CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

27

VOLUME 17 | NÚMERO 27 | JANEIRO/JUNHO 2015

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

27

Volume 17 | Número 27 | Janeiro/junho 2015

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Deputado Adalclever Lopes
Presidente

Deputado Hely Tarqüínio
1º-vice-presidente

Deputado Lafayette de Andrada
2º-vice-presidente

Deputado Braulio Braz
3º-vice-presidente

Deputado Ulysses Gomes
1º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2º-secretário

Deputado Doutor Wilson Batista
3º-secretário

SECRETARIA
Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Carlos Eduardo Ribeiro de Navarro
Secretário-geral da Mesa

EDIÇÃO
Guilherme Wagner Ribeiro
Celeno Ivanovo

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO
Heloisa Figueiredo
Izabela Moreira
Leonardo Mordente
Marise Martorano
Rafael Pires
Sinval Rocha

PROJETO GRÁFICO
Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO
Letícia Martinez Matos

Cadernos da Escola do Legislativo. – Vol.1, n.1,(jan./jun. 1994) – . Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 – 236 p.

Semestral

ISSN 1676-8450

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

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

11 Deliberação, representação e desigualdade política
Bruno P. W. Reis
Natália S. Bueno

47 Gestão do conhecimento, distribuição de poder, estruturas organizacionais: implicações para as instituições legislativas
Nilson Rodrigues de Assis

69 A força dos candidatos à reeleição e o desempenho dos desafiantes: uma análise da competição nas eleições legislativas
Felipe Lima Eduardo

105 Organização e realização da campanha Assine + Saúde na Assembleia Legislativa de Minas Gerais: aspectos técnicos e políticos
Bráulio Quirino Siffert
Simone Cristina Dufloth

139 A informação como meio de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): estudo aplicado no município de Belo Horizonte ao público-alvo com necessidades especiais
Ana Carolina de Oliveira
Simone Cristina Dufloth

171 O Direito na modernidade. Aspectos do sistema jurídico na sociologia de Niklas Luhmann
Wladimir Rodrigues Dias

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

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

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/ Câmara dos Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

As escolas de governo foram constitucionalizadas por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, atribuindo-lhes a responsabilidade de promover a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, cuja participação em cursos tornou-se um dos requisitos para a promoção na carreira. A partir dessa inovação no texto constitucional, a qualificação profissional passou a ser um direito de todo servidor público. Essa qualificação deve ser concebida não apenas no que tange ao desenvolvimento de suas competências e habilidades operacionais no cumprimento de suas tarefas diárias, mas igualmente em sua capacidade reflexiva e de produção de conhecimento sistematizado a partir da combinação de sua prática com as pesquisas desenvolvidas no ambiente acadêmico. Nesse sentido, as escolas de governo devem não apenas oferecer os cursos e as demais atividades que permitam capacitar o servidor para o desempenho de suas atribuições que garantem o funcionamento da administração pública, mas também ser espaço de reflexão, de produção e circulação do conhecimento sistemático que permitam o aperfeiçoamento das instituições públicas. É nessa perspectiva que editamos mais um número dos Cadernos da Escola do Legislativo.

O primeiro artigo desta edição, intitulado **Deliberação, representação e desigualdade política**, de autoria de Bruno Reis e Natália Bueno, merece um esclarecimento especial, porque sua publicação decorre de um convite que este editor fez aos autores para que publicassem o referido trabalho neste periódico. O artigo em questão foi apresentado no III

Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política, que aconteceu em Campinas (SP), em setembro de 2006, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política, e consta dos anais do evento. Embora os trabalhos apresentados em encontros acadêmicos sejam publicados em periódicos científicos depois de incorporar as críticas que foram formuladas no evento, isto não aconteceu com esse texto, que não ganhou, assim, a devida visibilidade. Com o passar do tempo, os ajustes pontuais que os autores gostariam de fazer no trabalho cresceram, deixaram de ser pontuais, porque o debate avançou, novos textos sobre o tema foram publicados e os próprios autores incorporaram outros elementos em suas análises sobre o tema. Reconheceram, contudo, a conveniência de ampliar o acesso do público ao referido trabalho, embora não tenham, no momento, condições de atualizá-lo em virtude de suas respectivas agendas de pesquisa. Neste contexto, este editor deixou de submeter, em caráter excepcional, o trabalho a parecerista, já que os autores aceitaram o convite de publicar o trabalho tal como apresentado no mencionado evento. Vale esclarecer que a adoção dessa medida decorre da convicção de que o texto dialoga com os desafios postos às casas legislativas, que tem a pretensão de abrir suas portas para que a sociedade possa participar dos debates que ocupam a agenda legislativa. Assim, o texto é muito oportuno para quem pretende equacionar os mecanismos de deliberação em instituições que expressam a representação política, em um quadro de acentuada desigualdade política.

Igualmente importante para o aperfeiçoamento dos parlamentos brasileiros, nos três níveis da federação, é o tema do segundo artigo desta edição, intitulado **Gestão do conhecimento, distribuição de poder, estruturas organizacionais: implicações para as instituições legislativas**. O autor, Nilson Rodrigues de Assis, é servidor da Câmara dos Deputados, de forma que sua pesquisa é exemplo de reflexão sistemática baseada tanto na vivência profissional quanto em trabalho acadêmico, que importa em diálogo com a literatura científica pertinente ao tema. No levantamento dessa literatura, o autor aponta que são incipientes os estudos sobre gestão do conhecimento nas casas legislativas, mas revela também que reconhecidas instituições internacionais que congregam parlamentos, como a Inter-Parlamentary Union, já atentaram para a importância da gestão do conhecimento. Não poderia ser diferente, porque as funções do Poder Legislativo estão

fortemente baseadas na informação e no conhecimento. A atividade fiscalizadora, por exemplo, pode ser compreendida, em sua essência, como uma busca por informações que permitam aos agentes políticos e à sociedade saber o que efetivamente se passa na administração pública. A produção da legislação, por sua vez, exige cada vez mais o respaldo em informações e em conhecimento especializado. Assim, a gestão adequada do conhecimento é fundamental para que o Poder Legislativo exerça de forma adequada suas funções. O texto em exame provoca uma importante reflexão sobre a relação da gestão do conhecimento com as estruturas organizacionais dentro das instituições legislativas.

Felipe Lima Eduardo, autor do artigo **A força dos candidatos à reeleição e o desempenho dos desafiantes**, utiliza os dados das eleições federais e estaduais de 2010 em Minas Gerais para examinar o grau de competitividade entre os pretendentes aos cargos eletivos, demonstrando que os candidatos à reeleição obtiveram melhores resultados no pleito, seguido dos que já ocuparam cargos públicos, em detrimento dos candidatos novatos. Dessa forma, o trabalho desvela a distância entre a realidade do sistema eleitoral brasileiro e o que se espera desse sistema como elemento-chave na ordem democrática, que pressupõe concorrência entre os candidatos aos cargos eletivos.

Ações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) são, mais uma vez, submetidas ao olhar clínico da pesquisa acadêmica no trabalho de autoria de Bráulio Quirino Siffert e Simone Cristina Dufloth, que examinaram **aspectos técnicos e políticos da organização e realização da campanha Assine + Saúde.** A ALMG, em parceria com diversas instituições, organizou uma campanha para colher assinatura de cidadãos para apresentação de projeto de lei no Congresso Nacional, visando garantir que a União se comprometa a investir 10% de sua receita bruta anual em ações e serviços de saúde pública. É interessante examinar uma situação em que a Assembleia Legislativa, que, como regra, administra as demandas pela aprovação de proposições legislativas, coloca-se como ator que pretende influenciar o legislador federal para que aprecie e coloque em votação determinado projeto de lei. Ainda que não tenha obtido êxito mediante a aprovação desse projeto, a campanha teve o mérito de chamar a atenção para a necessidade de uma presença mais efetiva da União no financiamento das políticas de saúde.

O quinto artigo desta edição, de autoria de Ana Carolina de Oliveira e Simone Cristina Dufloth, mais uma vez traz à tona o tema da informação, ao examinar, em pesquisa de natureza exploratória, como **beneficiários têm conhecimento sobre os benefícios de prestação continuada**. A pesquisa tem especial interesse para o Estado e, em especial, para as casas legislativas, uma vez que o legislador tem sempre a expectativa de que as normas aprovadas produzam seus efeitos na realidade. Uma das condições para que a norma jurídica ganhe efetividade reside na adequada comunicação de seu conteúdo para o público interessado, uma vez que não basta a sua publicação no *Diário Oficial* ou a disponibilidade do texto normativo na internet. É preciso traçar diferentes estratégias para que o público-alvo da norma conheça os seus direitos e saiba como defendê-los.

O último texto desta edição, da lavra de Wladimir Rodrigues Dias, discute aspectos do **sistema jurídico na sociologia de Niklas Luhmann**. A obra desse sociólogo alemão é uma contribuição importante para a compreensão da relação de diferentes sistemas sociais – o direito, a economia, a política –, permitindo uma visão abrangente de toda realidade social. Não obstante, a teoria luhmaniana é hermética e densa, de difícil compreensão para os que buscam os primeiros contatos com a obra desse sociólogo. O trabalho que ora integra esta edição busca facilitar esse contato, ao apresentar, de forma introdutória e descritiva, as categorias centrais da teoria de Luhmann.

Os trabalhos que compõem esta edição estão condizentes com a linha editorial desta publicação, que se propõe a ser um espaço de divulgação de reflexões sistemáticas que contribuam para o aperfeiçoamento das instituições públicas, em especial das casas legislativas. Desejamos aos interessados uma boa leitura.

Guilherme Wagner Ribeiro
Editor

1

Deliberação, representação e desigualdade política[1]

Bruno P. W. Reis[2]
Natália S. Bueno[3]

Resumo: A literatura sobre democracia deliberativa ocasionalmente tendeu a se apresentar como contraponto à democracia representativa, como se problemas de representação não se colocassem ali, ou estivessem implicitamente solucionados por remissão a alguma forma de democracia direta traduzida em arranjos deliberativos. De fato, a consideração detida do tema da deliberação desafia a maneira habitual de se abordar o tema da representação (em conexão necessária com eleições). De saída, não se faz

1 Trabalho apresentado no III Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política, Campinas (SP), em 6 de setembro de 2006, no âmbito de área temática dedicada ao "lugar da teoria democrática frente às desigualdades", sob a coordenação de Sérgio Costa (Universidade Livre de Berlim) e Cícero Araújo (Universidade de São Paulo). É um trabalho que nasceu consideravelmente amadurecido, mas como o argumento poderia ser desdobrado em variadas direções, sentimo-nos compelidos a perseguir pelo menos algumas dessas ramificações antes de submetê-lo a publicação. A passagem do tempo, porém, nos levou a outras empreitadas, e o artigo permaneceu inédito. Não obstante, mesmo em sua forma original de um manuscrito não publicado, permaneceu por alguns anos como um trabalho bastante procurado por colegas interessados no tema, e caro a nós. Agora é salvo da completa obscuridade pela generosidade dos editores dos Cadernos do Legislativo, principalmente pela iniciativa de Guilherme Wagner Ribeiro. Desta vez, apesar de certo envelhecimento inevitável do texto, resistimos à tentação de atualizá-lo ou mesmo de incorporar algumas expansões já escritas. Caso contrário, jamais o publicaríamos. Queremos crer que esta publicação, embora tardia, pode-se justificar por alguns elementos originais do texto que ainda retêm interesse, talvez sobretudo a identificação da natureza mercantil dos principais mecanismos de controle das instituições representativas extraeleitorais. Segue aqui, portanto, a versão apresentada em 2006, intocada, tal como constou no CD do encontro da Alacip. [Nota dos Autores.]

2 Bruno Reis é professor associado do Departamento de Ciência Política da UFMG, pesquisador do CNPq.

3 Natália S. Bueno, mestre em ciência política pela USP, é candidata a doutora em ciência política na Yale University, Estados Unidos. Graduou-se em Ciências Sociais na UFMG.

"deliberação de massa" – o que nos impõe o desafio de constituir comitês deliberativos garantidamente democráticos: vale dizer, representativos. Adicionalmente, o protagonismo em instituições alegadamente deliberativas tende a ser assumido por organizações civis tipicamente não eleitas pelos interessados, mas que, ainda assim, na prática os representam. Cabe, portanto, discutir com vagar as possibilidades e limites dessa forma de representação. Mais especificamente, interessa-nos inquirir sobre a dinâmica esperada no contexto de sociedades desiguais, em que relativa desigualdade política já decorre das distorções que as desigualdades socioeconômicas subjacentes tendem a impor à democracia. Por que caminhos se pode esperar que a operação de arranjos com ênfase deliberativa venha a reduzir tais distorções? E em que sentidos se pode esperar o efeito oposto? Este trabalho almeja aproximar-se dessas questões mais ou menos na ordem aqui exposta: a partir de uma discussão das relações entre deliberação e representação, passa-se ao tema da representação exercida por organizações civis, e por fim aos impactos teoricamente esperáveis da deliberação sobre a desigualdade política.

Palavras-chave: Democracia deliberativa. Representação política. Desigualdade política. Associações civis. Instituições políticas. Mercados.

Abstract: *Studies often contrast deliberative democracy against representative democracy, as if challenges of representation are either inappropriate or solved in deliberative democracy because of some form of direct democracy at work in deliberative settings. However, thoughtful examination of the issue of deliberation confronts the usual manner in which scholars think of representation – as in necessary connection with elections. Admittedly, there is no "mass deliberation," which demands the challenge of establishing deliberative committees truly democratic – meaning, representative. Additionally, civil organizations, often not elected by a clear constituency, tend to take the lead in deliberative institutions and, in fact, represent either their members or more general publics. Thus, the potential and the limitations of these forms of representation warrant discussion. In particular, we are interested in the dynamics of representation in the context of unequal democracies, in which political inequality results from socioeconomic inequities: in which ways can we expect that deliberative settings may mitigate such political distortions? And in which ways should we expect these settings to aggravate them? We tackle these issues in the following order: firstly, we discuss the relationship between deliberation and representation; secondly, the role of de facto representation by civil organizations; and, lastly, the expected consequences of deliberation on political inequality.*

***Keywords*:** *Deliberative democracy. Political representation. Political inequality. Civil associations. Political institutions. Markets.*

1 – Introdução

A oposição é flagrantemente insatisfatória, e já foi convincentemente contestada de variadas maneiras[4]. Mas o ideal de uma democracia "direta" ou "participativa" – em oposição tácita ou explícita a uma democracia "formal" ou "representativa" presumivelmente existente – insiste em reaparecer de tempos em tempos, sob variadas roupagens. Longe de nós contestar (tudo mais mantido constante) o valor intrínseco da participação política – ou, pelo menos, da inexistência de entraves externos ao seu exercício: mesmo que se admita a abstenção política como um direito a ser livremente exercido, e igualmente protegido, é claro que deve ser facultada a todas as pessoas, de maneira livre de todo empecilho, possibilidade igual de acesso à participação em decisões coletivas que as afetem (REIS, 2002). Porém, o simples recurso à contraposição acima mencionada não nos parece fazer jus à complexidade da matéria, e, antes, de fato a obscurece em considerável medida. Ao sugerir na representação – talvez por inspiração rousseauniana – a presença de uma usurpação da soberania popular, essa contraposição tende a não conferir a devida atenção a uma série de problemas práticos relativos ao esforço de operacionalização rotineira de princípios democráticos em sociedades complexas. Para além de toda controvérsia recorrente entre variadas concepções da democracia (tantas vezes apressadamente distinguidas), o ânimo do presente trabalho prende-se antes de mais nada a um esforço de mobilização de certos conteúdos sociológicos para o primeiro plano da análise aqui envolvida – na esperança de contribuir para informar devidamente a dimensão normativa da análise.

Antes de passarmos ao detalhamento da discussão cabe, portanto, circunscrevermos o âmbito das questões que nos ocupam no presente trabalho. Um de seus principais focos se refere aos desdobramentos da recente literatura sobre deliberação, no que tange ao estudo da representação e da

4 Para ficarmos em apenas dois autores particularmente notórios, podem-se mencionar, por exemplo, Bobbio (1978) e Dahl (1989).

participação política. Apesar do considerável interesse das questões suscitadas por essa literatura, ela ocasionalmente tendeu a apresentar-se como uma versão sofisticada, ou atualizada, do ideal da democracia participativa, em contraponto ao *status quo* da "democracia representativa" – e sua própria cristalização sob o rótulo de "democracia deliberativa"[5] (um novo animal na floresta democrática) sugere isso. De saída, porém, é preciso advertir que não se pretende aqui fazer jus a toda a riqueza polêmica do material reunido nestes e em outros volumes como, p. ex., Guttman e Thompson (1996), Macedo (1999) ou Bohman (1996), mas apenas perseguir algumas ramificações específicas relativas ao tema da participação e, sobretudo, da representação política.

De fato, a consideração detida do tema da deliberação desafia a maneira mais intuitiva de se abordar o tema da representação política (em conexão necessária com eleições e partidos), mas pelas mesmas razões termina por conferir-lhe renovada centralidade. Em primeiro lugar, porque não se faz "deliberação de massa" – o que nos impõe o desafio de constituir comitês deliberativos garantidamente democráticos: vale dizer, representativos. Adicionalmente, o protagonismo em instituições alegadamente deliberativas tende a ser assumido por organizações civis tipicamente não eleitas pelos interessados, mas que, ainda assim, na prática os representam. Cabe, portanto, discutir com vagar as possibilidades e os limites dessa forma de representação – como já começa a ser feito por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Mais especificamente, interessa-nos inquirir sobre a dinâmica esperada no contexto de sociedades desiguais, em que relativa desigualdade política já decorre das distorções que as desigualdades socioeconômicas subjacentes tendem a impor à democracia. Por que caminhos se pode esperar que a operação de arranjos com ênfase deliberativa venha a reduzir tais distorções? E em que sentido se pode esperar o efeito oposto?

5 Cf., p. ex., as duas admiráveis coleções de ensaios reunidas em Bohman e Rehg (1997), e tb. Elster (1998).

Este trabalho almeja aproximar-se dessas questões mais ou menos na ordem aqui exposta: a partir de (1) uma discussão das relações entre deliberação e representação, passa-se (2) ao tema da representação exercida por organizações civis, sob a luz de uma discussão sobre autorização e *accountability*, e por fim (3) aos impactos teoricamente esperáveis da deliberação sobre a desigualdade política – compreendida, como na obra de Sidney Verba, pela identificação de assimetrias sistemáticas na propensão à participação política identificável em diferentes grupos sociais.[6]

2 – Participação, deliberação e representação

O que há de problemático na separação habitual entre "democracia representativa" e "democracia participativa" pode ser preliminarmente acessado por referência a esta breve passagem por Plotke (1997: 19):

> I argue that the opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion. And the opposite of participation is abstention. Rather than opposing participation to representation, we should try to improve representative practices and forms to make them more open, effective, and fair. Representation is not an unfortunate compromise between an ideal of direct democracy and messy modern realities. Representation is crucial in constituting democratic practices.

De fato, pode-se afirmar que, em contexto democrático, toda representação típica envolverá algum meio de participação – sobretudo se temos em mente as formas pelas quais foram ambas institucionalmente rotinizadas nos sistemas políticos modernos, com a cristalização da representação parlamentar preenchida pelo sufrágio universal periódico. Nessas condições, a representação se institui regularmente pela constitui-

6 Para os trabalhos relevantes de Sidney Verba, podem-se mencionar Verba & Nie (1972); Verba, Nie & Kim (1979); Verba & Orren (1985); Verba, Schlozman & Brady (1995); e Burns, Schlozman & Verba (2001)

ção formal de uma relação entre mandante e mandatário, pelo estabelecimento de um vínculo, ainda que provisório, a ser renovado a cada eleição.[7] Do ponto de vista de um ideal participativo sociologicamente informado, o problema, portanto, não é o exercício da representação em si, mas sim o exercício de uma representação sistematicamente excludente, distorcida pelo oposto da participação (segundo Plotke): a abstenção.

7 Comunicação oral recente, feita por Cicero Araujo em painel do 5º Encontro da ABCP, em Belo Horizonte, nos força a uma breve qualificação. Em exposição que mobilizou elementos de Araujo (2006), mas que naturalmente não se contém inteira ali, o prof. Cicero chamava a atenção da audiência para a possibilidade de que nem sempre a representação política se dê por intermédio de algo como uma delegação, ainda que tácita: além da atuação por delegação de alguém, cuja vontade o representante deveria exprimir, há também – como já apontava Hanna Pitkin (1967) – a conotação dramatúrgica da idéia de representar, em que o representante, em vez de executar um mandato explicitamente autorizado com conteúdo conscientemente delegado por terceiro, interpreta a vontade ou o interesse daquele que ele busca representar: para tanto, tenta colocar-se no lugar do outro, ver o mundo pelos olhos do outro. Talvez, de fato, como afirmou na ocasião o prof. Cicero, toda ação política envolva representação nesse sentido – e seu reconhecimento envolva a superação de um "narcisismo político" implicado no imperativo da autorização. Mas sobretudo é forçoso admitir que a representação, nessa perspectiva, nem sempre envolverá autorização, explícita ou formal, por parte do representado – e, num efeito paradoxal, com mais força ainda a legitimação das formas "diretas" de participação popular, formalmente desvinculadas de autorizações explícitas por aqueles que não chegam a participar da tomada de decisão, dependeria da suposição da operação, por identificação primária com seus iguais, de semelhante mecanismo de representação (já que delegação formal não há, de espécie alguma). Sugestiva, a propósito, é a identidade entre o requisito reflexivo dessa concepção "dramatúrgica" de representação (colocar-se no lugar do outro) e o imperativo básico da ação estratégica, que tem de executar operação idêntica para melhor obter os fins almejados – só que, neste caso, o outro pode ser o inimigo. Parece-nos, portanto, que a admissão da tese de que toda ação política envolve representação nesse sentido dramatúrgico tem desdobramento teórico surpreendentemente ambíguo: pois isto se daria, em princípio, tanto num plano, talvez, mais plausivelmente performativo, quando envolvesse simpatia pela causa (presumível) do representado, quanto num plano estritamente mental, antecipatório, quando se tratasse de ação estrategicamente orientada, quiçá executada até mesmo pelo eventual inimigo do representado. Tudo isso nos parece potencialmente fecundo, e mesmo afim, aparentemente, à perspectiva que adotamos no presente trabalho. É preciso admitir, porém, que quando nos reportamos a representação ao longo do presente trabalho, pensamos tipicamente numa delegação mais ou menos explícita, ao menos formal, de um mandato – conforme é mais usual se dar na literatura.

Muito particularmente, por uma abstenção não aleatória, não induzida pela manifestação mais ou menos imprevisível de idiossincrasias individuais de natureza extrassociológica, mas sim distorcida por padrões diferenciais de propensão à participação sociologicamente identificáveis e explicáveis. Esta última, quando tem lugar (e sempre tem), produzirá um sistema político enviesado em favor daqueles com maior propensão a participar – com grave comprometimento do ideal democrático que inspira o sistema. Esta a agenda de inquirição propiciada pelos estudos sobre desigualdade política aqui mobilizados (ver abaixo, seção 3).

O voto, portanto, forma de participação de maior potencial de generalização e que fornece, apesar de tudo, o meio mais acessível de igualdade política, constituiu-se historicamente, como vimos, no mecanismo por excelência de constituição rotineira da representação política. A representação, nesse sentido bem banal, deveria ser considerada um veículo da participação (ainda que indireto) e não o seu contrário. Quando, porém, introduzimos nesse quadro a consideração do tema da deliberação, um novo problema aparece. Pois é esse mesmo potencial de generalização do voto que se tornará problemático do ponto de vista da qualidade da decisão tomada: a mera agregação, a contagem de cabeças envolvida na apuração de resultados eleitorais, produz o risco de obscurecer a parte do processo decisório que talvez mais importe, a saber, a garantia de um debate racional que venha a preceder a tomada da decisão (AVRITZER, 2000). Mas importa notar que essa mesma ponderação explicita de forma clara que a deliberação pretende se opor à agregação automática, não à representação. Pelo contrário, a ênfase na deliberação nos força a pensar com cuidado nos processos de tomada de decisão no interior de comitês – ou grupos de pessoas de tamanho relativamente reduzido – já que, para se preservar a qualidade da deliberação racional, a restrição do número (ainda que não do tipo) de atores envolvidos passa a ser um imperativo incontornável. Se isso é correto, então aqui questões atinentes à qualidade da representação ganharão particular importância – e complexidade – já que se mostrarão cruciais à legitimidade da deliberação alcançada

por aqueles que tomarem parte direta no processo deliberativo, de forma, sobretudo, a evitar a inevitável acusação de elitismo a que o argumento se verá exposto. Importa, nesse contexto, sublinhar que a ênfase sobre o aspecto deliberativo está tradicionalmente mais associada ao pensamento conservador que à tradição democrática, e frequentemente se manifesta com caráter polêmico, em embate contra interpretações mais estritamente imperativas do mandato popular. Para irmos logo ao exemplo mais célebre, pode-se mencionar o "Discurso aos eleitores de Bristol", de Edmund Burke, em que o grande crítico da Revolução Francesa faz uma defesa eloquente da dinâmica deliberativa interna ao Parlamento e da importância de se preservar a autonomia do representante frente a seus eleitores[8]. Para evocar apenas um exemplo de instituição política existente cuja eventual inflexão deliberativa comprometeria inevitavelmente sua legitimidade, basta mencionar o colégio eleitoral norte-americano, responsável pela eleição do presidente. Forjado sob inspiração original de natureza deliberativa, o colégio é hoje estritamente um método de agregação dos votos populares. Nem é preciso argumentar para se constatar que seria claramente intolerável nos dias de hoje (de fato, quase inconcebível) se a sua reunião deixasse de consistir de um evento estritamente ritualístico, e os membros do colégio começassem a tentar trocar ideias sobre a quem eleger como presidente. Em resumo, ao tratarmos de modelos de democracia deliberativa de maneira vinculada a um ideal participativo, não podemos fazer caso omisso do debate envolvendo a representação e, consequentemente, de questões da democracia representativa – sob pena de expormos o próprio ideal deliberativo ao ataque dos participativistas e vice-versa. De fato, eles estão em tensão entre si, e somente o cuidado paciente com os problemas de representação envolvidos pode esperar reconciliá-los – se for possível fazê-lo.

8 Ver Elster (1998: 3), para uma alusão à peça de Burke como provavelmente "the most famous statement for the case of deliberative democracy". Logo em seguida, Elster alude também ao abade Sieyès, no contexto da Assembleia Constituinte francesa de 1789; a Roger Sherman, imediatamente após a Convenção Constitucional da Filadélfia, ao rejeitar a proposição que daria aos cidadãos um direito de instruir seus representantes"; e a Stuart Mill, ao imputar ao contexto parlamentar uma propensão favorável à autocorreção.

Seguindo o mesmo raciocínio, novas formas de participação, nos chamados "minipúblicos" (FUNG, 2004), assim como em organizações não governamentais, também servem para ilustrar o ponto. Como são usualmente consideradas formas de participação de cidadãos, e não de políticos profissionais, e nem sempre integram instituições estatais, questões de representação não são usualmente ali colocadas. Todavia, se tomarmos como elemento central da noção de representação a ideia de "agir no interesse de" e "agir em nome de" (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999), muitas dessas novas formas de participação não podem ser encaradas senão como novas formas de representação. Se nos permitirmos, contudo, voltar com atenção os olhos para as tradições de nosso pensamento político, constataremos que não é inédita a percepção das associações como entidades representativas, e que associações secundárias, assim como grupos de *lobby* ou, ainda, qualquer agrupamento coletivo que procure exercer influência sobre o sistema político, ou seja, grupos politicamente ativos, incorporam necessariamente a função de representação (mesmo que seja em nome somente de seus próprios membros):

> Representational effects are central to the American pluralist understanding of the political functions of association, although the pluralists expanded the notion by emphasizing its communicative dimension. On the pluralist model, associational representation complements voting with information, since votes are at best crude instruments of direction. Associations speak on behalf of their members-voters, communicating meanings of votes to representatives (WARREN, 2001, p. 83).

Seja como for, o protagonismo em instituições contemporâneas comumente identificadas com o ideal deliberativo tende de fato a ser assumido por organizações civis tipicamente não eleitas por seus presumíveis representados, mas, ainda assim, na prática, seus representantes. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2005: 1), por exemplo, têm pesquisado práticas representativas de associações em conselhos de políticas públicas e no Orçamento Participativo, alegando que as organizações civis têm se tornado *de jure e de facto* representantes de segmentos da

população na implementação e monitoramento de políticas públicas[9]. Veem nisso uma possibilidade de expansão das práticas democráticas, desde que se conceda a devida atenção à dinâmica da representação envolvida.

> We believe that, as civil organisations acquire a new and active role in political representation, processes of the reconfiguration of representation around the executive may converge to produce a new expansion of democracy, just as the emergence of mass political parties contributed to the expansion of institutions of political representation and of democracy itself in the early decades of the twentieth century. The current shifts in the form of political representation involve changes in and rearrangements of the workings of the traditional institutions of representative government and an expansion of the locus and the functions of political representation. The contribution of this expansion to democratisation, however, hinges in part on how the dilemmas regarding the representativeness of civil organisations are resolved. On the one hand, the large majority of organisations engaged in representational activities do not have electoral mechanisms through which to establish their representativeness, and most are not membership-based. On the other hand, there are no well-established theoretical models which set out how civil organisations could establish representativeness beyond such classic mechanisms.

