a TV (95%) e a web (82%) se destacaram, com os jornais atingindo menos da metade dos alunos em terceiro lugar, e as

outras fontes (rádio, revistas, livros, conversas e palestras) não atingindo mais de um terço dos alunos. No questionário de saída, a situação é semelhante em relação à TV (93%) e à web (83%), mas aumentam as adesões aos jornais (53%), às rádios (44%) e às revistas (33%). Teria o curso servido de estímulo rápido e positivo para uma busca maior por informação? Ou mantido em sala de aula um público mais interessado?

As questões seguintes guardavam relação com o envolvimento político-eleitoral dos jovens. Primeiramente, buscou-se compreender a aproximação das turmas com os partidos políticos. Os jovens eram questionados se simpatizavam com alguma legenda ou estavam filiados – a pergunta se repetia no formulário final. Em ambos os casos o total de respondentes que não simpatiza com qualquer partido político (82,6% e 81,1%, respectivamente) é significativamente alto. Ao que tudo indica, a despeito da existência de grupos especificamente formados para jovens nas principais legendas do país (juventudes partidárias), a adesão dos estudantes a determinada agremiação ainda é muito baixa – importante salientar que aproximadamente 2,5% dos alunos não responderam essa pergunta. Entre aqueles que simpatizam ou são filiados – 14,2% no questionário inicial e 17,2% no final – destaque para as duas legendas que polarizam a política nacional e paulista em termos eleitorais, ou seja: PT e PSDB, com maior destaque para o primeiro.

Com relação ao título de eleitor, 72% dos alunos não possuem o documento. O percentual é expressivamente maior que o índice de alunos que têm idade legal para a obtenção do documento. Nesse caso, salienta-se que entre os jovens com idade entre 16 e 18 anos, 66% não possuem o título de eleitor – média próxima daquela verificada em estatísticas que cruzam dados da Justiça Eleitoral com informações do IBGE. Tendo em vista a idade, o afastamento em relação às eleições e o fato de 2011 não ser ano eleitoral, 84% dos alunos nunca votaram. Entre os que afirmaram ter votado em 2010, 42% lembravam-se integralmente do voto, enquanto 15% esqueceram-se totalmente. Pesquisa de 2010 do Tribunal Superior Eleitoral, realizada pelo instituto *Sensus,* em novembro, portanto um mês após as eleições, já apontava alto grau de esquecimento do brasileiro, sobretudo nos votos ofertados aos membros do Poder Legislativo.

Na sequência do questionário, um conjunto de frases foi apresentado aos alunos. Eles deviam apontar o grau de concordância com elas, que poderia variar entre cinco posições associadas a concordar totalmente e discordar totalmente. As respostas podem ser transformadas em percentuais, e quanto mais próximas de 100%, maior o grau de concordância. Algumas respostas preocupam. A sentença que tem como intuito saber se aos olhos dos jovens "as eleições são limpas", conta com grau de concordância de 46%. "A imprensa informa bem" é princípio que conta com índice de 58%, enquanto o grau de concordância com a máxima de que "os políticos devem favores aos seus eleitores" atinge 60%. Para tornar o cenário ainda mais preocupante, a concordância com o fato de "todos os políticos serem corruptos" alcança 68% e a máxima de que "não existem partidos, apenas pessoas na política" chega a 63%. Diante de um quadro desolador, serve de alento o fato de que os jovens enxergam a "democracia como o mais relevante sistema" (72%) e o "Legislativo como o mais importante dos poderes" (70%). Nesse segundo caso a visão destoa bastante da credibilidade que o brasileiro empresta ao Parlamento em pesquisas de opinião. Por fim, a sentença que contou com maior índice de adesão, atingindo 83%, foi: "a educação política deve estar presente nas escolas".

Os resultados da análise das sentenças servem de estímulo para compreendermos que, a despeito do cenário negativo observado pelos alunos, o jovem tem interesse pela política, mesmo antes de ter acesso ao conteúdo do curso, pois a questão da demanda por educação política está contida no formulário inicial, distribuído e preenchido no começo da primeira aula. Complementa positivamente esse cenário uma série de informações adicionais, entre elas a avaliação sobre o curso, feito ao término da atividade. Quando questionados sobre as motivações para a participação no curso, 40% ou mais dos respondentes indicaram motivações pessoais (como cidadãos), profissionais e educacionais. O segundo ponto é justificado por um discurso inicial de apresentação, onde os alunos recebem a informação de que em processos seletivos, empresas envolvem perguntas e testes sobre conhecimentos gerais, e tal pauta costuma ser constituída por aspectos associados ao cotidiano político do país e do mundo. A questão educacional também é reforçada: parte expressiva dos exames pú-

blicos que medem conhecimento e os vestibulares das mais diferentes instituições de ensino superior carregam questões sobre política, além do que as redações desses testes costumam abordar tal temática.[37] Igualmente importante para essa análise é a utilização que os alunos afirmam que darão ao conteúdo assimilado nos três encontros do curso. Oito alternativas foram apresentadas no questionário final, e os respondentes podiam marcar no máximo três delas. Duas respostas se destacaram de forma expressiva: vou utilizar o conteúdo como estudante (81%) e como eleitor (72%).[38]

Para finalizar, nova rodada de sentenças, dessa vez com o intuito de avaliar a atividade ao término do curso. Em sete delas, os resultados reforçam a ideia da demanda por educação política, ou seja, no ensino médio existe reconhecimento da relevância de um processo de politização, algo já verificado por Dantas e Caruso (2011). Posições como: "eu recomendaria o curso" (91%), "eu aprendi muitas coisas novas" (89%), "eu aprendi a formular melhor as minhas escolhas" (88%), "os professores são neutros em termos partidários" (85%), "o curso deve continuar a ser oferecido nessa escola" (85%) e "o curso mudou meu modo de entender a política" (81%) refletem que o letramento político é princípio fundamental na formação de cidadãos sob a ótica dos próprios estudantes. Tendo em vista os resultados colhidos na experiência relatada, ficam as questões: o que devemos ter em mente para a construção de um conteúdo pautado em princípios gerais que permitam uma reflexão sobre a política, mormente no contexto brasileiro? O que finalmente entendemos por letramento político?

Intervenção transversal: a sala de aula, conteúdos e estratégias em cursos de iniciação política

Na experiência concreta de desenvolvimento de cursos de iniciação política junto ao público de adolescentes, tais como os relatados no tópico anterior, o

[37] Em janeiro de 2012, a redação da Fuvest, o maior vestibular do país, tratava da questão da participação política.

[38] Outras opções não atingiram mais de 30% de adesão.

desafio do conteúdo, isto é, do programa do curso, bem como do modelo pedagógico adotado, tem se mostrado central.

Nesse sentido, três perguntas são urgentes à reflexão: a) quais os temas e assuntos a serem abordados? b) em que profundidade os assuntos e os temas devem ser tratados? e c) quais as melhores formas, tipos de aula, atividades a serem desenvolvidas frente ao público específico de adolescentes quando da realização de cursos de iniciação política?

Os desafios da educação brasileira formal, principalmente aqueles enfrentados pelo setor público, é sabido de modo reiterado em estudos e pela agenda da imprensa, atravessa problemas severos no que diz respeito à qualidade.[39] Para além da questão do vínculo formal entre comunidade e escola e das idiossincrasias e problemas na qualificação dos profissionais da educação – fato esse que não será objeto de aprofundamento aqui –, ainda há problemas menos imediatos, mas não menos relevantes, voltados ao material didático, estrutura física das escolas, regulação e burocracia escolar (KLEIN, 2006).

Assim, não só a precariedade do espaço específico da escola e da sala de aula mas também os sinais evidentes de falta de interesse dos discentes, além das limitações técnicas e pedagógicas dos docentes têm se constituído como problemas recorrentes em muitas escolas do Brasil.

Ora, não foi outra a condição encontrada em muitas das escolas visitadas pelos professores – dois deles autores deste ensaio – que desenvolveram cursos de iniciação política junto a adolescentes da região periférica de São Paulo.[40]

---

[39] Embora o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2009 apresente dados que demonstram evolução frente aos números de 2007 e que também as metas nacionais foram alcançadas ou superadas, denota-se desigualdade nas médias de desempenho quando comparadas por região. Ainda, o ensino médio tem demonstrado melhoras inexpressivas quando comparados os dados dos anos de 2005, 2007 e 2009. Disponíveis em: <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,pais-avanca-no-ensino-fundamental-e-estaciona-no-medio,574887,0.htm> e http://www.estadao.com.br/especiais/o-desempenho-dos-alunos-brasileiros-em-2009,110044.htm>. Acesso em: 25 abr. 2012.

[40] Referimo-nos ao contexto do mesmo projeto apresentado no início do primeiro tópico do presente ensaio. Humberto Dantas e Rodrigo Estramanho de Almeida conduziram as aulas nestas atividades. Foram visitadas escolas estaduais de ensino médio nos bairros periféricos paulistanos de Parada de Taipas, Itaim Paulista, Jardim São Luis, Capão Redondo, Vila Guarany e Jova Rural e nas periferias das cidades de Campinas (bairro Vida Nova), Guarulhos (bairro dos Pimentas), Francisco Morato e Ferraz de Vasconcelos.

A priori, as questões que apresentamos acima já eram uma preocupação central. No entanto, outra questão, mais geral, que se nos apresentou por força da experiência, contribuiu para responder a todas as demais: como deve se colocar a temática da política diante de realidades tão adversas, verdadeiras mostras empíricas dos problemas enfrentados pela educação brasileira em nosso tempo?

Em boa parte dos casos, os alunos que participam desses cursos que são transversais às atividades cotidianas da escola são retirados do espaço específico de suas salas de aula e movidos, junto com outras duas ou três turmas que não as suas, para uma sala ou auditório maior que comumente servem como depósitos de materiais didáticos e insumos escolares. Assim, professores e alunos, em atividades especiais, dividem os parcos espaços do auditório com dezenas de pilhas de apostilas, livros didáticos, carteiras, mesas, materiais de limpeza e toda a sorte de itens que, aparentemente, demoram e demorarão a receber o destino adequado.

Assim, cinquenta ou sessenta alunos, entre assovios, gritos e chistes típicos do comportamento na faixa etária e, muitas vezes, com aparentes sinais de dispersão e desinteresse, tornam a tarefa da docência, nestes cursos, desafiadora. Nestes encontros não é difícil o professor da escola (que nos recebe, apresenta e nos acompanha frente às turmas) ter de intervir assimetricamente com avisos em tons altos para conter a turma e permitir que a atividade tenha início.[41]

A experiência tem demonstrado que, nesses casos, é preciso "quebrar o gelo", ou seja, levantar as expectativas, deixá-los falar daquilo que, talvez, tenham pouco espaço para expressar. Os temas e a profundidade das atividades devem advir daí: das opiniões dos discentes, que, quase sempre, são excelentes indicadores de suas expectativas e sua visão da realidade.

[41] Muito embora a situação descrita não seja a regra, das nove escolas visitadas, ao menos cinco delas apresentaram quadro similar ao registrado nesse texto. Pelo que foi escrito na parte inicial deste ensaio e também pelos relatos e proposições, tais como a de Rocha e Vieira (2011), não se pode dizer que isso espelha o real interesse dos alunos, tampouco que a atividade possa ser considerada inviável. Essa parte do texto, propriamente, tem o objetivo de propor caminhos possíveis à intervenção transversal de cursos de iniciação política no interior do ambiente escolar, onde as condições encontradas podem parecer, no primeiro contato, obstáculo intransponível.

Entretanto, encontrar o modo de incitá-los a falar, convidá-los ao debate é o verdadeiro desafio e isso nos leva novamente à tarefa dos conteúdos, formas e estratégias a serem adotados.

Ora, em cursos de iniciação política a estratégia para o início da conversa é incitar os discentes a falar sobre sua própria realidade e, assim, levantar as suas expectativas. Quais são os principais problemas da localidade onde moram? O que acham que deveria mudar na escola? Como avaliam os serviços públicos da sua cidade? São perguntas que, por exemplo, abrem o debate, geram as condições necessárias para o professor introduzir o assunto da aula e, principalmente, demarcam as expectativas dos alunos. Tanto as expectativas quanto os assuntos dos quais eles querem falar, saber ou sobre os quais apresentam quase sempre opiniões de senso comum, podem consistir nos principais marcadores para iniciar o processo de formação.

Assim, nossa proposta de estratégia é a de valorizar antes a opinião dos alunos sobre temas correntes do cotidiano da política em que vivem para só depois, e a partir dos motes expectados, introduzir os temas selecionados para ensino.

Não por acaso, o primeiro conceito a ser debatido, por ser o mais amplo e o mais compatível com qualquer que seja a expectativa apresentada, é democracia. A abordagem do conceito, no início de conversa, permitirá ampliar a discussão dos assuntos propostos pelos alunos em direção ao conhecimento sobre o que de fato significa democracia, sua realização por meio da representação e da participação, seu entendimento como conflito e consenso, a vontade da maioria, o reconhecimento da minoria e a evolução histórica do conceito.[42]

Não obstante, deve-se ter cuidado para não focar a explicação pura e simplesmente no processo histórico. Não que não se deva abordar a democracia direta grega e sua evolução ocidental rumo à representação, mas não se deve perder de vista as expectativas apresentadas. Os exemplos sobre as definições de vontade da maioria, representação e participação devem ser entremeados às

[42] Em artigo recente, Almeida (2011) sugere uma série de referências que podem ser utilizadas para a preparação dos conteúdos a serem ministrados em cursos de iniciação política. Boas sugestões para o tratamento da temática da política no contexto escolar também podem ser verificadas em Rocha e Vieira (2011).

demandas apresentadas pelos discentes no começo da conversa. Em certo sentido, como afirmamos alhures, torna-se mais interessante transmitir valores democráticos por meio da abordagem de assuntos do contexto dos alunos do que da explicação da muito distante ágora grega (ALMEIDA, 2011).

Daí que a experiência tem demostrado que realizar o curso de forma inteiramente expositiva é um equívoco quando o público é formado por adolescentes. O uso de dinâmicas de grupos e debates sobre temas do cotidiano guiados pela discussão do conceito apresentado torna a aula mais fluida e efetiva, afastando os problemas de interação e do espaço específico tal como os que foram descritos no início desta parte do ensaio. Sugerimos, portanto, que a intervenção pedagógica nesses cursos se afaste, no que diz respeito à forma, do modelo canônico de aulas expositivas.

Uma dinâmica em que, por exemplo, separa-se os alunos em dois grupos, um com menos integrantes do que outro, e simula-se um espaço de deliberação sobre diferentes propostas para a localidade em que residem, ou para a escola em que estudam, pode, em pouco mais de trinta minutos, gerar um interessante debate que proporcionará a discussão sobre a vontade da maioria, representada pelo grupo com número superior de alunos, e a dificuldade da minoria, o grupo com menos integrantes, fazer valer suas opiniões. Na mesma dinâmica, pode-se sugerir que o grupo escolha, entre seus integrantes, um porta-voz, que anunciará as propostas do grupo e daí poderá surgir uma interessante abordagem sobre representação.

A partir do levantamento das expectativas e da abordagem do conceito de democracia, entremeado à dinâmica e à exposição do docente, encaminhar-se-á a conversa sobre os modos pelos quais os grupos podem fazer valer suas opiniões. Quais os limites do que se pode fazer para chegar aos objetivos do que se quer? Como encaminhar o conflito entre os grupos de forma organizada, respeitando a opinião contrária? Assim, o tema da ética, conteúdo inseparável que constitui o dilema centrífugo da política, é fundamental na estruturação do segundo tópico do curso.

Se, na abordagem do primeiro tópico, o conceito de democracia, foi proposta a exposição contígua às dinâmicas e debates, no segundo tópico, ética e política, foi considerada ainda mais necessária a explanação a partir do cotidiano. Do ponto de vista do conteúdo, o fundamental é ir para além da tonalidade moral do conceito de ética e fazer uma discussão voltada à cultura, costumes e eventos reais. Efetivamente, para além de uma distinção entre o bem e o mal e o correto e o incorreto, sugere-se uma discussão sobre os limites da política, a essência do poder, suas seduções e sua natureza, a ambiguidade das relações nesse campo total da vida.[43]

Uma abordagem mais realista que possa demonstrar que bem e mal não são, em política, razões unívocas tende a desconstruir o senso comum e formar uma compreensão mais comprometida com a realidade e com os desafios para o desenvolvimento da cidadania.

Esses dois tópicos iniciais, conceito de democracia e ética e política, configuram o primeiro módulo do curso. O ideal é que se disponha de pelo menos quatro horas-aula de cinquenta minutos cada para o desenvolvimento do conteúdo e do debate. Outros dois módulos sucessivos, que trataremos adiante, podem ser desenvolvidos em tempo similar. Assim, o curso de iniciação política que temos praticado efetiva-se em três encontros de quatro horas-aula cada, contabilizando doze horas-aula de atividades.

Ora, uma vez que os conceitos de democracia e ética foram tratados, será preciso aplicá-los à realidade nacional, pois o objetivo "do ensino da história política do Brasil em cursos livres de letramento político é o de dar visibilidade à importância de se obter noções sobre política para o enfrentamento crítico dos problemas concernentes a formação da nação, suas vicissitudes, desigualdades, avanços e idiossincrasias" (ALMEIDA, 2011, p. 38).

Assim, propomos que o segundo módulo consubstancie uma análise sobre a trajetória da política brasileira, mormente a recente, valorizando a história do

[43] Boas sugestões para reflexão e para a preparação do conteúdo nesta parte do curso podem ser verificadas em Nogueira (2008).

voto e dos partidos políticos. Subjacente aos temas centrais pode-se contextualizar, relembrando os conceitos da aula anterior, a realidade da cultura política brasileira. Para o início desse módulo pode-se realizar uma dinâmica dividindo a sala em diversos grupos e sugerir que o grupo escreva em um papel, por exemplo, três palavras que, na ideia dos integrantes, melhor definam o Brasil; o nome de três personalidades que o grupo considere heróis nacionais; etc. Desse ponto, os grupos podem ler suas respostas explicando suas escolhas. A esteira para tratar da rarefação da cultura política no Brasil, a difícil capilaridade dos partidos frente às reais demandas da sociedade e dificuldades para a implantação da democracia e a universalização do voto, apenas recentemente implantada, estará colocada na sala de aula. Neste ponto, mais uma vez sugere-se que a aula expositiva esteja atrelada à realização de dinâmicas e debates.[44]

Finalmente, no terceiro e último encontro, o conteúdo selecionado tratará das facetas institucionais da política brasileira na atualidade. Como e por que os poderes de Estado são divididos? Quais suas atribuições? Quais as responsabilidades dos diferentes tipos de representantes? Como são distribuídas as cadeiras no Poder Legislativo? Por que o Legislativo federal é bicameral? etc. A organização do Estado e o sistema político e eleitoral no Brasil, são, assim, os dois tópicos do último módulo do curso de iniciação política. Espera-se que, por meio desse curso, os alunos possam entender melhor como a política brasileira funciona, quais as reais atribuições dos representantes e quais os espaços para ativação da representação e da participação na realidade da democracia mista. Aqui, muito embora o compromisso com a exposição seja maior, por se tratar de um tema mais institucional, não se deve abandonar por completo a linha de uma discussão mais ampla, por meio de debates e dinâmicas, tal como nos módulos anteriores.

Para além de considerações que mereceriam espaço mais largo de discussão e sem a pretensão de que as sugestões apresentadas constituam-se nas únicas possíveis e passíveis de aplicação, espera-se contribuir para o debate pedagógico da educação para a democracia, pois esta "não existe sem uma educação

[44] Em artigo já citado (ALMEIDA, 2011) são abordadas com maior profundidade estratégias temáticas, bem como fontes e subsídios para a elaboração do plano de ensino de história política brasileira em cursos de formação política.

apropriada do povo para fazê-la funcionar, ou seja, sem a formação de cidadãos democráticos. E a formação de cidadãos democráticos supõe a preexistência destes como educadores do povo, tanto no Estado quanto na sociedade civil". (BENEVIDES, 1996, p. 234)

Letramento político: formação para a democracia

O princípio de que a educação política é necessária para a formação do cidadão e condição inerente ao bom funcionamento de um sistema político encontra apoio nos mais diversos pensadores: Aristóteles (1997), Bobbio (1986), John Stuart Mill (1998), John Dewey (1939), Sheldon Wolin (1989) e tantos outros. A importância da educação para a cidadania ou, em nosso caso, a educação para a democracia é atestada por todos, uma vez que, como se observa na formulação feliz de Larry Diamond, "como um jardim, a cidadania democrática não surge espontaneamente, ela deve ser cultivada" (DIAMOND, 1997, p. 251, tradução nossa).