Como já afirmamos, reivindicar caráter representativo para as organizações civis não é inédito. No caso brasileiro, Boschi

9 Cabe, porém, uma ressalva antes de prosseguirmos, para distinguir o Orçamento Participativo (OP) dos conselhos municipais. A estrutura de participação no OP é baseada na participação de indivíduos em assembléias, e seu processo de tomada de decisão (além da escolha de representantes para acompanhar as outras etapas do OP) opera predominantemente por agregação das preferências dos presentes. Já os conselhos de políticas públicas, por outro lado, de estrutura mais deliberativa, são compostos por representantes de organizações civis. Além dos representantes de organizações civis, que representam os usuários, os trabalhadores do setor, os prestadores de serviço, há tipicamente também assento para os gestores (representantes do governo). Este tipo de estrutura parece-nos ser o mais comum nos conselhos municipais de políticas públicas (saúde, criança e adolescente, assistência social), mas observam-se grandes variações em sua composição à medida que variamos o objeto de atenção dos conselhos, como meio ambiente, patrimônio, transportes etc.

(1987), por exemplo, já indicava como condição de emergência de movimentos sociais no período da democratização a insatisfação com a capacidade de inclusão de interesses marginais por estruturas de representação tradicionais (como os partidos).

Todavia, na medida em que essas associações ganham destaque e protagonismo em "novos espaços participativos" abertos por governos ou por organismos internacionais, além da simples difusão da associação e da diversificação de suas formas, caberia voltar a temas clássicos que animam desde sempre a teoria democrática. Depois de tentar passar em revista alguns pontos conceituais que cercam as relações entre participação, deliberação e representação, buscaremos agora nos ocupar mais proximamente do tema da autorização da representação e do controle do representante, antes de nos determos em aspectos relacionados à desigualdade política.

3 – Autorização e responsabilização

Como formulado por Pitkin (1967), há duas vertentes de compreensão da representação política: uma "formalista" e outra "substantivista". Ela encontra, na vertente "formalista", a ênfase na existência de um mandante, de um mandatário e de uma autorização, o ato deste em favor daquele, concebido por vários contratualistas como "transferência". Sob esse ponto de vista, uma vez que há autorização com base em certos critérios, o agente autorizado deve, portanto, prestar contas. É evidente que podemos pensar relações de representação de outras formas, como a própria vertente "substantivista" o fez (e, em realidade, é disso que se trata aqui), mas, é a partir do tema da autorização e da *accountability* que queremos discutir o que aqui estamos chamando de práticas representativas das organizações civis.

Sob este prisma, Castiglione & Warren (2005) apresentam um interessante quadro esquematizador das relações entre autorização, *accountability* e práticas representativas de organizações

civis (que eles denominam "representantes informais"), reproduzido abaixo.

Quadro 1: Autorização e *accountability* de representantes informais

	Características do grupo		
	Grupos com filiados		Grupos com recursos: fundações, ONGs, organizações de mídia
	Associações voluntárias	Grupos com filiados involuntários ou adscritícios	
Autorização	Filiação	Características descritivas dos porta-vozes Venda de livros, aparições públicas, etc.	Missões convergentes
Prestação de contas, controle (*accountability*)	Justificação pública Democracia interna Saída	Justificação pública	Justificação pública Base de recursos (comitês, contratos, forças de mercado) Transparência Indicadores de desempenho "Policiamento horizontal" por grupos, mídia

Fonte: Castiglione & Warren, 2005, p. 21

Exigir o recurso a mecanismos eleitorais é patentemente inadequado para essas formas de representação – e, a propósito, é justamente a ausência desses mecanismos que distingue a representação por organizações civis das formas "tradicionais". Dessa forma, a autorização legal – existente na representação eleitoral, que envolve regularidade, controle público e prerrogativas diversas formalmente estatuídas de parte a parte – não pode existir nas formas de representação com as quais estamos lidando. Castiglione & Warren (2005) sugerem a existência de "equivalentes funcionais" para a autorização e a *accountability* na "representação informal". O caso mais próximo daquilo que usualmente entendemos por autorização e *accountability* é o das associações voluntárias. Minha entrada numa organização autoriza esse grupo a falar por mim e a minha saída o desautoriza – o que me habilita a exercer um poder de sanção, um mecanismo de *accountability*.

Para os outros dois tipos de grupos, suas estruturas organizacionais e suas relações com o público os afastam de relações de autorização e *accountability* como usualmente reconhecemos. Para grupos nos quais o vínculo com a base é involuntário, baseado em atributos adscritos, como sexo e raça, não há comumente a possibilidade de desautorização por saída. Por exemplo, um grupo que fala em nome dos negros ou das mulheres engloba simbolicamente todas as mulheres e todos os negros, e me representa, se eu for mulher ou negro, independentemente da minha filiação individual à organização. E, mais importante, apresenta sua voz como a voz dos indivíduos com aquele atributo adscrito. O equivalente funcional da autorização no que se refere a esse tipo de organização se dá por meio da identificação pelo atributo entre os representantes e os representados (só negros podem falar pelos negros, por exemplo) e o equivalente da *accountability* se daria pela "justificação pública". Nesse tipo de organização baseada em atributos adscritos se escondem alguns problemas. Boschi (1987: 31) chama atenção para um desses aspectos:

> Embora exista um componente emancipatório nessa possibilidade de fazer emergir novas identidades co-

> letivas, isto não significa que, uma vez constituídas, as novas coletividades não impliquem tendências opressivas, tanto para seus membros como os que estão fora (ou assim querem permanecer) [...] Tal poderá ser o caso daqueles movimentos cuja identidade coletiva é constituída em torno de algum atributo básico (em geral adscrito), como sexo ou raça. Mas essa característica também estará eventualmente presente em outros movimentos, sempre que esteja em pauta a demanda de monopólio sobre um determinado atributo. Nessas circunstâncias, tende a prevalecer a dinâmica da regra das minorias, isto é, a tentativa de estabelecer padrões e impô-los a grupos ou indivíduos que se julgam habilitados à adoção pública de uma dada identidade.

São essas as organizações que tipicamente se mobilizam para reivindicações de direitos culturais – já que esses direitos são marcados, em vários casos, por caracteres adscritos. Daí a politização do atributo e a construção de identidades sobre esse atributo (como se dá na relação entre sexo – atributo adscrito – e gênero, um atributo de identidade, construído e que busca reconhecimento). Esse tipo de mobilização, se almeja o monopólio do uso político do atributo, pode conter, nas palavras de Boschi, "as sementes imperceptíveis da opressão" (ibidem, p.31).

Dessa forma, o "policiamento horizontal", o controle pelos pares, poderia ser outro elemento de *accountability*, embora, de todo modo, pela ausência de mecanismos institucionais para regular a relação dessas organizações entre si e entre elas e os representados, qualquer forma de prestação de contas passa pela "justificação pública".

O terceiro grupo classificado por Castiglione e Warren são os "grupos com recursos": ONGs e fundações. Esses grupos se apresentam em nome dos pobres, dos dependentes químicos, da comunidade local e até do meio ambiente, por exemplo. O equivalente da autorização se dá pelo estabelecimento de "missões", de objetivos que visam a seu público-alvo, seja este membro da organização ou não. Uma vez que esse tipo de grupo busca atuar com o Poder Executivo e com organis-

mos internacionais, seu equivalente da *accountability* está no sucesso em conseguir contratos e assim no seu desempenho e sua relação com outros grupos ("policiamento horizontal"). De qualquer forma, é através da justificação pública que grande parte de sua prestação de contas ocorre.

É patente que essas formas de autorização e *accountability* são frágeis e frequentemente incertas. Usar a justificação pública como um meio de *accountability* é jogar uma moeda para o alto, pois não se sabe quem estará ouvindo e, mais importante, com que volume de adesões as vozes dos descontentes poderão contar. A precariedade de mecanismos de autorização e *accountability* não deve, de qualquer forma, eliminar esse tipo de preocupação das práticas representativas de organizações civis. Uma vez fortalecidos esses mecanismos, as organizações ganham legitimidade e, dessa forma, maior representatividade.

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004) apresentam uma tipologia de organizações civis que complementa o esquema de Castiglione e Warren, ao tornar o debate teórico mais próximo à ecologia de organizações no Brasil e ao listar as características de cada organização com maior vagar.

Quadro 2: Tipologia de organizações civis

Categoria	Relação com beneficiários	Natureza das principais atividades	Exemplos
Associações de base	Comunidade imaginária com base territorial. Seus membros são indivíduos.	Prestação de serviços; mediação individual; representação de bairro; reivindicação de demandas.	Associações de bairro; associações comunitárias organizadas em torno de atividades específicas, como as que têm caráter cívico ou cultural; organizações populares ou movimentos sociais, como o Movimento de Moradia do Centro.
Articuladoras	Comunidade imaginária tematicamente orientada. Seus membros são atores coletivos.	Representação dos membros; reivindicação de demandas; coordenação da ação dos membros; construção e trabalho de redes.	Centrais de Movimentos Populares (CMP); Associação Brasileira de ONGs (Abong); União dos Movimentos de Moradia da Cidade de São Paulo.
ONGs	População-alvo	Reivindicação de demandas. Definem problemas como temas públicos e influenciam debates políticos.	Centros de educação popular e organização comunitária; institutos relacionados a gênero, raça, direitos reprodutivos, AIDS, meio ambiente, etc.
Entidades assistenciais	Beneficiários são indivíduos.	Prestação de serviço.	Associação Batista de Incentivo e Apoio ao Homem; centros de promoção social; centros de treinamento profissional da juventude.
Outros	Vários.	Vários.	Corporações e fundações; pastorais da Igreja Católica; Rotary e Lions Clubs.

Fonte: Houtzager, Gurza Lavalle & Acharya, 2004

Bourdieu (1990) apresenta uma interessante interpretação sobre as relações de representação e que, a nosso ver, são especialmente relevantes para os tipos de organização, como ONGs, associações com base em atributos adscritos e até algumas associações de base cuja relação com os beneficiários é, em grande parte, simbólica.

O "paradoxo" da representação, tal como elaborado por Bourdieu, consiste em que o porta-voz, o representante, constrói o grupo. Nesse sentido, um grupo só pode existir pela delegação de uma pessoa singular habilitada a agir como a pessoa moral, isto é, substituta do grupo. Os indivíduos, portanto, só podem se constituir como grupo (ou serem constituídos), enquanto força capaz de se fazer entender, de falar e ser ouvido. Para Bourdieu, são os "despossuídos" que são mais propensos a confiar em mandatário para ter voz política, dado que, frequentemente, eles têm a opção entre calar ou serem representados na fala (BOURDIEU, 1990, p.189-90). Dessa forma, os representantes ganham autonomia em relação aos próprios representados, e, como no fetichismo, são entidades que parecem não dever senão a si mesmos uma existência. Não precisamos acompanhar Bourdieu em todas as consequências de sua proposição inicial, todavia seus argumentos são importantes para pensarmos que a imposição simbólica ("imposição de verdade coletiva") de uma organização sobre um público-alvo, uma população com certo atributo, especialmente aqueles indivíduos com menores recursos para acompanhar e controlar o vínculo entre representante e representado, não é isenta de problemas. Em especial nos casos em que as organizações fazem demandas em nome da "cultura" de certo grupo, as possibilidades de "cristalização" estratégica de identidades, a monopolização de traços culturais por lideranças, ou seja, a lógica da imposição de padrões por minorias, como posto por Boschi, são sempre presentes. E, vale ressaltar, que os grupos com menor acesso à educação formal, os pobres ou os de alguma forma marginalizados, são os mais sujeitos a esse tipo de "imputação" de representação. Daí a necessidade de pensarmos em mecanismos de autorização e prestação de contas mais robustos, pois somente dessa forma, tornando essa relação de

representação menos assimétrica, é que os representados poderão ter autonomia para terem sua própria voz.

4 – Participação, decisão e desigualdade política

Antes de entrarmos no tema das assimetrias sistemáticas quanto à participação, cabem algumas considerações quanto a algumas propriedades analíticas da agregação de preferências e da deliberação. Muito embora se ambicione evitar os males da agregação com o recurso à deliberação, o problema é que – a menos que se postule que toda deliberação resulte em unanimidade – sobreviverá em arranjos deliberativos a necessidade de recurso sistemático e rotineiro (ainda que não precipitado ou apressado) a agregações de preferências em algum momento dado. Com todos os paradoxos que Arrow (1963) identificou em seu teorema da impossibilidade.

Jack Knight e James Johnson (1997) fazem o exercício de atribuir à deliberação as mesmas condições normativas que Arrow prescreve à agregação de preferências. Os autores argumentam que, ainda uma condição essencial, somente o aceso equitativo a arenas deliberativas não é suficiente (tratamos mais à frente do acesso à participação em espaços deliberativos), mas os mecanismos de funcionamento internos à arena devem fornecer igual possibilidade de influência aos participantes. Dessa forma, os desideratos de anonimato, neutralidade e domínio irrestrito são considerados.

A prática do anonimato, institucionalizada no voto secreto, é importante para evitar que os indivíduos não possam expressar livremente sua igualdade política, seu direito de escolha, sem temor de represálias. Contudo, o anonimato é patentemente inadequado à deliberação, a qual envolve a interação face a face e cujo critério de decisão é a "força do melhor argumento". Todavia, o problema da igualdade política permanece. Para os autores:

> The relation between deliberation and equality simply means that representative institutions must be organized in such a way that they do not single out individual

> representatives or their constituents in unjustifiable ways. Similarly, the commonplace view of deliberation does not presume that citizens are literally equal in the sense that each has the requisite interest, experience, or expertise to participate in every decision that affects her life. It does not, therefore, preclude authority relations. This is especially important in complex, functionally differentiated societies (Warren 1996, 46-48). What the egalitarian thrust of public argumentation requires is that claims to authority are subject to challenge (KNIGHT & JOHNSON, 1997, p. 289).

A neutralidade traz problemas mais próximos à deliberação do que o anonimato. Diferentes arranjos institucionais, que determinam sequência da fala e ponto em que o debate é interrompido, podem levar a decisões completamente diferentes. Dados os mesmos debatedores e as mesmas preferências iniciais, o arranjo institucional procedimental é outro fator relevante para que argumentos se transformem em uma decisão. Em resumo, "the outcomes of deliberation is then hostage to precisely the sort of arbitrary factors for which aggregation has repeatedly been criticized" (ibidem, p. 291).

Acrescente-se, ainda, o quesito do domínio irrestrito. Em outro texto, Johnson (1998) dialoga com Gutmann e Rawls, principalmente acerca do requisito de "reasonable pluralism" à deliberação. Johnson critica a exigência de "pluralismo razoável" por alguns teóricos deliberativos, primeiramente por tentarem eliminar da política aspectos que lhe são essenciais, como o interesse, as preferências intensas e o embate entre "visões de mundo". E, em segundo lugar, por esse tipo de exigência diminuir a validade de um dos principais argumentos a favor da deliberação, a saber, a maior legitimidade e valor normativo das decisões tomadas por deliberação ou ao menos precedidas por deliberação. Ora, perguntam-se Johnson e Knight, "if only reasonable views enter the deliberative process, how can the view that ultimately emerges be otherwise that reasonable?" (ibid., p. 286). Vale ressaltar que as restrições às visões de mundo aceitáveis na deliberação nem sempre têm origem em regulamentos institucionais, sendo, assim, possível, pela dinâmica do próprio conflito político, alguns tópicos serem excluí-

dos da pauta[10]. Além do mais, o **estabelecimento** de critérios *a priori* do que é autorizado e o que não é autorizado a participar da deliberação **já são políticos** e eles próprios objetos de disputa e interesses. Para Johnson, em resumo,

> A plausible argument for deliberation, in short, would acknowledge that substantive agreement on preferences or values is neither practically realistic nor normatively appealing in a large, pluralist constituency. It would recognize that the demand for such agreement is too strong if we are looking to deliberation, at least in part, as a remedy for the practical shortcomings (e.g. instability) of outcomes generated by aggregation mechanisms. All we require in this regard is that deliberation induce what are called single-peaked preferences. This would ensure a shared understanding among participants of what is at stake in a particular political conflict even if they continue to disagree over how best to resolve it. In this sense a plausible argument for deliberation would make "reasonable pluralism, if it were possible, and outcome of, rather than a precondition for democratic deliberation (JOHNSON, 1998, p.177)

A desigualdade política, entendida como o desigual preenchimento de direitos políticos já atribuídos, ou seja, numa situação em que os direitos políticos estão legalmente garantidos, mas existem assimetrias sistemáticas no preenchimento desses direitos, no potencial de ativação política (REIS, 2003), é tema

10 Fuks & Perissinotto (2006) exemplificam esse processo através da análise do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMASC): "Um outro fator que poderia contribuir para entender o processo de exclusão produzido pelo funcionamento dessa instituição é o fato de alguns representantes dos prestadores de serviço afirmarem, insistentemente não ser papel do CMASC discutir 'política'. Nesta visão de mundo, a 'caridade' é uma virtude e a política (sempre entendida como partidária interessada), um defeito. Esse tipo de visão seria 'funcional' para as intenções do governo de barrar a participação de formas oposicionistas (elementos ligados a CUT, ao Partido dos Trabalhadores e ao CRESS), estigmatizadas como portadoras de 'interesses políticos' que não combinam com o espírito caritativo de assistência social. A caridade seria, assim, uma espécie de 'mito' sistematicamente mobilizado pelos grupos dominantes com vistas a desqualificar e excluir grupos que tenham alguma pretensão de fazer-lhes oposição, consolidando, dessa forma, um 'viés' das instituições em questão no momento de pensar a política de assistência social."

importante para pensarmos as novas formas de participação em conselhos, OPs, ONGs e organizações civis no geral, assim como as suas práticas representativas.

Elster lista as principais perguntas que orientam o debate da desigualdade política nesses novos espaços, especialmente nos deliberativos:

> What is the relation between equal access to deliberative process and the distribution of income? Does equality of access mandate a floor of incomes, ceiling? Does unequal distribution of education, information and commitment pose a threat to deliberative democracy? Will deliberation produce all of its good effects if it takes place mainly within elites that is self selected because it knows more than others about public issues and is more concerned about them? (ELSTER, 1998, p.15-6)

As perguntas colocadas por Elster não são novidade nas pesquisas de participação política. Variáveis sociodemográficas, especialmente renda, escolaridade, sexo e raça, indicadores de centralidade objetiva para Milbrath (1965), são os principais preditores da participação e indicam que, usualmente, esta é **enviesada** aos estratos de maior renda e mais escolarizados. Todavia, num cenário em que a participação e a representação frequentemente se superpõem, como lidar com os impactos da desigualdade política que atravessam a participação e atingem a representação?

A participação em associações e organizações que se intitulam representativas e possuem práticas representativas não é isenta de **vieses** e assimetrias. E, tendo em vista que o acesso ao sistema político é frequentemente **enviesado** (ainda que mais em alguns tipos de participação política do que em outros) e a participação possui efeitos distributivos importantes, de modo que a ideia da participação como "antídoto" para distorções da representação faz caso omisso da tendência de que a participação é, ela própria, objeto de fortes assimetrias – que de fato se constituem num importante veículo da distorção da representação.

É justo admitir que essas formas deliberativas de participação, apesar dos custos altos relativamente ao voto (que eventualmente podem redundar em reforço de assimetrias dadas), têm custos mais baixos do que aqueles (como *lobbies*, doações para campanhas, contato com políticos) tradicionalmente implicados no esforço de influenciar, por exemplo, dotações orçamentárias (além de serem muito mais publicizáveis). **Isso** certamente tem propiciado uma ampliação da arena relevante nessas matérias comparativamente ao *status quo* anterior.

Isso não nos exime, todavia, da discussão da desigualdade política, uma vez que as assimetrias persistem e essa sistematização de **vieses** pode ter como efeito um reforço de desigualdade de origem socioeconômica. Vale ressaltar, ainda, que o ideal regulador de igualdade política, por enquanto, tem como mecanismo mais próximo o voto, pois é mais abrangente, equânime e de maior potencial de universalização, ainda que, ele próprio seja vítima de **vieses** tanto formais quanto "substantivos" (como a "síndrome do Flamengo", explorada por Fábio W. Reis, 2000, 2001).

A participação em organizações e em espaços deliberativos demanda custos e, portanto, exige recursos dos participantes. Knight e Johnson demandam da democracia deliberativa, além da igualdade procedimental já mencionada, o que eles chamam de igualdade substantiva, de forma que,

> So, no individual will be unable due to lack of power and resources, to participate in the process of mutual influence that is at the core of democratic deliberation – requires distribution of power and resources in a society so that each individual citizen will have the personal resources to participate effectively in that process (KNIGHT & JOHNSON, 1997, p.293)

E, além dos recursos necessários, Bohman (1997) chama a atenção para a **capacidade** de usar os **recursos** efetivamente. Entre as capacidades exigidas pela deliberação, estão as de formular preferências autonomamente, o uso de **recursos** cultu-

rais e habilidade e competências cognitivas. Todas essas **capacidades** demandadas por uma deliberação efetiva e equânime dependem de fatores diversos, sendo vários deles assimetricamente distribuídos, como escolarização. Bourdieu (1984) e Berinski (2004) mostram que a própria propensão a fazer juízos políticos está condicionada à posição social do indivíduo, tendo a educação e a ocupação como fatores determinantes. Da mesma forma, habilidades cognitivas, **ainda que** potencialmente desenvolvidas em associações (**ainda que** esse potencial deva ser condicionado pela organização interna da associação), no ambiente de trabalho e até em algumas instituições religiosas, de saída são mais acessíveis a grupos privilegiados. O uso de recursos culturais, saliente para minorias que se veem condicionadas ao uso da linguagem e dos usos simbólicos dominantes na sociedade, também são distribuídos desigualmente na sociedade, como é proposto por Pateman (1984) e como mostram Fuks e Perissinotto (2003, 2006). Vale ainda ressaltar que a própria estrutura da deliberação, como os tipos de interesses e atores em jogo, podem levar a distorções e dominação na estrutura de preferência, como posto por Przeworski (1998) e Stokes (1998).

Tenhamos em vista três critérios mínimos propostos por Dahl (1997) que caracterizam uma poliarquia, a saber,

> 1) de formular suas preferências, 2) de expressar preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva e 3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1997, p. 26)

Se considerarmos esses critérios como também mínimos para uma deliberação equânime, em que a possibilidade de persuasão mútua seja uma possibilidade efetiva a todos, veremos que todos esses critérios podem ser desigualmente preenchidos, assim como as capacidades perfiladas por Bohman também o são. O cenário empírico provável derivado considerações é proposição da existência de um limiar

necessário não para o próprio acesso a arenas de deliberação, mas também para que essa deliberação siga os desideratos da igualdade política.

Os trabalhos de Fuks (2002, 2005) e Fuks e Perissinotto (2003, 2006) acerca dos conselhos municipais de Curitiba indicam que os representantes das organizações que tomam parte nos conselhos possuem um perfil diferenciado, tanto em termos demográficos quanto em relação ao engajamento político. Os representantes são mais escolarizados, mais ativos politicamente e têm maior interesse por política que a média populacional. Buscando explicar a distribuição de influência e poder nos conselhos, os autores utilizam a abordagem decisional e a posicional, tentando valorizar tanto os recursos dos atores, quanto o procedimento de tomada de decisões. Eles verificam que os gestores, que possuem maiores recursos, predominam em todos os momentos decisórios, ainda que não expliquem todas as relações de poder e as decisões dos conselhos. A existência de arenas alternativas, recursos coletivos provenientes do associativismo e das redes sociais, recursos subjetivos da cultura política, interferência do governo e outros fatores de contexto explicam mais extensivamente a atuação de cada setor no conselho.

Em resumo, os autores chegam a conclusões próximas às proposições por nós sugeridas:

> Não basta que instituições participativas estejam à disposição para que a ampliação da participação ocorra. Os constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como um poderoso obstáculo à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Por outro lado, é verdade que a simples existência dessas instituições, ela própria resultado de luta política, permitiu a incorporação de determinados atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizado pela burocracia estatal, incorporação esta que pode produzir efeitos não antecipado por uma análise puramente estrutural (FUKS & PERISSINOTTO, 2006, p.20)

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004), por outro lado, apresentam uma diferente perspectiva de análise dos conselhos e outros espaços abertos à participação civil. Tomando como unidade de análise as organizações que são ativas nos conselhos e no Orçamento Participativo, com ênfase nas organizações voltadas para populações pobres, os autores partem do ponto de vista de que a lógica de propensão à participação de organizações é distinta da lógica da propensão à participação de indivíduos e de que as organizações civis têm diferentes capacidades de ação e, dessa forma, de alcançar e aproveitar as oportunidades criadas pelas novas instituições de participação. Eles encontram que, ainda que o orçamento das organizações não seja preditor da participação dessas nesses novos espaços de participação, a existência de vínculos com atores políticos tradicionais, como partidos, sindicatos e atores estatais, é fator significativo na propensão à participação nos conselhos. A inserção institucional das organizações, especialmente o vínculo com o PT e entidades articuladoras, faz parte da explicação da "*polity perspective*" adotada pelos autores, a qual sugere a explicação da participação como resultado de "processos históricos nos quais atores coletivos (organizações civis, atores políticos e outros) negociam relações em terreno institucional preexistente que constrange e facilita modalidades particulares de ação" (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA, 2004, p.308).

Para Houtzager e seus coautores, a emergência das práticas representativas de organizações, pela "polity perspective", deve ser encarada como numa relação triádica:

> entre 1) as diferentes formas de participação 2) as diferentes formas de incorporação, pelas organizações civis, dos interesses de seus beneficiários e 3) a delegação e a divisão de trabalho entre esses atores e uma constelação de entidades de articulação, criadas como expediente de intermediação (e no interior) das próprias organizações civis (ibidem, p.316)

A desigualdade política, pela análise proposta por Houtzager, Lavalle e Acharya, está não mais vinculada a assimetrias em re-

cursos, em especial recursos socioeconômicos, mas, se tomarmos as organizações como unidade de análise e não os indivíduos, a existência de laços institucionais, principalmente com partidos e atores estatais, é o principal fator de assimetrias na propensão à participação. Todavia, esse tipo de enunciado empírico e teórico não deve, argumentam os autores, servir como iconoclastia, ou seja, uma denúncia de "falsa autonomia" das organizações, tratando-as como "cooptadas". Os dados não corroboram esse tipo de afirmação, somente apontam para uma reavaliação teórica das relações entre Estado e sociedade civil através da noção de "autonomia imbuída" e de um refinamento da própria noção de sociedade civil. Para os autores, o que se verifica é que "nestas páginas [há] evidências favoráveis à expectativa de os novos espaços participativos criarem outras arenas públicas de representação para os grupos sociais excluídos das instituições da arena política tradicional" (ibid., p.355).

Tendo as organizações e associações de "vanguarda" nos novos espaços participativos, vale pensarmos em como se distribui a participação da população nessas associações. Kersztenetsky (2003) e Warren (2001) problematizam a questão e trazem ceticismo à postulação de vínculo imediato e virtuoso entre densidade associativa e "boa" democracia. Os motivos do questionamento vão desde a multiplicidade de organizações secundárias civis, seus objetivos, suas relações com o Estado e o mercado, a possibilidade de replicação das desigualdades socioeconômicas, as relações ambíguas entre associativismo e igualdade política, até a relação ambígua entre associativismo e ideias de virtude e cultura cívicas, habilidades ou ainda capital social, sendo que por ambígua queremos dizer fracamente teorizada no sentido de montar um quadro analítico extensivo, que aponte mecanismos e causas claras. A participação em associações ainda que frequentemente menos assimétrica do que a participação em organizações propriamente políticas, como partidos, ainda é concentrada em estratos mais escolarizados e ricos (BUENO, 2006). Bueno ainda argumenta que o vínculo a associações secundárias civis aumenta em muito a propensão à participação em atividades

políticas. Todavia, vale perguntar se esse tipo de efeito não seria devido à "autosseleção" lembrada por Vita (2004), muitas vezes levantada por críticos da democracia participativa, uma vez que os efeitos causais ainda não estão claros.

Avritzer (2002) mostra que a existência anterior ao OP de práticas associativas comunitárias é também variável muito importante para o sucesso da instituição e a continuidade do Orçamento Participativo. Ele ainda aponta que a proporção de participação da população de baixa renda é semelhante à sua representação na população da cidade, ainda que os participantes dos OP sejam mais escolarizados. Todavia, um achado interessante é a discrepância do perfil dos participantes do OP associados e dos não-associados. Os participantes associados possuem maior renda que os participantes do OP e maior escolarização que a população (ainda que também um pouco mais elevada do que a média do OP), embora o principal contraste esteja na renda. Esse achado empírico pode indicar que a participação de organizações em novos espaços participativos pode ter efeitos contrários ao usualmente esperado, de democratização no acesso a esses espaços, mas sim de reforço de assimetrias sistemáticas que já perpassam a participação política.

Verba, Schlozman e Brady (1995) montam dois esquemas que visam a tornar mais claro o processo que eles chamam de "distorção" da representação devido a "distorções" participação.