Todavia, do discurso à prática, a formação política enfrenta desafios para ser efetivada. A começar pela própria inércia do sistema político, que não parece muito interessado em fazer da educação para a democracia um dos pilares da educação formal. Como bem destacam Kahne e Wetheimer (2003), é mais fácil surgir uma manchete de jornal sobre a falência em conhecimentos básicos de matemática ou inabilidade de leitura dos alunos desta ou daquela escola do que sobre desconhecimento de princípios democráticos. A polêmica nacional que se criou em torno da posição do Brasil em testes como o Pisa (Programme for International Student Assessment) e o silêncio permanente sobre a educação política bem mostra essa situação. Mais que isso. Nas muitas avaliações feitas pelos governos municipais, estaduais e federal sobre o desempenho dos alunos,[45] não parece haver nenhuma preocupação com questões ligadas à democracia. Nesse sentido, cabe discutir a quem compete promover a formação

[45] Trata-se de referência às avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Prova Brasil, do governo federal; do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp); do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave); e Avaliação de rendimento escolar da rede municipal de ensino de Curitiba, entre várias outras.

política e por meio de quais mecanismos. Não há dúvida de que se trata de uma ação que envolve o Estado, os partidos políticos e outras instituições e organizações sociais. Essas várias frentes, entretanto, não são intercambiáveis, nem concorrentes, podendo compartilhar recursos e meios para o fim comum da formação do cidadão. O mais importante é que, enquanto o discurso da relevância da formação política não se traduzir em práticas efetivas e sistemáticas de ensino, a educação para a democracia continuará a ser um mito lamentado e não um objetivo a ser perseguido.

Depois, há que se decidir o grau de formalização que se pretende para essa formação em cada uma dessas frentes. No caso da ação formal, a constituição de uma disciplina pode não ser a melhor resposta, dados os empecilhos que a estrutura e a cultura da escola podem oferecer. A divisão curricular dos conteúdos em um sistema de ano e série, o sistema de avaliação baseado na reprodução do conhecimento, os horários rígidos e os tempos restritos e controlados da rotina escolar pouco favorecem uma formação política que se busque dinâmica e relacionada com as imprevisões do mundo político real. Aqui, talvez, uma opção mais relevante seja a adoção de programas que atravessem as disciplinas compondo com elas e por meio delas atividades de educação para a democracia, daí a sugestão de intervenção transversal exposta no segundo tópico deste ensaio.

No caso das ações informais, é preciso distinguir as atividades esparsas das ações educativas de caráter difuso ou secundário. As primeiras não devem ser confundidas com atividades soltas, construídas sem compromisso com princípios teóricos e práticas metodológicas consistentes, deixando de apresentar a sistematicidade necessária para que qualquer ação educativa cause o efeito desejado. Atividades esparsas, nesse sentido, devem significar apenas que são variadas e não estão presas a um sistema de ensino, nem fazem parte de um conjunto de ações regulares, sem que precisem ser necessariamente esporádicas. Os cursos de iniciação política realizados em parceria entre o Instituto do Legislativo Paulista da Alesp, a Fundação Konrad Adenauer e o Centro de Integração da Cidadania da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, ilustram bem o que pode ser feito em termos de ação informal esparsa, com um caráter transversal que garante a efetividade do curso.

As ações difusas, por sua vez, respondem pelas informações fornecidas, sobretudo, pelos meios de comunicação e a participação em ritos democráticos, como voto nas eleições e consultas do tipo referendo e plesbicito, e em campanhas sociais, além das mais diversas atividades político-partidárias. Trata-se do aprendizado social que vem, por um lado, do acesso à informação livre e independente, e, por outro, da prática da vida política e associativa, ambos compreendidos entre os critérios de existência da democracia que, segundo Dahl (2001), exige a compreensão esclarecida, o direito à associação e a participação efetiva dos cidadãos na vida pública. Em outras palavras, essa formação política difusa é a educação pela vivência direta que atinge prioritariamente a população adulta e os jovens aptos a exercer a cidadania política.

Outro desafio, independentemente de quem ofereça a atividade e em que grau de formalidade ela seja realizada, consiste na definição dos conteúdos e metodologias que devem constituir a ação de formação política. O receio, não injustificado, de manipulação doutrinária a que os educandos podem ser submetidos é um fantasma que sempre ronda essas atividades. A história recente do Brasil com as disciplinas educação moral e cívica e organização social e política brasileira (OSPB) no período ditatorial ilustra bem a questão, como se pode verificar na conclusão que chegaram Vanessa Abreu e Geraldo Inácio Filho em pesquisa sobre o tema:

> a moral e cívica, antes de ser uma disciplina escolar relacionada à fragmentação do ensino de história, (...), foi concebida como uma doutrina direcionada do Estado e voltada para os fins buscados por ele próprio. (ABREU; INÁCIO FILHO, 2006, p. 134)

É certo que uma atividade de formação política não pode ignorar temas como democracia, cidadania, organização e funções dos poderes, participação política e seus mecanismos, direitos humanos e garantias constitucionais, ou seja, em geral informações sistematizadas sobre o funcionamento e a vida política do Estado, a exemplo do conteúdo do curso de iniciação política referido acima. Tais ações, entretanto, não precisam ficar presas aos temas tradicionais do mundo político, pois a educação dos cidadãos hoje ultrapassa as fronteiras nacionais. Conforme James A. Banks et al. (2005), a educação de cidadãos em uma era glo-

bal não pode prescindir de princípios e conceitos relativos à democracia e suas instituições, aos direitos humanos, à interdependência derivada da globalização e ao equilíbrio entre unidade e diversidade nas relações sociais, tudo isso tanto no nível local, quanto nacional e mundial. Dessa forma, tal formação compreende conceitos como democracia cultural; diferenças de classe social à religião, passando por gênero, orientação sexual, etnia, língua e necessidades especiais; globalização; desenvolvimento sustentável; o imperialismo e colonialismo, entre outros. Decorre daí a preocupação com os dois primeiros módulos do curso de iniciação política, tais como os sugeridos no tópico anterior.

Além disso, o ensino meramente informativo desses conteúdos não é suficiente. Como bem destaca Carvalho, "a educação de valores fundamentais à vida pública não pode consistir meramente na transmissão de informações, tais como o conteúdo da Declaração dos Direitos do Homem ou os princípios da Constituição da República", mas sim em práticas efetivas que não podem ser restritas a uma disciplina ou curso, pois "a posse dessas informações pode desempenhar um papel fundamental na elaboração de conceitos e práticas vinculados à educação para cidadania. Mas sua mera tematização não garante uma ação educativa vinculada a esses valores" (CARVALHO et al., 2004, p. 435). Estudos em metodologias de cursos e programas de educação política mostram que essas atividades educativas são mais bem sucedidas quando incluem o ensino formal do sistema político do país; a discussão de temas atuais e relevantes para os estudantes, ainda que controversos; a prática do que foi aprendido em sala de aula em atividades comunitárias; o envolvimento do aluno na gestão da escola; e a simulação de mecanismos democráticos (GIBSON; LEVINE, 2003, p. 6). Daí a importância de procedimentos como o levantamento de expectativas e experiências do cotidiano dos alunos, tal como realizado no curso de formação política apresentado acima.

Mesmo vencidos esses (a quem compete, em que grau de formalidade, qual conteúdos e por quais meios se ensina política) e outros obstáculos, uma atividade de formação política pode apresentar resultados decepcionantes para muitos de seus promotores. A razão é que um curso de política não é um bom caminho para mudar a imagem dos políticos junto aos jovens ou à população

em geral. Tampouco serve para levar os jovens a aceitar as relações político-partidárias como naturais ou mesmo imprescindíveis. Nem necessariamente torna os jovens mais engajados, levando-os a participar de agremiações e campanhas políticas. Muito menos se presta a aumentar a confiança dos jovens nas instituições do Estado. Outros mecanismos são mais eficientes se o objetivo é aumentar o número de eleitores entre 16 e 18 anos ou manter os jovens bem informados sobre o mundo político. Tudo isso pode e até costuma acontecer quando jovens, e mesmo adultos, participam de atividades educativas de formação política. Todavia, são, por assim dizer, efeitos secundários, transitórios ou complementares que as atividades ajudam a canalizar, oferecendo instrumentos, dados e espaços legitimados para uma maior participação política, posto que as problematizações transmitidas nesses cursos contribuem para um amadurecimento paulatino da cultura política de seus participantes.

Mas o que faz de fato um curso de formação política? Um curso de formação política, quando é uma ação verdadeiramente formativa, quando é um curso de educação para a democracia, leva o jovem a compreender a política como política, a compreender que faz parte da política e que a democracia é constituída de conhecimentos, práticas e valores que são próprios da democracia, que não ficam restritos à política partidária, nem se restringem à sala de aula, e que precisam ser vivenciados cotidianamente, assim como de tempo para serem efetivamente incorporados. É a apropriação desses conhecimentos, práticas e valores que ajudam a manter e a aprimorar a democracia que constitui o letramento político (COSSON, 2010). É por meio desse letramento político que se caminha para o ideal de John Dewey. Para este autor, precisamos "nos desprender do hábito de conceber a democracia como algo institucional e externo" e tomá-la como uma forma pessoal de vida individual, compreendendo que "o propósito da democracia é e será sempre a criação de uma experiência mais livre e mais humana, na qual todos participam e para a qual todos contribuem". (DEWEY, 1939)

Referências

ABREU, Vanessa Kern de; INÁCIO FILHO, Geraldo. A educação moral e cívica: doutrina, disciplina e prática educativa. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 24, p. 125-134, dez. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp. br/art11_24.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

ALMEIDA, Rodrigo Estramanho de. Esboço didático para o ensino de história política brasileira em cursos de formação política. **E-Legis**: Rev. Elet. do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 7, p. 34-48, 2. sem. 2011. Disponível em: <http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/issue/view/12>. Acesso em: 25 maio 2012.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Cury. 3. ed. Brasília: EdUnB, 1997.

BANKS, James et al. **Democracy and diversity**: principles and concepts for educating citizens in a global age. Seattle: Centre for Multicultural Education/ Univ. Washington, 2005. Disponível em: <http://www.depts.washington.edu/centerme/DemDiv.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996.

CARVALHO, José Sérgio et al. Formação de professores e educação em direitos humanos e cidadania: dos conceitos às ações. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 435-445, set./dez. 2004.

COSSON, Rildo. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. **Cadernos Adenauer**, v. 11, n. 3, p. 25-36, 2010.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DANTAS, Humberto; CARUSO, Vinicius. Politização na escola: o quanto os jovens compreendem essa demanda. **E-Legis**: Rev. Elet. do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, n. 7, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7445/politizacao_escolas_dantas%26caruso.pdf?sequence=1>. Acesso em: 7 jun. 2012.

_____; SOARES, Aline; SOARES, Maria Isabel; LAMARI, Roberto. Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações. **Cadernos Adenauer**, v. 11, n. 3, 2010.

_____. Democracia e Cidadania: consciência e participação. In: _____; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Ed. Paulus, 2007.

DEWEY, John. Creative democracy: the task before us. In: JOHN Dewey and the promise of America. Columbus, OH: American Education Press, 1939. (Progressive Education Booklet; n. 140).

DIAMOND, Larry. Cultivating democratic citizenship: education for a new century of democracy in the Americas. **Social Studies**, v. 88, n. 6, p. 244-51, nov./dez. 1997. Disponível em: <www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/recordDetail?accno=EJ557570>. Acesso em: 15 mar. 2007.

GIBSON, Cynthia; LEVINE, Peter (coord.). **The civic mission of schools**: a report from Carnegie Corporation of New York and The Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement (Circle). New York, NY: Carnegie Corporation; Circle, 2003. Disponível em: <http://civicmissionofschools.org/site/campaign/overview/cms_report.html>. Acesso em: 28 abr. 2007.

KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. Teaching democracy: what schools need to do. **Phi Delta Kappan**, v. 85, n. 1, p. 34-66, set. 2003.

KLEIN, Ruben. Como está a educação no Brasil? O que fazer? **Ensaio**: Avaliação e Política Pública em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 139-172, abr./jun. 2006.

MILL, John Stuart. **On liberty and other essays**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Potência, limites e seduções do poder**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

ROCHA, Marta Mendes da; VIEIRA, Renata dos Santos. O Legislativo vai à escola: as instituições políticas e o Poder Legislativo no âmbito da educação regular. **E-Legis**: Rev. Elet. do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 7, p. 94-114, 2011. Disponível em: <http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/issue/view/12>. Acesso em: 25 maio 2012.

WOLIN, Sheldon. **The presence of the past**. Baltimore: J. Hopkins Univ. Press, 1989.

Produção legal e interpretação das leis: o alfabetismo funcional como fator gerador de cidadania

Produção legal e interpretação das leis: o alfabetismo funcional como fator gerador de cidadania

Nivaldo Adão Ferreira Júnior
Nilvia Caldeira Nunes

Resumo: O presente artigo reflete pesquisa que teve por objetivo medir o grau de letramento de adultos alfabetizados. A hipótese principal é a de que a dissociação entre a língua portuguesa culta (objeto de ensino nas escolas com ênfase nas regras gramaticais), a língua falada nas relações sociais e a língua utilizada pelo aparato estatal é a causa do fenômeno chamado de analfabetismo funcional, conceituado como a inabilidade de um indivíduo alfabetizado ter a compreensão do texto lido. Para a consecução do estudo, aplicaram-se questionários a adultos letrados e solicitou-se a interpretação de termos escolhidos. Os resultados apontaram graus de analfabetismo funcional. Indicaram também o aumento da facilidade de interpretação diretamente proporcional ao tempo de existência e consolidação social do texto legal. Por fim, mostraram uma maior propensão masculina para entendimento de textos legais.

Palavras-chave: alfabetismo funcional, letramento, técnica legislativa, gênero e legislação.

Introdução

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CF/1988), em seu artigo 5º, determina que todos são iguais perante a lei, sendo assegurados a todos

os direitos mínimos para que possam usufruir da condição de cidadão, ou seja, para que possam alcançar a dignidade da pessoa humana. A igualdade de direitos coloca-se, nesse ponto, como um dos pilares do Estado democrático de direito.

O *status* de cidadão compreende direitos e deveres em relação ao Estado. Para usufruir dos primeiros em plenitude e cumprir os segundos a contento, o cidadão precisa não apenas conhecer, mas sobretudo compreender as leis. Assim, o devido aprendizado da leitura e da interpretação dos textos legais se faz pelo acesso à educação de qualidade, requisito essencial para a construção da democracia.

No Estado de direito, as ações estatais estão pautadas por lei. Como cabe à administração pública prover o acesso, por meio de regulamentação, à maioria dos direitos da população, é principalmente por meio da legislação que se permite a cada membro da comunidade conhecer suas prerrogativas de cidadão e o alcance e os limites de seus direitos.

Percebe-se, portanto, que às normas editadas pelo poder público cabe a função de tornar concreta a cidadania, desenhada na Constituição do país. No entanto, para desempenhar esse ofício de forma efetiva, as normas precisam ser claras e bem redigidas, a fim de alcançar o seu público alvo. Há, contudo, entraves tanto do lado da construção normativa, que precisa ser clara e coerente, quanto da parte da habilidade de compreensão do texto pelos destinatários, que necessitam de um domínio mínimo de leitura e compreensão textual.

No que diz respeito à construção normativa, parece que os responsáveis pela elaboração do ordenamento jurídico não consideram o destinatário final da norma ao redigir o texto legal. Há, no Brasil, por tradição, apego ao positivismo – basta observar o dístico da Bandeira Nacional para se comprovar a afirmação. Essa escola – o positivismo – influencia até hoje fortemente a maneira de se redigir e interpretar leis no país, dando azo a que se construa um discurso dissociado dos demais campos sociais, em que termos, jargões e construções linguísticas comumente usadas no âmbito jurídico, mas de pouca penetração no discurso social, sejam utilizadas na redação legal, construindo o que se passou a denominar de "juridiquês".

O discurso legislativo ou o discurso jurídico (que aqui são tomados por sinônimos), portanto, é barreira para a perfeita compreensão da lei, porque se utiliza de termos, expressões e discursos próprios do seu campo, afastados do cotidiano e da fala média do cidadão, apresentando-se como variedade linguística elitizada (BAGNO, 2003, p. 123).

Ainda pelo lado da produção legal, há um segundo fator de obstáculo à plena capacidade de compreensão da norma pelo cidadão comum: a inflação legislativa. Esse fenômeno consiste no aumento indiscriminado de edição de normas a que o cidadão deve se submeter, o que dificulta o conhecimento de todos os direitos e deveres. A inflação normativa, no discurso de Oliveira (2009, p. 5), decorre naturalmente da inflação legislativa. Hoje, só na Câmara dos Deputados, são apresentadas, em média, mais de cinco mil proposições de inovação do ordenamento jurídico a cada ano (BRASIL, 2008). E, também por ano, são publicadas, só na esfera da União, em média, mais de trezentas leis.[46]

A conformação federativa brasileira, conjugada com a tripartição dos poderes, torna mais crítica essa realidade: em verdade, cada cidadão está submetido a regras (com força de lei) das três esferas da federação (União, estados e municípios), editadas pelos três poderes, em cada degrau da esfera federativa.[47] Dessa forma, conforme relatam Amaral, Amaral e Olenike (2012),"desde 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da atual Constituição Federal), até 5 de outubro de 2012 (seu 24º aniversário), foram editadas 4.615.306 (quatro milhões, seiscentos e quinze mil, trezentas e seis) normas que regem a vida dos cidadãos brasileiros". Os autores consideram normas todo regramento direcionado aos cidadãos de maneira abstrata, editado em quaisquer esferas de governo (municipal, estadual ou federal), por quaisquer dos três Poderes.

Seja como for, essa situação depõe contra a coerência do ordenamento legal, uma vez que não há razoabilidade nem logicidade sistêmica nesse excesso normativo. O resultado final desse desmedido atuar legislativo causa a impossibilidade de conhecimento e compreensão do ordenamento jurídico por parte

[46] Esse dado pode ser verificado no sítio eletrônico do Planalto: http://www.planalto.gov.br.

[47] Nos municípios, não há Poder Judiciário próprio.

do cidadão, traz a desobediência civil por absoluta impossibilidade de cumprimento de tantas normas e gera, ao final, insegurança jurídica.

No que tange à compreensão da lei, portanto, tem-se por impossível ao cidadão o conhecimento de todas as normas a que este está submetido e que necessariamente deveria obedecer. Mas, se fosse a ele possível conhecer todas as normas, se houvesse maior racionalidade na produção destas, será que o cidadão médio brasileiro seria capaz de ler um texto legal e alcançar-lhe o sentido?

A principal hipótese da pesquisa é a de que, pelo lado do destinatário das leis, o baixo nível de escolaridade, as variedades linguísticas comuns a um país continental e a dificuldade de acesso às normas são fatores que dificultam o conhecimento de todos os direitos normatizados. O cidadão médio não é capaz de ler e compreender uma lei, mesmo tendo acesso ao texto escrito.

No Brasil, ainda que a taxa de analfabetismo tenha caído sensivelmente nos últimos anos, colocando-se hoje em um patamar de menos de 10% da população com mais de 10 anos de idade, segundo as estatísticas oficiais (IBGE, 2011), ainda se mostra recrudescente o denominado analfabetismo funcional, situação em que o cidadão, embora tenha a capacidade da leitura, não consegue interpretar o texto que lê (RIBEIRO, 2003). O resultado é que o cidadão médio demonstra impossibilidade de compreender textos lidos, ainda que tenha acesso ao conteúdo legal. Tal condição impede a percepção do direito e do alcance da norma.

Nesse sentido, delimitou-se o *corpus* da pesquisa à questão da capacidade de leitura e compreensão de textos normativos por parte do cidadão médio. Embora se reconheça que há várias barreiras ao pleno entendimento das leis editadas, como, por exemplo, o excesso do número de leis e o uso não raro do "juridiquês", esses fatores não foram considerados na pesquisa. Foi analisado tão somente o grau de compreensão de textos legais por um indivíduo qualquer, alfabetizado. Na realização da pesquisa, para se precaver da impossibilidade de conhecimento de todas as leis constantes do ordenamento brasileiro, deu-se a conhecer aos entrevistados, previamente, o texto da lei acerca da qual se desejava verificar a possibilidade de interpretação. Para se esquivar do "juridiquês", foram evitados dispositivos legais que o continham.

A fim de alcançar o objetivo, utilizou-se de hibridismo epistemológico, casando-se teorias de linguística, legística (afeito tanto ao campo da linguística, quanto do direito legislativo) e ciência política. Realizou-se pesquisa de campo em que foram escolhidas partes de textos legais que regulamentam direitos e distribuídas a cidadãos de diversos graus de escolaridade para leitura. Após a leitura dirigida, cada participante devia, em questões objetivas de múltipla escolha, demonstrar o grau de compreensão da norma. Para essa etapa foram selecionadas duas leis, a que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, em 1990, e a que criou o Vale-Cultura, em 2012.

O resultado final da pesquisa corrobora parcialmente a hipótese inicial e abre campo para novas pesquisas, como, por exemplo, o interessante resultado de uma suposta maior dificuldade apresentada pelo público feminino em compreender o texto. Esse panorama exige que se aprofunde a questão da interpretação legal pela variável gênero. Outro dado relevante diz respeito à maior facilidade de interpretação de textos normativos mais antigos, já consolidados no ideário comum, que nos leva a refletir acerca do porquê desse resultado.

Variedades linguísticas e linguagem do legislativo

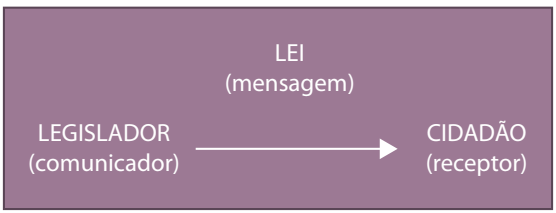
A linguística é ramo da ciência da linguagem que se dedica a procurar compreender e explicar seu funcionamento. A preocupação com as normas pertence à gramática normativa, cujas regras obedecem ao padrão culto da língua. O linguista Ferdinand de Saussure afirma que a língua "é a parte social da linguagem, exterior ao indivíduo, que, por si só, não pode nem criá-la nem modificá-la; ela não existe senão em virtude duma espécie de contrato estabelecido entre os membros da comunidade". (SAUSSURE apud NICOLA; INFANTE, 1993, p. 20)

A finalidade da língua é comunicar, quer pela fala oral, quer pela escrita. Contudo, para que haja comunicação, alguns elementos são necessários:

a. alguém que comunique,
b. algo a ser comunicado, e
c. alguém que receba essa comunicação.

No caso das leis, quem comunica é sempre o legislador; o que se comunica é a lei; o destinatário final dessa comunicação (receptor) é o cidadão ou as instituições (tratadas de forma homogênea). A comunicação legal, em regra, é feita na forma escrita, valendo-se do padrão culto da língua, conforme ilustra, resumidamente, a figura 1.

Figura 1 – Esquema gráfico dos elementos da comunicação legal



Fonte: elaboração dos autores.

Existe grande diferença entre a linguagem escrita e a oral. Há mesmo desigualdades entre padrões de linguagem oral e entre padrões de linguagem escrita, sendo que na linguagem oral há maior renovação da língua. Bagno (2002, p. 126) demonstra que o uso da língua escrita pelas instituições sociais, em sua variedade culta, enfraquecem as forças que atuam na mutação da língua de um dado país ou de uma dada sociedade. A escrita funciona, muitas vezes, como fator de unidade, facilitando a comunicação entre os indivíduos das mais distantes e diferentes regiões. Esse fenômeno, desde a formação do Estado contemporâneo, foi impulsionado pelo processo de normatização jurídica, devido à necessidade de uniformização da ortografia e padronização das regras gramaticais (PAQUETTE apud BAGNO, 2003, p. 124).

Porém, não há somente dois degraus de diferenciação entre linguagem oral e escrita. Tanto em uma quanto noutra, ficam registrados desníveis oriundos de graus de escolaridade, regionalidades e níveis de uso formal ou informal dos discursos. A grande distinção decorrente da existência dos níveis de fala, contudo, é a que se faz entre a língua culta e a língua popular ou linguajar (NICOLA; INFANTE, 1993, p. 22).

A língua popular ou linguajar é aquela usada diariamente pelo povo, desprovida de preocupação com a correção gramatical. Sua finalidade é eminentemente prática: comunicar informações e exprimir opiniões e sentimentos de forma eficaz. A língua culta prende-se aos modelos e normas da gramática tradicional e é empregada pelas elites sociais escolarizadas. É a modalidade linguística tomada como padrão de ensino, e nela se redigem os textos e documentos oficiais do país. Nos estudos de Bagno (2003, p. 123), esse é o padrão utilizado pelas escolas e consolidado, ou cristalizado, pelas academias de línguas, gramáticos, dicionaristas, instituições religiosas, meios de comunicação e também pela burocracia em geral, pelo sistema jurídico e pelo Poder Legislativo.

O domínio dessa norma culta diferencia os cidadãos, colocando um muro invisível que separa os cidadãos que o detêm (os cultos, dominadores da cultura) e os que não têm domínio da norma culta (os incultos, portanto). Esse muro é, não raro, intransponível (BAGNO, 2003, p. 123-143).

Há também outros degraus, como o das chamadas línguas especiais, pertencentes a grupos restritos de indivíduos que compartilham um mesmo conhecimento técnico ou interesses comuns. Nesses nichos, ocorrem discursos específicos, apropriados para aquele campo, que a um só tempo unifica e distingue seus participantes. Pode-se citar ainda a língua literária, caracterizada pela elaboração artística do código linguístico, visando a finalidades expressivas e criativas (BAGNO; STUBBS; GAGNÉ, 2002).

Nos bancos escolares, como afirmado acima, é dada a primazia ao ensino da variedade linguística denominada de norma culta, ou norma padrão (BAGNO; STUBBS; GAGNÉ, 2002; BAGNO, 2003). Essa variedade é a que vem formatada nas várias gramáticas normativas e é a que se utiliza nos diversos documentos oficiais produzidos pelo Estado. Ela se caracteriza pela rigidez de forma, por regras prévias que predizem a construção dos textos, aproximando-se de uma lei gramatical e afastando-se, muitas vezes, da normalidade de seu uso cotidiano (BAGNO, 2003).

Assim, após ser alfabetizada nos diversos estabelecimentos de ensino (público ou privados) conforme as diretrizes do Ministério da Educação, a população

deveria estar apta a compreender qualquer documento oficial, pois o que se ensina, como língua portuguesa nas escolas, é o mesmo padrão de que se utiliza o Estado para publicar seus documentos. Cabe à escola o ensino da vertente "culta" da língua nacional.

Além da observância dos padrões da língua culta, o legislador está vinculado em sua tarefa a normas de boa técnica legislativa. De acordo com a legislação que trata do tema, a Lei Complementar (LC) nº 95/1998, a redação legal há de ser clara, concisa e precisa, evitando ambiguidades e contradições. Portanto, exige-se desse profissional o conhecimento de regras gramaticais e de normas de estilo e redação. A tarefa não é fácil e o que se põe de desafio ao legislador é que, diante da enorme variabilidade linguística de um país de proporções continentais e de grandes contrastes sociais, a distância entre a língua culta e a língua popular é muito grande. O fenômeno dá origem a sérios entraves na compreensão das leis brasileiras, ainda que nas escolas se ensine a língua culta.

O fenômeno ocorre porque a alfabetização, em verdade, muitas vezes se transforma no ensino em sala de aula de um novo idioma, diferente daquele vivenciado no dia a dia do aluno (STUBBS, 2002, p. 113). Existiria, portanto, uma descontinuidade entre as experiências linguísticas do aluno em casa ou na comunidade e as experiências vivenciadas no ambiente escolar, gerando problemas de interpretação e compreensão da língua culta. Esse afastamento, para Stubbs (2002), se dá no campo da significância e no valor dos signos linguísticos, mais próximos, portanto, da semiótica do que da linguística. Enfim, aprender a norma culta, pode significar para muitos brasileiros, a aquisição de uma linguagem nova, em que termos, expressões e maneiras de falar e redigir se afastam de forma cotidiana do uso do idioma nos ambientes sociais a que esses brasileiros estão acostumados.

Princípios que norteiam a linguagem na comunicação oficial

A linguagem usada na comunicação oficial é regulada em todos os seus detalhes, tanto na forma, como no conteúdo. Como já afirmado, para além da obrigato-

riedade de observância das normas gramaticais, há a necessidade de acatamento de outras regras, de estilo e de redação, que têm por pretensão dar maior uniformidade, coerência e clareza aos documentos oficiais. Essas diretrizes estão dispostas em diversos manuais, editados pelo próprio poder público e direcionado aos seus servidores. Na esfera federal, podem ser citados o *Manual de redação da Presidência da República* e os manuais de redação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em todos esses compêndios, há regras de boa redação que atingem forma e estilo dos documentos oficiais. Para a redação legislativa, há ainda leis que regulam a formatação das outras leis, como é o caso das LCs nºs 95/1998 e 107/2003. Nos regimentos internos das casas legislativas há igualmente dispositivos que regulam o feitio das leis no que tange ao escorreito uso da língua e à busca de clareza e concisão dos textos legislativos.

Segundo essas regras, os textos devem ser impessoais, objetivos, claros e concisos. Não há lugar para excessos estilísticos e de linguagem que afrontem os princípios basilares dos textos oficiais: impessoalidade, formalidade, uniformidade, clareza, precisão e concisão, entre outros. Não se concebe, em tese, que um ato normativo de qualquer natureza seja redigido de forma obscura, que dificulte ou impossibilite sua compreensão. A transparência do sentido dos atos normativos, bem como sua inteligibilidade, são requisitos do próprio Estado de direito, sendo inaceitável que um texto legal não seja entendido pelos cidadãos, pois "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que a desconhece" (art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, Lei de Introdução ao Código Civil).

Para o *Manual de redação da Presidência da República* (2002), a impessoalidade decorre de princípio da Constituição, que dispõe, no artigo 37:

> a administração pública direta, indireta, ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...) (CF/1988).

Ainda de acordo com o manual, em respeito ao princípio referente à clareza e à precisão, na elaboração de um texto oficial, devem ser escolhidos termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando-se o uso de expressões locais ou regionais. Essa orientação busca, de

forma explícita, contornar o problema das variedades linguísticas regionais. O legislador deve buscar, ainda, a concisão, devendo para tanto utilizar-se apenas das palavras estritamente necessárias: tudo o que puder ser transmitido em uma frase não deve ser dito em duas. Decorre dessa orientação o entendimento de que a conceituação sintética de uma ideia é preferível à analítica e de que, para cada ideia, o idioma reserva pelo menos uma palavra que a representa com precisão. Cabe ao redator legal encontrá-la. Por fim, o princípio da formalidade trata da forma de apresentação das comunicações oficiais, que deve seguir rigorosamente os ditames da língua culta formal (BRASIL, 2004).

Técnica legislativa e legística

Todo esse conteúdo, constante das leis que regulam a redação legal e presente nos manuais de redação oficial, vai constituir o que aqui se denominam variedade linguística legislativa. Essa variedade é objeto de estudo de um campo novo, dentro dos estudos do processo legislativo, chamado por uns de técnica legislativa e, por outros, de legística[48] formal.

Para Perpétuo, técnica legislativa é

> a maneira correta de elaborar as leis, levando em conta para isso não só as regras objetivas de escrita, mas também outros aspectos subjetivos a serem considerados na construção do ordenamento jurídico, como a decisão sobre o momento de legislar, a necessidade de legislar, como também que a legislação terá efeitos em toda a sociedade. (PERPÉTUO, 2009, p. 15)

O mesmo autor complementa o real sentido da aplicação da técnica legislativa na elaboração das leis:

> o que se pretende buscar com a técnica legislativa é a produção de uma legislação que seja inteligível e de boa qualidade. Sob esse aspecto, para que uma lei seja considerada boa, ela deve ter alguns atributos como linguagem precisa, clara, simples, concisa, direta, objetiva e correta. Com tudo isso, é mais provável

[48] Para a conceituação de legística e sua aceitação nos meios acadêmicos, cf. Guimarães e Braga (2011).

> que ela possa ser bem aplicada. Outro ponto a ser observado é o de a lei deve integrar-se perfeitamente ao ordenamento jurídico vigente. Um texto redigido com os atributos acima facilita a compreensão do cidadão sobre seu teor, o que favorece a obediência à norma. (PERPÉTUO, 2009, p. 16)

No Brasil, a construção dos textos legais é disciplinada pela LC nº 95/1998, alterada pela LC nº 107/2001, e pelo Decreto nº 4.176/2002, que as regulamenta. Esses diplomas estabelecem como deve ser estruturada a legislação, regulamentando o art. 59, parágrafo único da Carta Magna, que assim determina: "Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis" (CF/1988). O entendimento extraído dessas normas é que a não observância desses aspectos linguísticos pode levar à produção de textos confusos e de difícil interpretação.

De acordo com o art. 3º da LC nº 95/1998, a estrutura das leis deve ser organizada em três partes: a preliminar, a normativa e a final:

> Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:
>
> I – parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
>
> II – parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
>
> III – parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber. (BRASIL, 1998)

Também é fundamental a observância da unidade da norma para a elaboração de uma lei compreensível. Conforme o art. 7º da LC nº 95/1998, cada lei deve tratar de um único objeto, não podendo o seu teor conter matéria de outra norma, salvo para complementá-la, vinculando-se por remissão expressa:

> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
>
> I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

> II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
>
> III – o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
>
> IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quanto a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (BRASIL, 1998)

No art. 11 da LC nº 95/1998, temos a aplicação dos princípios que regem a comunicação oficial na articulação e redação das leis, citados anteriormente. Reitera-se que as normas devem ser bem escritas, com linguagem clara, precisa, apresentando enunciados curtos e concisos, palavras e expressões de senso comum e proporcionando o entendimento do conteúdo e sua logicidade:

> Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:
>
> I – para obtenção de clareza:
>
> a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
>
> b) usar frases curtas e concisas;
>
> c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
>
> d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou a futuro simples do presente;
>
> e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;
>
> II – para a obtenção de precisão:
>
> a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
>
> b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

> c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
>
> d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais e regionais;
>
> e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
>
> f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
>
> g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões "anterior", "seguinte" ou equivalentes;
>
> III – para a obtenção de ordem lógica:
>
> a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
>
> b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
>
> c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
>
> d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens. (BRASIL, 1998)

O Decreto nº 4.176/2002, por seu turno, regulamentou a matéria para aplicação no âmbito do Poder Executivo. Estabeleceu normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos a serem encaminhados ao presidente da República pelos ministérios e órgãos da estrutura da Presidência da República. Uma de suas contribuições foi a introdução, em seu anexo, de técnicas de avaliação legislativa por meio de "questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo", como, por exemplo, se a norma proposta não produz resultados intoleráveis ou insuportáveis para o destinatário ou afeta direitos fundamentais ou garantias constitucionais; se corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos; questões quanto ao conjunto de destinatários alcançados pelo problema e número de casos a resolver, entre outras. (BRASIL, 2002)

No discurso de Perpétuo (2009), a admissão da avaliação legislativa como parte integrante da metodologia da elaboração dos atos normativos, a serem feitos

antes de efetivamente propor a norma, é de suma importância na previsão dos prováveis efeitos da adoção de determinada decisão legislativa. Porém, as diretrizes constantes do Decreto nº 4.176/2002 não são de observância obrigatória pelas casas do Congresso Nacional:

> Esse fato pode ser considerado um marco quanto à regulamentação do uso dos princípios da legística no Brasil, ainda que não se falasse tanto nesse termo à época. Apesar de o Anexo I do decreto mencionado apresentar essa *check-list*, sua utilização parece ser ainda tímida, uma vez que o rol de perguntas é bastante extenso e detalhado, o que dificulta sua aplicação. Ademais, o seu âmbito de aplicação está restrito aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, não havendo no Legislativo federal instrumento semelhante. (PERPÉTUO, 2009, p. 22)

As preocupações do Decreto nº 4.176/2002 estão consoantes com as diretrizes da legística, campo de estudo ainda recente e em fase de consolidação. Já é possível encontrar definições dicionarizadas para o termo: o dicionário Aurélio define a legística como a "ciência que trata da qualidade jurídica, desde a concepção do projeto de lei até o término do processo legislativo, com isso, a legística constrói boas leis para o bom direito". Assim, de acordo com a definição, uma lei bem redigida, com a metodologia adequada, precisa levar em conta todas as possibilidades de solução do problema, o que aumenta a segurança jurídica, evita atrasos na solução de conflitos e, ao mesmo tempo, permite a qualquer um a maior compreensão das normas.

Para o deputado Osmar Serraglio, o conceito de legística vai além da elaboração das normas. Esse novo campo do saber, para o parlamentar, é assim definido:

> como, por exemplo, a boa técnica de se redigir atos normativos. Enquanto a técnica da boa redação desses atos normativos faz parte da legística, pois não pode haver boas leis se nelas não há clareza, coerência e precisão, a técnica redacional nem chega perto de exaurir a concepção da legística. O termo compreende, além da boa técnica de redação, o emprego de avaliações prospectivas e retrospectivas, a análise de cenários alternativos e consultas à sociedade como forma de aprimoramento técnico e de legitimação da norma a ser produzida. (SERRAGLIO apud FERREIRA, 2009, p. 17)

Embora a preocupação com a legística, no Brasil, seja recente, estudos desse campo já encontram relevo há algum tempo em outros países. Na Europa, por exemplo, desde a formação do bloco da Comunidade Europeia, há uma dedicação ao aperfeiçoamento do pensar e redigir legal, tendo sido criado o Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Lei (Grupo Mandelkern), composto de representantes dos diversos países que integram aquela comunidade. Baseado no estudo realizado pelo Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública de Portugal, que elaborou relatório final dos estudos do Grupo Mandelkern, identificam-se os seguintes princípios que fundamentam esse estudo, com vista à elaboração de uma legislação melhor, mais completa e consonante com os interesses da sociedade: necessidade da norma, proporcionalidade, participação e transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade.

O princípio da necessidade estabelece que só deve ser prescrita uma ação legislativa se for absolutamente indispensável para a adoção de uma nova política pública. Isso traduz o entendimento de que, na medida do possível, outras soluções, não-normativas, são preferíveis. Parte-se do princípio de que a não intervenção do Estado em matéria legislativa pode ser mais rápida, eficiente e econômica do que a elaboração de lei, quando o objetivo desta puder ser alcançado, por exemplo, por medidas meramente administrativas, mais simples e na maioria da vezes com custos menos elevados.

O princípio da proporcionalidade dispõe acerca do alcance do equilíbrio da norma jurídica quanto às vantagens e às obrigações que impõe. Para isso, em regra, esse princípio baseia-se na análise econômica do direito, por meio do método do custo/benefício, como ferramenta para subsidiar a tomada de decisão do legislador em relação à inserção no mundo jurídico de mais uma norma para regrar as relações da sociedade. Como pode ser notado, esse princípio e o anterior se integram para a construção do pilar que denominamos de busca da economia legiferante.

O terceiro princípio, o da transparência, como o próprio nome já indica, busca dar a adequada publicidade do ato legislativo, mediante a ampla participação, consulta ou debate com os segmentos da sociedade interessados. No Parlamento brasileiro, esse princípio é aplicado, por exemplo, quando das reuniões

de audiência pública realizadas pelas comissões, que têm como objetivo debater matéria legislativa em tramitação e assuntos de interesse público relevante.

O princípio da responsabilidade, por seu turno, refere-se à preocupação e compromisso que devem balizar os atos normativos, impondo-se obrigações aos responsáveis pelas ações próprias decorrentes da edição e aplicação desses atos. Nesse sentido, tanto os legisladores quanto os executores devem compartilhar responsabilidades no âmbito de suas competências para identificar e garantir os recursos necessários para a adequada aplicação da norma e informar as dificuldades de adoção das políticas públicas.