Diagrama 1: O efeito da participação sobre a representação

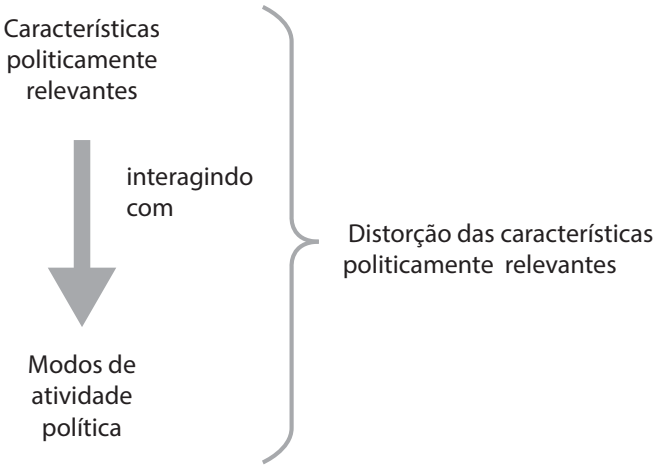
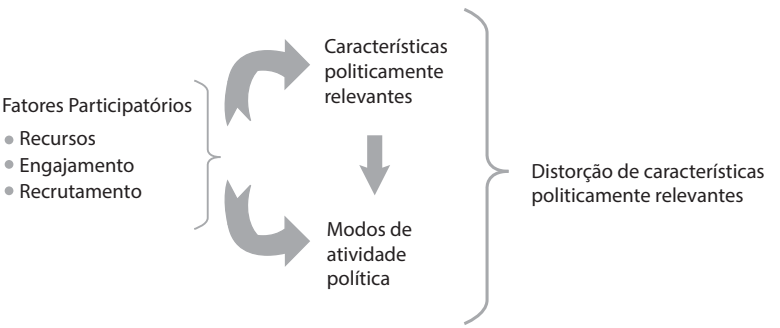


Diagrama 2: As origens de distorções quanto à participação



Fonte: Verba, Schlozman &Brady, 1995, p. 467

O argumento de Verba e seus colaboradores se estrutura na assimetria dos tipos de indivíduos que participam em atividades políticas. Isso leva a um conjunto de características politicamente relevantes que tomam parte de modo sistemático e assimétrico em atividades políticas, e a comunicação de preferências, interesses e necessidades propiciadas pela participação acaba enviesada. E, tendo em vista a proximidade entre participação e representação, esse tipo de "distorção" pode, potencialmente, afetar a representação.

Contudo, se corroborados os achados de Avritzer e Gurza Lavalle de que a população de baixa renda efetivamente possui maior acesso a esses novos espaços participatórios e, como já é conhecido da ciência política, meios tradicionais da política são de difícil acesso a esses grupos, há realmente avanço democrático. Todavia, isso não elimina outras questões que o tema da desigualdade política pode trazer a essas práticas participativas e representativas. A existência de outros fatores que tornem os direitos políticos desigualmente preenchidos não está eliminada. O vínculo com atores tradicionais da política (como sugerido por Gurza Lavalle) e ainda a mediação da participação por associações também podem gerar assimetrias, seja pelo viés de atributos sociodemográficos, seja pela estrutura interna das organizações. Note-se que estamos tratando aqui de possibilidades, muitas delas empíricas. Entretanto, para o escrutínio adequado dessas questões é necessário que esses novos espaços tenham em mente velhas perguntas, que se mantêm em grande medida pertinentes, da teoria política e social. Ainda que se obtenham respostas distintas.

5 – Referências bibliográficas

ARROW, Kenneth J. (1963) **Social Choice and Individual Values**. Nova York: John Wiley, [1951- primeira versão]

AVRITZER, Leonardo. (2000) "Teoria Democrática e Deliberação Pública". **Lua Nova**, São Paulo, v. 50, p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. (2002) "O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte" in DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, 2002. São Paulo, Paz e Terra.

BERINSKI, Adam. (2004) **Silent Voices: Public Opinion and Political Participation in America.** Princeton, New Jersey.

Bobbio, Norberto (1978). "Democracia Representativa e Democracia Direta", em N. Bobbio, **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, James. (1997) "Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities" in Bohman, James; Rehg, William (orgs.). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics.** MIT, 1997

BOHMAN, James.(1996) **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. MIT.

BOSCHI, Renato. (1987) **A arte da associação:** política de base e democracia no Brasil. São Paulo, Editora Vértice.

BOURDIEU, Pierre. (1984) **Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

BOURDIEU, Pierre. (1990) **Coisas ditas.** São Paulo, Brasiliense

BUENO, Natália S. (2006) "Participação Política na Região Metropolitana de Belo Horizonte: (Des)igualdade política e recursos" *Revista Três Pontos* 3(1): 15-24

BURNS, Nancy; Schlozman, Kay Lehman; Verba, Sidney (2001). **The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark E. (2005) **"Rethinking Representation: Seven Theoretical Issues".** Paper delivered at the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, 6-10 de abril

DAHL, Robert A. (1989), **Democracy and its Critics.** New Haven: Yale University Press.

DAHL, Robert A. (1997), **Poliarquia: Participação e Oposição.** Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp. [1972]

ELSTER, Jon. (1998) "Introduction" in J. Elster (org.) *D***eliberative Democracy.** Cambridge, 1998

FUKS, M. (2002) "**Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná".** Trabalho apresentado na Associação Brasileira de Ciência Política, 28-31 jullho, UFF, Niterói

FUKS, M. (2005) "Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba". **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, 2005.

FUKS, M. ; PERISSINOTTO, Renato M.; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. (2003) "Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba". **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 21, p. 125-145, 2003.

FUKS, Mario & PERISSINOTTO, Renato. (2006) "Recursos, Decisão e Poder: nos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba" **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

FUNG, Archon. (2004) "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo,** (2004). São Paulo, Editora 34

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. (2004) "Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). Participação e Deliberação: **Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**, (2004). São Paulo, Editora 34

GURZA LAVALLE, Adrián; Houtzager, Peter; Castello, Graziela (2006). "Representação Política e Organizações Civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** 21 (60): 43-66, fevereiro de 2006.

GURZA LAVALLE, Adrián; Houtzager, Peter; Castello, Graziela. (2005) "In whose name? Political Representation and civil orgasionations in Brazil". IDS **Working papers** 249.

GUTTMAN, Amy; Thompson, Dennis. (1996) **Democracy and Disagreement.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab. (2004) "Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo" in AVRITZER, Leonardo (org.). **A Participação em São Paulo**, (2004). São Paulo, Unesp.

JOHNSON, James. (1998) "Arguing for deliberation: some skeptical considerations" *in* Elster, Jon (org.). **Deliberative Democracy. Cambridge**, 1998.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2003), "Sobre associativismo, desigualdades e democracia" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (53): 142-61

KNIGHT, Jack & JOHNSON, James. (1997) "What Sort of Equality Does Deliberative Democracy require?" in Bohman, James; Rehg, William (orgs.). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. MIT, 1997

MACEDO, Stephen (org.). (1999) **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. Oxford.

MILBRATH, Lester. (1965), **Political Participation.** Chicago, Rand McNally & Company.

PATEMAN, Carole. (1989), **"The Civic Culture: A Philosophic Critique"**, in G. A. Almond & S. Verba (orgs.), The Civic Culture Revisited, Newbury Park, Sage Publications.

PITKIN, Hanna Fenichel. (1967) **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press

PLOTKE, David. (1997) "Representation is Democracy". **Constellations**, 4:1, 19-34.

PRZEWORSKI, Adam. (1998) "Deliberation and Ideological Domination" *in* Elster, Jon (org.). **Deliberative Democracy**. Cambridge

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (1999) "Introduction", em, A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (orgs.) **Democracy, Accountability and Representation.** Cambridge: Cambridge University Press.

REIS, Bruno P. W. (2002). "Ir para Casa em Paz: A Economia das Virtudes, e a Apatia como um Direito". Trabalho apresentado no XXVI Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 24 de outubro de 2002 (a ser publicado brevemente, no primeiro número da **Brazilian Political Science Review**, da ABCP).

REIS, Bruno P. W.. (2003) **"The Assessment of Political Inequality in a Comparative Survey: Some Preliminary Notes".** Trabalho apresentado no XIX Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política. Durban, África do Sul, 30 de junho de 2003.

REIS, Fábio Wanderley (2004) "Deliberação, Interesses e 'Sociedade Civil'" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**, (2004). São Paulo, Editora 34

REIS, Fábio Wanderley. (2000) **Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira.** São Paulo, Edusp

REIS, Fábio Wanderley. (2001) "Política e Participação: Notas sobre aspectos doutrinários e empíricos" **Revista USP – Política e Participação,** 49:6-23.

STOKES, Susan. (1998) "Pathologies of Deliberation" in Elster, Jon (org.). **Deliberative Democracy.** Cambridge

VERBA, Sidney; Nie, Norman H. (1972). P*articipation* **in America: Political Democracy and Social Equality.** Nova York: Harper and Row.

VERBA, Sidney; Nie, Norman H.; Kim, Jae-on (1979). **Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison.** Chicago: University of Chicago Press.

VERBA, Sidney; Orren, Gary R. (1985). **Equality in America: The View from the Top.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

VERBA, Sidney; Schlozman, Kay Lehman; Brady, Henry E. (1995), **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

VITA, Álvaro de. (2004) "Democracia Deliberativa ou igualdade de oportunidades política?" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo,** (2004). São Paulo, Editora 34.

WARREN, Mark E. (2001), **Democracy and Association.** Princeton: Princeton University Press.

2

Gestão do conhecimento, distribuição de poder, estruturas organizacionais: implicações para as instituições legislativas

Nilson Rodrigues de Assis[1]

Resumo: O presente artigo discute a relação entre os processos de gestão de conhecimento (GC), a estrutura formal e a distribuição de poder nas organizações, apresentando uma reflexão sobre suas implicações para instituições legislativas. Discutem-se alternativas de estruturas que favoreçam ações e iniciativas de GC nas organizações: estrutura de equipes, de hipertexto, de redes, matricial e infraestrutura de apoio à GC. A partir de quatro variáveis – especialização, distribuição de poder, departamentalização e forma, a serem consideradas ao se pensar a estrutura organizacional –, analisam-se as especificidades inerentes às instituições legislativas. A análise aponta para um modelo de estrutura organizacional misto, implantado sequencialmente de modo que permita o amadurecimento gradual dos processos de GC, integrando-os à estrutura formal da organização. Em um primeiro momento, proceder a incorporação de uma infraestrutura de apoio à GC, em um segundo estágio, utilizar práticas de GC em estruturas de equipe e matricial, e, por fim, incorporar os conceitos de estrutura de rede para ampliar a compreensão das conexões entre a instituição e a sociedade, entre os diversos atores envolvidos, bem como a relação entre os processos organizacionais.

1 Servidor da Câmara dos Deputados, Analista Legislativo. Graduado em Engenharia Química pela Universidade Federal de Minas Gerais (1991) e em Química pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2011); Master in Business Administration and Business Informatics pela Rotterdam School of Management, Erasmus University (1999); especialista em orçamento e finanças públicas pelo Instituto Serzedelo Correa (2007); Mestre em Poder Legislativo, Centro de Formação e Treinamento (CEFOR, CÂMARA DOS DEPUTADOS) (2015)

Palavras-chave: Gestão do conhecimento. Distribuição de poder. Estruturas organizacionais. Instituições legislativas.

Abstract: *This paper discusses the relationship among Knowledge Management (KM), organizational structure and power distribution within organizations, considering theoretical perspectives of different authors. It discusses alternative structures that favor actions and KM initiatives within the organizations: team structure, hypertext, network, matrix and KM supporting structure. Based on the four variables introduced by Galbraith (1995), to be considered as planning organizational structures (specialization, power distribution, departmentalization and shape) it further analyzes the specificities of Legislative Institutions. The analysis indicates the use of a mixed model of organizational structure, gradually implemented, integrating them to the formal organizational structure. Firstly, using a KM supporting structure, followed by the implementation of KM practices applied to a team structure and, finally, a network structure to extend the comprehension of the connections between the Institution and society, among the diversity of actors involved, as well as the relationships between their internal processes.*

Keywords*: Knowledge management. Power distribution. Organizational structures. Legislative Institutions.*

1 – Introdução

Em especial a partir dos anos 1990, muitas organizações têm vislumbrado a Gestão de Conhecimento (GC) como um importante instrumento para lidar com desafios cada vez mais dinâmicos, intensos e frequentes no ambiente em que se inserem. Nesse sentido, informação e conhecimento têm-se tornado ativos cruciais para as empresas, implicando uma demanda representativa em formas alternativas de se lidar com tais recursos, determinantes no aumento da eficiência, da produtividade e da competitividade, garantindo, por fim, a sobrevivência das organizações privadas. (STEWART, 1997; DAVENPORT; PRUSAK, 1998; NONAKA; TAKEUCHI, 1995). As organizações procuram encontrar formas de compartilhar informação e conhecimento internamente, tendo que se adaptar rapidamente às mudanças do ambiente em que estão inseridas (ROSSETI; MORALES, 2007).

Na mesma orientação seguida pelas organizações do setor privado, evolveram-se discussões quanto a oportunidades reais de

aplicação de práticas de GC em organizações do setor público. Atualmente, associações organizadas direcionadas aos parlamentos (como a União Interparlamentar (UIP), Inter-Parliamentary Union (IPU), European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), Africa Parliamentary Knowledge Network (APKN), Exchange Network of Parliaments of Latin America and the Caribbean (ENPLAC)) identificaram uma forte tendência, entre diversas instituições parlamentares pelo mundo, de utilização de práticas de GC, derivadas, sobretudo, da necessidade de compartilhamento de conhecimento e do emprego extensivo de novas tecnologias de informação e comunicação (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2006; INTER--PARLIAMENTARY UNION, 2012). Embora diversos autores (SALAVATI; SHAGHAYEGH, 2010; MONAVARIAN; KASAEI, 2007; GIRARD; MCINTYRE, 2010; BATISTA, 2004, 2012, LEASK et al, 2008, HASANALI, 2007, HUBERT; O´DELL, 2008, SANTOS; REIS, 2010, OECD, 2003) já tenham discutido sobre os fundamentos, dimensões e variáveis a serem observadas, no caso da GC para o setor público, há relativamente poucos estudos relacionados à aplicação de práticas de GC em instituições legislativas, o que denota a importância e relevância do aprofundamento do tema para essas instituições.

Diversos fatores influenciam as práticas de GC nas organizações, como a liderança, as relações informais, a cultura organizacional, a relação com o ambiente externo, a infraestrutura tecnológica (HASANALI, 2007). No entanto, o presente artigo concentra-se em um elemento específico, a estrutura organizacional formal, investigando a relação entre esta e as práticas de GC. Trata-se de um ensaio que busca, na verdade, identificar como essas estruturas podem promover ou dificultar ações que visem capturar, gerar, compartilhar, reter e utilizar a informação e o conhecimento.

Nesse sentido, torna-se interessante analisar as alternativas de estrutura organizacional para favorecer ações e iniciativas de GC em instituições legislativas. Parte-se, inicialmente, de uma reflexão exploratória sobre a relação entre GC, distribuição de poder e estrutura organizacional e de modelos de estruturas

propostos por alguns autores: de equipes (LICKER, 1997; KREITNER, 1995), de hipertexto (NONAKA; TAKEUCHI, 1995), de redes (SKYRME, 1999), matricial (DAVIS; LAWRENCE, 1978) e de(?) infraestrutura de apoio à GC (HASANALI, 2007). VER ("... sobre a relação entre GC" e o quê?)

Por fim, discutem-se as implicações da GC para as instituições legislativas, apresentando-se, a partir das considerações anteriores, um modelo que favoreça a efetiva incorporação de práticas de GC nessas instituições.

2 – Gestão do conhecimento, distribuição de poder e estrutura organizacional

Tem-se afirmado, no caso das organizações privadas, que o conhecimento é fonte essencial de vantagem competitiva, particularmente quando comparado a outros fatores de produção (DRUCKERr, 1995). Para as organizações públicas, e no caso específico das instituições legislativas, gerenciar o conhecimento de forma eficiente pode contribuir para um ganho significativo em qualidade e eficiência dos serviços e políticas públicas, implicando melhorias relevantes no relacionamento com a sociedade (SUURLA et al, 2002).

O conceito de GC evoluiu, ao longo do tempo, da simples compreensão da informação em ação ao entendimento de que formas elaboradas de compartilhamento de conhecimento são inúteis se esse processo não é capaz de produzir valor para a organização (HASANALI, 2007). Esse valor produzido deve ser resultado de formas eficientes e eficazes de gerenciar o conhecimento, ou seja, gerenciar os processos para gerar, identificar, compartilhar, proteger, reter e utilizar o conhecimento (DAVENPORT; PRUSAK, 1998; NONAKA; TAKEUCHI, 1995). Cabe observar, no entanto, que tais iniciativas não constituem práticas de fácil implantação, pois demandam um olhar crítico sobre diversas dimensões e variáveis. Hasanali (2007) aponta que os principais fatores críticos de sucesso de estratégias de GC podem

ser agrupados em cinco categorias: liderança, cultura, estrutura, competências e responsabilidades, e infraestrutura tecnológica e mensuração.

Há ainda que se considerar a conhecida assertiva de Thomas Hobbes, em 1651, *Scientia potentia est*, de que conhecimento é poder (ARCOS, 2013). Portanto, compartilhá-lo implica ao mesmo tempo distribuir poder, o que significa a desconcentração do processo decisório nas organizações. Embora as organizações comportem formas diferentes de expressão de poder internamente, tanto formais quanto informais, a estrutura organizacional formal institucionaliza o *layout* de distribuição de poder internamente, definindo as responsabilidades e competências inerentes aos processos decisórios. Estruturas formais e informais de poder dentro da organização, na verdade, não são independentes entre si, e se influenciam mutuamente em um processo dinâmico (JACOBBIES, 2007).

A estrutura organizacional formal consiste no delineamento de como as atividades – como alocação de tarefas e atividades, coordenação e supervisão – são coordenadas no sentido de se concretizar a estratégia organizacional e de se atingirem seus objetivos basicamente de duas formas: primeiramente, provendo as bases para que as rotinas e procedimentos se estabeleçam e, por fim, definindo como cada membro individualmente participa do processo de tomada de decisão e em que extensão seu conhecimento e *expertise* afetam as ações das organizações (JACOBBIES, 2007). Assim, uma organização pode ser estruturada de diferentes maneiras, dependendo de seus objetivos, de sua cultura interna e do contexto em que está inserida (HALL, 2004), determinando suas operações, processos e desempenho. De acordo com Lim *et al* (2010), no século 21, o desenvolvimento da estrutura organizacional depende fortemente das estratégias e comportamentos de gestores e demais membros da organização, sujeitos às limitações imputadas pela distribuição de poder e às influências do meio externo e dos resultados esperados.

Uma estrutura fortemente hierárquica seria constituída de menos pessoas por departamento e vários níveis de gerência. Uma

estrutura mais horizontal, por sua vez, comportaria um número maior de pessoas e menos níveis hierárquicos. Os tipos de estrutura organizacional descritos anteriormente são críticos para a questão de compartilhamento de conhecimento, já que uma estrutura mais verticalizada tende a proporcionar um maior número de departamentos, o que possibilita a instalação de silos, que precisariam ser superados no sentido de facilitar o livre fluxo de informação e conhecimento (HASANALI, 2007).

Grant (1996) e Liebeskind (1996) propõem uma teoria baseada no conhecimento organizacional como o principal recurso estratégico. Segundo essa teoria, a produção de conhecimento requer especialização, proveniente de indivíduos especialistas adequadamente coordenados. Não se pode esperar que tal coordenação seja realizada naturalmente, principalmente devido à dificuldade de transferência do conhecimento tácito, presente na mente dos indivíduos. Isso implica que as organizações devem criar um ambiente tal que os indivíduos sejam motivados a integrar seus conhecimentos específicos com o objetivo de produzir inovativamente bens e serviços. Isso significa que o objetivo da organização não é outro senão coordenar a especialização e o conhecimento individual de cada um dos seus membros, nos mais diferentes níveis.

Grant (1996) relativiza ainda o conceito de organização que aprende, propondo que todo o conhecimento organizacional reside na mente do indivíduo. Essa ênfase no indivíduo fundamenta uma relação inicial entre estrutura organizacional e GC, ou seja, a teoria proposta enfatiza o estímulo à colaboração entre os membros, mesmo diante dos conflitos intraorganizacionais existentes e a coordenação do compartilhamento de conhecimento, integrando-o e direcionando-o para os objetivos da organização. Desses princípios, infere-se que duas variáveis da estrutura organizacional influenciam o compartilhamento de conhecimento: a hierarquia e a distribuição de autoridade para tomada de decisão (GRANT, 1996). Nesse sentido, estruturas fortemente hierarquizadas não são eficientes para o compartilhamento de conhecimento tácito entre especialistas. Por outro lado, o trabalho em equipes nas quais as responsabilidades são

mais divididas permite um fluxo maior de conhecimento e informação, resultando em um processo de tomada de decisão mais descentralizado.

Responsabilidades divididas e conhecimentos compartilhados acabam por sujeitar a organização a uma maior exposição ao risco. Assim, Liebeskind (1996) salienta que é praticamente impossível proteger o conhecimento, e que mecanismos devem ser criados para que tal conhecimento permaneça retido como propriedade da organização, a menos que estrategicamente seja interessante compartilhá-lo com aliados, parceiros, clientes e fornecedores.

A gestão de conhecimento, a distribuição de poder e as estruturas organizacionais estão assim relacionadas:

- o poder de decisão acaba por ser dividido, o que requer que as informações e o conhecimento necessários para fundamentar tais decisões sejam também transferidos;

- a atribuição de responsabilidade e a distribuição de competências decisórias nas organizações dependem de políticas e práticas organizacionais que favoreçam a geração, o compartilhamento e a utilização do conhecimento;

- os direitos de decisão estão repartidos entre indivíduos e unidades da organização por regras formais – que incluem a estrutura organizacional formal –, estabelecidas pela alta gerência, conselho de diretores e acionistas;

- para organizações com uma estrutura bastante centralizada, conhecimento e distribuição de poder estão concentrados nos altos níveis hierárquicos. À medida que o poder decisório e o conhecimento são distribuídos, as decisões passam a ser subsidiadas por reflexões mais críticas frente aos objetivos e estratégias organizacionais.

Se a estrutura organizacional influencia, nesse sentido, a forma como o conhecimento é distribuído, compartilhado e utilizado

nas organizações, resta compreender a forma como essas estruturas têm se alinhado às iniciativas de GC.

3 – Estruturas organizacionais alternativas para a gestão de conhecimento

Justamente por causa de uma hierarquia básica nas estruturas sociais, que tende a preservá-las, é que os grupos humanos, as instituições familiares, a sociedade, as empresas e as organizações conseguem garantir sua sobrevivência. Sabe-se que as primeiras estruturas existentes foram a família e o governo, hierárquicas em sua natureza, principalmente com o objetivo de manter uma certa estabilidade (TOFFLER, 1980). No entanto, ao se abordar especificamente a GC, no compartilhamento de conhecimento a que se propõe, uma estrutura hierárquica não se constitui em única alternativa. Gold *et al.* (2001), por meio de uma análise de diversos fatores, determinam que a estrutura organizacional exerce importante influência na infraestrutura de conhecimento de uma organização, baseando-se na teoria da firma, que encara o conhecimento como um fator de produção. Nessa perspectiva, alguns autores propõem os seguintes modelos: estrutura de equipe (LICKER, 1997; KREITNER, 1995), hipertexto (NONAKA; TAKEUCHI, 1995), de redes (SKYRME, 1999), matricial (DAVIS; LAWRENCE, 1978) e, por fim, uma proposta que não desconsidera a estrutura formal hierárquica existente (HASANALI, 2007).

A estrutura baseada em times e equipes promove a tomada de decisão de forma mais eficaz, buscando incorporar todos os diferentes membros da organização nos processos e procedimentos de tomada de decisão. No entanto, embora esse tipo de estrutura possa congregar um maior nível de informação e conhecimento para a tomada de decisões, a falta de coordenação pode não armazenar o *modus operandi* de como as decisões são tomadas, nem de como esses processos decisórios são armazenados para uso futuro. Parece explicar apenas a relação entre os atores envolvidos no processo decisório, ignorando os meca-

nismos de desenvolvimento do processo decisório e seu valor estratégico para a organização. *Per si*, a estrutura baseada em times e equipes não garante o compartilhamento, o uso e a retenção do conhecimento de forma eficaz (LICKER, 1997; KREITNER, 1995).

A estrutura de hipertexto, proposta por Nonaka & Takeuchi (1995), expande a estrutura baseada em equipes, no sentido de superar as limitações desse modelo, propondo uma alternativa para reforçar a importância de criar, facilitar e acumular conhecimento organizacional. Para os autores, as estruturas tradicionais enfatizam apenas as dimensões vertical e horizontal. Já a estrutura hipertextual baseia-se em três dimensões: equipes de projeto, sistemas internos e conhecimento. Embora a ideia tenha chamado grande atenção, experiências práticas são escarças, estando presentes, apenas em certo grau, em empresas fortemente dependentes de inovação e desenvolvimento constante de produtos, sujeitas a um contexto altamente competitivo e dinâmico, características do setor tecnológico.

A estrutura que mais favoreceria as iniciativas de GC nas organizações, segundo Skyrme (1999), seria aquela que proporcionasse forte interação intra e extraorganizacional entre seus atores, ignorando, inclusive, as fronteiras organizacionais, a que denominou estrutura de rede. A noção de rede implica a existência de conexões e pontos de contato. Os pontos de contato seriam membros da organização (individualmente considerados), equipes, processos internos ou ainda outras organizações. As conexões constituiriam vários mecanismos de coordenação e acordos. Na estrutura de redes, a comunicação informal, face a face ou por meio de ferramentas tecnológicas, permite alcançar objetivos com relação ao compartilhamento de conhecimento, o que a autoridade e a comunicação em organizações hierárquicas formais geralmente não conseguem. Ao se identificarem os fluxos de informação e conhecimento, podem-se reconhecer as relações entre os processos organizacionais.

A estrutura matricial, conforme definição de Davis & Lawrence (1978), constitui a aplicação de um sistema de multicomandos

que inclui não apenas a possibilidade formal para que esses multicomandos ocorram, mas também políticas e mecanismos associados à cultura e a modelos de comportamento organizacionais que os apoiem. Três principais razões são apontadas para justificar a utilização dessa estrutura. A primeira delas refere-se a uma duplicidade de focos, sem presunção de importância um sobre o outro: função, que encoraja a especialização e o desenvolvimento de competências específicas; e cliente, que promove ações, projetos e decisões orientadas às suas demandas. A segunda razão assume a adequação do modelo, quanto à maior possibilidade de se direcionarem projetos específicos para lidar com as mudanças ambientais, tornando os membros mais responsáveis pela sobrevivência da organização no longo prazo. Por último, a estrutura matricial é motivada pelo princípio de racionalidade, que objetiva compartilhar tanto os recursos materiais caros para a organização quanto o conhecimento e as *expertises* individuais. Os mesmos autores relacionam algumas limitações da estrutura matricial, que muitas vezes são resultados de falta de coordenação e de políticas corretas para sua aplicação. Nesse sentido, as estruturas matriciais tendem a favorecer a anarquia, devido à dificuldade de se reconhecerem múltiplos comandos e de se lidar com eles, a formação de grupos e disputas políticas, a dificuldade na formação de acordos para tomada de decisões e a superposição de projetos.

Muitas vezes, a inexistência de uma política de integração e envolvimento da alta administração com o modelo faz com que os projetos e as equipes sejam colocados em segundo plano, principalmente quanto à premiação por resultados e eventuais promoções, já que a estrutura hierárquica formal verticalizada sempre prevalecerá à estrutura lateral proposta pelas matrizes de projetos e equipes. Davis & Lawrence (1978) apontam, ainda, que a estrutura parece funcionar melhor para projetos bastante específicos, que envolvam pequenas equipes, onde não se requer o compartilhamento de conhecimento em grande escala.

Hasanali (2007) descreve uma estrutura alternativa para a promoção da infraestrutura organizacional para a GC, proposta

pelos modelos de melhores práticas estimulados pela *American Productivity and Quality Center – APQC*. Segundo a autora, geralmente não há como alterar drasticamente uma estrutura formal existente, já consolidada, parte da cultura e dos símbolos da organização, para facilitar ou impulsionar ações de GC. Nessa visão, há que haver uma estrutura responsável por estimulá-las e implementá-las, incorporada à estrutura formal já existente. Propõe, assim, a instituição de conselhos ou comitês diretores de GC, com alguns indivíduos dispersos pela organização, com responsabilidade por iniciativas de GC. Seria uma combinação de características centralizadoras e descentralizadoras.