O princípio da inteligibilidade prescreve que a legislação deve observar os preceitos referentes à boa técnica legislativa para que ela seja coerente e bem compreensível pelos seus destinatários. Para a obtenção da clareza, as frases devem ser curtas e concisas, as orações devem ser construídas na ordem direta, evitando-se adjetivações dispensáveis, preciosismos e emprego de palavras novas. Deve-se utilizar a uniformidade no tempo verbal e o paralelismo nas construções enumerativas, sem embargo de evitar o abuso nos recursos estilísticos. Quanto à obtenção da precisão, entre outras regras, deve-se privar da utilização da linguagem técnica e de termos em língua estrangeira, salvo quando forem absolutamente necessários. Além disso, cumpre indicar de forma precisa e expressa os dispositivos, objetos de remissão e revogação de natureza legislativa.

Por fim, o princípio da simplicidade se impõe na medida em que a norma jurídica redigida de forma simples pode propiciar o seu melhor entendimento e o cumprimento. Ao contrário, uma legislação muito rebuscada pode dificultar a sua integral aplicação e torná-la dispendiosa, de difícil alcance de seus objetivos. Uma legislação bem articulada e com poucos dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens) pode ser vista como um bom exemplo do emprego deste importante princípio. (RELATÓRIO..., 2000)

Esses princípios, assim como todo o estudo desenvolvido pelo Grupo Mandelkern, tem influenciado o desenvolvimento no Brasil desse novo campo, denominado de legística, que se compõe de duas dimensões: a material e a formal. A primeira preocupa-se com o planejamento, a necessidade, a utili-

dade, a harmonização da norma com o sistema jurídico vigente e a avaliação legislativa. Já a segunda estuda a redação do ato legislativo propriamente dito, de forma a garantir clareza e coerência à norma, tornando-a compreensível e linguisticamente correta. Dentro dessa concepção, a pesquisa insere-se no campo da legística formal (tomada por sinônimo de técnica legislativa).

A legística formal pauta-se pela concepção de que uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política. Na prática, o produto final da aplicação da boa técnica legislativa é a compreensibilidade maior das leis, uma vez que as normas claras dão ao cidadão a capacidade de perceber de que forma elas afetam sua vida. Esta é uma das funções da legística: fazer com que a lei seja mais compreensível às pessoas. A aplicação dos seus métodos pode gerar um duplo benefício: por um lado, os cidadãos se beneficiam de leis de qualidade; por outro, legisladores que produzem boas leis ficam mais próximos dos cidadãos e são por eles mais bem avaliados.

Letramento e analfabetismo funcional

As técnicas de boa escrita legislativa, como visto, deveriam reger a conduta do legislador (e do corpo de assessores do Legislativo) no feitio da norma. Contudo, ainda que todas essas normas redacionais sejam aplicadas ao texto legal, o objetivo de intelecção e compreensão por parte do cidadão pode não ser alcançado. Isso se dá porque a interpretação legal por parte do destinatário final da norma só acontecerá se este for capaz de ler e compreender textos, ou seja, se for letrado.

Apresenta-se, aqui, com o termo letrado, conceito mais abrangente do que o de alfabetização. Dizer que determinado cidadão é alfabetizado, no contexto dessa pesquisa e da literatura a que ela se arrima, significa tão-somente afirmar que ele conhece os signos linguísticos, consegue formar palavras, ou reconhecê-las, e, com elas, elaborar frases e textos. Isso não equivale necessariamente a dizer que esse cidadão seja capaz de ligar um conceito a essas palavras, frases ou textos, ou seja, é possível que ele não consiga interpretar o texto escrito (TFOUNI, 2010). Letramento é definido por Soares como

> estado ou condição de quem não só sabe ler e escrever, mas exerce as práticas sociais de leitura e de escrita que circulam na sociedade em que vive, conjugando-as com as práticas sociais de interação oral. (SOARES apud BAGNO; STUBBS; GAGNÉ, 2002, p. 52).

Trata-se de competência em que se exige do falante da língua exercício maior do que o mero conhecimento dos fonemas e das palavras. Para ser considerado letrado, é necessário o uso social dessa mesma língua, capaz de permitir-lhe a compreensão de textos escritos em graus próximos da compreensão ocorrida na prática oral.

Quando o cidadão é alfabetizado, mas não consegue interpretar textos escritos, diz-se que ocorre o fenômeno do analfabetismo funcional. O analfabeto funcional não tem as mesmas capacidades cognitivas nem consegue ter o mesmo grau de interação social de um cidadão com alto nível de letramento. Considerando-se a argumentação do pleno exercício dos direitos por meio do conhecimento e da compreensão de textos normativos, esse cidadão analfabeto funcional não usufrui plenamente de sua cidadania.

A questão logicamente se apresenta como um problema social, que no Brasil, conforme divulga o Instituto Paulo Montenegro (IPM), toma proporções alarmantes: há no país, hoje, quase um terço da população (27%) na condição de analfabeto funcional. Para o instituto,

> é considerada alfabetizada funcionalmente a pessoa capaz de utilizar a leitura e escrita e habilidades matemáticas para fazer frente às demandas de seu contexto social e utilizá-las para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida.

Para avaliar o grau de analfabetismo funcional, o instituto criou o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), que

> é um indicador que mede os níveis de alfabetismo funcional da população brasileira adulta. O objetivo do Inaf é oferecer à sociedade informações sobre as habilidades e práticas de leitura, escrita e matemática dos brasileiros entre 15 e 64 anos de idade, de modo a fomentar o debate público, estimular iniciativas da sociedade civil e subsidiar a formulação de políticas nas áreas de educação e cultura. (RIBEIRO, 2003)

Segundo o IPM, há níveis de alfabetismo funcional, sendo analfabetos aqueles que não conseguem realizar tarefas simples, que envolvem a leitura de palavras e frases, ainda que uma parcela destes consiga ler números familiares (números de telefone, preços etc.). Diz-se rudimentar o nível que corresponde à capacidade de localizar uma informação explícita em textos curtos e familiares (como um anúncio ou pequena carta), ler e escrever números usuais e realizar operações simples, como manusear dinheiro para o pagamento de pequenas quantias ou fazer medidas de comprimento usando a fita métrica. O nível básico alberga as pessoas que podem ser consideradas funcionalmente alfabetizadas, pois já leem e compreendem textos de média extensão, localizam informações, mesmo que seja necessário realizar pequenas inferências, leem números na casa dos milhões. Por fim, há pessoas cujas habilidades não mais impõem restrições para compreender e interpretar textos em situações usuais: leem textos mais longos, analisando e relacionando suas partes, comparam e avaliam informações, distinguem fato de opinião, realizam inferências e sínteses. Esses são os alfabetizados de nível pleno.[49]

Dessa forma, percebe-se que, considerando a classificação do IPM, o cidadão, para compreender uma lei deve ter, pelo menos, o nível básico de letramento, sendo que o analfabeto funcional, ainda que alfabetizado e com nível de escolaridade, terá dificuldades nesse processo.

Desenho, hipótese e método da pesquisa

A partir do quadro teórico acima construído, idealizou-se pesquisa de campo para verificar se o cidadão médio, alfabetizado, conseguiria compreender dado texto legal. Para a consecução da pesquisa, foram distribuídos, nos dias 1º e 5 de abril de 2013, dois questionários para 72 pessoas (apêndice A). A pesquisa teve lugar na Câmara dos Deputados, e todos os entrevistados tinham algum vínculo

[49] Todos esses conceitos estão disponíveis no sítio eletrônico do IPM: <http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.02.00.00.00&ver=por>.

empregatício com esse órgão. Portanto, cabe tentar descrever o perfil do universo de trabalhadores (servidores e terceirizados) da Câmara dos Deputados.

Segundo informações prestadas pela Presidência da Câmara dos Deputados em maio de 2013, eram vinculados à Câmara dos Deputados 17.442 servidores, divididos entre 2.858 servidores efetivos (a expressiva maioria portadora de nível superior), 1.368 servidores ocupantes de cargo de natureza especial (CNE – servidores de nível de escolaridade médio ou superior) e 10.167 secretários parlamentares (a maioria destes, com lotação nos estados da federação). Também compunham o quadro de pessoas que trabalham na Câmara 3.049 funcionários de diversas empresas particulares e empregados de empresas terceirizadas que prestavam serviços à Câmara nas áreas de vigilância, limpeza, conservação e manutenção (ar condicionado, informática, telefonia), com escolaridade variada. Dessa sorte, à época, tinham emprego na Câmara dos Deputados, de forma direta ou indireta, quase 20 mil pessoas, com perfis diferenciados quanto aos níveis salariais, sociais, educacionais e culturais.

A entrevista foi realizada no âmbito de quatro órgãos da Casa: Presidência e Lideranças do PMDB, PMN e PSDB. Esses locais foram escolhidos por comodidade, uma vez que os pesquisadores têm vínculos com esses locais, o que lhes facilitou a coleta dos dados. Em cada um desses órgãos, há servidores efetivos, CNEs e prestadores de serviços vinculados a empresas terceirizadas para as áreas de copa e limpeza. Os servidores efetivos e CNEs realizam os mais diversos serviços, distribuídos em áreas administrativas e assessorias (de informática, política, jurídica e legislativa). Para se evitar viés na amostra, evitou-se distribuir os questionários para os servidores estritamente ligados aos núcleos jurídicos e legislativos, uma vez que esses atores, por terem contato diuturno com a legislação, teriam a tendência de saber interpretar com maior facilidade qualquer texto legal, ainda que complexo ou mal escrito.

Os questionários distribuídos a esses servidores traziam extratos de leis sociais, em que se concediam ou asseguravam direitos aos cidadãos, em especial aos de menor condição social. O primeiro questionário apresentou extratos da Lei nº 8.078/1990, intitulada Código de Defesa do Consumidor (CDC). Esta

lei, com 119 artigos, considera que o consumidor é a parte hipossuficiente na relação de consumo (considerando-se como partes, além do consumidor, o fabricante, o distribuidor e o comerciante) e, por essa posição de inferioridade, deve receber da lei e do Estado especial proteção.

O segundo questionário trouxe alguns dispositivos da Lei nº 12.761/2012, que instituiu o Vale-Cultura. Essa lei, composta de 17 artigos, dá concreção ao preceito constitucional que determina ser dever do próprio Estado prover o acesso universal à cultura.[50] Na lei, cada trabalhador receberá, preferencialmente na forma de um cartão magnético, uma quantia mensal para gastar em eventos culturais. Vê-se, portanto, que o próprio Estado considera que o trabalhador, se não auxiliado, não tem condições de arcar com o acesso a esses bens imateriais.

A questão é que o cidadão, na qualidade de consumidor ou na de destinatário do Vale-Cultura, possa usufruir das benesses dessas leis sociais em sua plenitude, necessita compreender os textos legais e captar não só o seu sentido, mas também o seu alcance. Ressalte-se que o Brasil tem um contingente elevado de analfabetos funcionais, ou seja, há um número expressivo de cidadãos formalmente alfabetizados que, se conseguem ler palavras ou um texto, não conseguem alcançar-lhes o sentido. Há para esses cidadãos – mesmo com previsões de proteção ou concessão de direitos na legislação – dificuldades em compreender o texto legal, o que, de certa forma, inviabiliza o gozo de determinados direitos. Nesse norte, a pesquisa de campo teve como objetivo verificar o grau de compreensão de dois textos legais, tendo em perspectiva o alto índice de analfabetismo funcional do país.

Seguindo esses parâmetros, foi realizada a distribuição dos questionários a todos os servidores dos quatro setores da Câmara dos Deputados acima citados que se encontravam no local no momento da pesquisa e que não trabalhassem diretamente com processo legislativo ou assessoramento jurídico. A amostra de entrevistados constou inicialmente de 72 indivíduos, porém, dois responderam a somente um dos questionários e foram descartados, limitando-se a amostra a 70 indivíduos. A amostra constou de 36 homens e 34 mulheres.

[50] CF/1988, arts. 23, V, e 215.

A idade dos entrevistados variou entre 20 e 59 anos, com média de 40,03 anos, mediana de 38 anos e desvio padrão de 9,89.

A escolaridade dos indivíduos, dividida em cinco categorias (fundamental, médio incompleto, médio completo, superior incompleto e superior completo ou pós-graduação) ficou espalhada na amostra de acordo com o quadro 1, abaixo, com prevalência de indivíduos com nível superior (42,5%). A divisão por sexo, sem que isso fosse perseguido, ficou bastante equânime, sendo que há na amostra 36 homens e 34 mulheres. O quadro apresenta, ainda, o resultado para a pesquisa com os dois questionários, sendo que se consideraram quatro hipóteses de ocorrência de respostas: resposta certa para os dois questionários, resposta certa para o questionário do Código de Defesa do Consumidor (e errada para o do Vale-Cultura), resposta certa para o questionário do Vale-Cultura (e errada para o do CDC), resposta errada para os dois questionários.

A existência de um formulário para preenchimento anterior ao questionário, com objetivo de coletar dados do entrevistado acerca de escolaridade, idade e sexo, permitiu cruzar essas informações com as respostas aos questionários e extrair alguns dados: A hipótese única que se propunha responder com a pesquisa era se há proporcionalidade direta entre o número de anos de estudo e a facilidade para entender o sentido da lei. Outras hipóteses surgiram da análise: 1) se o homem, por ser um indivíduo desde cedo preparado para o mundo do trabalho, consegue sobressair-se melhor na interpretação legal; 2) se o homem ou a mulher prevalecem em termos de nível de escolaridade. As inquietações foram o mote para construção do quadro apresentado no apêndice B, cujos dados são analisados a seguir.

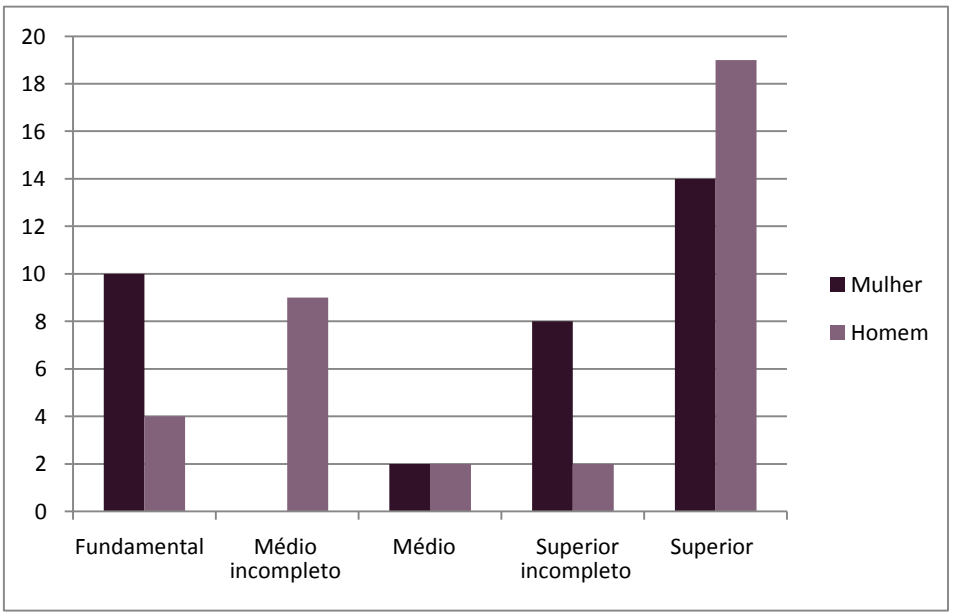
Análise dos dados coletados

Os dados extraídos dos questionários, disponíveis no apêndice B, permitiram aos pesquisadores tanto chegar a várias respostas quanto criar novas hipóteses para pesquisas posteriores. Analisando, primeiramente, a distribuição da amostra por sexo e escolaridade, obteve-se a figura 2, segundo a qual aproximadamente 50% da população tinha nível superior (completo ou não), o que criou a expectativa

de que pelo menos 50% dos entrevistados compreenderiam completamente os textos legais e responderiam a ambas as perguntas de forma acertada.

No mesmo gráfico, percebe-se que o percentual de pessoas sem o nível fundamental completo é apenas 20%. Conforme a hipótese inicial de que os anos de estudo são diretamente proporcionais à capacidade de intelecção, admitia-se, antecipadamente, que 20% da população pudessem apresentar elevado percentual de erros nos questionários.

Figura 2 – Escolaridade por sexo



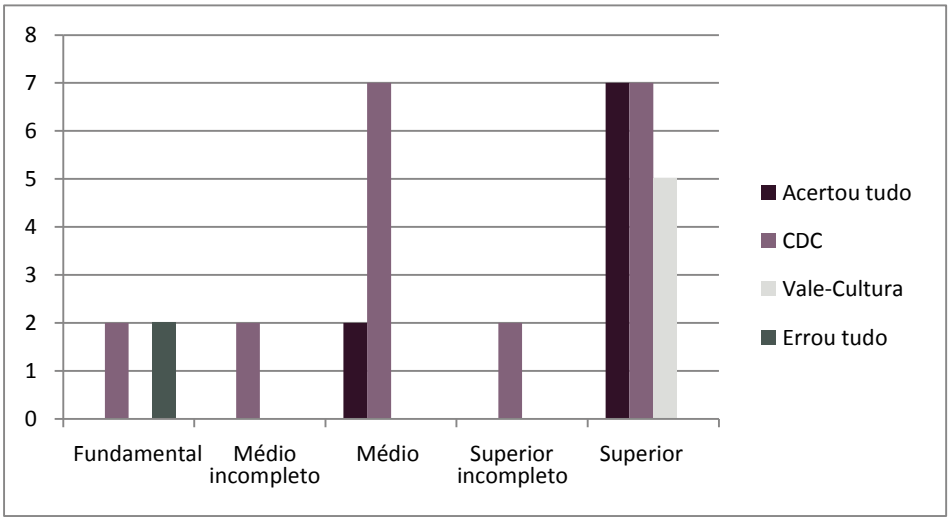
Fonte: elaboração dos autores.

Ainda na figura 2, percebe-se que na amostra, relativamente ao número de homens com mesma escolaridade, o percentual de mulheres com nível de escolaridade baixo é significativamente maior. Percebe-se, ainda, que o número de homens com nível superior completo é elevado em relação ao mesmo parâmetro para mulheres. A interferência de existirem mais mulheres de nível fundamental (comparativamente à distribuição observada para o sexo masculino)

decorre da presença mais marcante desse gênero entre os servidores terceirizadas do setor de conservação.

Dando-se prosseguimento à pesquisa, realizou-se decomposição da população em homens e mulheres e analisou-se, por sexo, o desempenho nos questionários. A figura 3, que analisa o desempenho masculino, demonstra que é verdadeira, para os homens, a premissa de que o maior tempo de escolaridade é proporcional à capacidade de compreensão dos textos legais: mais de 80% daqueles que acertaram as duas perguntas têm nível superior e todos os que erraram as duas perguntas só têm o nível fundamental.

Figura 3 – Respostas masculinas, de acordo com a escolaridade

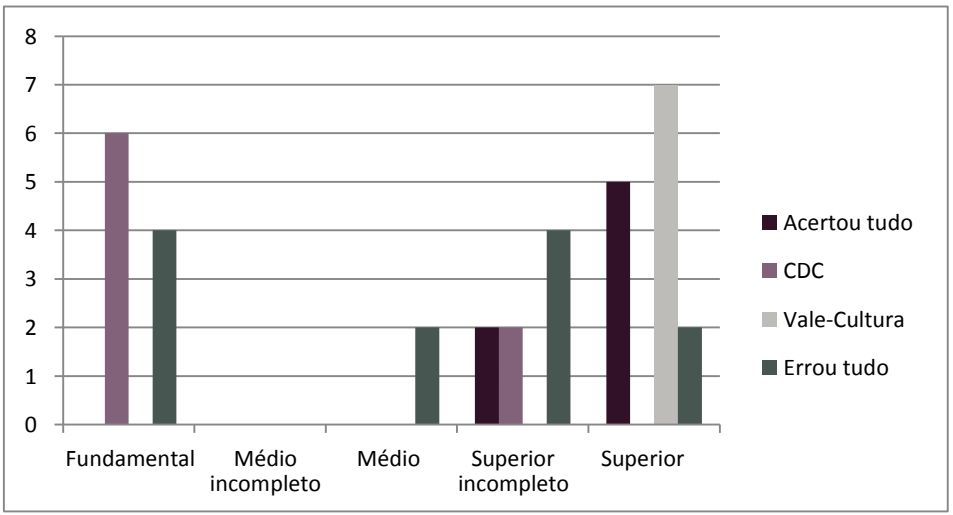


Fonte: elaboração dos autores.

Um dado extremamente interessante que apareceu nessa análise, correspondente no gráfico à barra de cor verde, é o de que apenas os entrevistados de nível superior conseguiram acertar a pergunta acerca do Vale-Cultura. Esse padrão se repetirá na análise do desempenho feminino, o que exige a busca de explicações para esse fenômeno. Outro fenômeno igualmente interessante é o de que há respostas certas para a pergunta acerca do CDC em qualquer nível de escolaridade.

Analisando-se, agora, o desempenho das mulheres (figura 4), verifica-se que há uma peculiar dispersão de respostas equivocadas para os dois questionários em todos os níveis de escolaridade. Isso significa dizer que, para o corpo feminino, o nível de escolaridade não foi tão significante na produção de respostas acertadas. A interferência de existirem mais mulheres de nível fundamental (comparativamente à distribuição observada para o sexo masculino), devido à presença mais marcante desse gênero entre os servidores terceirizadas do setor de conservação, não influenciou a amostra, porque o padrão de respostas foi observado também entre mulheres de nível médio e superior. Do mesmo modo, portanto, esse terceiro fenômeno exige a busca de respostas na literatura.

Figura 4 – Respostas femininas, de acordo com a escolaridade



Fonte: elaboração dos autores.

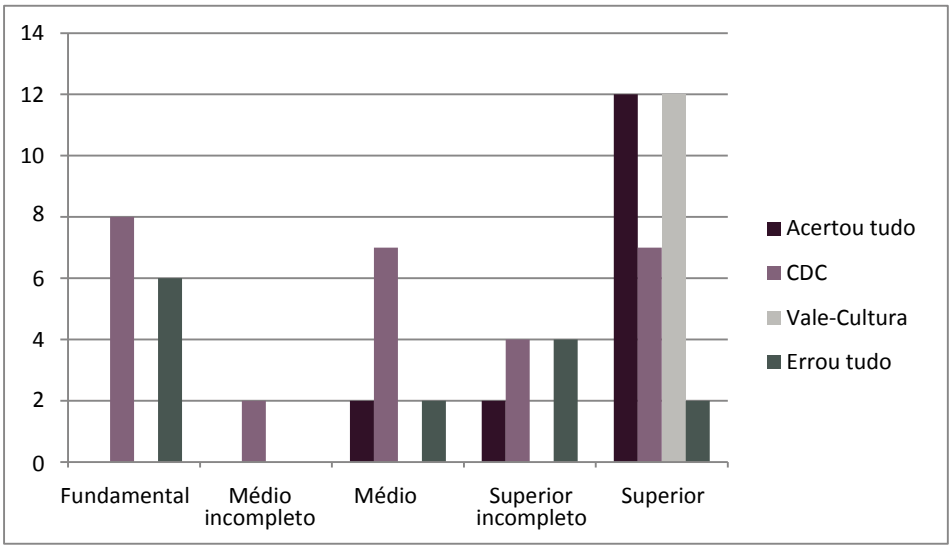
Ainda assim, percebe-se que só acertaram as questões dos dois questionários aquelas mulheres que tinham pelo menos nível de escolaridade superior, ainda que incompleto. Dado mais relevante é a quantidade de entrevistadas que deram respostas erradas aos dois questionários. Extrai-se, dos resultados representados pelas barras alaranjadas, que as mulheres, de qualquer nível de escolaridade,

apresentaram maior propensão ao erro e que a compreensão dos dois textos legais só foi atingida plenamente por mulheres com nível superior de escolaridade.

Os dois fenômenos inesperados, que foram observados na análise dos dados para os homens, repetiram-se nessa parte da amostra: 1) a concentração de acertos para o Vale-Cultura está diretamente relacionada ao alto nível de escolaridade; 2) a resposta acertada ao CDC independe do nível de escolaridade.

Conjugando-se os dados dos dois gráficos, pode-se observar que o nível de escolaridade é diretamente responsável pela quantidade de acertos nas respostas dadas: quanto maior o grau de escolaridade, menor a probabilidade de erro. Verifica-se que os erros concomitantes às duas questões concentraram-se nos níveis de escolaridade inferiores. Daí surgiu a necessidade de construir um gráfico (figura 5), espelhado para os mesmos dados, que refletisse com melhor propriedade os erros e não desse ênfase aos acertos. A figura 5 dá ênfase aos acertos às questões, que ilustra a influência do nível de escolaridade no grau de acerto ao questionário.

Figura 5 – Respostas de ambos os sexos, de acordo com a escolaridade

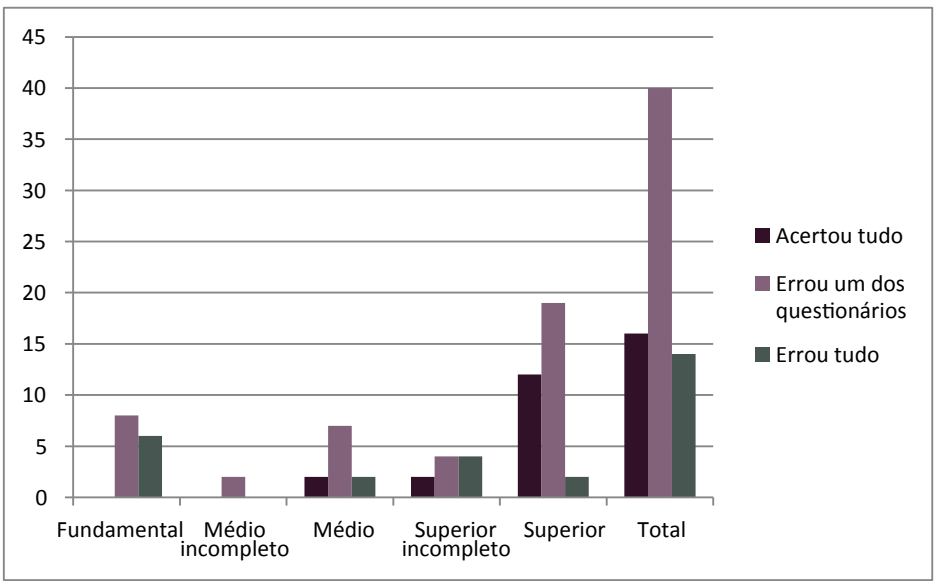


Fonte: elaboração dos autores.

Na figura 6, em que se dá ênfase aos erros e não aos acertos dos entrevistados, observa-se a dificuldade, em qualquer nível, de se compreender o texto legal, o que se aproxima da premissa inicial dessa pesquisa: a de que o letramento, no Brasil, não é plenamente alcançado pelos alfabetizados, mesmo por aqueles com vários anos de estudo. O grupo entrevistado constituiu-se somente de pessoas alfabetizadas, ou seja, de participantes que tinham a capacidade de ler tanto as perguntas acerca do perfil (sexo, idade, escolaridade) quanto os questionários, bem como responder a ambos os conjuntos.

Nota-se, porém, que, apesar de alfabetizados, os participantes não foram capazes, em sua maioria, de responder corretamente aos dois questionários: há mais que o dobro de respostas erradas a uma das perguntas do que respostas certas aos dois questionários acerca do entendimento das leis. Aliás, o número de respostas duplamente certas (16 pessoas acertaram os dois questionários) é muito próximo do número de pessoas qu e erraram as duas perguntas (14 entrevistados).

Figura 6 – Panorama geral das respostas



Fonte: elaboração dos autores.

Nesse gráfico, também é perceptível a influência do grau de escolaridade na capacidade de cognição. Se é verdade que na amostra ficou comprovado que há uma dificuldade de compreensão de termos simples existentes na lei, também é verdade que a capacidade de melhor compreensão da leitura é diretamente proporcional ao grau de escolaridade. Note-se que a quantidade de acertos é muito maior para os níveis superiores de escolaridade e que ninguém que não tivesse pelo menos o nível médio acertou concomitantemente os dois questionamentos elaborados na pesquisa.

No entanto, essa constatação não serve de alento. No Brasil, o letramento é insatisfatório, mesmo para aqueles que tiveram acesso a ensino superior. Os achados do IPM corroboram, com essa pesquisa e comprova-se que a maioria dos entrevistados demonstrou dificuldade de intelecção de textos simples.

Dados inesperados e novas hipóteses: homens são melhores intérpretes legais do que as mulheres?

Como relatado quando da análise das figuras 3 e 4, o gênero apresentou-se como uma variável explicativa para a amostra. Ao lado do tempo de escolaridade, também a questão de ser do sexo masculino ou do sexo feminino permitia estimar superficialmente o resultado das respostas. Assim, se o entrevistado ou a entrevistada fosse portador de diploma de nível superior, a probabilidade de que ele ou ela acertasse ao menos uma questão atingiria o patamar de 93,94%. Ao contrário, se o seu nível de instrução fosse o fundamental, a probabilidade de acerto de pelo menos uma questão se reduziria a 57,1%.

Da mesma maneira, um entrevistado do sexo masculino tinha a probabilidade de 94,4% de acerto de pelo menos uma questão. Já uma entrevistada tinha apenas 64,7% de probabilidade, segundo se depreende do quadro abaixo:

Quadro 2 – Desempenho nos questionários por sexo

Mulher	
Acertou as duas	7
Errou Vale-Cultura	8
Errou CDC	7
Errou as duas	12
Total da amostra	**34**

Homem	
Acertou as duas	9
Errou Vale-Cultura	20
Errou CDC	5
Errou as duas	2
Total da amostra	**36**

Fonte: elaboração dos autores.

Considerações finais

Pontos decorrentes da pesquisa

Os dados apresentados mostram indícios da veracidade da hipótese de que no Brasil os alfabetizados encontram dificuldade para a leitura de textos importantes e necessários para a vida em sociedade. Essa dificuldade decorre do fenômeno denominado de analfabetismo funcional, que pode ser descrito pela impossibilidade de um indivíduo alfabetizado compreender e interpretar textos ou aplicar-lhes o sentido nas situações de seu cotidiano. Embora a grande maioria dos entrevistados apresentasse nível de escolaridade médio ou superior, a condição de alfabetizado ou de boa escolaridade não foi suficiente para permitir a compreensão dos textos legais escolhidos.

A educação dada a esse grupo, no que tange ao letramento, circunscreveu-se ao formalismo do ensino, atendo-se a fórmulas preestabelecidas de regras gramaticais, dissociadas, contudo, da vivência, do cotidiano do aluno, e, como no caso dos textos da pesquisa, alheias a questões práticas com que podem se deparar os cidadãos. O resultado é a formação de indivíduos inaptos à leitura e compreensão de textos escritos na variedade linguística ensinada nas escolas, a língua culta.

Essa realidade que sobressai na pesquisa tem impactos importantes na vida dos entrevistados, pois da não compreensão dos textos legais decorrem o desconhecimento e o não gozo de direitos e atributos de cidadania. O cidadão com baixo grau de letramento, por desconhecer o conteúdo e a extensão das garantias e prerrogativas que estão previstas no ordenamento jurídico, vê-se impossibilitado de exigir a sua concreção. Assim sendo, o analfabeto funcional apresenta-se como um cidadão diminuído em sua cidadania, um cidadão de segunda classe.

Soma-se a esse fato o uso não raro de "juridiquês" por legisladores, administradores, juízes e demais operadores da burocracia estatal. O cidadão brasileiro não tem condições de interagir com o aparato estatal por dois motivos: não foi preparado na escola para entender a língua culta e não dispõe do ferramental necessário para compreender o discurso jurídico e o discurso estatal.

No entanto, para a presente pesquisa, conforme descrito na metodologia, evitaram-se, nos questionários, textos com palavras de uso pouco comum, que poderiam ser classificados de termos do "juridiquês". Embora não tenha sido o objeto desse estudo, pode-se afirmar que a questão da dificuldade em interpretar as leis não decorreu do rebuscamento do texto jurídico, uma vez que se escolheram textos simples para compor o questionário da pesquisa. Desta sorte, o problema apontado na pesquisa deve ter raiz em sala de aula, no ensino da língua e da gramática normativa de forma distanciada do cotidiano dos alunos.

Projeções para novos estudos

Outros panoramas surgiram durante o estudo. Como primeiro ponto, sobressai que os entrevistados do sexo masculino mostraram-se mais bem preparados para interpretar textos legais do que os do sexo feminino. A teoria acerca de letramento, sozinha, não consegue esclarecer esse fenômeno. Buscaram-se teorias outras, para além das utilizadas até aqui, que dessem conta da explicação para esse ponto da pesquisa.

A primeira obra que trouxe uma explicação para o ocorrido foi a dissertação de mestrado de Ferreira (2008b). Nesta pesquisa, a autora demonstrou que,

cultura e ideologicamente, a mulher foi, ao longo do tempo, submetida a um papel social que a relegava a espaços privados de atuação. Dessa forma, ela se viu menos preparada para desenvolver habilidade que a possibilitasse a percepção, compreensão e atuação na esfera pública. Assim, a mulher estaria mais apta a atuar em áreas ligadas à vida doméstica, à maternidade. Já o homem estaria mais apto a atuar no espaço público, ao qual pertence o mundo jurídico, o mundo da compreensão das leis.

Embora, hoje, notemos que a mulher tem ocupado, em escala crescente, espaços públicos, percebe-se que o empoderamento feminino ainda não está completo e a submissão secular desse gênero ainda causa dificuldades maiores às mulheres para a vida social. A questão retoma a clássica discussão acerca da dicotomia público/privado, desenhada por Carole Pateman, pesquisadora americana atuante nesse campo de estudos. Para a autora americana, a exclusão intencional da mulher da esfera pública é a base em que se erigiram os pilares do liberalismo e da igualdade meramente formal. Para a autora, o espaço de atuação da mulher, o doméstico, não pode nem ser classificado de privado, em verdade, esse espaço é o do invisível: alheio aos problemas e questões sociais, quer do espaço público quer do espaço privado. (PATEMAN, 1989)

Em *O contrato sexual,* a autora americana assevera que os indivíduos ocupam certas posições sociais em função do sexo, cor e idade. Para a mulher, em uma sociedade patriarcal, estaria relegada à atuação na esfera privada. Caberia à mulher, mediante contrato (o casamento), a submissão ao homem, cabeça do casal. Desde cedo, nota a autora, a mulher é preparada para casar-se e ser a dona de casa, o que se reflete já em suas brincadeiras domésticas. Ao casar-se, além de culturalmente ser a responsável pela harmonia do lar, é à mulher que cabe a proteção, a afeição, a educação à prole, o que furta da mulher, mais uma vez, a oportunidade de vivenciar também a esfera pública, exterior ao seu lar. (PATEMAN, 1993)

Para esse cenário, prega-se a luta pela realização concreta da efetiva igualdade entre gêneros e a eliminação de quaisquer barreiras que ainda alimentem a dicotomia público/privado ou a diferenciação entre sexos (PATEMAN, 1993, p. 38). O empoderamento feminino passa pela possibilidade de atuação da mulher

em todos os campos do trabalho e do saber, antes majoritariamente (quando não exclusivamente) ocupado pelo homem. No entanto, por motivos culturais, sociológicos e estruturais, deve-se ficar atento para suprir possíveis carências que a mulher ainda possua por não ter sido adequadamente preparada, desde a infância, para as situações e contradições da esfera pública. Os estudos dessas duas expressivas autoras, uma nacional e outra internacional, apontam caminhos para futuras pesquisas e servem para não deixar sem explicação, ainda que inicial, a discrepância de dados colhidos na atual pesquisa entre homens e mulheres.

Da pesquisa também se obteve a percepção de que provavelmente quanto mais antigo um texto jurídico, mais consolidado ele se encontra no seio da sociedade, o que facilita a sua interpretação. A lei do Vale-Cultura, de 2012, apresentou quantidade de desacerto, na interpretação por parte dos respondentes, muito maior do que para o texto do CDC, de 1990. Isso se justifica porque, além dos vinte e dois anos que separam a edição das duas leis, há propaganda maciça do CDC e das promotorias de defesa do consumidor em praticamente todos os estados. Desta sorte, esses podem ser fatores que levem a um conhecimento prévio da ideia da lei. Cabe, contudo, uma nova pesquisa para verificar essas premissas e revelar quais os fatores que realmente contribuem para essa consolidação legal.

Referências

AMARAL, Gilberto; AMARAL, Letícia e OLENIKE, João. **Quantidade de normas editadas no Brasil**: 24 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2012. Disponível em: <http://www.sperotto.com.br/fotos/downloads/9.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BAGNO, Marcos. **A norma oculta**: língua e poder na sociedade brasileira. São Paulo: Parábola, 2003.

_____. A inevitável travessia: da prescrição gramatical à educação linguística. In: _____; STUBBS, Michael; GAGNÉ, Gilles. **Língua materna**: letramento, variação e ensino. São Paulo: Parábola, 2002.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário estatístico das atividades legislativas**: 2008. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2011. 334 p.; il. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br./bd/handle/bdcamara/6286>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. **Manual de redação**. Brasília: Câmara dos Deputados/Coord. Publicações, 2004. 420 p. (Série fontes de referência: guias e manuais; n. 17).

_____. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: Resolução nº 17, de 1989. 9. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2012.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coord. Publicações, 2007.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º abr. 2002, p. 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1998, p. 1.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Eletrônico Aurélio**: versão 6.0.1. 4. ed., atual. e revista conforme o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 7 de maio de 2008. Rio de Janeiro: Positivo, 2008a.

FERREIRA, Leda Cláudia da Silva. **A personagem do conto infanto-juvenil brasileiro contemporâneo**: uma análise a partir de obras do PNBE/2005. 2008. 162 f. Dissertação (Mestre em Literatura Brasileira) – UnB/Instituto de Letras, Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.gelbc.com.br/pdf_teses/Leda_Ferreira.pdf>. Acesso em: 31 jun. 2013.

FERREIRA, Jair Francelino. **A Lei Complementar nº 95, de 1998, e a técnica de alteração das leis**: incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes do procedimento de alteração das leis. 2009. 63 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Cefor/Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. **Rev. Inf. Legisl.**, Brasília, v. 48, n. 191, p. 81-97, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 ago. 2015.

IBGE. **Brasil em síntese**. 2011. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao.html> e <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Manual de redação da Presidência da República**. Brasília: Presidência da República/Imprensa Nacional, 1991. 320 p.

NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. Legística: princípios básicos. **Conversa Pessoal**, v. 10, n. 113, abr. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/portaldoservidor/jornal/jornal113/processo_legislativo.aspx>. Acesso em: 3 fev. 2012.

NICOLA, José de; INFANTE, Ulisses. **Gramática contemporânea da língua portuguesa**. 4. ed. São Paulo: Ed. Scipione, 1993.

OLIVEIRA, Leonardo D'Ávila. **Inflação normativa**: excesso e exceção. 2009. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas da UFSC, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92634>. Acesso em: 13 ago. 2015.

PATEMAN, Carole. **The disorder of women**. Stanford: Stanford Univ. Press, 1989.

_____. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PERPÉTUO, Ricardo Menezes. **Legística**: uma perspectiva inovadora para legislar. Brasília: Cefor/Câmara dos Deputados, 2009.

PIMENTEL, Ernani Filgueiras. **Intelecção e interpretação de textos**. 16. ed. Brasília: Vestcom Ed., 1998.

RELATÓRIO Mandelkern: melhoria da qualidade legislativa. **Legislação**: Cadernos de Ciência de Legislação, Lisboa, v. 10, n. 29, p. 1-151, out./dez. 2000.

RIBEIRO, Vera Masagão. **Letramento no Brasil**. São Paulo: Global Ed., 2003.

STUBBS, M. A língua na educação. In: BAGNO, M.; STUBBS, M.; GAGNÉ, G. **Língua materna**: letramento, variação e ensino. São Paulo: Parábola Ed., 2002.

TFOUNI, Leda Verdiani. **Letramento e alfabetização**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 103 p.