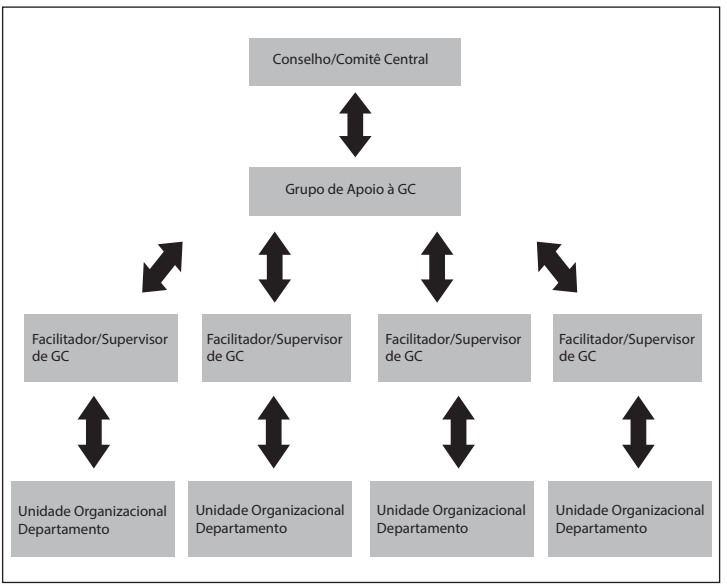


Figura 1 – Infraestrutura de GC proposta pela APQC
Fonte: Hasanali (2007, p. 62)

A figura 1 ilustra esquematicamente o modelo. O conselho ou comitê de GC seria constituído de diretores e executivos da alta administração, responsáveis por instituir políticas, direcionamentos, orientações e apoio institucional. Em um nível mais abaixo, existiria o grupo de apoio à GC e os facilitadores ou supervisores

da GC, responsáveis por iniciar os projetos de implantação, bem como por apoiá-los e supervisioná-los. Particularmente, onde não exista uma cultura de valorização do compartilhamento do conhecimento, esses grupos de apoio à GC, bem como seus facilitadores ou supervisores da GC, funcionariam ainda como agentes de mudança, motivadores e divulgadores da importância das ações para a organização e seus membros. Tal estrutura deve ter como foco a promoção do senso de pertencimento, de propriedade e de responsabilidade. Uma vez em andamento, os projetos de GC seriam entregues aos responsáveis pela unidade organizacional ou departamento em que foram implementados.

Galbraith (1995) relaciona quatro variáveis que devem ser consideradas ao se pensar a estrutura organizacional: especialização, distribuição de poder, departamentalização e forma. A especialização relaciona-se com as especificidades e a diversidade das funções para a obtenção dos objetivos organizacionais. A distribuição de poder diz respeito ao nível de centralização ou descentralização. A departamentalização vincula-se aos processos internos, aos produtos e serviços oferecidos, e à diversidade dos recursos humanos envolvidos. A forma se refere ao controle sobre cada nível hierárquico.

A partir dos modelos propostos e das variáveis propostas por Galbraith (1995) para definição da estrutura organizacional, cumpre-se, por fim, considerar quais seriam as implicações para as instituições legislativas, levando-se em conta as funções e objetivos institucionais (especialização), a regulamentação e o nível de centralização ou descentralização (distribuição de poder), os processos internos e a diversidade dos atores envolvidos (departamentalização) e o controle sobre cada nível hierárquico (forma).

4 – Implicações para instituições legislativas

Em âmbito nacional, as instituições legislativas ou parlamentos constituem a mais elevada instituição em uma democracia,

repositórios da soberania de um povo. O mandato público expresso por meio de um processo eleitoral determina a razão de ser dessas instituições. Representantes eleitos cumprem seu mandato elaborando legislação, deliberando sobre políticas públicas, controlando e questionando as ações do executivo, debatendo e discutindo os anseios dos cidadãos e da sociedade (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2006).

Para cumprir sua missão constitucional, as instituições legislativas abarcam atividades, funções e competências específicas para esse fim. Embora cada país, cada instituição possua características históricas e contextuais particulares, cada uma delas se organiza no sentido de prover suporte às suas atividades institucionais, guardadas as respectivas peculiaridades e complexidades.

As atividades-fins e os objetivos institucionais são inequivocamente exercidos pelos representantes, membros do parlamento – dependendo da estrutura constitucional estabelecida, por deputados e senadores – auxiliados por servidores apartidários, assistentes e secretários muitas vezes vinculados a partidos, e por terceiros. Destaca-se, nesse sentido, a complexidade e a heterogeneidade dos recursos humanos envolvidos nos processos internos dessas instituições. Nota-se que as pessoas envolvidas nesses processos possuem perfis variados, com diferentes níveis de comprometimento com a instituição. Essas diferenças demandam, por sua vez, um complexo modelo de gestão que formalize a distribuição de poder e autoridade, bem como de níveis de controle específicos que garantam o controle de distribuição de poder decisório.

De acordo com a INTER-PARLIAMENTARY UNION (2012), verifica-se uma estrutura comum entre as instituições legislativas, dividida em quatro componentes: serviços de apoio administrativo, atividades políticas e legislativas, assistência especializada às atividades políticas e aos escritórios parlamentares, e serviços de apoio institucional. A figura 2 ilustra esquematicamente esses componentes.

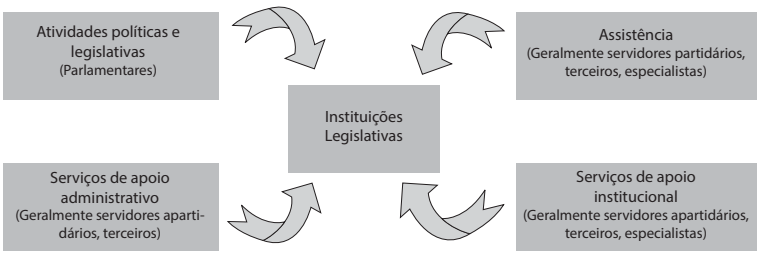


Figura 2 – Componentes comuns da estrutura organizacional de instituições legislativas
(Elaboração própria)

A União Interparlamentar (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2012), ao apresentar levantamento sobre a utilização ou a possibilidade de utilização de soluções de tecnologia de informação aplicadas especificamente aos parlamentos – reforçando que tais instituições são organizações orientadas para informação e o conhecimento –, identificou os seguintes processos: disponibilização e disseminação interna de documentos e informações; disponibilização e disseminação de documentos e informações aos cidadãos; gestão de conteúdos e documentos; publicação de discursos em plenário e comissões; interação e comunicação com os cidadãos (instituição e membros do parlamento); interação e comunicação entre os parlamentares; interação e comunicação entre os servidores; processo legislativo; acesso a documentos históricos; acesso a pesquisas e relatórios.

Destaque-se, ainda, a própria natureza das instituições legislativas, que por se tratar de organizações públicas, encontram-se sujeitas a elevado nível de regulação legal, favorecendo a existência de uma estrutura formal extremamente hierárquica, burocrática e centralizadora dos processos de decisão, com distribuição e compartilhamento de informação e conhecimento limitados. Nesse contexto, torna-se difícil reforçar uma estrutura absolutamente de hipertexto (NONAKA; TAKEUCHI, 1995). Tal estrutura combina melhor com organizações sujeitas a um

ambiente altamente competitivo, exigindo elevado nível de inovação, adaptabilidade e flexibilidade. Parece não ser o caso das instituições legislativas, que, segundo Suurla *et al* (2002), são organizações produtoras dinamizadoras de conhecimento para sociedade. O conhecimento ali desenvolvido não coloca a instituição em risco, e sua disponibilização, pelo contrário, promove ganhos para todos.

As funções das instituições legislativas – representação, legislação e fiscalização– impõem, por sua vez, um intenso fluxo de informação e conhecimento, tanto interna quanto externamente. Não há, assim, como descartar a estrutura de rede proposta por Skyrme (1999), já que a instituição deve procurar ser permeável às demandas da sociedade, disponibilizando-as a seus membros, fortalecendo as relações e as conexões com seus processos internos para compreender a dinâmica das fronteiras existentes entre a instituição e seu ambiente externo.

Por sua vez, tanto as estruturas em equipe (LICKER, 1997; KREITNER, 1995) e as matriciais (DAVIS; LAWRENCE, 1978), quanto a infraestrutura de apoio à GC (HASANALI, 2007), por se ajustarem à estrutura existente, apresentam-se como alternativas menos agressivas, menos passíveis de rejeição por parte dos grupos internos de poder, mais justificáveis e aceitáveis pelos membros da organização. Estruturas de equipe e matriciais, quando devidamente coordenadas e lideradas, acabam por reforçar uma cultura de colaboração e, por conseguinte, o compartilhamento de conhecimento. Acrescentem-se as considerações feitas por Hasanali (2007) quanto ao fato de que iniciativas de GC não devem aguardar que uma cultura de cooperação e compartilhamento de conhecimento se instale para, então, serem implementadas. Segundo a autora, GC e cultura de colaboração são dinamicamente interativas, reforçando-se mutuamente.

Consequentemente, as particularidades das instituições legislativas parecem apontar na direção de uma estrutura intermediária, com aplicação de um modelo misto, implantado sequencialmente, objetivando o amadurecimento de uma cultura de colaboração e compartilhamento. Em um primeiro momento,

incorporar-se-ia a infraestrutura de apoio à GC, nos moldes sugeridos pela APQC, no sentido de se promoverem políticas e estratégias de GC para a instituição como um todo, bem como fomentar uma cultura de colaboração. A fase seguinte enfatizaria a promoção da GC por meio de uma estrutura matricial e de equipes. Uma terceira fase incluiria o modelo de redes, com o objetivo de analisar e entender os processos organizacionais como pontos de contato, e a relação entre eles. Acrescente-se uma política de avaliação das ações de GC, que deve permear todas as fases, no sentido de questionar a eficiência de tais práticas frente à missão e aos objetivos da instituição. A figura 3 apresenta esquematicamente o modelo descrito.

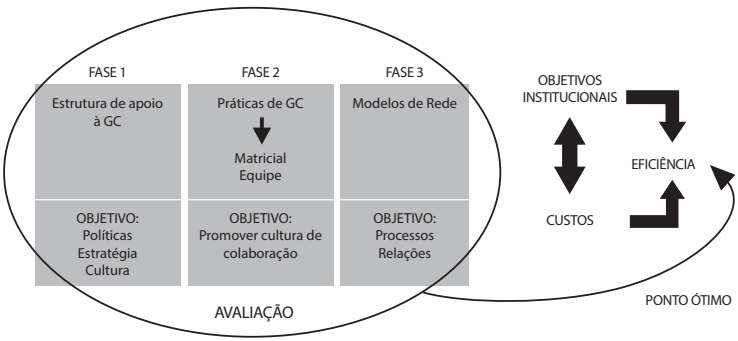


Figura 3 – Modelo: adaptação da infraestrutura de GC à estrutura formal de instituições legislativas
(Elaboração própria)

5 – Considerações finais

Ao se entenderem as instituições legislativas como organizações orientadas para a informação e o conhecimento, no sentido de gerar valor para a sociedade e para os cidadãos, seus processos internos devem estar coerentes com sua missão e objetivos. Assim, torna-se importante vincular as políticas e estruturas formais da organização à promoção de mecanismos que facili-

tem o fluxo de captura, geração, compartilhamento, retenção e uso do conhecimento, fluxos esses que constituem os processos elementares da GC.

Conquanto estruturas de hipertexto estimulem a inovação, possibilitando respostas efetivas frente a um ambiente externo dinâmico em mudanças, a competitividade e a sobrevivência organizacional não parecem ser o ponto central a ser considerado no caso de instituições legislativas. Inovação, no sentido de antecipação das necessidades dos cidadãos e provisão de serviços criativos, é sempre bem-vinda. No entanto, os processos internos dessas instituições precisam, em um momento anterior, de ser capazes de identificar e promover resposta a demandas básicas da sociedade e de seus cidadãos.

As variáveis – especialização, distribuição de poder, departamentalização e forma, consideradas ao se pensar a estrutura organizacional –, parecem indicar, no caso das instituições legislativas, um modelo de estrutura organizacional mista, implantado sequencialmente, permitindo o amadurecimento gradual dos processos de GC, integrando-os à estrutura formal da organização. Em um primeiro momento, incorporar-se-ia à estrutura formal já existente uma infraestrutura de apoio à GC, posteriormente, utilizar-se-iam práticas de GC em estruturas de equipe e matriciais, e, por fim, implantar-se-iam os conceitos de estrutura de rede para ampliar a compreensão das conexões entre a instituição e a sociedade, entre os diversos atores envolvidos e entre os processos organizacionais internos.

6 – Referências bibliográficas

ARCOS. **Leviatã**. Disponível em http://www.arcos.org.br/cursos/teoria-politica-moderna/thomas-hobbes/> Acessado em: 20 nov 2013.

BATISTA, F. F. **Governo que aprende**: gestão do conhecimento em organizações do Executivo Federal. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em: < http://www.fclar.umesp.br/ Home/ Departamentos/ AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/ artigomarlizavala1pdf.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DAVIS, S. M., LAWRENCE P. R. Problems of Matrix Organizations. **Harvard Business Review**, v. 56 (3), 1978.

DRUCKER, P. A. A nova sociedade das organizações. Em: **Administrando em tempos de mudanças.** São Paulo: Pioneira, 1995.

GALBRAITH, J. **Designing Organizations.** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

GIRARD, J. P.; MCINTRYE, S. Knowledge management modeling in public sector organizations: a case study. **International Journal of Public Sector Management**, v.23, n.1, p. 71-77, 2010.

GOLD, A. H., MALHORTA, A., SEGARS, A. H. Knowledge management: an organizational capabilities perspective. **Journal of Management Information Systems**, v. 18, p. 185-214, 1992.

GRANT, R. 1996. Toward a Knowledge Base Theory of the Firm. **Strategic Management Journal.** v 17(Special Issue), p. 109-122, 1996.

HALL, R. H. **Organizações**: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HASANALI, F. Critical success factors of knowledge management. Em: KOENIG, M. E. D.; SRIKANAIAH, T. K. (orgs). **Knowledge management lessons learned**: what Works and what doesn´t. New Jersey, Assist, 2007.

HUBERT, C.; O'DELL, C. Successfully implementing knowledge management: lessons learned and best practices. Em: KOENIG, M. E. D.; SRIKANAIAH, T. K. (orgs). **Knowledge management in practice:** connections and contexts. Medford, NJ: Assist, 2008.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Parliament and democracy in the twenty-first century**: a guide for good practices. 2006. Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf > Acesso em: 14 out 2011.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-parliament report** 2012. Geneva-New York, 2012. Disponível em: <http://www.ictparliament.org/WePReport2012>. Acesso em:13 mai 2013.

JACOBBIES, M. G. The inherent limits of organizational structure and the unfulfilled role of hierarchy: Lessons from a near-war. **Organization Science**, 18, 3, p. 455-477, 2007.

KREITNER, R. **Management**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1995.

LEASK, M.; LEE, C.; MILNER, T.; NORTON, M.; RATHOD, D. **Knowledge management tools and techniques**: helping you access the right knowledge at the right time. London: Improvement and development agency for local government, 2008.

LICKER, P. S. **Management Information Systems**: A Strategic Leadership Approach. Orlando: The Dryden Press, 1997.

LIEBESKIND, J. P. Knowledge, Strategy and Theories of the Firm. **Strategic Management Journal**. v. 17(Special Issue), p. 93-107, 1996.

LIM, M., GRIFFITHS, G.; SAMBROOK, S. Organizational structure for the twenty-first century. Presented at the annual meeting of The Institute for Operations. **Research and the Management Sciences**, Austin, 2010.

MONAVARIAN, A.; KASAEI, M. A KM model for public administration: the case of labour ministry. **Journal of Information and Knowledge Management System**, v. 37, n.3, p. 348-367, 2007.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The knowledge-creating company**: how Japanese companies create the dynamics of innovation. Nova York: Oxford Univ. Press, 1995.

ROSSETI, A.; MORALES, A. B. O papel da tecnologia da informação na gestão do conhecimento. **Ci. Inf.**, v.36, n.1. 2007.

OECD. **Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries**. Paris: GOV/PUMA/HRM, 2003.

SALAVATI, A.; SHAGHAYEGH, E. A model for application of knowledge management in public organizations in Iran. **World Academy of Science**, Engineering and Technology, v.42, p. 74-86, 2010.

SANTOS, P. X.; REIS, M.E.A. Gestão de conhecimento ainda um obscuro objeto de desejo? **RECIIS**, Rio de Janeiro, v.4, n.5, p.14-22, dez. 2010.

SKYRME, J. **Knowledge Networking**: Creating the Collaborative Enterprise. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999.

STEWART, T. **Intellectual Capital**: the new wealth of organizations. New York: Nicholas Brealey Publishing, 1997.

SUURLA, R. et al. **Developing and implementing knowledge management in the parliament of Finland**. Helsinki: Oy Edita Ab, 2002.

TOFFLER, A. **The third wave**. New York: Bantam books, 1980.

3

A força dos candidatos à reeleição e o desempenho dos desafiantes: uma análise da competição nas eleições legislativas

Felipe Lima Eduardo

Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL/UFMG)

Resumo: Este artigo explora o grau de competitividade das eleições legislativas brasileiras. O trabalho não só confirma a hipótese de que os candidatos à reeleição são eleitoralmente mais fortes do que os outros concorrentes, mas também traz como novidade o desempenho diferenciado dos candidatos que já exerceram cargos eletivos (candidatos de alta qualidade). O fraco desempenho dos novatos, aproximadamente 80% dos concorrentes, é outro destaque importante na análise. O artigo mostra que, por um lado, o grau de competitividade das eleições é baixo, pois a grande maioria dos votos concentra-se nos candidatos à reeleição. Por outro lado, a disputa entre candidatos à reeleição *versus* candidatos à reeleição, dentro dos municípios, aumenta o grau de competitividade entre eles e, consequentemente, aumenta o grau de incerteza sobre a carreira política do incumbente. Para verificar o desempenho eleitoral dos candidatos e a competitividade das eleições legislativas, o trabalho analisou todos os candidatos a deputado estadual e federal em MG, em 2010. Foram utilizadas análises quantitativas para demonstrar as principais diferenças entre o desempenho de cada um deles.

Palavras-chave: Eleições legislativas. Competitividade eleitoral. Perfis de candidatos. Reeleição. Eleições.

Abstract: *This article explores the competitiveness of brazilian legislative elections. This work confirms the hypothesis that incumbents are electorally stronger*

than other candidates. However, it also shows how high-quality candidates have a better performance than beginning candidates. The weaker performance of beginning candidates, almost 80% of all candidates, is another important point in this analysis. The article stresses that, on the one hand, the competitiveness level is low because of the fact that almost all votes are concentrated in incumbent candidates. On the other hand, the dispute between incumbents and incumbents increase the competitiveness among them, thus raising the uncertainty of the political legislative career. To verify the electoral performance of candidates and the competitiveness of legislative elections, the study used data from the 2010 elections in the state of Minas Gerais.

Keywords: *Legislative elections. Electoral competitiveness. Electoral candidate profile. Incumbency. Elections.*

1 – Introdução

Uma das premissas normativas para a classificação de um sistema político como democrático é a de que o sistema eleitoral para escolha dos representantes deve apresentar padrão aceitável de competição eleitoral, permitindo que diferentes partidos e perfis de candidatos disputem as eleições em igualdade de condições e que os eleitores tenham a possibilidade de escolher entre diferentes opções. A princípio, o sistema eleitoral legislativo brasileiro preenche todos os requisitos. O sistema proporcional de lista aberta brasileiro é considerado um dos mais abertos do mundo, pois apresenta poucas restrições à entrada de candidatos na disputa eleitoral, permitindo que grande número de candidatos e partidos disputem as cadeiras legislativas municipais, estaduais e federais. Com relação aos eleitores, eles podem escolher livremente entre um vasto leque de candidatos e partidos. Ou seja, o sistema cumpre os pré-requisitos normativos.

Apesar de o sistema eleitoral brasileiro ser considerado bastante aberto à disputa eleitoral (Nicolau, 2007), existe um quase consenso, entre os pesquisadores (PEREIRA e RENNO, 2001 e 2007; AMES, 2001; CARVALHO, 2003; SA-

MUELS, 2001; SILVA JÚNIOR, 2013), de que as eleições legislativas são desequilibradas em favor dos candidatos à reeleição. Dessa forma, percebe-se o impasse existente entre o horizonte normativo, o desenho institucional e o cenário real encontrado. Enquanto o horizonte normativo aponta a necessidade de as eleições serem equilibradas entre os concorrentes, o desenho institucional, visando atender aos pressupostos normativos, permite a entrada, na disputa eleitoral, de grande número de candidatos e partidos, garantindo aos eleitores a total liberdade de escolha entre as opções disponíveis. Porém, o cenário encontrado é de desequilíbrio das eleições em favor de determinado perfil: os candidatos à reeleição.

Acredita-se que, até o momento, pouco foi feito no Brasil para compreender o grau de igualdade e desigualdade existente nas disputas eleitorais para a Câmara dos Deputados e para as assembleias legislativas estaduais. O motivo para os poucos avanços nessa linha de pesquisa, possivelmente, dá-se pela dificuldade em definir quais são os principais concorrentes ou desafiantes dos candidatos à reeleição nesses níveis de disputa. Afinal, devido às características do sistema eleitoral adotado para a escolha de representantes legislativos no Brasil – sistema proporcional, com lista aberta, distritos com grande extensão territorial, magnitude acima de 8 cadeiras, possibilidade de coligações partidárias, etc. –, onde, em linhas gerais, todos os candidatos podem disputar o mesmo território (ou base) eleitoral, a definição de qual candidato é o principal concorrente de outro torna-se um pouco mais complexa. O presente trabalho procura suprir essa lacuna.

Para compreender as diferenças entre os candidatos à reeleição e os seus concorrentes, o trabalho adotou a classificação de perfis de candidatos proposta por Jacobson (1989), na qual os candidatos concorrentes ou desafiantes (*challengers*) são classificados em dois grupos distintos: os candidatos desafiantes que ainda não possuem experiência política, ou seja, os candidatos novatos; e os candidatos desafiantes que já possuem alguma experiência política e que, portanto, poderiam apre-

sentar um desempenho eleitoral mais consistente, sendo estes considerados os candidatos de alta qualidade (*high-quality*)[1].

A classificação do perfil dos candidatos é amplamente utilizada por pesquisadores norte-americanos para explicar as diferenças no desempenho eleitoral dos candidatos a deputado nos EUA. Para o presente trabalho, buscou-se adaptar essa classificação à realidade brasileira. Como as eleições legislativas brasileiras têm grande número de candidatos que podem ser votados em diferentes municípios, há natural dificuldade para definir quais são os principais desafiantes dos candidatos à reeleição. A solução proposta foi estudar as diferenças entre os perfis de candidatos de maneira agregada, não se preocupando, com isso, em compreender o desempenho eleitoral individual dos candidatos, mas o desempenho médio de cada um dos três perfis analisados. Dessa forma, os candidatos nas eleições legislativas federal e estadual, no Estado de Minas Gerais, no ano de 2010, foram classificados em três perfis: os novatos, ou seja, os candidatos que nunca haviam exercido cargo eletivo; os candidatos de alta qualidade, isto é, os que disputavam as eleições para deputado e já haviam exercido ou ainda exerciam algum cargo político; e os candidatos à reeleição, aqueles que estavam concorrendo novamente para o mesmo cargo ora ocupado por eles.

Assim, o objetivo deste artigo é avançar no entendimento das condições de igualdade e desigualdade na disputa eleitoral legislativa, tendo como ponto de partida o dimensionamento do desempenho eleitoral dos candidatos à reeleição e dos seus concorrentes. Para isso, procura-se responder às seguintes perguntas: 1) Como se dá a competição eleitoral legislativa entre os candidatos à reeleição, os de alta qualidade e os novatos? 2) Qual é a força relativa de cada perfil de candidato? Serão testadas três hipóteses centrais. A primeira hipótese é que os candidatos à reeleição são o grupo mais forte e possuem signifi-

1 Para este trabalho optou-se por usar a tradução literal do termo em inglês high-quality (alta qualidade). Acredita-se que, apesar das possíveis distorções que a tradução possa apresentar, esse é o termo que melhor representa a ideia de um conjunto de candidatos com características capazes de aumentar o seu desempenho eleitoral.

cativa predominância eleitoral sobre os outros concorrentes. A segunda hipótese é que os candidatos que já exerceram cargos eleitorais (candidatos de alta qualidade) possuem vantagens relativas sobre os novatos, sendo eles o grupo capaz de ameaçar a dominância dos candidatos à reeleição. A terceira hipótese é que o desempenho dos candidatos novatos é relativamente frágil, apesar do tamanho do seu grupo.

O trabalho busca enriquecer a discussão sobre a força dos candidatos à reeleição e a de seus concorrentes, a partir das perspectivas apontadas pelo sistema eleitoral brasileiro. Acredita-se que essa discussão possa apontar caminhos para aprofundar reflexões sobre o grau de competitividade das eleições legislativas brasileiras e, com isso, proporcionar novos elementos para o debate sobre reforma política existente no País.

São poucos os estudos brasileiros que têm concentrado esforços em compreender (e dimensionar) a força desses candidatos e, em sua grande maioria, tais pesquisas apresentam resultados referentes apenas às eleições para deputado federal (PEREIRA e RENNO, 2001 e 2007; AMES, 2001; CARVALHO, 2003; SILVA JÚNIOR, 2013). Outra carência é que esses estudos têm se concentrado apenas no desempenho dos candidatos à reeleição, sendo os concorrentes raramente incluídos nelas. Dessa maneira, este trabalho busca preencher duas lacunas: acrescentar aos estudos sobre a força dos candidatos à reeleição análises contemplando não somente as eleições federais, mas, também, as eleições estaduais; e, ainda, considerar, na pesquisa, todos os candidatos que disputaram as eleições legislativas, permitindo a comparação entre o desempenho de todos os candidatos.

O ponto de partida para este artigo é o entendimento de que o sistema não pode ser medido apenas pelos indicadores de vitória ou derrota nas eleições. No complexo sistema brasileiro, que apresenta grande número de candidatos, partidos e coligações, um candidato, para ser eleito, muitas vezes não depende apenas do seu desempenho eleitoral, mas de algumas condições estratégicas e conjunturais impostas pelas alianças partidárias no momento da construção das coligações eleitorais. Face a tais

condições, este trabalho propõe avaliar o desempenho eleitoral dos perfis de candidatos em ambos os aspectos, no sucesso ou insucesso nas urnas e no volume de votos obtidos pelos perfis. Outro ponto importante a ser destacado é que a competitividade nas eleições pode ser mensurada de inúmeras maneiras, como desempenho dos partidos, tempo de televisão dos partidos, configuração das coligações, biografia dos candidatos, condição de oposição ou situação em relação ao governo, etc. O presente trabalho concentra-se na análise da competitividade das eleições a partir de um único ponto de vista: as diferenças apresentadas entre os candidatos à reeleição, os de alta qualidade e os novatos.

O artigo é divido em cinco partes. A primeira parte apresenta uma revisão teórica sobre a força dos candidatos à reeleição. A segunda mostra o desempenho dos candidatos à reeleição nas eleições para deputado federal e estadual, em Minas Gerais, nas cinco últimas disputas eleitorais. A terceira explica como foi realizada a classificação dos candidatos. A quarta parte analisa a diferença entre o desempenho dos candidatos. A última parte discute a relevância dos resultados encontrados.

2 – A força eleitoral dos candidatos à reeleição

Os estudos legislativos norte-americanos possuem longa tradição na compreensão da força eleitoral apresentada pelos candidatos à reeleição. Clássicos como *The electoral connection*, David Mayhew (1974); *Congress: keystone of the Washington Establishment*, Morris Fiorina (1977); *Home style: house members in their districts*, Richard Fenno (1978); *The politics of congressional elections*, Gary Jacobson (1989), foram capazes de dimensionar a força desses candidatos e os motivos pelos quais conseguem enorme vantagem eleitoral sobre os seus concorrentes.

Um dos trabalhos mais importantes e que, de certa forma, tornou-se um marco nos estudos sobre a força dos candidatos norte-americanos à reeleição foi a obra *Congress – The electoral connection*, de David Mayhew (1974). Nesse estudo, Mayhew

demonstrou como a atividade parlamentar está diretamente voltada à atividade eleitoral. Em sua visão, o primeiro objetivo dos parlamentares seria obter a reeleição, e, para atingir esse objetivo, eles utilizariam inúmeros recursos institucionais das casas legislativas, de maneira que aumentassem o vínculo com seus eleitores.

Segundo Mayhew (1974), os congressistas norte-americanos encontram, na estrutura do Congresso, lugar ideal para praticarem suas atividades eleitorais. Os inúmeros benefícios (*perks*) disponibilizados aos congressistas permitem que eles construam estrutura bastante favorável aos seus objetivos eleitorais. Os principais benefícios seriam: contratação de assessores, verba para manutenção de escritórios de atendimento em seus distritos, verba e estrutura técnica para elaboração e divulgação de materiais publicitários, etc. Haveria também os benefícios indiretos, como a obtenção de prestígio e facilidade para conseguir apoios persuasivos e recursos financeiros.

O trabalho de Fiorina (1977), "*Congress – keystone of the Washington Establishment*", parte das mesmas premissas de Mayhew (1974), identificando que o objetivo principal dos congressistas é obter a reeleição. Porém, diferentemente de Mayhew, para quem a força dos candidatos estaria no poder de comunicação com o eleitorado, Fiorina busca demonstrar que a força dos candidatos à reeleição estaria no que ele denomina de *constituency service* (prestação de serviços ao eleitorado). Em linhas gerais, esse *constituency service* seria o acompanhamento e o auxílio no atendimento das demandas individuais (ou de pequenos grupos), dentro do Congresso ou na burocracia estatal. Segundo ele, essa seria a grande força e a estratégia dos candidatos à reeleição, pois, durante o mandato, eles podem estreitar os laços com o eleitorado de seus distritos por meio da constante prestação de serviços.