Apêndice A – Questionários apresentados aos entrevistados

Questionário 1: Perguntas acerca da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor)

Você consegue entender o que os deputados e senadores escrevem nas leis?

Por favor, leia os artigos abaixo, retirados do Código de Defesa do Consumidor. Eles nos mostram quem é o responsável por reparar danos quando compramos qualquer produto defeituoso, indicando de quem devemos cobrar o reparo, a substituição do produto comprado ou mesmo a devolução do dinheiro.

Depois de ler os artigos, imagine-se em uma situação real e responda: de quem você poderia cobrar a reparação?

Suas respostas vão ajudar em uma pesquisa acadêmica que busca medir o grau de aproximação entre a linguagem legislativa e o cidadão.

Antes, por favor, responda essas perguntas genéricas acerca de seu perfil:

Qual a sua idade? _____
Sexo:
( ) Feminino ( ) Masculino

Escolaridade:
( ) Fundamental (1ºgrau)
( ) Médio (2º grau) incompleto
( ) Médio (2º grau)
( ) Superior incompleto
( ) Superior

Estes são os artigos da lei que queremos que você leia:

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

[...]

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.
[...]
§ 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:
I – que não colocou o produto no mercado;
II – que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;
III – a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

[...]

Art. 13. O comerciante é igualmente responsável, nos termos do artigo anterior, quando:
I – o fabricante, o construtor, o produtor ou o importador não puderem ser identificados;
II – o produto for fornecido sem identificação clara do seu fabricante, produtor, construtor ou importador;
III – não conservar adequadamente os produtos perecíveis.
[...]

Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com as indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

Agora, marque a alternativa que você acha mais correta:

Imagine uma cadeia produtiva que envolva:

1. um fabricante de uma marca famosa de leite em pó;
2. um atacadista, que compra esse leite em grande quantidade e o revende aos supermercados;
3. um mercado qualquer, que vende a lata de leite em pó no varejo (em unidades).

Se um consumidor comprar uma lata lacrada de leite em pó, de uma marca famosa, em que no rótulo do produto diz que há 500g de leite na lata, mas perceber que em verdade só há 400g de leite, a quem o consumidor poderá reclamar?

( ) Ao dono ou gerente do supermercado;
( ) Somente ao fabricante do leite em pó, um vez que foi ele quem enlatou o produto.
( ) A qualquer deles (supermercado, fornecedor, fabricante).

( ) Não consigo responder por não ter entendido a lei.

Questionário 2: Perguntas acerca da Lei nº 12.761/2012 (Lei do Vale-Cultura)

Você consegue entender o que os deputados e senadores escrevem nas leis?

Por favor, leia os artigos abaixo, retirados da lei que criou o Vale-Cultura, e responda a três perguntas. Antes, responda algumas perguntas sobre o seu perfil.

Suas respostas vão ajudar em uma pesquisa acadêmica que busca medir o grau de aproximação entre a linguagem legislativa e o cidadão.

Qual a sua idade? _____
Sexo:
( ) Feminino ( ) Masculino

Escolaridade:
( ) Fundamental (1ºgrau)
( ) Médio (2º grau) incompleto
( ) Médio (2º grau)
( ) Superior incompleto
( ) Superior

Estes são os artigos da lei que queremos que você leia:

LEI Nº 12.761, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012

Institui o Programa de Cultura do Trabalhador; cria o vale-cultura.

[...]

Art. 3º Fica criado o vale-cultura, de caráter pessoal e intransferível, válido em todo o território nacional, para acesso e fruição de produtos e serviços culturais, no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador.

[...]

Art. 6º O vale-cultura será fornecido aos usuários pelas empresas beneficiárias e disponibilizado preferencialmente por meio magnético, com o seu valor expresso em moeda corrente, na forma do regulamento.
Parágrafo único. Somente será admitido o fornecimento do vale-cultura impresso quando comprovadamente inviável a adoção do meio magnético.
[...]

Art. 8º O valor mensal do vale-cultura, por usuário, será de R$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3º É vedada, em qualquer hipótese, a reversão do valor do vale-cultura em pecúnia.

Agora, marque a alternativa que você acha mais correta:

( ) Cada trabalhador receberá, em dinheiro, R$ 50,00 para gastar com eventos culturais por mês.
( ) O vale-cultura deverá, sempre, ser entregue na forma de um cartão magnético.
( ) O vale-cultura poderá ser impresso em papel.
( ) Se o trabalhador preferir, poderá trocar o vale-cultura por dinheiro.
( ) Não consigo responder por não ter entendido a lei.

Apêndice B – Dados gerais da pesquisa

Idade	Sexo	Escolaridade	Pergunta CDC	Pergunta Vale-Cultura	Compilação
20	Fem.	Superior incompleto	Errou	Errou	Errou as duas
24	Fem.	Superior incompleto	Acertou	Errou	CDC
34	Fem.	Médio	Errou	Errou	Errou as duas
36	Fem.	Superior incompleto	Acertou	Acertou	Acertou as duas
37	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
37	Fem.	Fundamental	Errou	Errou	Errou as duas

Idade	Sexo	Escolaridade	Pergunta CDC	Pergunta Vale-Cultura	Compilação
37	Fem.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
39	Fem.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
42	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
44	Fem.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
45	Fem.	Superior	Errou	Errou	Errou as duas
46	Fem.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
50	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
51	Fem.	Fundamental	Errou	Errou	Errou as duas
57	Fem.	Superior incompleto	Errou	Errou	Errou as duas
59	Fem.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
20	Fem.	Superior incompleto	Errou	Errou	Errou as duas
24	Fem.	Superior incompleto	Acertou	Errou	CDC
34	Fem.	Médio	Errou	Errou	Errou as duas
36	Fem.	Superior incompleto	Acertou	Acertou	Acertou as duas
37	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
37	Fem.	Fundamental	Errou	Errou	Errou as duas
37	Fem.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
39	Fem.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
42	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
44	Fem.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
45	Fem.	Superior	Errou	Errou	Errou as duas
46	Fem.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
50	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
51	Fem.	Fundamental	Errou	Errou	Errou as duas
57	Fem.	Superior incompleto	Errou	Errou	Errou as duas
59	Fem.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC

Idade	Sexo	Escolaridade	Pergunta CDC	Pergunta Vale-Cultura	Compilação
39	Fem.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
42	Fem.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
30	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
38	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
30	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
38	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
38	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
20	Masc.	Médio incompleto	Acertou	Errou	CDC
29	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
29	Masc.	Superior incompleto	Acertou	Errou	CDC
36	Masc.	Médio	Acertou	Acertou	Acertou as duas
37	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
37	Masc.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
37	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
38	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
40	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
43	Masc.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
43	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
45	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
56	Masc.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
58	Masc.	Fundamental	Errou	Errou	Errou as duas
20	Masc.	Médio incompleto	Acertou	Errou	CDC
29	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
29	Masc.	Superior incompleto	Acertou	Errou	CDC
36	Masc.	Médio	Acertou	Acertou	Acertou as duas

Idade	Sexo	Escolaridade	Pergunta CDC	Pergunta Vale-Cultura	Compilação
37	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
37	Masc.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
37	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
38	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
40	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
37	Masc.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura
43	Masc.	Superior	Acertou	Errou	CDC
45	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
56	Masc.	Fundamental	Acertou	Errou	CDC
58	Masc.	Fundamental	Errou	Errou	Errou as duas
38	Masc.	Superior	Acertou	Acertou	Acertou as duas
40	Masc.	Médio	Acertou	Errou	CDC
43	Masc.	Superior	Errou	Acertou	Vale-cultura

Fonte: elaboração dos autores.

A produção de prova testemunhal no inquérito parlamentar e a autenticidade da informação

A produção de prova testemunhal no inquérito parlamentar e a autenticidade da informação

Tarciso Aparecido Higino de Carvalho
André Porto Ancona Lopez

Resumo: O presente artigo se propõe a dar início à discussão sobre a elaboração de um modelo teórico de autenticidade da informação, a partir dos estudos sobre a diplomática documentária e da observação das investigações das comissões parlamentares de inquérito da Câmara dos Deputados, no que se refere ao processo de produção de prova testemunhal no inquérito parlamentar. Essa discussão ocorrerá no âmbito da pesquisa em andamento no curso de doutorado em ciência da informação da Universidade de Brasília, uma vez que os estudos realizados pelo Grupo de Pesquisa "A prova testemunhal no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados" permitiram constatar que a verificação da autenticidade de informações obtidas em oitivas realizadas por CPIs foi, em determinados casos, necessária à qualidade das conclusões do inquérito. Para tanto, discorreremos sobre os principais conceitos que envolvem o tema, quais sejam: produção de provas no inquérito parlamentar, autenticidade e informação.

Palavras-chave: autenticidade; informação; autenticidade da informação; prova testemunhal; CPI.

Introdução

As investigações que se desenvolvem no âmbito do inquérito parlamentar destinam-se, especialmente, à produção de provas a respeito do fato determinado que tenha motivado a criação da CPI. Coligidas no curso do inquérito, elas visam à formação da convicção dos membros dessas comissões, especialmente do relator, para que, ao término dos trabalhos, possam ser propostas, às instâncias competentes, as medidas saneadoras da "perturbação jurídico-constitucional e de seus efeitos" (MIRANDA, 1936). Para tanto, foram conferidos, a esses órgãos colegiados, poderes próprios de autoridades judiciais (art. 58, § 3º, CF/1988). Em pesquisa realizada nos autos da CPI do Narcotráfico, verificou-se que 38,57% das solicitações pertinentes à produção de provas diziam respeito às testemunhais. Essas provas, em sentido estrito, são aquelas produzidas em razão da oitiva de pessoas estranhas ao feito e equidistantes às partes (ARANHA, 1996). No âmbito das comissões parlamentares de inquérito, essas provas se referem ao sentido amplíssimo, ou seja, são as contribuições das pessoas convidadas ou convocadas para prestarem informações, esclarecimentos ou depoimentos à CPI.

Os estudos realizados pelo Grupo de Pesquisa "A prova testemunhal no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados" nos permitiram constatar que a validação das declarações obtidas em oitivas realizadas pelas CPIs foi, em determinados casos, necessária à qualidade das conclusões do inquérito. Em razão disso, decidiu-se estudar o processo de julgamento quanto à veracidade das informações prestadas por depoentes em audiências das CPIs, especialmente nos casos em que ficou comprovado o falso testemunho. Esse estudo está em andamento no curso de doutorado em ciência da informação da Universidade de Brasília, e nele se discutirá a elaboração de um modelo teórico de autenticidade da informação. Assim, este artigo se propõe a iniciar a discussão, apresentando, em linhas gerais, os fundamentos e a metodologia do referido estudo. Para tanto, no capítulo 2, será abordado o inquérito parlamentar, com exposição dos fundamentos normativos, jurisprudenciais e doutrinários sobre esse instituto jurídico-constitucional e sobre a produção de provas nas comissões parlamentares de inquérito. No capítulo 3, serão apresentados os

conceitos de autenticidade e de informação. Por fim, no capítulo 4, serão debatidas, de maneira preliminar, as razões que justificam o início da discussão sobre a elaboração do citado modelo teórico e a metodologia a ser utilizada.

Inquérito parlamentar

O inquérito parlamentar constitui uma prerrogativa inerente ao Legislativo, caracterizando-se como um meio auxiliar para que o Parlamento possa cumprir suas finalidades (SAMPAIO, 1964), o que nos permite afirmar que a criação e o funcionamento de CPIs, no âmbito das casas legislativas, não dependem de disposição expressa no texto constitucional (BALEEIRO, 1950). Essa afirmação encontra fundamento no estudo da história do Legislativo brasileiro, pois, durante o Império, mesmo sem a previsão dessa prerrogativa, a Assembleia Legislativa promoveu diversos inquéritos em repartições públicas submetidas ao Poder Executivo. (PEREIRA, 1948)

No período constitucional seguinte (1891/1933), ainda sem qualquer dispositivo sobre comissões parlamentares de inquérito, mais de uma dezena de requerimentos que buscavam constituir comissões parlamentares de inquérito foi apresentada na Câmara dos Deputados. Foi apenas em 1934 que o texto constitucional atribuiu, expressamente, ao Legislativo, a prerrogativa para criar comissões de inquérito. Porém, a Carta de 1937, elaborada sob um regime ditatorial, suprimiu esse dispositivo. Em 1946, foi reestabelecido, no artigo 53, o instituto das comissões parlamentares de inquérito, o qual, ainda hoje, se caracteriza como uma "arma possível" do Poder Legislativo contra o Poder Executivo e, também, da minoria da própria Câmara dos Deputados contra a maioria. (MIRANDA, 1936)

O texto constitucional vigente estabelece, em seu artigo 58, § 3º, que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, poderão criar comissões parlamentares de inquéritos, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo. Estabelece, ainda, o referido dispositivo que essas comissões terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Os citados poderes estão vinculados exclusivamente à capacidade para produzir as provas necessárias ao inquérito parlamentar. A esse respeito, o ministro Celso de Mello, em voto proferido ao Mandado de Segurança nº 23.452-1-RJ, do qual foi relator, manifestou-se da seguinte forma:

> (...) os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais restringiam-se, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. (BRASIL, 2000)

Ainda que esses poderes não estivessem expressamente contidos nos textos constitucionais de 1946 e 1967/1969, as comissões parlamentares de inquérito, desde 1952, já exerciam competências inerentes aos poderes dos juízes criminais. Tanto assim que, a Lei nº 1.579/1952, ao dispor sobre essas comissões, estabeleceu, em seu artigo 2º, que às CPIs cabe:

> determinar as diligências que reputarem necessárias (...), tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos. (BRASIL, 1952)

Essas prerrogativas caracterizam-se como os meios necessários à instrumentalização da indagação probatória. O uso de tais competências legais permite que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal possam, por meios próprios e sem a presença de filtros, conhecer a situação, as condições e os resultados das políticas implementadas pelo Executivo, impedindo, assim, que o Parlamento se torne "um *cego constitucional* condenado a conhecer apenas o que o governo se dispõe a lhe informar" (BARHÉLEMY apud SAMPAIO, 1964, p. 5).

A natureza probatória dos autos do inquérito parlamentar

A discussão sobre a natureza dos autos do inquérito parlamentar tem sua gênese no processo de formação dos acervos das comissões constituídas no âmbito do Poder Legislativo, em razão dos poderes e das prerrogativas atribuídas a esses

órgãos colegiados. A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu artigo 58, que o Congresso Nacional e suas casas terão comissões permanentes e temporárias que serão constituídas na forma e com as atribuições previstas nos respectivos regimentos, ou no ato de que resultou sua criação. O parágrafo 2º do artigo 58 definiu que essas comissões, em razão de sua competência, podem:

> I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
>
> II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
>
> III – convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
>
> IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
>
> V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
>
> VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (BRASIL, 2007)

Essas prerrogativas, atribuídas às comissões do Congresso, em razão das funções legislativas e de fiscalização, têm promovido uma importante ampliação do papel desses órgãos colegiados do Legislativo. O inciso I diz respeito ao poder conclusivo das comissões, permitindo que significativa parcela das proposições legislativas possa ser apreciada apenas no âmbito das comissões, não sendo necessária a discussão e votação no Plenário. A prerrogativa constante do inciso III dispõe sobre a obrigatoriedade de o ministro de Estado comparecer ao Congresso Nacional e, perante a comissão que o convocou, prestar os esclarecimentos sobre as questões arroladas no requerimento de convocação.

As comissões do Legislativo podem, também, formular, mediante aprovação de seus membros, requerimento de informações a ministros de Estado, os quais não poderão recusar-se a prestá-las, nem as encaminhar em prazo superior a 30 dias. O envio de informações falsas importará, assim como nos casos já elencados, crime de responsabilidade. Essas prerrogativas dizem respeito

aos poderes das comissões, no que se refere aos agentes públicos ou agentes privados, desde que estes tenham exercido alguma atividade de cunho estatal, mediante autorização ou concessão do Estado, ou que tenham sido beneficiários de repasses de recursos públicos.

A formação do acervo de poderes das comissões parlamentares de inquérito conta com elementos coercitivos mais amplos. As CPIs poderão, por exemplo, determinar busca e apreensão de documentos necessários à apuração do fato determinado a que se destina a investigar (BRASIL, 1996). Poderão, ainda, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados e inquirir testemunhas sob compromisso. As informações e documentos reunidos pela CPI servem à formação da convicção do relator e dos demais membros da comissão a respeito do fato determinado a que se destina a investigar. A literatura jurídica pátria já assentou o entendimento de que "a prova visa, como fim último, incutir no espírito do julgador a convicção da existência do fato perturbador do direito a ser restaurado" (SANTOS apud ARANHA, 1996). Ressalta-se, ainda, que as conclusões das comissões parlamentares de inquérito, de acordo com o que estabelece o artigo 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, constarão de relatório circunstanciado. Por isso, todas as manifestações constantes desse relatório devem ter seus respectivos fundamentos no acervo por elas reunido. Por essas razões, os autos do inquérito parlamentar têm natureza de prova.

A produção de prova no inquérito parlamentar

A prova, de acordo com Aranha (1996, p. 23), tem por objeto o fato cuja existência se deseja ver reconhecida. Entretanto, por não se tratar de processo judicial, inexiste, no inquérito parlamentar, a proposição de provas pelas partes, cabendo ao deputado essa prerrogativa. Assim, o parlamentar, em determinados momentos do inquérito, atua de forma semelhante à autoridade policial, buscando conhecer a materialidade e a autoria de um determinado injusto penal, que se relaciona com o fato investigado pela comissão, colhendo todas

as provas possíveis. Noutros, atua como juiz, estabelecendo, por competência própria, a coleta e a produção de elementos que visam à apuração da verdade.

Esse julgamento, quanto aos meios de provas necessários ao inquérito parlamentar, ocorre em dois planos distintos. Um envolve a apreciação realizada com base nos paradigmas do conhecimento objetivo. Outro se refere àquela norteada pelos paradigmas do conhecimento tácito. No primeiro, considera-se a validade da proposição da prova, ou seja, se ela atende às prescrições constitucionais, legais e regimentais, bem como a viabilidade técnica e procedimental. No segundo, julga-se com base em elementos de um saber subjetivo e, conforme afirma Carvalho (1999, p. 150), refere-se: a) às teorias aceitas pelo parlamentar; b) às ideologias políticas e partidárias do grupo parlamentar ao qual pertença o deputado; e c) às crenças desse parlamentar e às experiências por ele acumuladas.

Essa proposição concernente à produção ou à coleta de provas, no âmbito do inquérito parlamentar, faz-se mediante a apresentação de requerimento por qualquer membro da comissão, sendo necessária a devida fundamentação. Quanto a essa exigência, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento sobre a inafastabilidade desse requisito procedimental. O ministro Celso de Mello, relator do Mandado de Segurança nº 23.452-1-RJ, a esse respeito, manifestou-se:

> as deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo poder público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. (BRASIL, 2000)

Conforme ensina Aranha (1996, p. 23), a literatura jurídica apresenta diversos critérios de classificação de provas. Todavia, afirma o referido autor que aquela formulada por Framarino Malatesta é a que merece destaque especial. Segundo Malatesta, as provas classificam-se quanto ao objeto, ao sujeito e à forma. Quanto à forma, as provas podem ser: testemunhal, documental e material. Acerca dessa classificação, Gusmão assevera:

> esse método de classificação encerra, ao nosso ver, a virtude de assentar-se em um critério seguro e verdadeiramente científico, pois que tem como base a prova

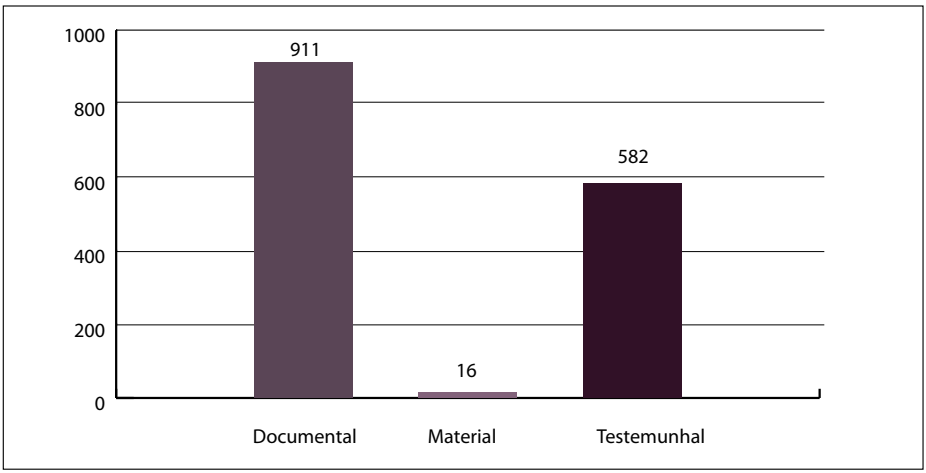
> considerada em sua natureza e em relação ao método de produção. Qualquer outro método, partindo de critérios meramente acidentais, só pode produzir classificações estéreis, sem valor algum teórico e sem o mínimo alcance prático. (GUSMÃO *apud* ARANHA, 1996, p. 22)

Carvalho (2005), ao realizar pesquisa sobre a produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados, constatou que, dos 2.669 ofícios analisados, 1.509 referiam-se à produção ou à coleta de provas, ou seja, 56,54% do total examinado naquele estudo. Esse resultado confirmou o posicionamento da doutrina jurídica pátria que afirma serem os poderes outorgados às comissões parlamentares de inquérito limitados ao campo da indagação probatória. Quanto ao tema, Queiroz Filho ressalta que

> a esse tipo de comissão, na busca da verdade real, é dado utilizar-se de instrumentos conferidos ao juiz na instrução criminal, como promover diligências, ouvir indiciados, determinar o comparecimento e inquirir testemunhas. (QUEIROZ FILHO, 2001, p. 151)

Quanto à tipologia de prova, verificou-se que 911 ofícios referiam-se a evidências documentais, correspondendo a 60,37%; 582, a provas testemunhais, perfazendo 38,57%; e 16, a comprovações materiais, equivalentes a 1,06%.

Figura 1 – Totais por tipologia de prova



Fonte: Carvalho, 2005.

A análise dos dados atinentes às provas testemunhais revelou a pretensão dos membros da CPI em ouvir pessoas que pudessem contribuir, por meio de relatos, para o conhecimento e os esclarecimentos dos fatos por ela investigados, o que atribui relevância a esse meio de prova no âmbito do inquérito parlamentar. O Código de Processo Penal, em seu artigo 203, estabelece que

> a testemunha fará, sob palavra de honra, a promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, (...) explicando sempre as razões de sua ciência ou as circunstâncias pelas quais possa avaliar-se de sua credibilidade. (BRASIL, 1941)

Segundo Tourinho Filho (2001, p. 461), "testemunhas são terceiras pessoas que comparecem perante a autoridade para externar-lhe suas percepções sensoriais extraprocessuais: o que viu, o que ouviu etc.".

Aranha apresenta a seguinte definição de testemunha:

> é todo o homem, estranho ao feito e equidistante às partes, capaz de depor, chamado ao processo para falar sobre fatos caídos sob seus sentidos e relativos ao objeto do litígio. É a pessoa idônea, diferente das partes, convocada pelo juiz, por iniciativa própria ou a pedido das partes, para depor em juízo sobre fatos sabidos e concernentes à causa. (ARANHA, 1996, p. 128)

Neste estudo, porém, as provas testemunhais não se referirão apenas àquelas produzidas em razão da oitiva dessa pessoa estranha ao feito e equidistante às partes. Para isso, utilizar-se-á do conceito amplíssimo de testemunha. Dessa forma, as oitivas de envolvidos e de testemunhas, em sentido estrito, de autoridades públicas e de especialistas nos temas atinentes ao fato determinado investigado pelas CPIs serão consideradas produção de provas testemunhais, pois esses relatos servem à formação da convicção dos membros da CPI, em especial de seu relator.

Fundamentos da autenticidade da informação

A autenticidade é um elemento imprescindível à produção de prova e a legislação sobre o tema já dispõe de institutos coercitivos que buscam inibir a prática

delituosa de interferir na reconstrução da verdade no âmbito processual. Quanto à prova testemunhal, o principal instituto coercitivo diz respeito à tipificação do falso testemunho, inscrito no artigo 342 do Código Penal Brasileiro (CPB), Decreto-Lei nº 2.848/1940. E, na esfera do inquérito parlamentar, o inciso II do artigo 4º da Lei nº 1.579/1952 (que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito), estabelece que "fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a comissão parlamentar de inquérito" (BRASIL, 1952) constitui crime com a pena prevista no art. 342 do CPB. Porém, a análise sobre a veracidade das declarações das testemunhas depende de pesquisa em toda a prova (BRASIL, 1980, p. 467). Assim, a dúvida quanto à autenticidade da informação colhida pelo referido meio exige o estabelecimento de procedimentos de verificação que envolvam a análise de todas as fases da produção da prova. E, preliminarmente, deve-se, ainda, delimitar os contornos conceituais atinentes à autenticidade e à informação. Em razão disso, passaremos a discorrer sobre esses dois conceitos.

Autenticidade

O termo autenticidade é utilizado no senso comum como garantia da origem de determinada coisa, assegurando, por consequência, as qualidades a ela atribuídas. Assim, a autenticidade põe à prova um objeto a partir das características que lhes são próprias. Não se exige desse objeto uma verossimilhança com objeto de outras categorias, mas uma coerência interna.

No âmbito da filosofia, discute-se com bastante ênfase a autenticidade e a inautenticidade do homem (Jaspers, Heidegger, Dasein, Sartre e outros). Para essa área do saber, o ser humano é autêntico quando é, ou chega a ser, o que verdadeira e radicalmente é, quando não está alienado.

Nas ciências sociais, estuda-se, por exemplo, a autenticidade de diversos objetos a partir da análise das técnicas e dos materiais empregados no seu fabrico. Esses estudos desenvolvidos com o ferramental da arqueologia e da antropologia buscam identificar a autenticidade de determinado objeto e catalogá-lo no rol do patrimônio histórico e cultural de determinado povo.

Quanto à tecnologia, intenta-se, cotidianamente, desenvolver técnicas e procedimentos que assegurem a autenticidade de objetos que tenham valor econômico, mesmo que em potencial. Citam-se, por exemplo, documentos de identificação civil e cédulas de papel-moeda, conforme demonstram as ilustrações a seguir.

Figura 2 – Elementos de verificação de autenticidade

Divulgação do modelo do registro de identidade civil (RIC).

Divulgação do modelo da cédula de cem reais da primeira família.

Fonte: Ministério da Justiça; Banco Central do Brasil.

No âmbito da ciência da informação, o principal alvo de verificação da autenticidade é a informação registrada, o documento, que se caracteriza como "qualquer indicação concreta ou simbólica, conservada ou registrada com a finalidade de representar, reconstruir ou provar um fenômeno físico ou intelectual" (BRIET, 1951). E a diplomática é a disciplina que se dedica ao estudo da autenticidade dos documentos.

Os primeiros registros sobre questões atinentes à diplomática constaram da bula *Licet ad Regimen*, do Papa Inocêncio III, que dispunha também sobre as sanções que seriam aplicadas aos falsificadores de documentos pontifícios. A referida bula resultou de uma demanda formulada por um clérigo de Milão que reivindicava um canonicato que, pretensamente, haver-lhe-ia sido concedido. Constatou-se, porém, a partir de criteriosa análise, que o documento que se referia ao citado benefício não era autêntico, tanto pela escrita, como

pelo estilo usado, e que os fios que serviam para suspender o selo de chumbo e que validaria o documento, dando-lhe aparente legalidade, haviam sido substituídos. A mencionada bula, além de prever as punições, descrevia os procedimentos adotados pelos falsificadores, ao mesmo tempo que enunciava as regras para identificação das fraudes, dando ênfase à análise das características externas e internas dos documentos. (VALENTE, 1978)

A evolução dos estudos sobre a crítica documental ganhou mais ênfase com a contribuição do humanismo, pois as crônicas e anais já não atendiam às exigências da pesquisa histórica e já não se podia prescindir dos documentos nas investigações de fatos passados. Porém, determinados documentos não eram aceitos como elementos fidedignos sem que se realizasse uma crítica documental, buscando-se a certeza pela evidência dos dados. (VALENTE, 1978)

Assim, a partir do século XIV, muitos estudos tematizaram a crítica documental, favorecendo inúmeras disputas, caracterizadas como guerras diplomáticas. Nesse contexto, Daniel Papenbroeck, padre jesuíta, ao realizar seus estudos, lançou dúvidas sobre o acervo documental de alguns arquivos, dentre eles, o da Abadia de São Dinis, dos frades beneditinos. Jean Mabillon, beneditino da Congregação de Saint Maur, ao publicar as vidas de santos beneditinos, em 1681, respondeu à acusação de Papenbroeck. A obra *De Re Diplomatic Libri VI*, com bastante rigor metodológico, marcou o nascimento da diplomática. (VALENTE, 1978; DURANTI, 1989)

Para Mabillon (1708, p. 33), a referida obra se destinava ao estabelecimento de uma nova arte – intitulada diplomática – e à definição de regras para distinguir diplomas falsos de verdadeiros. Segundo o autor, essa distinção seria, provavelmente, a última consequência da diplomática, seja perante os tribunais para julgar o direito das partes, que muitas vezes dependem de títulos antigos, seja para orientar os pesquisadores em alguns pontos obscuros da história e da cronologia na qual se tenha perdido.

O modelo de verificação de autenticidade apresentado por Mabillon consistia na análise e na crítica dos diversos elementos envolvidos na constituição dos documentos, tanto os aspectos formais quanto os contextuais. As regras ge-

rais da crítica documental de Mabillon demonstram o rigor que se deve ter no momento da análise e da crítica dos documentos.

> Para fazer um justo discernimento dos diplomas antigos, é necessária muita erudição, prudência e moderação, e quem não for versado no estudo desses monumentos, não deve realizar a análise.
>
> Nós devemos sempre julgar favoravelmente à coisa, quando apoiada por uma posse longa, como determinam as leis civis e canônicas.
>
> Ao julgar cartas antigas, deve-se não apenas levar em conta a escrita, ou uma marca de autenticidade ou não autenticidade, mas a reunião de todos os caracteres dessas peças.
>
> Um ou dois defeitos, desde que não sejam essenciais, não deve prejudicar as cartas originais.
>
> O testemunho de historiadores e inscrições não deve ser preferido à autoridade de cartas verdadeiras.
>
> As adições da encarnação, interrogatório, glosas e outras coisas que ocorrem, especialmente em cópias, não implicam que cartas não sejam verdadeiras. (ENCYCLOPÉDIE..., 1788, p. 412)

A partir de Mabillon, desenvolveram-se extensos trabalhos que buscaram disciplinar a verificação da autenticidade por meio da diplomática. Cita-se, por exemplo, o *Nouveu traité de diplomatique,* de 1765. Os manuais de diplomática, a partir desse período, apresentaram, de forma bastante detalhada, regras gerais quanto ao julgamento da verdade, da falsidade e das suposições; regras sobre a autoridade dos diplomas, sobre os arquivos, os originais, as cópias, o material (suporte) dos diplomas, sobre seus estilos, suas fórmulas; sobre as datas, as assinaturas e carimbos.

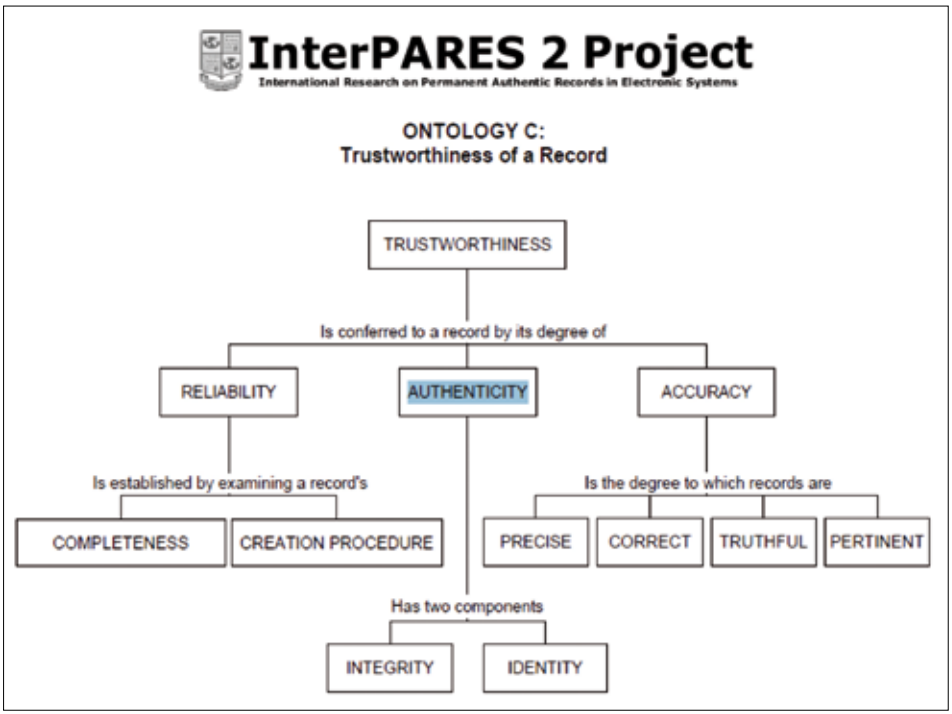
Em 1998, Luciana Duranti publicou a obra *Diplomatics: news uses for an old science*. Esse trabalho compilou uma série de artigos produzidos por ela de 1989 a 1992, nos quais se propunha revisitar os princípios da diplomática, com o objetivo de utilizá-los nos documentos eletrônicos. Com isso, Duranti promoveu

uma adaptação dos conceitos e métodos diplomáticos tradicionais para ambientes de gerenciamento arquivístico de documentos contemporâneos.

Os estudos de Luciana Duranti estabeleceram as bases de um importante projeto desenvolvido na The University of Bristish Columbia. Esse projeto, intitulado "The protection of the integrity of electronic records", resultou num conjunto de normas e regras para desenvolvimento e implementação de um sistema de gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos, os quais serviram como ponto de partida do projeto "International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems (InterPares)" que tem, por objetivo principal, o desenvolvimento de conhecimento teórico-metodológico essencial para a preservação de documentos arquivísticos digitais autênticos.

De acordo com as conclusões do InterPares, a confiabilidade de um documento é conferida por seu grau de segurança (*reliability*), autenticidade e precisão/fidelidade (*accuracy*). A segurança/confiança é estabelecida pela análise da completeza/plenitude e os procedimentos de criação do documento. A precisão/fidelidade é o grau em que os documentos são precisos, corretos, verdadeiros e pertinentes. A autenticidade, segundo o InterPares, tem dois elementos, quais sejam: a integridade e a identidade. Assim, a avaliação da autenticidade de um documento eletrônico implica o estabelecimento de sua identidade e a demonstração de sua integridade.

Figura 3 – Elementos da confiabilidade



Fonte: InterPares.

Informação

A informação é o objeto de estudo da ciência da informação. Observa-se, porém, que a pesquisa nessa área do saber, ainda não formulou uma definição unânime para esse conceito. Um dos principais usos do termo informação, no senso comum, diz respeito ao ato ou efeito de informar-se, ação que está, comumente, relacionada à noção de conhecimento. Porém, definir esse termo não se constitui tarefa trivial. A esse respeito, Lancaster (1989, p. 1) ensina que "informação é uma palavra usada com frequência no linguajar quotidiano e a maior parte das pessoas que a usam pensam que sabem o que ela significa".

O citado autor manifesta, ainda, que "é extremamente difícil definir informação, e até mesmo obter consenso sobre como deveria ser definida". Vários pesquisadores já se dedicaram a essa tarefa, fato que denota a referida falta de consenso.

Floridi (2004, p. 560) salienta que, à palavra informação, foram dados diferentes significados por vários pesquisadores. Mas, conforme manifestou Shannon, citado por Floridi, espera-se que um único conceito de informação responda satisfatoriamente pelas numerosas possíveis aplicações do termo. Em razão disso, a definição de informação ainda é uma questão em aberto.

Em resposta à indagação "o que é informação?", Silva afirma que é uma necessidade urgente, sem a qual a ciência da informação "não passará de um mero equívoco acadêmico e de um artifício corporativo". (SILVA, 2006, p. 62)

Para Le Coadic (1996, p. 5), "informação é um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual". Observa-se, nessa definição, que a ideia de informação está intrinsecamente relacionada à noção de documento, pois o citado autor afirma que a informação é um conhecimento inscrito sob uma forma qualquer.

Norbert Wiener ensina que a informação é o fruto da experiência do homem com o cosmo, pois o contato que os seres humanos estabelecem cotidianamente com o mundo produz no homem um acúmulo de conteúdo, designando "o conteúdo daquilo que permutamos com o mundo exterior ao ajustar-nos a ele, e que faz com que nosso ajustamento seja nele percebido". (WIENER, 1968, p. 17)

Vannevar Bush (1945, p. 10), enumerando as formas mais básicas pelas quais o homem experimenta o conhecimento – os sentidos humanos, introduz, de forma discreta, o conceito de informação, apresentando duas características fundamentais. Uma que se refere ao código – sinais, impulsos que podem fluir das mais diversas fontes. Outra, ao significado, na medida em que ele afirma que determinados sinais podem ser ininteligíveis.

Os eventos percebidos pelo homem, por meio dos sentidos, estão integrados a contextos que os qualificam e lhes dão significados. Assim, informação, neste

estudo, diz respeito ao conteúdo dos eventos percebidos no mundo e qualificados pelo contexto.

A elaboração de um modelo teórico de autenticidade da informação

A autenticidade da informação é um conceito em construção, cujos pressupostos remontam à diplomática documentária de Mabillon. Porém, os modelos e métodos de verificação dessa autenticidade têm que se desvincular conceitualmente do documento, pois a simples definição de metadados e requisitos imbricados, a partir de fundamentos teóricos concebidos em ambientes tradicionais de informação, faz com que se mantenham à sombra elementos que escapam à característica volátil da informação, visto que ela não se adere ao suporte, mas apenas se utiliza dele e que o contexto é o que a torna estável. Ademais, a definição do contexto, vinculada aos elementos de documentos tradicionais, demonstra-se, operacionalmente, bastante onerosa.

Por essas razões, revela-se adequada a discussão sobre a elaboração de um modelo teórico de autenticidade da informação a partir do estudo do processo de julgamento da veracidade das informações prestadas por depoentes em audiências de CPIs, especialmente nos casos em que ficou comprovado o falso testemunho. Isso porque o inquérito parlamentar apresenta elementos característicos próprios, subordinando-se a um mosaico normativo proveniente de dispositivos constitucionais, de regras processuais penais, de normas regimentais da Câmara dos Deputados, de interpretações dessas normas, consignadas nas decisões às questões de ordem formuladas ao presidente da Casa, e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Acresce-se, ainda, o fato de as comissões parlamentares de inquérito se caracterizarem como um importante instrumento utilizado no embate político, no Congresso Nacional, entre governo e oposição, minoria e maioria. Todo esse contexto exige bastante elasticidade na interpretação das normas que regem o processo de julgamento da veracidade das informações colhidas nos depoimentos.

Observa-se, ainda, que os debates e as discussões políticas que ocupam o cenário do Legislativo brasileiro têm demonstrado que a veracidade de declarações feitas por agentes públicos tem importante valor ético. A título de exemplo no caso específico de parlamentares, faltar com a verdade pode caracterizar quebra de decoro parlamentar, sujeito às penalidades inscritas no Código de Ética e Decoro Parlamentar. Assim, a inconsistência do conteúdo de uma afirmação proferida por parlamentar pode ensejar perda de mandato. Em recente debate ocorrido no Senado Federal, foi registrada a seguinte manifestação: "se o parlamentar mentir, é um problema dele com sua consciência e sua audiência, não com o decoro". (TORRES, 2012, p. 33230)

Contraditando-a, registrou-se o seguinte posicionamento:

> De fato, qualquer parlamentar pode mentir quando discursa. É um direito seu. No entanto, é um direito de qualquer outro parlamentar não acreditar na mentira do colega e, na forma regimental, contraditá-lo ou pedir a sua punição. Portanto, não é normal nem é aceitável que se possa mentir ao Parlamento e à sociedade brasileira (COSTA, 2012, p. 35803).