Richard Fenno (1978) buscou aprofundar a compreensão de como os congressistas relacionavam-se com os eleitores em seus distritos. Segundo ele, a força dos candidatos à reeleição estaria no contato direto com os eleitores e não no dia a dia do

Congresso. O seu foco analítico esteve voltado para a captação e a descrição da maneira como o representante lidava com o seu eleitorado. Segundo ele, cada deputado possuiria um estilo próprio (*home style*) para lidar com o seu eleitor: o modo de vestir, o modo de falar, os termos usados – tudo é calculado para que o congressista demonstre maior proximidade com o eleitorado e para que este perceba que o deputado é o responsável por defender os interesses pessoais de cada um no Congresso e nos assuntos relacionados ao Estado.

Outro trabalho que concentrou esforços em compreender a força dos candidatos à reeleição norte-americanos foi a obra "*The politics of congressional elections*", de Jacobson (1989). Nesse livro, Jacobson parte do pressuposto de que a maneira como o congressista desenvolve as suas estratégias eleitorais influencia o modo como ele age no Congresso. Sendo assim, compreender as eleições congressuais e as estratégias utilizadas pelos candidatos torna-se tarefa primordial para a compreensão do funcionamento do Congresso norte-americano.

Para Jacobson (1989), as eleições congressuais apresentam diferentes fatores que podem influenciar a estratégia utilizada pelo candidato; dessa forma, para compreender o cenário eleitoral, é necessário entender a importância de cada um deles. De acordo com o autor, os fatores seriam: o contexto eleitoral, o perfil dos candidatos, o poder de campanha dos candidatos, o comportamento dos eleitores e as condições políticas nacionais. Cada um desses itens, de certa forma, interferiria nas estratégias adotadas pelos candidatos para conseguir uma cadeira no Congresso nacional. Jacobson (1989) demonstra, por meio de um conjunto de dados, como cada um desses fatores tem influenciado as eleições congressuais norte-americanas, e como os candidatos utilizam as informações para moldar as suas estratégias eleitorais.

Marcante no estudo de Jacobson é a sua tentativa de apresentar as análises de maneira comparativa entre os candidatos à reeleição e os desafiantes. Segundo Jacobson (1989), um dos principais fatores capazes de influenciar o resultado, positivo

ou negativo, na reeleição de um candidato, seria a ausência ou presença de um desafiante de "alta qualidade" (*high-quality*). Um candidato de alta qualidade seria um desafiante com experiência política que o tornaria mais competitivo que os candidatos novatos. Para ele, tais candidatos teriam mais condições de estruturar campanhas com mais recursos financeiros e apoios persuasivos. Nas disputas eleitorais, a ausência de um desafiante de alta qualidade tornaria mais fácil o caminho de um candidato à reeleição.

Com o passar dos anos, outros autores (COX e JONATHAN, 1996; CAREY, et.al, 2000; CARSON and CRESPIN, 2004; ABRAMOWITZ, 2006; CARSON *et. al.*, 2007) seguiram os estudos clássicos e buscaram reforçar as posições iniciais, apresentando novas metodologias e técnicas que comprovassem a força dos candidatos à reeleição. Além disso, os estudos mais recentes visaram também entender em quais situações os candidatos à reeleição poderiam apresentar fragilidades, aumentando, assim, as possibilidades de vitória dos candidatos concorrentes. Vale destacar que os estudos norte-americanos já têm como premissa que as eleições legislativas naquele país são desequilibradas em favor dos incumbentes. Sendo assim, os estudos se concentram em identificar razões para essa predominância e possíveis situações onde eles poderiam apontar fragilidades eleitorais.

Até o momento, a compreensão da força eleitoral dos candidatos à reeleição no âmbito das eleições legislativas, bem como as diferenças entre esses candidatos e os seus concorrentes, têm sido pouco exploradas na ciência política brasileira. No País, são poucos os estudos que lidam, diretamente, com essa temática (AMES, 2001; CARVALHO, 2003; SAMUELS, 2001; PEREIRA e RENNO, 2001 e 2006; SILVA JÚNIOR, 2013). Em sua grande maioria, apesar de apresentarem algumas posições sobre o comportamento dos candidatos, não são capazes de dimensionar as diferenças existentes entre os candidatos à reeleição e os seus concorrentes.

Entre os trabalhos brasileiros, os que mais se aproximam da demonstração de força dos candidatos à reeleição são os de Pereira e Renno (2001 e 2006), Silva Júnior (2013) e Samuels (2001).

Pereira e Renno (2001 e 2006), apesar de testarem por meio de uma série de variáveis, de caráter nacional e local, quais fatores poderiam influenciar nas chances de vitória dos candidatos à reeleição, limitam-se a apresentar resultados referentes ao desempenho dos candidatos à reeleição, não mostrando quais seriam as diferenças entre eles e os candidatos concorrentes. Silva Júnior (2013), em sua tese de doutorado, traz uma nova perspectiva para os estudos sobre os candidatos à reeleição, ao mostrar as diferenças entre os candidatos à primeira reeleição e os candidatos mais experientes e como a presença de um maior número de candidatos à reeleição dentro da mesma coligação reduz a força deles. O trabalho de Samuels (2001) oferece elementos que levam a entender as diferenças entre os candidatos à reeleição e os seus concorrentes nas eleições legislativas brasileiras, pois é dos poucos estudos que apontam resultados para ambos os perfis de candidatos: os candidatos à reeleição e os seus concorrentes. Contudo, Samuels (2001) concentra esforços apenas na compreensão dos recursos financeiros arrecadados pelos candidatos; outras questões referentes ao desempenho eleitoral dos candidatos não são exploradas pelo autor.

É fato que, no sistema eleitoral brasileiro, os candidatos à reeleição perdem muito mais eleições do que os candidatos à reeleição norte-americanos. Mesmo assim, existe grande diferença entre a força eleitoral apresentada pelos candidatos à reeleição e pelos outros candidatos. Assim, este artigo busca, a partir de um novo olhar, dimensionar o tamanho da diferença entre o desempenho eleitoral dos candidatos e, a partir disso, debater o grau de competitividade das eleições legislativas.

3 – Cenário da reeleição nas eleições legislativas em Minas Gerais

A primeira tarefa é verificar, ao longo dos anos, quais são os percentuais de vitória dos candidatos que tentam a reeleição na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa de Mi-

nas. É importante ressaltar ser comum, no Brasil, deputados se candidatarem ao cargo de prefeito e, se eleitos, renunciarem ao mandato de deputado, deixando-o para o suplente. Esse fato é recorrente e se dá em face de o calendário eleitoral brasileiro apresentar dois períodos distintos: um para eleição de presidente, governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais; e outro, dois anos depois, para a eleição de prefeitos e vereadores. Outro fato presente no sistema eleitoral é a opção dos deputados, ao final do mandato, de concorrer a outros cargos, como senador, governador ou deputado em outro nível (deputados estaduais que concorrem para deputado federal e vice-versa). Essas situações podem influenciar o número de candidatos que concorrem à reeleição.

Em média, os candidatos que tentaram a reeleição, no período analisado (as cinco últimas eleições), obtiveram sucesso em 71% dos casos nas eleições federais e 69% nas eleições estaduais[2]. Em face do número de concorrentes e das características do sistema eleitoral brasileiro, esses percentuais de sucesso são bem inferiores aos atingidos pelos candidatos norte-americanos (acima de 90%). Ainda assim, a vantagem de ser candidato à reeleição é tão expressiva que, em praticamente 70% das vezes, os candidatos que tentam a reeleição obtêm vitória nas urnas (tabela 1 e tabela 2).

2 Os dois mais baixos desempenhos dos candidatos à reeleição chamam a atenção nessas tabelas: nas eleições para a Câmara dos Deputados, na 52ª Legislatura, o percentual de sucesso ficou em apenas 63% (foi durante essa legislatura que aconteceu o escândalo conhecido como "Mensalão", em que o Poder Executivo foi acusado de comprar a participação de partidos e deputados em importantes votações no Congresso). Em relação aos deputados estaduais, chama a atenção o baixo desempenho na 14ª Legislatura, na qual o percentual de sucesso ficou apenas em 57% (foi durante essa legislatura que foi deflagrado o chamado "escândalo dos altos salários" na ALMG).

Tabela 1 – Percentual de sucesso, por legislatura, dos candidatos que tentaram a reeleição, em Minas Gerais, para a Câmara dos Deputados, nas últimas cinco eleições

Deputados federais						
	49ª Legislatura (1991-1995)	50ª Legislatura (1995-1999)	51ª Legislatura (1999-2003)	52ª Legislatura (2003-2007)	53ª Legislatura (2007-2011)	
Tentaram a reeleição*	42	46	40	43	45	
Eleitos	30	32	33	27	34	Média geral do sucesso
% Sucesso	71%	70%	83%	63%	76%	71%

Fonte: Os dados foram compilados a partir de informações acessadas nos *sites* do Laboratório de Estudos Experimentais (Leex) – Iuperj e da Câmara dos Deputados, em dezembro de 2011

***** Os dados desta tabela devem ser lidos da seguinte maneira: os deputados presentes em determinada legislatura tentam a reeleição para a próxima. Por exemplo: entre os deputados da 49ª Legislatura, 42 tentaram a reeleição e 30 foram eleitos para a 50ª Legislatura.

Tabela 2 – Percentual de sucesso, por legislatura, dos candidatos que tentaram a reeleição em Minas Gerais para a ALMG, nas últimas cinco eleições

Deputados estaduais						
	12ª Legislatura (1991-1995)	13ª Legislatura (1995-1999)	14ª Legislatura (1999-2003)	15ª Legislatura (2003-2007)	16ª Legislatura (2007-2011)	
Tentaram a reeleição*	66	59	70	51	65	
Eleitos	42	43	40	40	50	Média geral do sucesso
% Sucesso	64%	73%	57%	78%	74%	69%

Fonte: Os dados foram compilados a partir de informações acessadas nos *sites* do Laboratório de Estudos Experimentais (Leex) – Iuperj e da ALMG, em dezembro de 2011

***** Os dados desta tabela devem ser lidos da seguinte maneira: os deputados presentes em determinada legislatura tentam a reeleição para a próxima. Por exemplo: entre os deputados da 12ª Legislatura, 66 tentaram a reeleição e 42 foram eleitos para a 13ª Legislatura.

4 – Perfil dos candidatos: novatos, alta qualidade e reeleição

Tendo em vista o histórico de sucesso eleitoral dos candidatos à reeleição, é preciso mostrar quem foram os candidatos no pleito de 2010 e como foi feita a classificação do perfil de candidatos. Como já foi apontado, o trabalho seguirá o modelo de classificação proposto por Jacobson (1989). Acredita-se que a categorização dos candidatos entre os três perfis (novato, alta qualidade e reeleição) pode tornar a compreensão das eleições legislativas brasileiras mais nítida e rica em nuances. A seguir, demonstra-se a quantidade e o percentual de candidatos categorizados em cada perfil e quais foram os critérios utilizados para a sua classificação (tabela 3).

Candidatos novatos

A categoria de candidatos novatos é a maior de todas. Consideram-se como novatos todos aqueles que disputaram as eleições não sendo titulares de mandatos de deputado e, também, não apresentando as características necessárias para serem classificados como de alta qualidade. Sendo assim, os novatos são 413 (79%) no grupo de candidatos a deputado federal, e 731 (78%) no grupo de concorrentes a deputado estadual (tabela 3).

Candidatos de alta qualidade

A classificação de alta qualidade poderia ser desenvolvida a partir de muitos critérios: número de eleições disputadas, cargos eleitorais conquistados, cargos executivos ocupados, capacidade de arrecadação financeira, grupo (ou elite) político ao qual pertence, e assim por diante. Para o caso deste estudo, considera-se candidato de alta qualidade aquele que, nas quatro últimas eleições, teve alguma experiência política. Essa categoria busca diferenciar, no universo de candidatos, aqueles que apresentam desempenho eleitoral superior devido à experiência prévia. Sendo assim, considerou-se como de alta qualidade o candidato

que já havia sido prefeito, vereador, deputado estadual ou deputado federal (e não estava concorrendo à reeleição), em algum momento no período de 1996 até 2010 (um total de sete pleitos, dos quais quatro são nacionais – presidente, governador, senador, deputado federal, deputado estadual – e quatro municipais – prefeito e vereador). Classificaram-se também como de alta qualidade os candidatos que já haviam sido governadores ou senadores; para eles, não foi imposto período de referência para o exercício do mandato.

Indivíduos que ocuparam cargos relevantes no governo estadual foram considerados, também, candidatos de alta qualidade. Essa classificação segue a indicação de parte da literatura, ao apontar que os candidatos que ocuparam algum desses cargos poderiam beneficiar-se dele para obter vantagens eleitorais (AMES, 1999).[3]Porém, com relação a essa classificação, houve algumas dificuldades: não foi possível conseguir a lista de todos os integrantes dos ministérios federais e secretarias estaduais ao longo das últimas eleições (1996-2010). Sendo assim, foram classificados como de alta qualidade apenas os candidatos que exerceram o cargo de secretário de Estado entre os anos de 2003 e 2010, já que esses eram os únicos dados disponíveis.

Deve-se fazer uma ressalva em relação aos candidatos que já haviam sido vereadores. Em face do grande número de municípios mineiros (853), não foi possível verificar todos. Dessa forma, optou-se por trabalhar apenas com os municípios acima de 50.000 eleitores, um total de 51 municípios. Acredita-se que esse recorte não prejudique as análises, pois dificilmente a base eleitoral de um vereador em município abaixo desse limite teria relevância significativa para o candidato ser considerado como

3 Seria relevante acrescentar à categoria "candidatos de alta qualidade" aqueles que exerceram cargos de segundo escalão na burocracia estatal e, também, candidatos que foram secretários de governo em prefeituras de grandes cidades, pois esses candidatos também poderiam utilizar-se do cargo para se promoverem e alcançarem melhores retornos eleitorais. Mas esses não são dados que estão disponíveis nos *sites* do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados.

de alta qualidade.[4] Dessa maneira, de acordo com os parâmetros propostos, nas eleições para a Câmara dos Deputados, 65 (12%) dos candidatos foram classificados como de alta qualidade, enquanto, nas eleições para a ALMG, esse número foi de 142 (15%) (tabela 3).

Candidatos à reeleição

Foram considerados candidatos à reeleição aqueles que, ao final da legislatura de 2007-2011, estavam exercendo o mandato de deputado federal ou estadual e, nas eleições de 2010, optaram por disputar novamente as eleições para o mesmo cargo. Como o objetivo é encontrar diferenças entre os candidatos que exerceram o mandato legislativo e os que não o exerceram, foram necessárias algumas correções na classificação. Durante o período legislativo de quatro anos, alguns deputados podem exercer o mandato por menor tempo, uma vez que podem ser convidados para assumir algum cargo na burocracia estadual ou federal ou vencer eleições municipais e, assim, licenciarem-se ou abandonarem o seu mandato, fazendo com que os seus suplentes o assumam. Optou-se por considerar como candidatos à reeleição aqueles que exerciam o mandato durante o período eleitoral, pois, em geral, são eles que exerceram o mandato por mais tempo. Como algumas vezes as classificações podem não refletir a realidade dos fatos, verificou-se, caso a caso, o histórico dos deputados, buscando a existência de alguma disparidade. Assim, nas eleições de 2010, 45 (9%) candidatos tentaram a reeleição para deputado federal e 65 (7%) para deputado estadual (tabela 3). Esse será o universo de candidatos à reeleição.

4 Um ponto relevante para delimitar a classificação de vereadores em cidades com até 50.000 mil eleitores foi o surgimento de candidatos com baixa quantidade de votos na análise (menos de mil votos). Se continuássemos a classificação para cidades com eleitorado menor, isso ocorreria com frequência muita alta e poderia prejudicar o conceito que queríamos desenvolver sobre os candidatos de alta qualidade.

Tabela 3 – Classificação do perfil dos candidatos nas eleições para deputado federal e estadual, em Minas Gerais, no ano de 2010

	Federal		Estadual	
	Casos	%	Casos	%
Novato	413	79%	731	78%
Alta qualidade	65	12%	142	15%
Reeleição	45	9%	65	7%
Total	**523**	**100%**	**938**	**100%**

Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

Construção dos bancos de dados

A classificação dos candidatos a deputado federal e estadual, em Minas Gerais, em três categorias (novato, alta qualidade e reeleição), denominada "perfil dos candidatos", será a principal variável deste artigo. Nas sessões seguintes, será verificado como esses perfis de candidatos possuem desempenho eleitoral diferenciado entre si. Todos os dados utilizados são oriundos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), e estavam disponíveis *on-line* nos *sites* dos órgãos entre os meses de dezembro de 2011 e fevereiro de 2012.

A força eleitoral de cada perfil

O primeiro passo foi verificar qual o total de votos nominais obtidos pelo conjunto de candidatos novatos, de alta qualidade e reeleição. No total de votos nominais de cada perfil de candidato, os que estavam concorrendo à reeleição como deputado federal obtiveram 50,64% de todos os votos nominais da eleição (4.819.251 votos). Nas eleições para deputado estadual, os candidatos à reeleição obtiveram 45,05% do total de votos (4.129.027 votos). De uma forma direta, esse é um primeiro

indicador da força dos candidatos à reeleição nas eleições legislativas brasileiras. Em um universo de 523 candidatos a deputado federal, os candidatos à reeleição, que eram apenas 45, ou seja, 9% do conjunto de candidatos, obtiveram metade do total de votos (50,64%). Com relação aos deputados estaduais, os candidatos à reeleição, que eram 65 (7% dos 938 candidatos), obtiveram 45,05% do conjunto de votos da eleição (tabela 4). Tais dados confirmam a primeira hipótese: os candidatos à reeleição têm desempenho bastante superior ao dos outros candidatos.

Tabela 4 – Total de votos nominais obtidos por perfil de candidato nas eleições legislativas para deputado federal e estadual em Minas Gerais, em 2010

Federal		Novatos	Alta qualidade	Reeleição	Geral
	Votos nominais	1.979.363	2.717.170	4.819.251	9.515.784
	% dos votos	20,80%	28,55%	50,64%	100,00%
	Nº de candidatos por perfil	413	65	45	523

Estadual		Novatos	Alta qualidade	Reeleição	Geral
	Votos nominais	2.392.575	2.644.826	4.129.027	9.166.428
	% dos votos	26,10%	28,85%	45,05%	100,00%
	Nº de candidatos por perfil	731	142	65	938

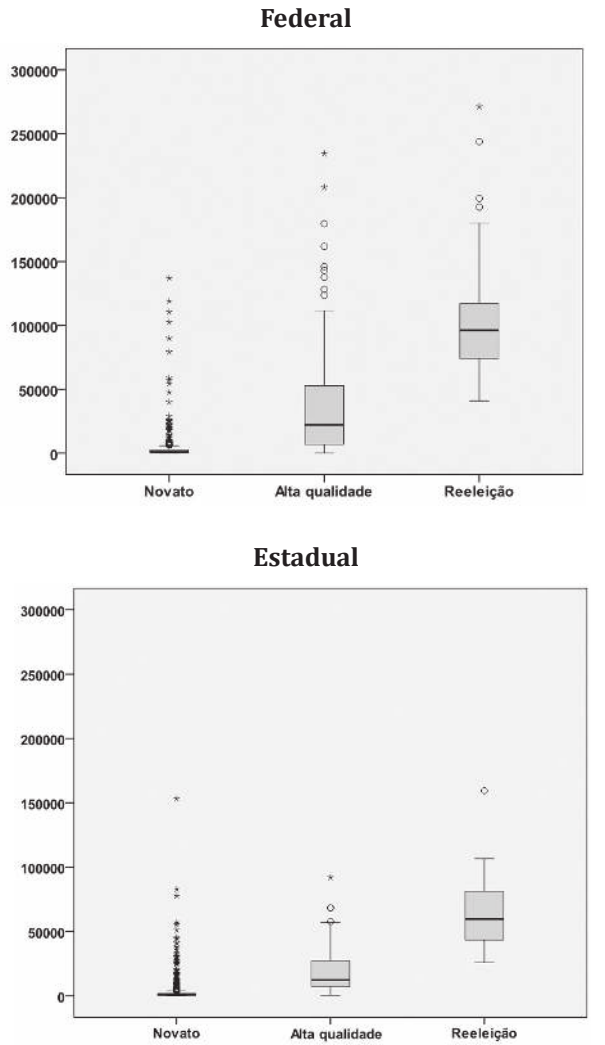
Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

Alguns dados descritivos sobre a votação nominal obtida por cada perfil analisado permitem explicitar melhor a diferença entre os candidatos[5]. Enquanto os candidatos à reeleição atingiram uma mediana de 96.309 votos na eleição federal e de 59.739 votos na eleição estadual, a mediana dos candidatos de alta qualidade ficou em 22.201 votos nas eleições para deputado federal e em 12.327 na eleição para deputado estadual. Os candidatos novatos obtiveram, na eleição para deputado federal, mediana de 1.614 votos e, na eleição para deputado estadual, de 1.087 votos (figura 1). Esses dados vão na direção da segunda hipótese: os candidatos que já possuem bases eleitorais consolidadas, chamados nessa pesquisa de candidatos de alta qualidade, apresentam desempenho superior aos novatos.

Vale destacar que a alta mediana dos candidatos à reeleição demonstra que todos os candidatos do grupo são competitivos, o que também pode ser visto pela votação mínima e máxima do grupo (figura 1), que comprova, ainda, a grande diferença entre a votação alcançada pelos candidatos à reeleição e a votação obtida pelos seus concorrentes. O mesmo não acontece com os outros dois perfis. Ainda assim, é importante notar como o desempenho dos candidatos de alta qualidade foi superior ao dos candidatos novatos, fato que demonstra que a classificação de perfis possui validade analítica. Os dados deixam evidente que os candidatos de alta qualidade podem ser considerados uma categoria intermediária entre os novatos e os candidatos à reeleição, exatamente como apresentado na segunda hipótese do trabalho.

5 Em face da alta dispersão dos votos em cada perfil, que pode ser notada pelos altos desvios-padrão apresentados, é recomendável atentar mais para a mediana do que para a média dos resultados. A mediana é o ponto médio da distribuição: metade dos votos obtidos pelo perfil estão abaixo da mediana e metade estão acima. Para melhor compreensão das diferenças entre as medianas, optou-se por apresentar os resultados a partir de gráficos de *boxplot*.

Figura 1 – *Boxplot* sobre a votação nominal dos perfis de candidatos nas eleições legislativas para deputado federal e estadual em MG, em 2010



Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

O conjunto de votos obtidos pelos perfis de candidatos, apesar de útil para apresentar o desempenho eleitoral, não é suficiente para demonstrar o resultado final das eleições, pois esse resultado depende do número de cadeiras que o partido ou a coligação terá a partir do quociente eleitoral. Sendo assim, é necessário verificar também o número de vitórias eleitorais de cada perfil nas eleições. Com isso, nas eleições federais, foram eleitos 1,45% dos candidatos novatos, 20% dos candidatos de alta qualidade e 75,56% dos candidatos à reeleição. Nas eleições estaduais, obtiveram vitória nas urnas 1,37% dos novatos, 11,97% dos candidatos de alta qualidade e 76,92% dos candidatos à reeleição (tabela 5).

Na análise do percentual de vitórias de cada perfil, os candidatos à reeleição mostram-se novamente muito mais competitivos, com percentuais de eleição acima de 75%, em ambos os pleitos. Por outro lado, 20% dos candidatos de alta qualidade são bem sucedidos na eleição para deputado federal e 12% na eleição para deputado estadual (Tabela 5). O mais importante dessa análise é o baixo desempenho dos candidatos novatos. Mesmo sendo esse o grupo que contempla a grande maioria dos candidatos, cerca de 80% de todos os concorrentes (tanto na eleição federal quanto na estadual), os percentuais de vitórias do grupo são extremamente baixos, apenas 1,45% (6 candidatos) dos candidatos foram eleitos na eleição para deputado federal e apenas 1,37% (10 candidatos) na eleição estadual (tabela 5). Portanto, os resultados apresentados aqui estão de acordo com a terceira hipótese: a de que o desempenho dos candidatos novatos é baixo, sendo eles o perfil com pior desempenho eleitoral relativo.

Tabela 5 – Percentual de candidatos eleitos, por perfil, nas eleições legislativas para deputado federal e estadual, em Minas Gerais, em 2010

			Eleito	Não eleito	Total
Federal	Novato	Casos	6	407	413
		%	1,45%	98,55%	100,00%
	Alta qualidade	Casos	13	52	65
		%	20,00%	80,00%	100,00%
	Reeleição	Casos	34	11	45
		%	75,56%	24,44%	100,00%
	Total	Casos	53	470	523
		%	10,13%	89,87%	100,00%

			Eleito	Não eleito	Total
Estadual	Novato	Casos	10	721	731
		%	1,37%	98,63%	100,00%
	Alta qualidade	Casos	17	125	142
		%	11,97%	88,03%	100,00%
	Reeleição	Casos	50	15	65
		%	76,92%	23,08%	100,00%
	Total	Casos	77	861	938
		%	8,21%	91,79%	100,00%

Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

A fragilidade dos candidatos novatos é, mais uma vez, reforçada quando se analisa individualmente as características dos eleitos pelo grupo (quadro 1). Nota-se que eles são grandes empresários, grandes agricultores, parentes ou assessores de políticos famosos e celebridades religiosas ou esportivas. Ou seja, apesar de, na categoria proposta por este artigo, eles serem considerados como novatos, os eleitos possuem outros atributos que os diferenciam dentro do próprio grupo, o que os torna candidatos mais competitivos do que o padrão médio do grupo. Assim, o desempenho eleitoral dos "novatos" é

bastante diferente dos demais candidatos de seu grupo, aproximando-se do desempenho dos candidatos à reeleição e de alta qualidade.

Quadro 1 – Perfil biográfico dos candidatos novatos que foram eleitos para a Câmara Federal e a ALMG, em 2010

Eleição	Candidato	Partido	Profissão	Perfil biográfico
Federal	RENZO BRAZ	PP	Administrador de empresas	Diretor administrativo-financeiro da Rodoviário Líder Ltda
Federal	BERNARDO SANTANA	PR	Advogado e produtor rural	Presidente da Associação Mineira de Silvicultura
Federal	GABRIEL GUIMARÃES	PT	Advogado	Filho do ex-deputado federal Virgílio Guimarães
Federal	DIEGO ANDRADE	PR	Administrador de empresas	Diretor da Copasa e sobrinho do senador Clésio Andrade
Federal	ZÉ SILVA	PDT	Agricultor, agrônomo e extensionista rural	Presidente da Emater
Federal	DR. GRILO	PSL	Advogado	Advogado da Igreja Internacional da Graça
Estadual	HÉLIO GOMES	PSL	Empresário	Proprietário do Grupo Hélio Gomes – o grupo é formado por uma rede de postos de combustíveis localizados na Bahia e em MG
Estadual	GUSTAVO PERRELLA	PDT	Empresário e administrador de empresas	Filho do senador Zezé Perrella (ex-presidente do Cruzeiro Esporte Clube, deputado federal e deputado estadual)

Eleição	Candidato	Partido	Profissão	Perfil biográfico
Estadual	FÁBIO CHEREM	PSL	Engenheiro civil	Fundador e proprietário da construtora Cherem Ltda, que atua em diversos estados, sobretudo em Minas Gerais
Estadual	CELINHO DO SINTTROCEL	PCdoB	Escriturário	Presidente licenciado do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Coronel Fabriciano (Sinttrocel), ficou como primeiro suplente do PDT para a legislatura anterior (16ª)
Estadual	LUIZ HENRIQUE	PSDB	Cirurgião-dentista	Marido da deputada estadual Elbe Brandão, assessor da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e Norte de Minas
Estadual	NEILANDO PIMENTA	PHS	Advogado	Fundador da Unipac de Teófilo Otoni, secretário municipal de Ação Social da Prefeitura de Teófilo Otoni
Estadual	CÁSSIO SOARES	PRTB	Economista	Subsecretário deEstado da Defesa Social na área de inovação e logística
Estadual	TADEUZINHO	PMDB	Estudante de Direito	Filho do prefeito de Montes Claros Luiz Tadeu Leite (deputado federal e deputado estadual)
Estadual	ULYSSES GOMES	PT	Gestor e administrador público	Presidente do PT de Itajubá, chefe de gabinete do deputado federal Odair Cunha, vereador em Itajubá (assumiu como suplente, por isso não foi considerado como de alta qualidade)
Estadual	MARQUES	PTB	Jogador profissional de futebol	Jogador profissional do Clube Atlético Mineiro

Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

A dinâmica das disputas dentro dos municípios

Até o momento, mostrou-se o desempenho eleitoral dos perfis de candidatos em relação ao conjunto de votos obtidos em todo o Estado e ao número de candidatos eleitos e não eleitos em cada perfil. O que ainda não foi mostrado é como se dá a distribuição da força dos perfis de candidatos nos municípios mineiros e qual é a dinâmica por trás da disputa, ou seja, como os perfis se enfrentaram em cada município.

Para operacionalizar essa análise, os dados são trabalhados de modo a identificar qual perfil de candidato aparece entre os três mais votados, em cada município. Assim, pode-se verificar em quantos municípios os candidatos de cada perfil foram mais votados e quais foram os perfis que mais ameaçaram a dominância do candidato mais votado. É importante destacar que o uso dessa análise é ilustrativo e apenas aponta indicativos sobre as disputas ocorridas dentro dos municípios. Afinal, a dinâmica das eleições representativas brasileiras não considera os municípios como distritos eleitorais, mas, sim, o estado como um todo. Portanto, os candidatos podem ser votados em todos os municípios dos estados.

Os candidatos à reeleição foram os mais votados em 72,8% dos 853 municípios mineiros, no pleito para deputado federal, e em 73,74% dos municípios, nas eleições para a legislatura estadual. À medida que descemos as posições, o número de candidatos à reeleição diminui, mas continua apresentando forte presença entre as três primeiras posições. Isso mostra que os candidatos à reeleição estão, na maioria dos municípios, entre os mais votados. Mais uma vez, os candidatos de alta qualidade mostram-se superiores aos novatos: eles foram os mais votados em 17,94% dos municípios na eleição federal e em 14,65% na eleição estadual (tabela 6).

Tabela 6 – Perfil dos candidatos mais votados nos municípios, nas eleições para deputado federal e estadual, em MG, em 2010 (até a 3ª posição)

Federal					
Posição		Novato	Alta qualidade	Reeleição	Total
1	Casos	79	153	621	853
	%	9,26%	17,94%	72,80%	100,00%
2	Casos	136	198	519	853
	%	15,94%	23,21%	60,84%	100,00%
3	Casos	177	213	463	853
	%	20,75%	24,97%	54,28%	100,00%

Estadual					
Posição		Novato	Alta qualidade	Reeleição	Total
1	Casos	99	125	629	853
	%	11,61%	14,65%	73,74%	100,00%
2	Casos	185	159	509	853
	%	21,69%	18,64%	59,67%	100,00%
3	Casos	232	207	414	853
	%	27,20%	24,27%	48,53%	100,00%

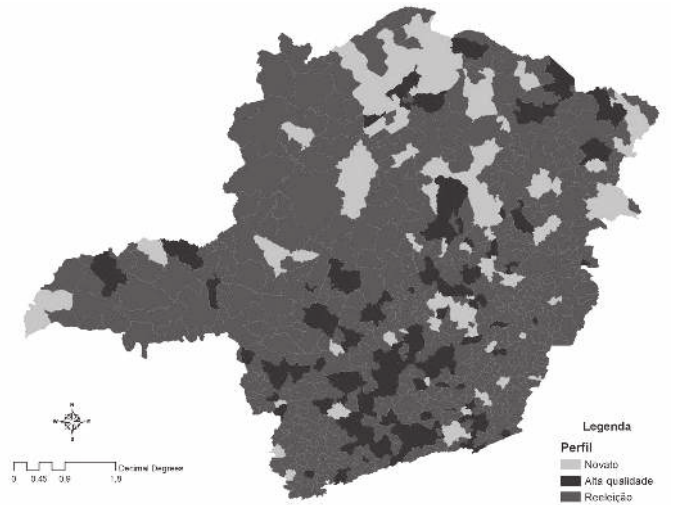
Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

A análise por mapas permite melhor visualização da distribuição territorial da força relativa de cada perfil (figuras 2 e 3). Os mapas também apresentam alguns possíveis padrões regionais, como uma melhora no desempenho dos candidatos de alta qualidade na região Sul do Estado[6], tanto na eleição para deputado estadual quanto para federal. Pode-se notar também um provável melhor

6 A região Sul do Estado de Minas Gerais é considerada uma região mais rica e com maiores índices de desenvolvimento humano.

desempenho dos candidatos novatos, na eleição para deputado federal, na região Norte do Estado[7]. Para melhor compreensão de possíveis padrões geográficos no desempenho dos perfis de candidatos, seriam necessárias outras análises que fogem do escopo deste artigo. Para o momento, os mapas visam a demonstrar como os candidatos à reeleição possuem forte predominância regional, mesmo sendo o perfil com menor número de candidatos. Isso significa que os poucos candidatos à reeleição conseguem apresentar-se como os principais concorrentes em praticamente toda a dimensão territorial do Estado (figuras 2 e 3).

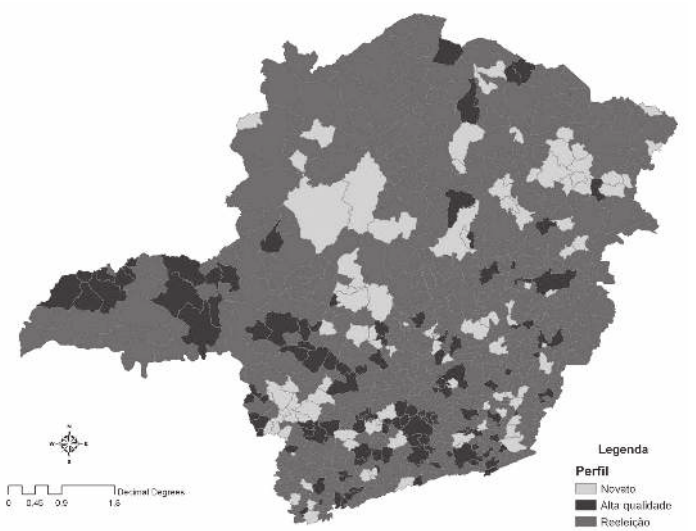
Figura 2 – Perfil do candidato mais votado em cada município, nas eleições para deputado federal, em MG, em 2010



Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

7 A região Norte do Estado de Minas Gerais é considerada uma região mais pobre e com menores índices de desenvolvimento humano. Acredita-se que existam hipóteses explicativas sobre a força de determinado perfil em diferentes regiões, tendo, como ponto de partida, o grau de desenvolvimento e o tamanho dos municípios como variáveis explicativas para o sucesso eleitoral dos perfis – mas tal discussão extrapola a capacidade deste artigo ficando, então, para possíveis estudos futuros.

Figura 3 – Perfil do candidato mais votado, em cada município, nas eleições para deputado estadual, em MG, em 2010



Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

Primeiro colocado X segundo colocado

Os exercícios anteriores revelaram que os candidatos à reeleição foram os mais votados em mais de 70% dos municípios mineiros, nas eleições federais e estaduais. Tais dados comprovam, mais uma vez, que eles possuem força e presença eleitoral em todo o Estado. De certa maneira, esses resultados já eram esperados, pois, ao longo deste trabalho, tem sido apresentada a desproporcionalidade da força desses candidatos. O que ainda não foi mostrado – e que será explorado agora – é qual é a dinâmica de disputa que está escondida por trás da dominância eleitoral dos candidatos à reeleição. Para isso, demonstrar-se-á como se deu a principal disputa dentro dos municípios, verificando qual foi o perfil do segundo colocado, que, provavelmente, foi quem

mais retirou votos do primeiro. Essa análise pode apontar quais seriam os principais desafiantes dos candidatos à reeleição.[8] Para efetuar essa tarefa, foi realizada uma comparação entre o perfil do candidato mais votado, no município, e o perfil do segundo candidato mais votado.

Como resultado, temos que, em 44% dos municípios na eleição federal e em 45% deles na eleição estadual, o primeiro e o segundo mais votados foram candidatos à reeleição (tabela 7). Portanto, em quase metade dos municípios mineiros, a principal disputa eleitoral se deu entre dois candidatos à reeleição. Essa disputa significa que um candidato à reeleição, provavelmente, não permitiu que outro candidato à reeleição obtivesse predomínio eleitoral no município. Esse compartilhamento dos redutos eleitorais pode ser um dos fatores que contribuíram para que candidatos à reeleição apresentassem algumas derrotas eleitorais, pois eles disputaram o pleito contra outros candidatos à reeleição[9]. Destaca-se, também, que em 89% dos municípios, na eleição para deputado federal, e 88%, na disputa para estadual, os candidatos à reeleição figuraram ou em primeiro ou em segundo lugar entre os mais votados do município (tabela 7).

8 O exercício realizado é meramente ilustrativo, serve apenas para possíveis inferências sobre os cenários de disputa nas eleições legislativas brasileiras. Como os municípios não são a unidade distrital das eleições e grande número de candidatos obtém votação em vários municípios, a proposta analítica apresenta apenas um cenário minimalista da disputa eleitoral no município. Mesmo assim, acredita-se que ela traz novidades para os estudos legislativos.

9 Podem existir também outras disputas entre candidatos à reeleição. Por exemplo: candidatos que têm votação dispersa (votos em diferentes municípios) e buscam eleitores por afinidades com determinada causa, movimento social, perfil, etc. Eles também podem disputar votos entre si, e, assim, um candidato pode prejudicar o outro.

Tabela 7 – Perfil do candidato mais votado X perfil do segundo candidato mais votado, nos municípios de Minas Gerais, em 2010

Perfil do mais votado e do segundo mais votado			Federal		Estadual	
Mais votado		**Segundo mais votado**	**Casos**	**%**	**Casos**	**%**
Reeleição	X	Reeleição	378	44%	383	45%
Reeleição	X	Alta qualidade	139	16%	106	12%
Reeleição	X	Novato	104	12%	140	16%
Alta qualidade	X	Alta qualidade	40	5%	37	4%
Alta qualidade	X	Novato	18	2%	24	3%
Alta qualidade	X	Reeleição	95	11%	64	8%
Novato	X	Novato	14	2%	21	3%
Novato	X	Alta qualidade	19	2%	16	2%
Novato	X	Reeleição	46	6%	62	7%
		Total	**853**	**100%**	**853**	**100%**

Fonte: Elaboração do autor. Os dados foram compilados a partir de informações do TSE, da ALMG e da Câmara dos Deputados

Neste artigo, mostrou-se o quanto os candidatos à reeleição são superiores aos outros candidatos. No cenário analítico proposto, voltado para comparação entre os perfis de candidatos, não há dúvidas de que a diferença entre eles apontou desequilíbrio eleitoral em favor dos candidatos à reeleição.

Assim, entende-se que o grau de competitividade das eleições é baixo, pois um perfil domina praticamente toda a disputa eleitoral. Por outro lado, os dados apresentados na tabela 7 trazem outra perspectiva sobre a competitividade das eleições legislativas brasileiras. Apesar de os resultados reafirmarem o poder eleitoral dos candidatos à reeleição – que são os primeiros ou segundos colocados em praticamente 90% dos municípios (tabela 7) – o fato de travarem disputas entre eles mesmos (reeleição *versus* reeleição), em quase metade dos municípios, sinaliza uma forte competição eleitoral entre candidatos à reeleição. Essa competição, em parte, torna a disputa eleitoral mais acirrada, ou seja, faz com que as eleições sejam mais competitivas entre eles.

Vale destacar, como apresentado na discussão teórica deste trabalho, que, no cenário distrital norte-americano – onde as eleições legislativas são realizadas a partir de fórmula majoritária, com a vitória de um candidato por distrito –, os candidatos à reeleição não disputam votos entre si. A fórmula eleitoral, bem como o desenho dos distritos, faz com que cada incumbente tenha como concorrente apenas candidatos que não são deputados, ou seja, que não usufruem dos benefícios proporcionados pelo mandato legislativo. No caso do Brasil, onde o desenho institucional permite que cada candidato concorra contra todos os outros candidatos, o cenário torna-se mais difícil para o candidato à reeleição. Afinal, como mostrado na tabela 7, aqui o desafiante, em cerca de metade dos municípios, é também incumbente, o que aumenta o grau de incerteza sobre a carreira política ou, visto de outro modo, aumenta o grau de competitividade nas eleições.

Apesar de os resultados desta pesquisa serem referentes apenas a um determinado período eleitoral (2010), em um único estado (MG), a semelhança entre o desempenho dos candidatos de um mesmo perfil, nas eleições para deputado federal e para deputado estadual, parece demonstrar um padrão no tamanho da força eleitoral de cada perfil. Estudos futuros mostrarão se os indicativos ora apresentados são realmente um padrão de comportamento ou apenas um fato isolado.

5 – Considerações finais

As análises desenvolvidas neste artigo mostram que a adaptação da classificação de perfis de candidatos proposta por Jacobson (1989) pode ser útil para compreender o desempenho eleitoral dos candidatos nas eleições legislativas brasileiras. O conjunto de resultados comportou-se como esperado: os candidatos à reeleição obtiveram desempenho superior aos de alta qualidade, que, por sua vez, foram mais votados que os novatos. Isso mostra que, nas eleições legislativas, a experiência política prévia dos candidatos traz vantagens significativas para o seu desempenho. Ou seja, os candidatos que já possuem capital político apresentam desempenho superior àqueles que ainda não possuem tal experiência.

As estatísticas descritivas, bem como as análises da posição eleitoral em cada município, mostram quanto o desempenho dos candidatos novatos é frágil em relação ao dos candidatos à reeleição e de alta qualidade. Mesmo sendo o perfil que mais possui candidatos (praticamente 80% deles), tanto na disputa federal como na estadual, sua força eleitoral é muito fraca em comparação com os dois outros perfis. Deve-se destacar que alguns candidatos novatos apresentam desempenho superior à média do grupo e, até mesmo, são eleitos. Porém, isso não é suficiente para que eles alterem o desempenho médio do grupo.

Pode-se dizer que os resultados apresentados apontaram indícios nas direções esperadas pelas três hipóteses propostas. Os candidatos à reeleição apresentaram-se como o perfil eleitoralmente mais forte e consistente, o que corrobora para a confirmação da primeira hipótese. Já os candidatos de alta qualidade, em praticamente todas as análises, estão em posição intermediária, mais fortes que os candidatos novatos e mais fracos do que os candidatos à reeleição, como esperado pela segunda hipótese. Como sugerido pela terceira hipótese, os candidatos novatos são o perfil mais frágil, pois apresentaram fraco desempenho eleitoral em quase todos os cenários analíticos propostos.

Pelos dados, percebe-se que, apesar do grande conjunto de candidatos em disputa para pequeno número de cadeiras disponíveis (523

candidatos para 53 cadeiras nas eleições federais e 938 candidatos para 77 cadeiras nas estaduais), o total de candidatos com desempenho eleitoral relevante é bastante reduzido. Pode-se afirmar que as eleições legislativas são realmente disputadas por menos da metade dos candidatos e, também, que a maioria dos concorrentes são meros figurantes em um espetáculo eleitoral de grandes proporções.

Os resultados aqui apresentados também jogam luz sobre dois grandes debates normativos da ciência política: os padrões de igualdade competitiva em eleições democráticas (DAHL, 2005) e a institucionalização das casas legislativas (POLSBY, 1968). Apesar de esses dois debates teóricos estarem em arenas distintas, de certa maneira, eles dialogam entre si. Com relação à competitividade nas eleições legislativas, os dados apresentados foram bastante contundentes ao demonstrarem que, quando a análise é realizada com o foco na disputa entre candidatos à reeleição e desafiantes – no caso brasileiro –, não há dúvida sobre a predominância eleitoral imposta pelos candidatos à reeleição. Por outro lado, a constante disputa entre candidatos à reeleição *versus* candidatos à reeleição, proporcionada pelo conjunto de regras eleitorais adotadas no Brasil, pode ser um fator que aumenta o grau de competitividade nas eleições e, consequentemente, contribui para derrotas de determinados candidatos à reeleição. Na perspectiva levantada por POLSBY (1968), esse seria um ponto negativo no sistema eleitoral brasileiro, pois, para ele, um dos indicadores do grau de institucionalização das casas legislativas seria a capacidade de elas manterem uma composição estável. Para isso, elas desenvolveriam barreiras para a entrada de novos membros e incentivos para a permanência de antigos membros. Como a disputa entre candidatos à reeleição pode aumentar a probabilidade de derrota de um deles, o sistema eleitoral brasileiro dificultaria a institucionalização de suas casas legislativas.

Em momento de grande clamor por reformas políticas, este trabalho pretende trazer um elemento a mais para o debate: o grau de competitividade existente nas eleições legislativas. Acredita-se que tal tema deve ser mais bem discutido, pois, como apresentado na introdução do trabalho, uma das principais vantagens do sistema eleitoral proporcional de lista aberta seria a sua abertura

democrática, permitindo que diferentes perfis de candidatos disputem as eleições. Os dados apresentados aqui mostram que esse sistema eleitoral não é tão aberto quanto parece, pois apenas uma pequena parcela dos candidatos apresenta desempenho eleitoral satisfatório. Com essa constatação, entende-se que é necessário pesquisa mais profunda sobre as causas que explicam o desempenho de cada perfil. Porém, isso é assunto para trabalhos futuros. Acredita-se que o dimensionamento da força eleitoral apresentado aqui já foi um importante primeiro passo para o debate.

6 – Referências bibliográficas

ABRAMOWITZ , Alan I.; ALEXANDER, Brad; GUNNING, Matthew. Incumbency, Redistricting, and the Decline of Competition in U.S. House Elections. **The Journal of Politics**, vol. 68, n. 1 (Feb., 2006), pp. 75-88.

AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, vol. 39, n. 2 (May, 1995), pp. 406-433.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CAREY, John M. et al. Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections. **The Journal of Politics,** vol. 62, n. 3 (Aug., 2000), pp. 671-700.

CARSON, Jamie L.; ENGSTROM, Erik J., ROBERTS, Jason M. Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress. **The American Political Science Review**, vol. 101, n. 2 (May, 2007), pp. 289-301.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases**. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COX, Gary W; KATZ, Jonathan N. Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow? **American Journal of Political Science**, vol. 40, n. 2 (May, 1996), pp. 478-497.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**: Tradução Celso Mauro Paciornik – 1.ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos;9).

FIORINA, Morris P. **Congress Keystone of the Washington Establishment**. Yale University Press, 1977.

JACOBSON, Gary C. Strategic Politicians and the dynamics of U.S. House elections, 1946-86. **American Political Science Review,** vol. 83, n. 3, september 1989.

JACOBSON, Gary. **The politics of congressional elections**. Harper Collins Publishers, 1992.

KREHBIEL, Keith; WRIGHT, John R. The Incumbency Effect in Congressional Elections: A Test of Two Explanations. **American Journal of Political Science**, vol. 27, n. 1 (Feb., 1983), pp. 140-157.

MAYHEW, David R. **Congress: The electoral connection**. Yale University, 1974.

NICOLAU, Jairo (2007). O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, JAIRO e POWER, TIMOYHY (org). **Instituições representativas no Brasil.** Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 97-123.

PEREIRA , Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados,** vol. 44 n. 2, Rio de Janeiro, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4 (108), pp. 664-683, out./dez.-2007.

POLSBY, Nelson. (1968). The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, vol. 62, n. 1, pp. 47-60.

SAMUELS, David. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. **The Journal of Politics**, vol. 63, n. 2 (May, 2001), pp. 569-584.

SILVA Júnior, J. A. Vença se for capaz – reeleição parlamentar, distritos eleitorais e partidos no Brasil. 2013. 203f. **Tese (Doutorado)**. Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2013.



Organização e realização da campanha *Assine + Saúde* na Assembleia Legislativa de Minas Gerais: aspectos técnicos e políticos

Bráulio Quirino Siffert
Especialista em Gestão Pública (Fundação João Pinheiro)
Bacharel em Comunicação Social (UFMG)

Simone Cristina Dufloth
Doutora em Ciência da Informação (UFMG)

Resumo: De abril de 2012 a agosto de 2013, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), com o apoio de várias outras entidades, realizou a campanha *Assine + Saúde*. A iniciativa integrou o movimento nacional Saúde + 10, recolheu milhões de assinaturas e conseguiu encaminhar ao Congresso um projeto de lei de iniciativa popular para garantir que a União se comprometa a investir 10% de sua receita bruta anual em ações e serviços de saúde pública. Este artigo analisa os principais aspectos da organização e do encaminhamento da campanha pela ALMG e conclui que, apesar de ter sido generalista, de ter envolvido certas contradições e de não ter alcançado prontamente a aprovação do projeto de lei, a iniciativa provocou grande mobilização e envolvimento da Assembleia e refletiu o interesse coletivo de poder contar com uma saúde pública com mais estrutura, qualidade e eficiência.

Palavras-chave: Ação legislativa. Comunicação legislativa. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Assine + Saúde*. Saúde pública.

***Abstract*:** *From April 2012 to August 2013, the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG), with support of many other organizations, held the "Subscribe + Health" campaign, which, integrated with the national movement "Health + 10", collected millions of signatures and put forward a law project from popular initiative in attempt to ensure that the Federal Government will commit to annually invest 10% of its gross revenue on shares and public health services. The present*

work develops the analysis of the main organizing and implementing aspects of the campaign "Subscribe + Health", sponsored by the department of corporate communication of the ALMG, and has found that the "Subscribe + Health" campaign included mass mobilization and involvement of the ALMG, and, despite being too generalist, (besides presenting some contradictions and delays for the approval of the Bill), reflected the collective interest of a public health system with significantly more structure, quality and efficiency.

Keywords: *Legislative action. Legislative communication. Legislative Assembly of Minas Gerais. Subscribe + Health. Public Health.*

1 – Introdução

A saúde pública é um dos problemas mais graves e de mais difícil solução do Brasil. Assim, a discussão e a apresentação de propostas para a possível melhoria do setor são papéis fundamentais das instituições políticas. Para ampliar o debate sobre esse tema e lutar por mais recursos para a área, várias entidades, sob a liderança do Conselho Nacional de Saúde, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), lançaram, em 2012, o *Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública – Saúde + 10*. A meta era recolher assinaturas para apresentar à Câmara dos Deputados um projeto de lei de iniciativa popular que obrigasse a União a investir pelo menos 10% de sua receita bruta em ações e serviços de saúde.

Em Minas Gerais, a campanha recebeu o nome de *Assine + Saúde* e contou com a liderança da ALMG e a participação de dezenas de instituições, como a Associação Médica de Minas Gerais (AMMG), a Associação Mineira de Municípios (AMM) e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg). O Estado contribuiu com mais de 615 mil assinaturas, que, somadas às recolhidas em todo o País, contabilizaram 2,2 milhões de adesões. Elas foram encaminhadas ao Congresso Nacional, e o projeto de lei foi protocolado. Porém, a matéria está praticamente parada na Câmara dos Deputados.

Um estudo de caso sobre tal movimento traz para a academia as discussões, os argumentos e as contradições dessa iniciativa, além de abrir o debate para várias outras questões correlatas às ações de uma instituição pública, como a comunicação pública, o jogo de interesses e articulações, os conflitos político-partidários, o pacto federativo, o papel dos Poderes, a participação popular na democracia, entre outras. Interessante notar que a campanha inverte a lógica tradicional da iniciativa popular: em vez de a população se mobilizar e, por conta própria, recolher as assinaturas e pressionar o Legislativo, é o Parlamento quem provoca e estimula a sociedade a proceder às assinaturas e a reivindicar um direito de que ela, pretensamente, está necessitada.

O estudo partiu da área de comunicação da ALMG, que foi uma das grandes responsáveis pela organização e divulgação da campanha. Além disso, a partir da comunicação, percebeu-se uma série de relações entre os possíveis interesses políticos dos deputados e o trabalho técnico dos servidores e gerentes da Assembleia. A comunicação no contexto do Poder Legislativo tem de fato a obrigação de trazer a público importantes debates e, quando for o caso, cobrar para que sejam tomadas ações com vistas à melhoria da qualidade de vida da população. A comunicação não pode ser mero retransmissor de atividades e interesses parlamentares, assim como o Legislativo não pode ser mero homologador das decisões do Executivo.

Este artigo tem o objetivo de analisar aspectos da organização, coordenação e realização da campanha *Assine + Saúde* no âmbito da ALMG, partindo sobretudo das ações e produções da comunicação institucional da Casa. Especificamente, o trabalho visou identificar os aspectos técnicos e políticos que impactaram na condução da campanha e analisar algumas questões inerentes ao movimento, como as articulações empreendidas, as contradições existentes e a situação da saúde pública brasileira. O trabalho procurou responder ao seguinte problema de pesquisa: como se deu a campanha *Assine + Saúde* e o envolvimento e as articulações dos corpos técnico e político da ALMG na sua condução?

Para tanto, o trabalho consistiu basicamente em um estudo de caso, com a utilização de pesquisas bibliográficas, contatos e entrevistas com deputados, servidores e gerentes da ALMG que participaram ativamente da campanha. Antes de tratar especificamente da iniciativa, o artigo descreve e discute a comunicação no Poder Legislativo e na ALMG.

2 – Estratégias de comunicação no Poder Legislativo

Em todas as organizações, estratégia e planejamento são conceitos fundamentais. Em comunicação e em movimentos de mobilização, objetos deste trabalho, é essencial que se desenvolvam estudos do ambiente, que se tenha visão de futuro e que se tracem metas, objetivos, recursos e processos de trabalho.

De um ponto de vista geral, são várias as definições de estratégia das organizações. Para Mintzberg e Quinn (2001, p. 20),

> estratégia é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e a sequência de ações de uma organização em um todo coerente. Uma estratégia bem formulada ajuda a ordenar e alocar os recursos de uma organização para uma postura singular e viável, com base em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças no ambiente antecipadas e providências contingentes realizadas por oponentes inteligentes.

Mintzberg e Quinn (2001, p. 26) lembram que muitas vezes a estratégia não é usada explicitamente, mas o reconhecimento explícito de suas cinco definições (cinco Ps) – plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva – é fundamental para "ajudar as pessoas a manobrar pensamentos através desse difícil campo".

Já para autores da área de comunicação organizacional, como Kunsch (2003), Grunig (2004) e Oliveira e Paula (2012), a comunicação deve não só fazer parte da estratégia e do planejamento mais geral da organização, mas também ser ela mesma estrategicamente pensada e utilizada. Para Kunsch (2003), a comunicação é fundamental para o posicionamento, o diálogo, os relacionamentos e a própria existência da organização.

Segundo a autora, a organização tem que superar a visão mecanicista da comunicação e assumir uma postura mais crítica e interpretativa, sobretudo porque a mensagem passada nem sempre é compreendida pelos receptores da forma como foi emitida ou da maneira como se supôs que seria recebida.

Nesse contexto, para se alcançar essa visão mais ampla e aberta, o planejamento estratégico é fundamental. Planejar pressupõe, em essência, estudar, elaborar, organizar, implementar, avaliar e mensurar determinadas ações com o objetivo de estabelecer resultados, sempre, é claro, com vistas ao futuro.

Assim, mesmo em ocasiões específicas, como a campanha em estudo, faz-se também necessário traçar estratégias e realizar um planejamento. Dessa forma, ficam minimizadas as chances de erro, de surpresas e de correria durante a realização da ação.

Um dos pressupostos mais importantes para se pensar o planejamento de uma organização é identificar os públicos e o relacionamento existente com cada um deles. Como sistema aberto, a organização deve dialogar e realizar compartilhamentos com seus públicos, com vistas a cultivar bons relacionamentos e a alcançar objetivos mutuamente satisfatórios. Qualquer atitude pressupõe a existência de outro ator, que, idealmente, tem que ser considerado, respeitado e ouvido (KUNSCH, 2003).

Se a comunicação dos Legislativos, por exemplo, for pensada tendo em vista apenas os públicos com os quais cada parlamento se relaciona diretamente – como imprensa, Poder Executivo, câmaras municipais, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, Poder Judiciário e cidadãos "engajados"–, a missão certamente não está sendo cumprida, apesar de esses atores terem uma importante "função no processo democrático" (MATOS, 1999, p. 4).

Pode-se, então, considerar que a comunicação de tais instituições tem que ser uma comunicação pública, no sentido atri-

buído por Matos (1999), ou seja, que procure a cidadania, o acesso à informação, o livre debate de ideias, a negociação, "que envolveria o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade" (p. 2). Neste trabalho, será compartilhada a visão de que o Legislativo pratica uma comunicação pública, no âmbito de ser um canal de cidadania, interesse público e negociação.

O Poder Legislativo, segundo Matos (1999), é um espaço democrático por excelência, no qual qualquer um pode participar ativamente das decisões e dos debates, ao contrário do que ocorre no Poder Executivo, onde as decisões, na maioria das vezes, são tomadas de modo unilateral, autocrático e privado. Nesse sentido, a comunicação do Legislativo tem que estar intimamente ligada à prática da cidadania[1], e acaba assumindo tanto a tarefa de divulgar as informações das discussões e processos do Parlamento quanto a de formar "atitudes cidadãs, participativas e conscientes" (p. 9). Não se trata mais, portanto, de promover as ações dos deputados, mas, sim, de convidar os públicos a participar, de ouvi-los, de muni-los de conteúdos de relevância pública e de facilitar o acesso a documentos públicos.

Dufloth *et al*. (2013) ressaltam que, particularmente, os portais de governo constituem um importante lugar de ampliação do acesso à informação e de transparência da gestão; e, no âmbito dos legislativos, o e-gov (entendido como uso de tecnologias de informação e comunicação para ampliar o acesso aos serviços governamentais) tem grande relevância para "prover informações, como a autoria de proposições, o histórico dos votos, as presenças e os pronunciamentos" (DUFLOTH *et al*., 2013, p. 17

1 Barros e Bernardes (2011) ressaltam que é possível inferir de Matos (1999) que "a divulgação dos atos do Poder Executivo está próxima da comunicação política, enquanto a divulgação dos assuntos do Legislativo aproxima-se da comunicação pública" (BARROS e BERNARDES, 2011, p. 10).

3 – Áreas e canais de comunicação da ALMG

Como este trabalho partiu da comunicação institucional para coletar os dados e analisar a campanha *Assine + Saúde*, fez-se necessário, anteriormente, realizar estudo e descrição de quais são as áreas da comunicação da Assembleia e do que elas desempenharam durante a campanha.