Esse entendimento é também um importante elemento de análise no processo de julgamento da veracidade das informações colhidas nos depoimentos. E, em razão disso, registros audiovisuais, sonoros e fotográficos de fatos pretéritos revelam-se importantes nesse processo. Cita-se, por exemplo, que, em determinada reunião de audiência pública em comissão permanente da Câmara dos Deputados, o ministro de Estado das Comunicações Paulo Bernardo da Silva, ao ser indagado sobre uma provável viagem realizada em avião cedido por empresário, manifestou-se da seguinte maneira:

> eu sou muito prudente nessas respostas. Pois, em outras ocasiões, eu já peguei carona em aviões, em campanhas eleitorais, mesmo quando fui candidato. Agora, eu não tenho a menor ideia do prefixo do avião que a empresa, o empresário, tem. E, portanto, digamos, na nota que eu fiz, eu falei. Bom, se daqui há pouco aparece uma foto de oito anos atrás dizendo, mostrando que eu andei, eu terei incorrido em mentira. (BRASIL, 2011)

Assim, esse cenário, regido por normas e interpretações jurídico-políticas e acautelado por valores éticos, mostra-se apropriado para realizar a observação dos julgamentos da autenticidade da informação. E, para tanto, elegeram-se, para compor o universo da pesquisa, as comissões parlamentares de inquérito constituídas durante as 51ª, 52ª e 53ª legislaturas, em cujo relatório final constou pedido de indiciamento por crime de falso testemunho perante CPI. Inicialmente, serão analisados os processos de julgamento da veracidade da informação ocorridos na CPI do Narcotráfico, identificando e descrevendo os contextos dos referidos processos e os conceitos relacionados a cada um deles. Em seguida, os conceitos serão reunidos por contextos e darão origem às categorias conceituais, permitindo a formulação de hipóteses. Essas categorias conceituais e as hipóteses serão aprimoradas, a partir da observação dos trabalhos das demais CPIs que compõem o universo da pesquisa, e a identificação de padrões fundamentará a discussão sobre a possibilidade de elaboração de um modelo teórico de autenticidade da informação. Essa discussão será norteada pelos fundamentos do método de pesquisa qualitativa *grounded theory* elaborado por Glasser e Strauss, em 1967, e terá, como ponto inicial, a análise da fundamentação do modelo de autenticidade diplomática sugerido por Mabillon (1708), com as contribuições de Luciana Duranti (1998) e do Projeto InterPares (2015). Pretende-se, com essa pesquisa, estimular um realinhamento dos estudos sobre autenticidade no âmbito da ciência da informação.

Referências

ALMEIDA, Agassiz. Comissão parlamentar de inquérito (CPI): origem, evolução e aspectos jurídicos. **Lex**: Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, v. 22, n. 254, p. 5-21, fev. 2000.

ARANHA, Alberto José Q. T. de Camargo. **Da prova no processo penal**. 4. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. **Alguns andaimes da Constituição**. Rio de Janeiro: A. M. de Oliveira, 1950.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. **Audiência pública com o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo da Silva, para tratar da radiodifusão digital**: áudio. 23 ago. 2011. Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=38954>.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coord. Publicações, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 out. 1941. p. 19699.

BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mar. 1952. p. 4585.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 71.039, Rio de Janeiro. Relator: Paulo Brossard. Brasília, DF, 6 de dezembro de 1996. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Poder Judiciário, 6 dez. 1996. p. 48708 e **Ementário**, v. 1853, parte 2, p. 278.

_____. Mandado de Segurança nº 23.452, Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2000. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Poder Judiciário, 12 maio 2000, p. 20 e **Ementário**, v. 1990, parte 1, p. 86.

_____. Recurso Extraordinário Criminal nº 92.168, São Paulo. Relator: Soares Muñoz. Brasília, DF, 25 mar. 1980. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Poder Judiciário, 25 abr. 1980, p. 2807 e *Ementário*, v. 1168, parte 2, p. 463.

BRIET, Suzanne. **Quest-ce que la documentation?** Paris: Ed. Documentaires, Industrielles et Techniques, 1951. 48 p.

BUSH, Vannevar. As we may think. **The Altlantic On-line**, p. 101-108, July 1945. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1945/07/as-we-may-think/303881>. Acesso em: 3 ago. 2015.

CARVALHO, Tarciso Aparecido Higino de. A produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 329-345, abr./jun. 2005.

_____. **O processo de elaboração legislativa e a obsolescência do discurso parlamentar sob a análise da ciência da informação**. 1999. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) – Departamento de Ciência da Informação e Documentação da UnB, Brasília, 1999.

COSTA, Humberto. Discurso proferido na 128ª Sessão, deliberativa extraordinária, em 11 de julho de 2012. **Diário do Senado Federal**, Ano 67, n. 108, 12 jul. 2012. p. 35802-35805.

DURANTI, Luciana. Diplomatics: new uses for an old science. **Archivaria**, v. 28, p. 7-27, Summer 1989.

_____. **Diplomatics**: new uses for an old science. London: Scarecrow Press; Society of American Archivists and Association of Canadian Archivists, 1998.

ENCYCLOPÉDIE MÉTHODIQUE: antiquités, mythologie, diplomatique des chartres, et chronologie. Paris: C.-J. Panckoucke Lib., 1788. 920 p.

FLORIDI, Luciano. Open problems in the philosophy of information. **Metaphilosopy**, v. 35, n. 4, p. 554-582, July 2004.

GLASER, Barney G; STRAUSS, Anselm L. **The discovery of grounded theory**: strategies for qualitative research. Hawthorn: W. De Gruyter, 1967. 271 p.

INTERPARES Project. **Authenticity Task Force Report**. Disponível em: <http://www.interpares.org/reports.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

LANCASTER, F. W. O currículo da Ciência da Informação. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 1-5, jan./jun. 1989.

LAPERRIÈRE, Anne. A teorização enraizada (*grounded theory*): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. In: POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LE COADIC, Ives-François. **A ciência da informação**. Brasília: Briquet de Lemos, 1996. 119 p.

MABILLON, Jean. **Histoire des contestation sur la diplomatique**. 2. ed. Paris: F. Delaulne, 1708.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936. tomo I.

PEREIRA, Aguinaldo Costa. ***Comissões parlamentares de inquérito***. Rio de Janeiro: ASA, 1948.

QUEIROZ Filho, Gilvan Correia. **O controle judicial de atos do Poder Legislativo**: atos políticos e *interna corporis*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. 172 p.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. São Paulo: FGV, 1964.

SILVA, Armando Malheiros da. **A informação: da compreensão do fenômeno e construção do objecto científico**. Porto: Afrontamento, 2006.

TORRES, Demóstenes. Discurso proferido na 126ª Sessão, deliberativa ordinária, em 9 de julho de 2012. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, Ano 67, n. 106, 10 jul. 2012. p. 33227-33231.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 3. ed. rev. atual. e aumen. São Paulo: Saraiva, 2001.

VALENTE, José Augusto Vaz. Acerca de documento. **Revista Brasileira Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 11, n. 3/4, p. 177-198, jul./dez. 1978.

WIENER, Nobert. **Cibernética e sociedade**: o uso humano de seres humanos. São Paulo: Cultrix, 1968.

Sobre os autores

Ana Lúcia Henrique

analuhenrique@gmail.com

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Goiás (UFG) e mestre em ciência política e sociologia pelo Iuperj (2009), com estágio doutorado-sanduíche na Universidade de Pittsburgh (EUA). Possui graduação em comunicação social, habilitação jornalismo, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985) e em comunicação institucional e relações públicas pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (2007), além de especialização em administração mercadológica pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Ceag, 1992). Servidora da Câmara dos Deputados, onde ingressou, por concurso público, para a Secretaria de Comunicação (Secom), em 1998. Desde 2011 trabalha como assessora técnica da Liderança do PDT na área de ciência política e relações internacionais. Docente e pesquisadora da Coordenação de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). (http://lattes.cnpq.br/8090637859440030)

André Porto Ancona Lopez

apalopez@gmail.com

Doutor em história social (2001), mestre em história social (1994), licenciado em história (1992), especialista em organização de arquivos (1990) e bacharel em história (1989); todos os títulos obtidos na Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade de Brasília, onde se dedica à graduação em arquivologia e à pós-graduação (mestrado e doutorado) em ciência da informação. Também atuou com professor visitante na Espanha (UCM) e Colômbia (UdeA e ULaSalle). Como pesquisador de produtividade do CNPq desenvolve uma rede sobre documentos fotográficos (http://gpaf.info/). Membro do grupo de trabalho do Conselho Internacional de Arquivos sobre arquivos fotográficos e audiovisuais (ICA-PAAG), líder do grupo de pesquisa Acervos Fotográficos (GPAF-UnB/CNPq) e coordenador do simpósio Acceso a la Información e da Red de las Jornadas Internacionales de Acceso a la Información (http://www.jiai.info). Tem experiência na área de ciência da informação, com ênfase em documentos imagéticos e acesso à informação, atuando principalmente em: documentos de arquivo, fotografia, cidadania, profissional de arquivo e metodologia de pesquisa. Possui mais de setenta trabalhos publicados, disponíveis em: http://apalopez.info/cv. (http://lattes.cnpq.br/2683882609392455)

Antonio Teixeira de Barros

antonio.barros@camara.leg.br

Doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (1999), com pós-doutoramento na área de informação ambiental realizado na Universidade Fernando Pessoa (Portugal). Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, na linha de pesquisa "Política Institucional do Poder Legislativo". Coordenador do grupo de pesquisa "Interatividade, visibilidade e transparência: estratégias da Câmara dos Deputados para aperfeiçoamento da democracia". (http://lattes.cnpq.br/9954464327884265)

Cristiane Brum Bernardes

cristiane.bernardes@camara.leg.br

Doutora em ciência política (2010) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Mestra em comunicação e informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2004). Docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Pesquisadora visitante no Centro de Estudos Legislativos da Escola de Política, Filosofia e Estudos Internacionais da Universidade de Hull, no Reino Unido (2013). Tem experiência na área de comunicação e política, atuando principalmente em: legislativo e internet, representação e participação política, internet e política no Brasil, relações entre campo midiático e campo político, comunicação pública, jornalismo popular. (http://lattes.cnpq.br/6551236530955522)

Fabiano Peruzzo Schwartz

fabiano.schwartz@camara.leg.br

Graduado em tecnologia em processamento de dados pela Universidade Católica de Brasília (1993) e em engenharia elétrica pela Universidade de Brasília (1995), mestre em ciência da computação pela Universidade de Brasília (1997) e doutor em engenharia de sistemas eletrônicos e de automação (2010), pela Universidade de Brasília, na área de conhecimento engenharia biomédica. Docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, na linha de pesquisa "Organização do Poder Legislativo". Desempenha a função de chefe do Núcleo Setorial de Gestão da Diretoria de Recursos Humanos da Câmara dos Deputados, onde atua na formulação de políticas de RH, nas ações de planejamento e gestão estratégica setorial e corporativa, em gerência de projetos (com titulação PMP), bem como no desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados com ênfase em: gestão estratégica, gerenciamento de projetos, gestão de processos de trabalho, processos de desenvolvimento de *software*, arquitetura MVC, software livre e gestão de recursos humanos. Possui experiência em processamento de sinais biofísicos e biomecânicos e em instrumentação para treinamento de força muscular. (http://lattes.cnpq.br/5035568092503034)

Humberto Dantas

humbertodm@insper.edu.br

Graduado em ciências sociais pela USP com mestrado e doutorado em ciência política pela USP. Professor e pesquisador do Insper. Coordenador do curso de pós-graduação em ciência política da Fesp-SP e em economia e globalização da Fipe-USP. Coordenou nos últimos doze anos mais de 330 cursos livres de formação política. Apresentador da Rádio Estadão e comentarista político Rede Vida de TV. Dirigente ou conselheiro de organizações sociais como: Movimento Voto Consciente, Oficina Municipal, Fundação Konrad Adenauer e Instituto Cidade Democrática. Tem experiência na área de ciências sociais, com destaque para: educação política, sistema eleitoral brasileiro, sistema partidário brasileiro, democracia e instituições. (http://lattes.cnpq.br/8140882954837573)

João Luiz Pereira Marciano

joao.marciano@camara.leg.br

Possui bacharelado e mestrado em ciência da computação e doutorado em ciência da informação pela Universidade de Brasília (UnB). Analista legislativo, chefe do Núcleo de Auditoria de Tecnologia da Informação da Secretaria de Controle Interno e professor do curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Possui as certificações Cisa, Cgeit, Crisc e Cism. Atua nas áreas de ciência da informação, ciência da computação, governança e auditoria de tecnologia da informação, inteligência artificial e redes bayesianas. Além disso, realiza estudos e tem publicações nas áreas de ciência política, estatística e métodos e instrumentos de avaliação educacional, social e psicológica. (http://lattes.cnpq.br/9303666053885000)

José Álvaro Moisés

jamoises@usp.br

Professor titular do Departamento de Ciência Política e diretor científico do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. Membro do Comitê Executivo da International Political Science Association (IPSA). Mestre em política e governo pela Universidade de Essex (Inglaterra, 1972), e doutor em ciência política pela USP/FFLCH (1978). Pesquisou nos últimos anos o fenômeno de "desconfiança dos cidadãos de instituições democráticas", com apoio da Fapesp e do CNPq, e atualmente dedica-se ao estudo do "desempenho do Congresso Nacional no contexto do presidencialismo de coalizão", com apoio da Fundação Konrad Adenauer e do CNPq. Publicou vários livros, cujo mais recente é *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas*? (2010). (http://lattes.cnpq.br/4596803719744056)

Malena Rehbein Rodrigues

malena.rodrigues@camara.leg.br

Doutora em ciência política (2011) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj). Mestre em relações internacionais e teoria política contemporânea pela Universidade de Westminster, Inglaterra (2003), e em comunicação pela Universidade de Brasília (1997) e graduada em comunicação social, habilitação jornalismo, pela Universidade de Brasília (1994). Analista legislativa da Câmara dos Deputados, onde trabalha como jornalista e docente do Programa de Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, na linha de pesquisa "Política Institucional do Poder Legislativo". Tem experiência na área de ciência política e jornalismo, atuando principalmente em: democracia, mídia/política, participação e representação política. (http://lattes.cnpq.br/1405606550131201)

Manoel Roberto Seabra Pereira

roberto.seabra@camara.leg.br

Graduado em jornalismo pela Universidade de Brasília (1990). Mestre em comunicação social pela UnB sobre o tema juventude e mídia (2001). Foi professor de jornalismo do Centro Universitário de Brasília (1999/2008). Analista legislativo da Câmara dos Deputados desde 1998. Já desempenhou as funções de repórter, editor e diretor do *Jornal da Câmara*; diretor da Secretaria de Comunicação (Secom) e diretor da TV Câmara. Foi representante da Câmara no Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, no triênio 2010/2011/2012. Organizou, juntamente com Vivaldo Sousa, o livro *Jornalismo político: teoria, história e técnicas* (2006). Foi selecionado em processo seletivo interno da Secom (*pitching*), para realização do documentário Leitores sem Fim, sobre a importância de políticas públicas de incentivo à leitura para a transformação da vida de pessoas de baixa renda. Atualmente é diretor do programa Casa das Palavras, da TV Câmara. (http://lattes.cnpq.br/8391021736426952)

Pedro Aquino Noleto Filho

pedro.noleto@camara.leg.br

Doutor (2009) e mestre (2003) em comunicação pela Universidade de Brasília, com graduação (1979) em jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Analista legislativo da Câmara dos Deputados desde 1999, onde já exerceu os cargos de: diretor de publicações e do *Jornal da Câmara*; chefe da Assessoria de Imprensa; e diretor de Relações Públicas e Divulgação. Atualmente dirige o Departamento de Mídias Integradas. Autor de *Mídia e política na imagem do Congresso* (2014).

Rejane Maria de Freitas Xavier

rejane.xavier@camara.leg.br

Graduada em filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1966), mestrado em filosofia pela Université de Paris I, Pantheon-Sorbonne (1970) e doutora em filosofia pela Universidade de São Paulo (1990). Bacharel em comunicação social pela Universidade de Brasília (1993). Analista legislativa na Câmara dos Deputados desde 2005. Foi professora do IFCH-UFRGS de 1967 a 1991, quando se aposentou como professor adjunto IV. Na área de filosofia, atuou com ênfase em epistemologia e filosofia analítica. (http://lattes.cnpq.br/8196404405945270)

Rildo Cosson

rildo.mota@camara.leg.br

Doutor em letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 1998 e pós-doutor em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 2007. Foi professor da Universidade Federal do Acre, Universidade Federal de Pelotas e UFMG atuando na graduação e pós-graduação em letras e educação. Autor dos livros *Círculos de leitura e letramento literário* (2014), *Escolas do Legislativo, escolas de democracia* (2008), *Fronteiras contaminadas: literatura como jornalismo e jornalismo como literatura no Brasil dos anos 1970* (2007), *Letramento literário: teoria e prática* (2006), O livro e o gênero (2002), *Romance-reportagem* (2001). Tem organizado livros, publicado artigos e participado em congressos nacionais e internacionais sobre letramento político e letramento literário. Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) e pesquisador do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale) da Faculdade de Educação da UFMG. (http://lattes.cnpq.br/0491110931973019)

Rodrigo Estramanho de Almeida

restramanho@fespsp.org.br

Mestre e doutorando em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em sociologia e política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (ESP). Professor e coordenador de programas institucionais na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fespsp) e pesquisador no Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp) da PUC-SP. Tem experiência na área de ciências sociais, atuando principalmente em: literatura e sociedade, pensamento brasileiro, formação e desenvolvimento político do Brasil, metodologia das ciências sociais. (http://lattes.cnpq.br/2037753242766101)

Tarciso Aparecido Higino de Carvalho

tarciso.carvalho@camara.leg.br

Bacharel em arquivologia (UnB), especialista em direito legislativo (UFMS/UniLegis-Senado Federal), especialista em processo legislativo (Câmara dos Deputados), mestre em ciência da informação (UnB), doutor em ciência da informação (UnB) e graduando em Direito (UniCeub). Secretário-executivo de Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados. (http://lattes.cnpq.br/7980249454439837)

Thiago Lopes Carneiro

thiago.carneiro@camara.leg.br

Doutor em psicologia social, do trabalho e das organizações pela Universidade de Brasília sobre o tema da participação política no Brasil e na Suécia. Servidor da Câmara dos Deputados desde 2009, atuou na Diretoria de Recursos Humanos e no Departamento de Comissões. Atualmente é membro do Laboratório Hacker, onde desenvolve mídias para participação política. (http://lattes.cnpq.br/9258654618072935)

Série Relatos de Pesquisa

- v. 1 – Olhares sobre o Parlamento
- v. 2 – Informação e conhecimento no Legislativo
- v. 3 – O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa
- v. 4 – Legislativo pós-88: reflexões e perspectivas

relatos de pesquisa

Grupos de Pesquisa e Extensão (GPEs)

A série Relatos de Pesquisa divulga os trabalhos dos Grupos de Pesquisa e Extensão (GPEs) da Câmara dos Deputados, criados anualmente para funcionar pelo período de seis meses a três anos. Os GPEs estimulam a pesquisa científica e geram reflexões acerca das práticas profissionais na instituição, com o objetivo de aperfeiçoar as atividades legislativa e administrativa.

Os grupos são formados por servidores e professores da Câmara dos Deputados, além de pesquisadores convidados. As linhas temáticas dos projetos desenvolvidos são gestão pública, processos políticos e política institucional, sempre com foco no Poder Legislativo brasileiro.

Os GPEs estão vinculados ao Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). O programa promove a formação superior de profissionais para o Poder Legislativo, bem como produz e dissemina sistematicamente conhecimentos, práticas e valores do Parlamento. Dessa forma, contribui para o aprimoramento institucional da Câmara dos Deputados e o fortalecimento da democracia no Brasil.

www.camara.leg.br/posgraduacao
Pós-Graduação na Câmara dos Deputados

edições câmara

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Conheça outros títulos da Edições Câmara no portal da Câmara dos Deputados:
www.camara.leg.br/editora