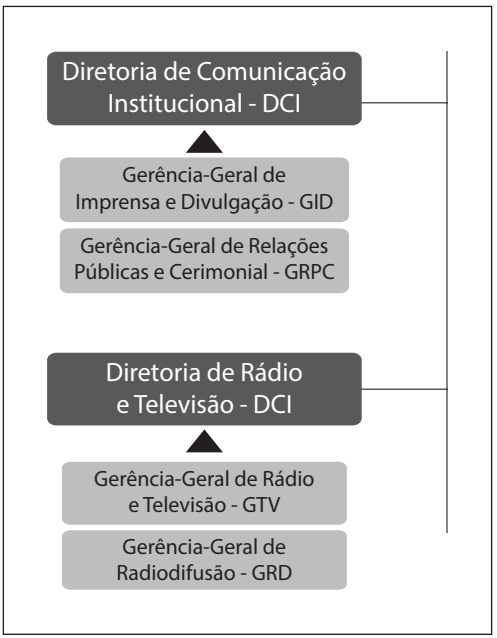
Em um estudo sobre a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1993 e 2006, Fialho e Fuks (2009) ressaltam que houve um grande esforço da instituição, a partir da década de 1990, no sentido de aproximar-se da sociedade e de conferir maior visibilidade pública às ações do Parlamento mineiro. Segundo os autores, têm origem, nessa época, os ciclos de debates, as audiências públicas regionais, os seminários legislativos e os fóruns técnicos. Anastasia (1998, p. 42) também ressaltou que, desde os anos 1980, a ALMG promoveu "uma mudança institucional que tem afetado as relações entre os cidadãos e seus representantes e ampliado os graus de *responsiveness* e *accountability* do Legislativo mineiro", com destaque para a ampliação dos canais de comunicação.

Inovações como a modernização, a profissionalização e a informatização da ALMG reforçaram o vanguardismo com relação aos legislativos estaduais. Dentro desse processo de inovação institucional, o setor de comunicação passou a ter papel de destaque.

A comunicação da Assembleia é subordinada à Diretoria-Geral e à Mesa da Assembleia, e, na ocasião da campanha, dividia-se em Diretoria de Comunicação Institucional e Diretoria de Rádio e Televisão[2]. Estas, por sua vez, se subdividem em gerências-gerais.

2 A partir de 2015, as duas diretorias se unificaram, mantendo-se a nomenclatura Diretoria de Comunicação Institucional.

Figura 1 - Estrutura expandida das diretorias relacionadas à comunicação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais



Fonte: http://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/estrutura_organizacional/index.html

A atribuição da Diretoria de Comunicação Institucional, segundo a descrição disponível nessa mesma área do Portal da ALMG, é

> Gerir as ações estratégicas de comunicação institucional, voltadas para a divulgação das atividades do Poder Legislativo, a formação da opinião pública, a construção e o monitoramento da imagem institucional e para o estabelecimento de canais permanentes de interlocução com os diversos públicos da instituição, por meio de técnicas de jornalismo, relações públicas e *marketing*

> institucional, a partir da visão estratégica e da atuação planejada de comunicação integrada, sistemática e contínua, de modo a contribuir para que a Assembleia Legislativa desempenhe adequadamente sua missão institucional (MINAS GERAIS, 2010).

Vários são os canais de comunicação utilizados pelas diretorias e gerências. Desses canais, destacam-se e descrevem-se, abaixo, o Portal e a TV da Assembleia.

3.1 – Portal da Assembleia

Reformulado em 2011, o novo Portal da Assembleia chama atenção pela quantidade de informações, pela convergência de mídias, pela relativa facilidade para encontrar o que se procura e pela interatividade. Toda essa reformulação faz parte do *Direcionamento Estratégico Assembleia Legislativa de Minas Gerais 2010/2020*, que, em linhas gerais, visa aproximar os parlamentares e a ALMG do cidadão mineiro (ALMG, 2010).

No supracitado estudo de Dufloth *et. al* (2013), que analisou os portais das Assembleias Legislativas do Acre, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e de Sergipe, o da ALMG foi o que teve a melhor pontuação geral, "deixando de atender em 100% apenas o critério 'redes sociais'" (DUFLOTH, 2013, p. 25) e alcançando a pontuação máxima em todos os outros estabelecidos pelos autores: informações na primeira página, periodicidade, informações institucionais, sistema de busca e acessibilidade. Na conclusão, o trabalho ressalta o já mencionado amplo processo de reestruturação desse portal em 2011, "que certamente contribuiu para classificá-lo, dentro da metodologia deste trabalho, como o que melhor divulga e presta contas da atuação das comissões legislativas" (p. 33).

Os dados do *Relatório Institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais de 2013* (ALMG, 2013) revelam que, desde 2011, especialmente em virtude da reformulação do portal e da atenção dispensada pela ALMG às mídias digitais, vem crescendo significativamente o acesso às páginas e aos perfis da Assem-

bleia, o que demonstra um relativo sucesso no que diz respeito ao relacionamento com a sociedade.

3.2 – TV Assembleia

Inaugurada em novembro de 1995, a TV Assembleia foi a primeira emissora legislativa do Brasil e hoje tem grade de 24 horas de programação, com jornais diários, transmissões ao vivo das sessões plenárias e das comissões, documentários e revista eletrônica, além de programas de debate, educativos e culturais, entre outros. Se no início o canal tinha alcance reduzido e apenas algumas horas de programação, hoje alcança mais de 200 cidades mineiras e pode ser visto ao vivo pela internet.

A TV Assembleia se consolidou como um importantíssimo espaço de exposição e debate não só das ações dos deputados e da ALMG, mas também de fatos diversos relativos a cultura, saúde, bem-estar, política, ciência, economia e educação. Segundo o *Manual de procedimentos e redação da TV Assembleia*, como emissora pública, ela "deve contribuir para elevar o nível de informação da sociedade, veiculando programas de caráter político, educativo, cultural e científico" (ALMG, 2002, p. 11).

4 – O caso: a campanha Assine + Saúde

No inicio do ano de 2012, dezenas de entidades lançaram o *Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública – Saúde + 10*, com o objetivo principal de recolher 1,5 milhão de assinaturas para subsidiar a apresentação, à Câmara dos Deputados, de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular que obrigasse a União a investir anualmente pelo menos 10% de sua receita bruta em ações e serviços de saúde (SAÚDE + 10, 2014; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014). Ao longo do movimento, várias entidades, como sindicatos, centrais sindicais, conselhos de saúde, federações, associações, movimentos sociais, conselhos fiscalizadores, câmaras municipais e assembleias legislativas passaram a fazer parte da iniciativa.

Coube à ALMG dar o primeiro passo para a coleta de assinaturas, o que ocorreu com a campanha aqui intitulada *Assine + Saúde*. Lançada em abril de 2012, a ação foi finalizada com a entrega, em agosto de 2013, à Câmara dos Deputados, das assinaturas recolhidas. Após a iniciativa da ALMG, vários outros estados também iniciaram movimentos semelhantes. Os deputados da ALMG chegaram a se reunir com parlamentares de outras casas legislativas e representantes de entidades.

A justificativa para tal ação reside na constatação de que o maior problema do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil é a falta de recursos, e de que a União, apesar de ser a maior arrecadadora de impostos, é o ente da Federação que proporcionalmente menos investe na saúde. Basta saber que, desde 2002, o gasto federal com a saúde pública gira em torno de 7% de sua receita corrente bruta (SIOPS apud DAIN, 2014), enquanto estados e municípios têm que investir, no mínimo, 12% e 15% de suas receitas, respectivamente. Essas últimas percentagens foram estabelecidas na Emenda Constitucional 29, de 2000, que, originalmente, também definia que o governo federal deveria aplicar pelo menos 10% de suas receitas no setor.

Contudo, a Lei Complementar 141, de 2012, que regulamentou a Emenda 29, desobrigou a União do repasse de 10%, mas manteve a exigência de estados e municípios. Portanto, o objetivo da movimento era essencialmente recompor o texto original da emenda. A regra que vale para a União, hoje, é a de investir na saúde "o mesmo volume aplicado no ano anterior mais a variação nominal do produto interno bruto (PIB)" (SENADO FEDERAL, 2014).

Cabe aqui ressaltar que o montante de investimentos dos estados no setor praticamente não apareceu nas produções relacionadas à campanha *Assine + Saúde*. Tal constatação causa estranheza se considerarmos que uma das principais funções dos legislativos estaduais é fiscalizar as políticas públicas e o cumprimento das leis por parte dos executivos. Ressalte-se ainda que muitos governos estaduais, inclusive o de Minas Gerais, deixaram de investir os 12% na saúde por alguns anos, sob os

argumentos da falta de regulamentação da Emenda 29 ou da aplicação de boa parte do percentual em iniciativas que não podem ser consideradas ações ou serviços em saúde, como despesas com saneamento básico e com "clientela fechada" (Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Ipsemg).

Outra importante ressalva a ser feita nessa discussão – e que não aparece nas produções da comunicação da ALMG sobre a campanha – é que boa parte dos recursos públicos acabam ficando na rede privada de saúde – por meio de convênios, contratos, desonerações e isenções fiscais – e que o interesse pelo aumento de verbas pode ser também um interesse pelo aumento dos repasses às entidades privadas.

A campanha por mais investimento na saúde pública e as produções de comunicação relativas ao tema de fato seguiram um discurso genérico e poucas vezes refinaram o debate. Deixaram de detalhar, por exemplo, como é a distribuição dos recursos públicos da saúde, o que prefeituras e estados fazem com os repasses vindos do governo federal e que porcentagem é destinada a entidades privadas. Por conta desse discurso pouco aprofundado, conseguiram-se aglutinar deputados e políticos dos mais variados partidos e posições políticas em torno da campanha.

4.1 A campanha em Minas

Como citado no início deste capítulo, a ALMG, com o apoio de outras entidades parceiras, lançou em Minas Gerais o *Assine + Saúde*, com o objetivo de, segundo o *hotsite* da campanha, "debater os aspectos referentes à regulamentação, em janeiro de 2012, da Emenda Constitucional nº 29, de 2000" e "lançar campanha de coleta de assinaturas para apresentar ao Congresso Nacional projeto popular, para investimento de 10% da receita corrente bruta da União na saúde"[3].

3 http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2012/assine_saude/o_que_e.html

A ação foi iniciada com um ciclo de debates realizado no dia 13 de abril de 2012, e um dos principais movimentos da campanha foi a Caravana da Saúde, que percorreu vários municípios mineiros para debater a situação da saúde pública, promover a iniciativa e recolher assinaturas. A esses eventos no interior compareceram deputados e autoridades, enquanto instituições locais, como prefeituras, câmaras municipais, sindicatos, associações e hospitais, encarregaram-se de ajudar na coleta das assinaturas.

Minas Gerais foi o estado que iniciou a coleta e, no final do movimento, o que melhores resultados obteve: 615.986 assinaturas das 2,2 milhões entregues pelo *Movimento Saúde + 10* à Câmara dos Deputados, em agosto de 2013.

A principal divulgadora da campanha foi a própria Assembleia. Foram transmitidas reportagens em seus canais institucionais de comunicação e propagandas criadas por agência externa contratada pela ALMG foram veiculadas em revistas, jornais, *outdoors* e outros locais. Houve também um trabalho de campo realizado por pessoas contratadas para ir às ruas para colher assinaturas.

No que diz respeito à comunicação da ALMG, a cobertura, naturalmente, foi muito ampla. O *hotsite* da campanha reuniu todas as ações de comunicação, que foram 56 reportagens na TV Assembleia, 113 notícias no Portal da Assembleia e 69 reportagens na Rádio Assembleia, além de uma cartilha com informações gerais e algumas peças publicitárias. Na grande imprensa, houve algumas matérias e menções à campanha, sobretudo às visitas da Caravana da Saúde às cidades. As assessorias dos gabinetes dos deputados envolvidos na mobilização também divulgaram reuniões, debates e visitas a partir de seus próprios canais, como *sites* e jornais.

5 – Metodologia

Para alcançar o objetivo do trabalho de analisar os principais aspectos da organização e da realização da campanha *Assine +*

Saúde no âmbito da ALMG, este trabalho empreendeu um estudo de caso de tal movimento, com leituras das produções comunicacionais da Assembleia, análise do envolvimento e da articulação dos diferentes atores e entrevistas com servidores, gerentes, assessores e deputados diretamente envolvidos com a iniciativa.

Para Duarte (2012), o estudo de caso é um olhar qualitativo para determinado aspecto, fato ou contexto da realidade social, podendo-se usar várias técnicas de pesquisa para explorar, descobrir problemáticas novas e preparar e analisar hipóteses. Segundo a autora, as quatro características do estudo de caso são: particularismo, descrição, explicação e indução[4].

Para a coleta de dados, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, observação pessoal ou direta, contatos e entrevistas por *e-mail* e telefone, conversas informais e duas entrevistas presenciais com deputados envolvidos diretamente com a campanha.

A pesquisa no portal e na biblioteca da ALMG permeou praticamente todo o trabalho. Também foram realizadas várias buscas na Biblioteca Digital da Assembleia e coletas iniciais de dados não estruturadas com servidores, gerentes e assessores da Assembleia, sobretudo relacionados à comunicação. Desde esses primeiros contatos, foi possível perceber que a campanha não ficou restrita a um grupo ou a um setor. Ao contrário, envolveu uma série de atores (entre servidores, deputados, assessores de deputados, outras entidades, etc.), setores e gerências.

A partir desses primeiros contatos, foram estabelecidos os informantes-chave e elaborados os roteiros para as entrevistas semiestruturadas. O instrumento de pesquisa utilizado foi a pesquisa em profundidade. Para Duarte (2012), a entrevista

4 Em resumo, o estudo de caso é o método que contribui para a compreensão dos fenômenos sociais complexos, sejam individuais, organizacionais, sociais ou políticos. É o estudo das peculiaridades, das diferenças daquilo que o torna único e por essa mesma razão o distingue ou o aproxima dos demais fenômenos (DUARTE, 2012, p.234).

em profundidade é uma técnica de pesquisa qualitativa que visa explorar determinado assunto a partir de experiências, informações e percepções de informantes. Apesar de precisar de certa estruturação, modos de abordagem e critérios de escolha, a entrevista em profundidade é dinâmica e flexível, podendo se adaptar no decorrer do trabalho e no transcurso das próprias entrevistas. Em vez de hipóteses, tende-se a trabalhar com pressupostos, mesmo porque a técnica, por não objetivar tratamentos estatísticos, exige que o pesquisador analise, problematize, compare e interprete os dados e as informações coletados nas entrevistas (DUARTE, 2012).

Neste trabalho sobre a campanha *Assine + Saúde*, essa visão é particularmente importante, tendo em vista que o objetivo não era somente saber como e por que a campanha foi realizada e quais seus resultados, mas também perceber nuances, orientações, interesses e contradições subjacentes à campanha e às produções e discursos relacionados a ela. E, naturalmente, esses objetivos da pesquisa estavam, de alguma forma, presentes nas perguntas dos roteiros e na condução da entrevista pelo pesquisador.

Dentre os tipos possíveis de entrevistas em profundidade, optou-se pela semiaberta, que possui questões semiestruturadas e utiliza-se do modelo de roteiro (DUARTE, 2012). A seleção dos informantes não é por amostragem – tendo em vista que não se trata de uma pesquisa quantitativa – e, sim, a partir de um juízo sobre a representatividade subjetiva das pessoas a serem entrevistadas. No caso deste trabalho, os informantes foram escolhidos em virtude do nível de participação e envolvimento com a campanha *Assine + Saúde*, e a indicação desses nomes foi efetuada por servidores e gerentes da ALMG e checada pelo pesquisador a partir das publicações e dos discursos relacionados à campanha.

As primeiras entrevistas foram realizadas por *e-mail*, com complementação por telefone. Foram inquiridos um servidor de Relações Públicas da Assembleia que participou ativamente da campanha, a gerente-geral de Imprensa e Divulgação e a gerente-geral de Relações Públicas e Cerimonial.

Com os dois deputados – um do PT (então oposição ao governo de Minas e situação no governo federal) e um do PSDB (em situação contrária) – as entrevistas foram realizadas presencial e individualmente, no gabinete dos parlamentares na Assembleia Legislativa, em maio de 2014. Ambos os deputados são médicos, envolvidos de várias formas com a saúde pública e participaram ativamente da campanha *Assine + Saúde*. A escolha de parlamentares de bases diferentes se deu justamente para que fossem pesquisadas e interpretadas várias questões relevantes para o trabalho, como interferência de interesses políticos na campanha, razões da grande mobilização da ALMG e argumentos distintos sobre os investimentos em saúde.

6 – Apresentação e análise dos resultados das pesquisas

A ALMG é composta por políticos (eleitos ou contratados por eleitos) e equipe técnica (na Assembleia hoje boa parte é efetiva, ou seja, concursada, mas também há contratados temporariamente e terceirizados). Esses atores são os principais para o funcionamento do dia a dia e das ações da ALMG. Na coleta de dados, percebeu-se que, para o lançamento, organização e ações da campanha *Assine + Saúde*, houve envolvimento e participação de uma série de gerentes, funcionários e deputados, ou seja, pessoas tanto do corpo técnico quanto do político. Muitos serviços foram realizados separadamente por um ou outro setor, e muitos outros dependeram de articulações entre os diferentes atores.

Diante disso, dividiu-se este capítulo, de apresentação e análise dos resultados das pesquisas, em perspectiva técnica – com subdivisão em organização geral da campanha e atuação da comunicação – e perspectiva política – incluindo a articulação entre a técnica e a política, além da interface entre os próprios parlamentares e os resultados e repercussões da campanha.

6.1 – Perspectiva técnica

Grande parte do trabalho na campanha relacionou-se, como já ressaltado, com a comunicação institucional, que constituiu o

ponto de partida do nosso trabalho e que recebe, abaixo, uma análise separada. Antes, porém, analisamos a organização e a operacionalização da campanha como um todo, as quais envolveram setores e atores para além da comunicação institucional.

Como é natural em uma instituição política como a Assembleia Legislativa, as decisões do corpo político se transformam em trabalhos e ações do corpo técnico da Casa. A partir da decisão da Mesa da Assembleia de implementar a campanha, os diretores e gerentes dos setores necessários à implementação da campanha definiram seus escopos de trabalho e, eventualmente, escolheram servidores para determinadas funções. A coordenação técnica da campanha, de um modo geral, ficou a cargo da Mesa da Assembleia – que, segundo uma gerente entrevistada, "definiu as diretrizes gerais e os objetivos da campanha" – e da Comissão de Saúde. Essas instâncias designaram assessores de deputados, servidores, deputados e gerentes para organizar e coordenar ações, visitas, assinaturas e relacionamento com a imprensa.

A articulação com outras entidades, a definição e a organização de viagens, a elaboração e a divulgação das peças publicitárias, as audiências públicas e vários outros eventos para dar visibilidade à campanha foram também organizados e/ou implementados pelo corpo técnico da Casa, sempre, obviamente, com pontos de contato com o corpo político. O recolhimento e a organização dos formulários com as assinaturas, que vieram de todos os estados, também ficaram a cargo da Assembleia.

Os deputados entrevistados ressaltaram a qualidade do corpo técnico da ALMG e parabenizaram o envolvimento e a capacidade dos funcionários na implementação da campanha. Perguntado o porquê de Minas Gerais ter sido o estado que mais recolheu assinaturas, um deputado foi taxativo: "foi porque trabalhamos mais".

A partir da organização da comunicação institucional da Assembleia, pode-se compreender melhor a atuação do setor durante a campanha *Assine + Saúde*. Cada diretoria e cada gerência teve seu papel na campanha.

Um servidor entrevistado lembrou que

> a campanha, por si só, já era uma ação de comunicação que consistia na expedição de materiais informativos, definição da relação de audiências públicas, celebração de acordos e parcerias, recolhimento de assinaturas, divulgação eletrônica (rádio, TV e internet), na realização da Caravana da Saúde (que percorreu diversos municípios do Estado levando a discussão sobre a Saúde Pública), entre outros[5].

Segundo ele, foi elaborado um plano de comunicação para a campanha com algumas ações que dessem consistência à iniciativa.

A gerente-geral de Imprensa e Divulgação informou, em sua entrevista, que as ações da campanha da Gerência de Jornalismo, que é vinculada à Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação, foram:

- Redação e divulgação de *releases* para a imprensa do interior e da capital;
- *Follow-up* (contato telefônico), na véspera de cada evento, com os jornalistas que receberam os *releases*;
- Elaboração de *press-kit* com a identidade visual do evento;
- Agendamento e/ou encaminhamento de entrevistas;
- *Clipping* das principais matérias veiculadas[6].

Com relação às matérias no portal da Assembleia, foram publicadas 113 entre 29 de fevereiro de 2012, quando se anunciou o debate público para analisar a Regulamentação da Emenda 29, até 20 de dezembro de 2013, quando se destacou a campanha

5 Entrevista ao autor.

6 Entrevista ao autor.

Assine + Saúde no balanço das atividades do ano[7]. Nesse período, variou a cada mês o número de publicações, que foram no máximo 15 (em agosto de 2012) e no mínimo nenhuma (em janeiro e outubro de 2013). De toda forma, as matérias refletem os trabalhos relacionados à campanha, divulgando as agendas de eventos (por exemplo, audiências públicas, reuniões e viagens), o recebimento de assinaturas de determinada cidade ou associação e a sua entrega final.

Como era de se esperar, as matérias refletiam o tom da campanha: generalista, sem aprofundamento no tema e sem abordagem de assuntos correlatos ao financiamento da saúde pública.

As assessorias de comunicação dos deputados envolvidos com a campanha também divulgaram ações do movimento, às vezes com republicações do Portal da Assembleia, mas, principalmente, com matérias do próprio gabinete, em que o foco era a participação daquele deputado e da bancada do seu partido. Alguns *sites* de deputados colocaram *banners* na página inicial com destaque para a campanha.

O levantamento das matérias publicadas nos veículos da imprensa foi, segundo a gerente-geral de Imprensa e Divulgação, quantitativo, feito a partir de uma empresa contratada. Segundo a gerente, eventualmente há análises qualitativas das publicações e, à época, "não houve nenhuma polêmica". É de se supor, assim, que a imprensa em algumas situações deu espaço à campanha, ressaltando seus objetivos e ações, mas não chegou a problematizá-la ou aprofundá-la.

De toda forma, apesar de a servidora entrevistada ter considerado positiva a repercussão na imprensa, não é fácil encontrar, nos arquivos dos portais de notícias, matérias relacionadas à campanha. A propósito, como ressaltado por Matos (1999), Fialho e Fuks (2009) e Fuks (2010), a grande imprensa debruça-se

7 Confira no apêndice a relação completa, com título, data e resumo de todas as notícias relacionadas à campanha *Assine + Saúde* que foram publicadas no portal da ALMG.

muito mais sobre os atos negativos do que sobre os positivos da política. Esse viés, segundo o autor, é em parte explicado sobre os critérios de "noticiabilidade", que repousam mais sobre os escândalos e equívocos da política do que sobre as ações, projetos e serviços estatais que trazem benefícios à população.

Notamos ainda que, mesmo que a campanha tenha tido um enfoque generalista e abordado um problema amplamente reivindicado, com o recolhimento de muitas assinaturas, a imprensa não lhe deu muito destaque, possivelmente por não ter gerado fatos impactantes, a não ser a entrega dos mais de dois milhões de assinaturas em Brasília.

6.2 – Perspectiva política

A campanha *Assine + Saúde* foi desencadeada a partir de decisão política tomada pelos deputados da Mesa da Assembleia e da Comissão de Saúde, os quais, posteriormente, deram prosseguimento a articulações tanto com o corpo técnico da Casa quanto com o político (da ALMG, de outras casas legislativas, de prefeituras e governos estaduais), além de articulações com várias entidades, para conseguir apoio para a iniciativa.

6.2.1 – Interesses e articulações entre técnica e política

A relação entre o corpo político e o corpo técnico da Assembleia foi uma das questões mais observadas ao longo das pesquisas e da coleta de dados, mas sempre ensejou dificuldades de análise. Isso ocorreu primeiramente pelo fato de a Assembleia ser uma instituição política e possuir como membros tanto políticos quanto servidores, que, portanto, se relacionam cotidianamente para fazer funcionar o dia a dia da Casa. Além disso, tanto os parlamentares quanto os servidores tentam dar a essas articulações um caráter de naturalidade e imparcialidade, talvez com receio de que as pessoas considerem que haja interesses por parte dos técnicos e da instituição em beneficiar esse ou aquele deputado, esse ou aquele partido.

Uma gerente entrevistada ressaltou que "a Gerência de Jornalismo teve e tem autonomia para produzir textos sobre os eventos da campanha *Assine + Saúde*, apenas observando as diretrizes gerais e os objetivos definidos pela Mesa". Segundo ela, a definição e a distribuição do material produzido à imprensa também foram feitas de maneira "totalmente autônoma".

Os dois deputados entrevistados, tanto o da situação quanto o da oposição, posicionaram-se da mesma forma e disseram que o corpo técnico é autônomo, isento e respeitado.

Ainda assim, percebemos que o ambiente interno e as relações entre técnicos e políticos são recheados de conflitos, interesses e tensões e que, bem ou mal, refletem de várias formas a composição da Casa. Isso, aliás, foi admitido por uma gerente entrevistada, que afirmou que "é natural que a instituição assuma, às vezes, uma conotação mais parecida com a da maioria, mas isso não é obrigatório".

De fato, a gerente disse que, cotidianamente, deputados, comissões e Mesa têm ideias que eventualmente são levadas para discussão com gerentes e com demais servidores. Ressaltou também que praticamente todos os dias o diretor de Comunicação Institucional se reúne com deputados para definir ações institucionais a serem tomadas. Mas, segundo uma das gerentes entrevistadas, a comunicação da Assembleia atende muito bem tanto à situação quanto à oposição. Segundo ela, o discurso político-partidário não necessariamente influenciou a campanha *Assine + Saúde* e, nos seus 30 anos de Casa, nunca recebeu uma orientação de um deputado para "fazer assim ou assado".

Porém, uma conversa informal, não prevista na metodologia da pesquisa, com uma assessora de um deputado da base do governo que ajudou a organizar e coordenar a campanha, revelou que, embora se relute em admitir a influência dos políticos no trabalho dos técnicos, ela se faz presente dentro do contexto do trabalho da área de comunicação.

6.2.2 – Interesses e articulações entre política e política

Grande parte do cotidiano dos políticos é dedicada a articulações com outros políticos, normalmente com o objetivo de facilitar o encaminhamento de projetos, demandas e interesses. Na ALMG, isso não é diferente, e, na campanha *Assine + Saúde,* também não. Tanto é assim que, antes de dar início ao movimento, os deputados se articularam entre si, analisaram os objetivos e entraram em contato com possíveis apoiadores. Assim, a campanha já foi lançada livre de possíveis conflitos políticos que pudessem atrapalhá-la, e durante o movimento também prosseguiram as articulações. Mesmo questões simples, como qual deputado iria viajar a determinada cidade, qual cidade seria visitada pela caravana e quais seriam as próximas ações, foram fruto de negociações.

Essas constatações foram observadas nas entrevistas tanto com os gerentes quanto com os deputados. Um dos parlamentares lembrou que o problema da saúde pública é um tema que comove e que, por isso, todos quiseram participar do movimento. Embora ele tenha admitido que os deputados "são políticos" e que cada um eventualmente usa o discurso de determinada forma, os dois deputados entrevistados ressaltaram que não se tratava de um interesse meramente político-partidário de enfraquecer ou de se opor ao governo federal, mas, sim, de uma campanha ampla, que visava, em última instância, melhorar a saúde pública no País. O deputado da oposição (que é da situação em nível federal) admitiu que só a União pode investir mais, e que os municípios e Estados estão sobrecarregados, apesar de Minas Gerais, segundo ele, ter burlado a Constituição ao estabelecer um acordo com o Tribunal de Contas para não investir na saúde o mínimo estabelecido pela lei.

Considerados os interesses que de alguma forma apareceram durante a campanha, o foco principal era realmente o de envolver a Assembleia e a sociedade no debate e na luta por uma melhor saúde pública. Uma gerente entrevistada ressaltou que é dever da Assembleia "se comprometer publicamente com assuntos de interesse da sociedade". Outra gerente concluiu a en-

trevista dizendo que "a relevância do tema para a população e a importância da busca de soluções para os problemas da saúde pública no Brasil colocam essa discussão acima de interesses ou conflitos políticos".

6.3 – Resultados e repercussões da campanha

Com a campanha liderada pela ALMG, Minas Gerais foi o estado que mais recolheu assinaturas. Junto com as do restante do País, reunidas por centenas de entidades, foram coletadas mais de dois milhões de assinaturas, entregues no dia 5 de agosto de 2013 pelo movimento *Saúde + 10* ao então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Alves, que, à época, se comprometeu a dar andamento ao projeto (CNTSS, 2014).

A primeira vitória não tardou: ainda em agosto de 2013, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados apresentou o Projeto de Lei Participativa (PLP) 321/2013, que visa alterar a Lei Complementar 141/2012 (que regulamentou a Emenda 29) e obrigar a União a "aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, montante igual ou superior a dez por cento de suas receitas correntes brutas" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014a). Após a apresentação de requerimentos em plenário e em comissões, o Projeto começou a tramitar em novembro, mas pouco avançou.

Objetivamente, a campanha em Minas foi a que mais auxiliou na conquista das mais de dois milhões de assinaturas em todo o Brasil. Grande contribuição para esse relativo sucesso foi dada pela comunicação da Assembleia. A organização, as estratégias e o planejamento tanto da campanha *Assine + Saúde* quanto, de um ponto de vista mais geral, das diretorias relacionadas à comunicação que fazem parte da estrutura administrativa da Assembleia demonstram que o trabalho técnico da ALMG não é refém do acaso. Ao contrário, é pensado e bem consolidado para que as ações sejam organizadas e conduzidas de forma a alcançar os objetivos previamente determinados.

Com a interatividade possibilitada sobretudo pelo portal da ALMG e com a própria natureza da campanha – de recolher assinaturas, ou seja, de estimular a atitude do público –, podemos concluir que, na ocasião do movimento, a Assembleia procurou dialogar e interagir com os públicos, reconhecendo-os, do ponto de vista da comunicação, como atores participantes do processo democrático que não foram constituídos a *priori*, mas no ato de diálogo com o movimento e com a Assembleia, conforme cobram Lima e Oliveira (2012).

Porém, toda essa campanha não pode ficar "só como um pacote de assinaturas", como ressaltou um dos deputados entrevistados. Segundo ele, é preciso continuar a pressão, sobretudo sobre o Congresso Nacional, para que o projeto de lei tramite e seja aprovado.

7 – Conclusões

Com base em entrevistas, dados, publicações e observações e tendo em vista o objetivo do trabalho de analisar os aspectos principais da organização da campanha *Assine + Saúde*, pode-se concluir que tal iniciativa: teve grande envolvimento do corpo político e técnico da ALMG, com destaque para a área de comunicação; tratou de modo genérico dos problemas da saúde pública; foi fruto de várias articulações dentro e fora da Assembleia; e contou com grande mobilização, envolvimento e participação da Casa e de milhares de cidadãos mineiros, refletindo o interesse coletivo da população em obter melhorias na saúde pública.

O argumento da campanha foi o de que o principal problema da saúde pública brasileira é o subfinanciamento por parte da União. Nos discursos, reportagens e entrevistas, as justificativas para a campanha sempre se basearam nesse ponto, com ênfase, por exemplo, na sobrecarga existente sobre os municípios e os estados, no baixo investimento proporcional por parte da União e na comparação do gasto com saúde no Brasil e em outros países.

Pouco se tratou de questões paralelas ao financiamento da saúde, mas que são também de grande relevância, como a baixa qualidade da saúde pública, o mau gerenciamento dos recursos e do sistema, a não obediência de alguns estados à determinação de investir o montante que lhes é obrigatório, o desvio de recursos da saúde para outras finalidades e o repasse de recursos para a iniciativa privada.

A propósito, a abrangência que a campanha tomou, com o recolhimento de milhões de assinaturas e o apoio de tantas entidades, partidos, políticos e pessoas, tem a ver com o que foi supramencionado: a falta de recursos, obviamente, é uma questão polêmica, que consegue mobilizar um número ainda maior de pessoas quando é dado a ela um foco genérico, sugerindo-se que a solução desse problema específico resolveria a situação da saúde pública como um todo.

De toda forma, há de se considerar que tratar dos problemas da saúde pública, sobretudo sem entrar nos percalços, nos interesses e nos problemas envolvidos em seu financiamento e na sua gestão, é um prato cheio para toda sorte de políticos, que, bem ou mal, precisam de visibilidade e a todo o momento buscam votos.

Três conclusões – que a campanha foi fruto de várias articulações, refletiu o interesse coletivo e contou com grande mobilização da ALMG – estão interligadas. Como em toda ação legislativa de grande porte, houve diversas articulações técnicas e políticas dentro e fora da Assembleia, desde a ideia do lançamento da campanha até a sua conclusão, passando por toda a organização e a realização. A capacidade de articulação e de argumentação e o empenho dos envolvidos possibilitaram, estimularam e até exigiram um grande envolvimento da instituição Assembleia por meio de seus membros diversos, como funcionários, gerentes, assessores e deputados. E, para se fazer a conexão com o outro ponto da conclusão, cumpre ressaltar que todo esse envolvimento e a dimensão tomada pelo movimento não teriam sido possíveis se a campanha estivesse apenas dando visibilidade a interesses políticos ou partidários. A iniciativa pautou-se, aci-

ma de tudo, pela demanda coletiva por melhorias na estrutura e na prestação das ações e serviços de saúde pública, trazendo ao debate e a uma possível ação efetiva (através do Projeto de Lei de Iniciativa Popular) uma das principais possibilidades para resolução de tal demanda.

Nenhuma ação legislativa, contudo, é isolada. A campanha *Assine + Saúde* e, consequentemente, este trabalho, abrem a discussão para uma série de questões relevantes que de alguma forma se relacionam com o movimento, como os interesses político-partidários existentes mesmo em campanhas coletivamente sustentadas, a relação entre o Executivo e o Legislativo e o papel da participação popular na democracia. Indicam-se abaixo algumas possibilidades de análises que, embora não conclusivas, podem ser utilizadas como estímulo para novos estudos.

Ainda que os entrevistados tenham fugido um pouco dessa ótica, a dimensão da campanha na ALMG traz à tona o jogo e a influência de interesses políticos – os quais, aliás, naturalmente existem nas ações nas quais se envolvem os deputados. Para se chegar a essa possível dedução, basta se responder à seguinte questão: "se a maioria dos deputados da ALMG fosse de oposição ao governo estadual e da base do federal, essa campanha teria sido realizada?". Muito provavelmente, não. Portanto, ainda que a dimensão política tenha sido, segundo os entrevistados, algo de segundo plano, é de se supor que ela é sim bastante relevante, e, em alguns momentos, pode ter sido determinante. Por extensão, o corpo técnico da Casa tende a refletir os interesses dominantes.

De fato, a relação entre governo e oposição é o centro principal da luta política, de tal forma que muitas vezes o sucesso de um significa o fracasso do outro. Assim, muito do processo legislativo é baseado não em disputa de ideias e em vinculações ao interesse coletivo, mas em conflitos entre base aliada ao governo e oposição. A primeira visa garantir que as decisões políticas sejam tomadas em consonância com o que preconiza o Executivo e manter ou aumentar seu poder eleitoral. A segunda, por sua vez, luta todo o tempo para tentar impedir as decisões do governo ou, pelo menos, para problematizá-las e tencioná-las .

Ademais, vale ressaltar a preponderância do Executivo na democracia brasileira, cabendo ao Legislativo principalmente produzir leis de pouca relevância pública ou homologar, apoiar ou tentar frear as decisões dos chefes de governo. O Executivo tem um poder muito maior, pois controla recursos, milhares de cargos comissionados e dispõe do mando e do controle.

Ambos os pontos – a relação entre governo e oposição e entre Executivo e Legislativo – podem ser de alguma forma observados nas ações da ALMG e, em específico, na campanha Assine + Saúde. O conflito base e oposição, apesar de ter sido minimizado pelos entrevistados, fez parte das articulações, debates e decisões da campanha. Em várias declarações, os deputados que encabeçaram a campanha culparam o governo federal pela má situação da saúde pública brasileira e pela retirada do artigo da Emenda 29 que obrigava a União a investir 10% da receita bruta na área da saúde.

O suposto não investimento de Minas Gerais dos 12% na saúde exigidos por lei também é uma questão que apareceu nos discursos dos deputados da oposição. Assim, ilustra também essa importante relação entre governo e oposição.

Nos argumentos centrais da campanha, também é clara a cobrança de um poder (o Legislativo) sobre o outro (Executivo), o que de fato é um importante papel das casas legislativas. Nas entrelinhas da campanha *Assine + Saúde*, delineia-se o que ressaltamos anteriormente: o Executivo concentra os recursos, toma as mais importantes decisões (às vezes unilateralmente) e é muitas vezes alheio a reivindicações dos outros Poderes e mesmo da sociedade. Resta ao Legislativo um papel de coadjuvante, às vezes apenas o de cobrar ações do Executivo – e com o detalhe de, em Minas Gerais, tratar-se de uma cobrança do Legislativo estadual ao Executivo federal – ao mesmo tempo em que, segundo o deputado de oposição entrevistado, o primeiro se omite em relação ao Executivo estadual.

Outro ponto que permeia a campanha e que deve ser destacado é o papel da comunicação das instituições públicas na difusão

de informações de relevante interesse coletivo. Entendendo-se a comunicação pública como aquela que diz respeito à troca e ao fluxo de informações relativas a temas de interesse público e que tem como referência conceitos como cidadania, democratização, participação e diálogo, pode-se, ainda que sabendo das contradições inerentes ao processo legislativo, considerar a comunicação institucional promovida pela Assembleia na ocasião da campanha *Assine + Saúde* como uma comunicação pública. O papel dessa comunicação é informar e formar a sociedade, levando a ela debates publicamente relevantes e estimulando a compreensão e a tomada de decisão. A saúde pública é uma grande conquista do Brasil, mas a sua universalidade e qualidade precisam ser constantemente revistas e exigidas, não apenas com reportagens catastróficas de pessoas nas filas para serem atendidas, mas também com apresentação dos problemas e das possibilidades para sua superação.

Todas essas e muitas outras questões relacionadas à saúde pública, à comunicação pública, à relação entre os Poderes e à democracia são de fundamental importância, cabendo a outros estudos o aprofundamento de tais temas. O presente trabalho teve o objetivo de estudar a campanha *Assine + Saúde*, provocar reflexões e abrir espaço para pesquisas sobre temas correlatos.

8 – Referências bibliográficas

ALMG. **Direcionamento Estratégico Assembleia Legislativa de Minas Gerais 2010/2020**. Belo Horizonte. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, outubro de 2010. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/a_assembleia/direcionamento_estrategico/Downloads/pdfs/direcionamento_estrategico_2010-2020.pdf>. Acesso em: 22 de jul de 2014.

ALMG. **Manual de procedimentos e redação da TV Assembleia**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [2002?]. Disponível em: < http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/6629/6629.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 de abr de 2014.

ALMG. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais:** 2013. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/balanco_atividades_2013/balanco_atividades_2013.pdf>. Acesso em: 26 de abr de 2014.

ANASTASIA, Fátima. **Legislativo de Minas se aproxima da sociedade**. Revista do Legislativo, jan-mar/98. p. 42-50. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/21/fatima21.pdf>. Acesso em: 10 de fev de 2014.

BARROS, Antônio Teixeira de.; BERNARDES, Cristiane Brum. **Comunicação pública e liberdade de informação: condições básicas para mídias legislativas**. IV Encontro da Compolítica, 2011. Disponível em: <

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão apoia campanha por 10% de investimento da União na saúde**. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/428938-COMISSAO-APOIA-CAMPANHA-POR-10-DE-INVESTIMENTO-DA-UNIAO-NA-SAUDE.html>. Acesso em: 15 de fev de 2014.

CNTSS. **Movimento Saúde + 10 entrega assinaturas para projeto de Lei**. Disponível em: < http://www.cntsscut.org.br/acontece/1935/

movimento-saude-10-entrega-assinaturas-para-projeto-de-lei>. Acesso em: 16 de fev de 2014.

COSTA, Denyse Rabelo. **Plano de modernização da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais como estratégia de gestão**. 2001. 55 f. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Empresas) - Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, 2001. Disponível em: < http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/323>. Acesso em: 07 de abr de 2014.

DAIN, Sulanis. **Por que 10% da receita bruta da União têm de ir para a saúde**. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/blog-da-saude/saude/sulanis-dain-por-que-10-da-receita-bruta-da-uniao-tem-de-ir-para-a-saude.html>. Acesso em: 15 de fev de 2014.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**. Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 10 de fev de 2014.

DUARTE, Jorge. **Entrevista em profundidade**. In: NOVELLI, Ana Lucia Romero.; DUARTE, Jorge.; BARROS, Antonio. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. **Estudo de caso**. In: NOVELLI, Ana Lucia Romero.; DUARTE, Jorge.; BARROS, Antonio. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012a.

DUFLOTH, Simone Cristina et al. **Avaliação da divulgação e da prestação de contas da atuação das comissões legislativas nos portais de assembleias legislativas**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 15, n. 23, p. 11-37, jan./jun. 2013. Disponível em: < http://mediaserver.almg.gov.br/acervo/374/797374.pdf>. Acesso em: 26 de abr de 2014.

FIALHO, Fabrício Mendes; FUKS, Mário. **Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais** (1993-2006). OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 1, Junho, 2009, p.82-106. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/op/v15n1/a05v15n1.pdf>. Acesso em: 11 de fev de 2014.

FUKS, Mário. **Más notícias: a cobertura do Jornal Estado de Minas e a imagem pública da Assembléia legislativa de Minas Gerais**

(1999-2003). Rev. Sociol. Polit. vol.18 n°.36, Curitiba: Junho de 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200016&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 de fev de 2014.

GRUNIG, James. **Uma teoria geral das Relações Públicas**: quadro teórico para o exercício da profissão. In: GRUNIG, James; FERRARI, Aparecida; FRANÇA, Fábio. Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos. São Caetano: Difusão, 2004.

KUNSCH, Margarida Maria Kroling. P**lanejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

LIMA, Fábia; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes. **O conceito de públicos em uma abordagem contemporânea**. *In*: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, LIMA, Fábia. Propostas conceituais para comunicação nocontexto organizacional. Rio de Janeiro: Difusão, 2012.

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. **Comunicação Pública – Democracia e Cidadania: o caso do Legislativo**. Intercom, 1999. Disponível em: < http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.PDF>. Acesso em: 10 de fev de 2014.

MINAS GERAIS. **Resolução 5334, de 15/07/2010**. Dispõe sobre o direcionamento estratégico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5334&comp=&ano=2010 >. Acesso em: 18 de ago de 2014.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Maria Aparecida de. **Processos e estratégias de comunicação no contexto das organizações.** In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, LIMA, Fábia. Propostas conceituais para comunicação nocontexto organizacional. Rio de Janeiro: Difusão, 2012.

SAÚDE + 10. **Congresso Nacional ignora demanda do povo por mais saúde**. Disponível em: < http://www.saudemaisdez.org.br/index.php/2012-10-10-19-31-44/91-congresso-nacional-ignora-demanda-do-povo-por-mais-saude>. Acesso em: 16 de fev de 2014.

SENADO FEDERAL. **Revista 'Em Discussão!' debate a saúde financeira do SUS**. Disponível em: < http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/02/11/revista-em-discussao-debate-a-saude-financeira-do-sus>. Acesso em: 16 de fev de 2014.

5

A informação como meio de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): estudo aplicado no município de Belo Horizonte ao público-alvo com necessidades especiais

Ana Carolina de Oliveira

Diretora da Proteção Social Especial (DPE) na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese)

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro

Simone Cristina Dufloth

Professora do Curso de Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: Este artigo é um estudo sobre a divulgação do programa de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao público-alvo portador de necessidades especiais. O estudo apresenta como fio condutor a temática do direito à informação, levando em consideração os aspectos conceituais e as características dos principais instrumentos de comunicação, bem como os meios de divulgação pelos quais o público-alvo portador de necessidades especiais tomou conhecimento do programa.

Objetivo: Analisar o modo pelo qual um dos públicos-alvo do BPC, os portadores de necessidades especiais, tomou ciência da existência do benefício.

Metodologia: Estudo exploratório que partiu de revisão bibliográfica e documental e de levantamento sistemático de informações provenientes da aplicação de questionários. Para análise e tabulação dos dados, foi utilizado o *software* estatístico SPSS.

Resultados: A análise dos resultados retrata aspectos inerentes ao modo pelo qual o portador de necessidades especiais tomou ciência da existência do BPC e, também, às estratégias utilizadas por cada veículo de comunicação.

Conclusões: Há sinais de que há uma falha na estratégia de divulgação do benefício, que, conforme constatado pela pesquisa, não está adequada ao perfil de seu público-alvo, os idosos e os deficientes físicos. Entre os dados levantados, foi constatado que 44% dos respondentes souberam da existência do benefício menos de 6 meses antes da pesquisa.

Palavras-chave: Informação. Direito à informação. Benefício de Prestação Continuada (BPC). Comunicação pública.

Introduction: *The article this is a study on the disseminating of income transfer program, BPC, from the perspective of the target audience with special needs. The study shows how the thematic thread of the right to information, beyond the conceptual aspects and characteristics of the main types present in various forms and instruments of communication, as well as the means by which the public disseminating target carrier needs.*

Objective: *This article was to analyze how the target audience of the BPC, with special needs, became aware of the information about the existence of the benefit.*

Methodology: *Exploratory study which departed from bibliographic review and documental and systematic survey of information from application of questionnaires. For analysis and tabulation of the data we used the SPSS software.*

Results: *The analysis depicts aspects inherent to the way the special physical needs, was informed of the existence of BPC and also mobilizing the bias due to the communication medium and the strategy used.*

Conclusions*: Through the survey found that about the process of disclosure BPC, there was a signal that there is a failure in the strategy of disclosure of the benefit, thus demonstrating not be appropriate to profile your target audience, ie, elderly and disabled people. Among other the findings, 44% of respondents, knew of the existence of the benefit within less than 6 months.*

Key Words: *Information. Right to information. Continuous Cash Benefit (BPC). Public Communication.*

1 – Introdução

Independentemente de seu tipo e de sua configuração, toda forma de comunicação possui objetivo central de se fazer chegar ao público-alvo à informação a ele destinada. Nesse sentido, e se for considerado que o acesso à informação retrata direito legítimo que viabiliza a participação ativa do cidadão na sociedade, informação e comunicação merecem ser estudadas a partir de seus principais conceitos e de sua importância para a sociedade.

A informação é primordial no dia a dia, tanto que hoje se vive na chamada "sociedade da informação"[1]. Desde a Antiguidade, a informação tem papel de destaque. O conhecimento (informação) era passado de uma geração a outra. Isso possibilitava a perpetuação da cultura local e propiciava novos avanços por meio da continuação dos experimentos e das ideias iniciadas anteriormente. A palavra informação vem do latim *informare*, que significa dar forma a alguma coisa. Portanto, tem também o significado de imaginar, ensinar, educar (FUNDAÇÃO Anchieta, p.3, s/d).

A informação está em todo lugar: na mídia impressa, na televisão, nos jornais, nas revistas, na internet, no boca a boca, etc. Ela pode ser compartilhada tanto pela leitura quanto pela fala de alguém. Ou seja, a informação pode vir em formato de música, texto, fotografia, gráfico, etc. A informação viabiliza que o indivíduo expanda seus horizontes, ao possibilitar a incorporação de novos conhecimentos. O fato de um indivíduo estar informado lhe possibilita não só expandir seus conhecimentos acerca de variados temas, mas também "relacionar um aconte-

1 Jorge Werthein, 2000. A expressão "sociedade da informação" passou a ser utilizada, nos últimos anos do século XX, como substituto para o conceito complexo de "sociedade pós-industrial" e como forma de transmitir o conteúdo específico do "novo paradigma técnico-econômico". A realidade que os conceitos das ciências sociais procuram expressar refere-se às transformações técnicas, organizacionais e administrativas que têm como "fator-chave" não mais os insumos baratos de energia – como na sociedade industrial – mas os insumos baratos de informação, propiciados pelos avanços tecnológicos na microeletrônica e telecomunicações. http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf

cimento a outro, ligar fatos, pontos de vista, ideias – o que significa ampliar seus saberes. A informação traz consigo educação, capacidade de compreender situações e solucionar problemas" (FUNDAÇÃO Anchieta, p.31, s/d).

Existem informações de viés político, social, ambiental, econômico, entre outros. Dependendo do que se pretende transmitir, deve-se, antes, escolher o meio ideal para atingir o público ao qual a informação se destina. Como exemplo, um texto pode ser transmitido de forma impressa em papel, como imagem na tela do computador ou da televisão, entalhado em uma pedra, etc., já uma música pode ser transmitida por meio de um CD que toca na rádio da cidade, de um cantor que está se apresentando na praça, de um arquivo de áudio em um aparelho de MP3, e assim por diante (FUNDAÇÃO ANCHIETA, p.5). O processo de comunicação ocorre quando o receptor da mensagem compreende o que foi transmitido pelo emissor.

A informação permite que a pessoa que a detenha a utilize nos processos de tomada de decisão. Por exemplo, investir ou não em determinada empresa; cursar ou não determinado curso, tendo em vista as demandas do mercado de trabalho; votar ou não em determinado candidato político, etc. Permite, também, que o cidadão participe ativamente das atividades da sociedade civil, requerendo um serviço, exigindo transparência dos atos públicos, protestando contra alguma ação política ou ingressando em ONG que lute por algum tema de seu interesse (BRAGA, 1996).

A informação também atua como agente de "empoderamento" do cidadão, ao propiciar que participe dos direitos e deveres que lhe são devidos. De posse da informação que lhe é devida, o cidadão toma conhecimento dos serviços de saúde, assistência, emprego, moradia, lazer, previdência e pensões a que tem direito de participar e usufruir, e não só dos serviços públicos, como dos direitos civis, sociais e políticos, como já apregoava Marshall em 1963[2] (FUNDAÇÃO ANCHIETA).

2 T.H Marshall (1963) define cada um dos direitos. Direitos civis englobam liberdade individual, liberdade de palavra, pensamento e fé, liberdade de ir e

A assistência social estabeleceu, desde sua concepção, a premissa de atender prioritariamente às pessoas que necessitam de atenção especial do Estado, atuando a partir de ações vinculadas a programas socioassistenciais. Dentro desse escopo, a informação é elo vital de ligação para que as pessoas beneficiárias dos programas sejam efetivamente contempladas e atendidas dentro dos preceitos constitucionais do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS).

A comunicação pública reflete a preocupação com a disseminação de informações no que tange ao amplo conhecimento e à total transparência das ações governamentais. Da mesma forma, o trabalho de divulgação de programas de governo que concedem benefícios à sociedade é essencial para o sucesso de qualquer proposta. No que se refere a programas de assistência social, a disseminação das informações requer do governo um cuidado a mais pelo fato de ter como público-alvo um segmento da sociedade caracterizado por ser excluído social e economicamente. Nesse sentido, a atuação do governo para garantir acesso dos destinatários dos programas à informação retrata etapa essencial na execução do trabalho de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O presente artigo apresenta um estudo sobre a divulgação de programas de transferência de renda, mais precisamente do BPC, ao público-alvo portador de necessidades especiais. Para tanto, o direito à informação foi estabelecido como fio condutor da pesquisa, que levantou dados sobre os aspectos conceituais e as características dos principais instrumentos de comunicação, bem como sobre os meios de divulgação pelos quais o público-alvo portador de necessidades tomou conhecimento do programa no município de Belo Horizonte, no período compreendido entre os meses de setembro e outubro de 2012.

---

vir, direito à propriedade, direito de firmar contratos e direito à justiça. Direitos políticos garantem a possibilidade de eleger e de se eleger para cargos políticos ou para fóruns de decisão, mas também asseguram o direito de participar das decisões políticas do país, por meio do voto. Já os direitos sociais têm como objetivo garantir um mínimo de igualdade entre as pessoas; assim, tenta-se garantir justiça social, por meio do acesso à educação, à moradia, à saúde, aos direitos trabalhistas, entre outros. (FUNDAÇÃO ANCHIETA, s/d)

2 – Direito à informação

Conforme apregoa Viegas (2004), por melhores que sejam os mecanismos para proporcionar a efetiva participação dos cidadãos na construção de uma nova sociedade, esses "não terão plena eficácia se as pessoas que participam do processo não tiverem acesso às informações pertinentes aos interesses da coletividade" (VIEGAS, 2004, p.671). Viegas (2004) afirma que o direito à informação é constitucional, e está ligado ao princípio da publicidade. Esse princípio permite não apenas que as pessoas tenham acesso às informações, mas também que utilizem essa ferramenta para fiscalizar as ações dos governantes. O autor ressalta que, por ser um direito constitucional, deve ser vigente em todas as instâncias e âmbitos governamentais.

Viegas (2004) afirma que, no caso de uma democracia participativa, é a informação que possibilita que as pessoas participem das deliberações acerca de assuntos vitais. Ou seja, o direito à informação é um assunto intrínseco à gestão democrática. Afirma, ainda, que informar o cidadão "é o mínimo que todo Estado de Direito deve garantir, seja pela publicidade de seus atos, pela orientação franqueada ao administrado, seja pela publicidade dos debates e das razões de decidir" (VIEGAS, 2004, p.671). O direito à informação figura entre os direitos de quarta geração, que dizem respeito aos direitos que vêm a assegurar a democracia.

De acordo com Viegas (2004), cabe destacar que existe uma diferença entre o direito de informação e o direito à informação. Nas palavras do autor,

> O direito de informação se caracteriza por sua individualidade, o direito de poder se expressar, de manifestar opiniões; enfim, é o direito de quem fornece a informação. Direito à informação, que é o que abordamos neste trabalho, tem, ao contrário do anterior, a característica de ser um direito coletivo, ou utilizado, basicamente, em prol da comunidade, podendo também ser utilizado em defesa de interesses pessoais, pois a lei não excepciona esse caso. Mas, em regra, o que está em jogo é o interesse geral sobre o individual. É o interesse da coletividade

> em detrimento do segredo da administração, que é pública. Esse direito situa-se no plano dos novos direitos do cidadão (VIEGAS, 2004, p.672). Ressalta que o acesso à informação está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Artigo 19 é declarado, entre outras coisas, que, no direito ao acesso a informação, está incluso o direito de opinião e o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios. O direito de acesso à informação possibilita não só que as pessoas possam fiscalizar o ente público, como também possibilita a abertura de canais de participação no espaço público. Com tais proposições, "podemos entender que os objetivos principais da informação dentro da Administração são a habilitação dos cidadãos para que estes a fiscalizem e a efetiva participação na gestão administrativa" (VIEGAS, 2004, p.675).

Viegas (2004) ressalta que o acesso à informação está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O artigo 19 declarou, entre outras coisas, que, no direito ao acesso à informação, estão inclusos o direito de opinião e o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios. O direito de acesso à informação possibilita não só a fiscalização do ente público, como também a abertura de canais de participação no espaço público. Com tais proposições, "podemos entender que os objetivos principais da informação dentro da Administração são a habilitação dos cidadãos para que estes a fiscalizem e a efetiva participação na gestão administrativa" (VIEGAS, 2004, p.675).

Quando se discute o direito à informação, vêm à tona as questões dos dados abertos e do acesso a informações governamentais. Conforme Cepik (2005), o direito à informação inclui o direito de acessar documentos e bancos de dados governamentais de acesso restrito ao público em geral e, também, "qualquer informação sobre o próprio governo, a Administração Pública e o país" (CEPIK, 2005, p.4). Acrescenta que, para que o exercício do direito à informação se concretize, é necessário que coexistam duas variáveis: a) uma base institucional forte e direta (clara) o suficiente para colocá-la em prática e, b) bons serviços na intermediação entre o Estado e a sociedade.

2.1 – A comunicação em suas variadas formas e instrumentos

Existem variados tipos de comunicação, tanto de natureza pública quanto privada. Cada tipo de comunicação possui sua especificidade e é adequado a sua finalidade e ao público ao qual se destina. Conforme diversos autores[3], a comunicação pode ser classificada em categorias como: institucional, científica, de *marketing*, política, governamental e pública. Neste artigo, são focados, mais detalhadamente, os tipos de comunicação de natureza política, governamental e pública.

Segundo a visão de Duarte (2009), a comunicação pode ser classificada de três modos: 1) pelo meio de divulgação utilizado (formal/informal, coletivo/restrito); 2) pela estratégia de divulgação utilizada (comunicação de massa, segmentada e direta); 3) por seu conteúdo informativo (institucional, propaganda, política, institucional, governamental, etc.).

Conforme apregoado por Choo (1994, *apud* BARBOSA, 1997), no ambiente organizacional as fontes de informação podem ser classificadas em quatro categorias: 1) externas e pessoais (clientes, concorrentes, contatos comerciais/profissionais, funcionários de órgãos governamentais); 2) externas e impessoais (jornais, periódicos, publicações governamentais, rádio, televisão, associações comerciais e industriais, conferências, viagens); 3) internas e pessoais, (superiores hierárquicos, membros da diretoria, gerentes subordinados, equipe de funcionários); 4) internas e impessoais (memorandos e circulares internos, relatórios e estudos internos, biblioteca da organização, serviços de informação eletrônica).

Indiferente ao tipo de comunicação utilizada, Duarte (2009) é categórico ao afirmar que todas se utilizam de algum instrumento (meio) de comunicação para difundir sua mensagem ao público final. Duarte (2009) caracteriza três tipos de instrumentos de comunicação: de massa, segmentado e direto. O meio de

3 Matos (2009), Brandão (2007), Brandão (2009), Iasulatis (2005), Duarte (2007), Duarte (2009), Zémor (1995).

massa tem por objetivo a ampla divulgação da informação. Por ser de grande alcance, possibilita a construção das representações sociais. Contudo, para Duarte (2009), seu ponto negativo consiste em ser um meio de comunicação de viés unilateral. Nele, as informações são repassadas por uma grande variedade de meios de comunicação, mas não há o diálogo entre as partes. Duarte (2009, p.45) afirma que "geralmente, essa forma de comunicação é utilizada para reproduzir a opinião de quem está no poder, ou seja, os interesses de elites dominantes". Para tentar reverter a falta de diálogo e a assimetria entre as partes, Duarte (2009) sugere que seja feito um controle público dos meios de comunicação, possibilitando, assim, que a população encontre espaços de expressão na mídia.

Segundo Duarte (2009), a comunicação segmentada, como sugere o nome, é feita visando a um público específico, "proporcionando uma possibilidade maior de interação entre os interlocutores, estabelecendo agendas públicas de forma mais eficiente e a qualificação dos debates" (DUARTE, 2009, p.45). Por se tratarem de temas direcionados a segmentos específicos da população, é comum a utilização de meios estratégicos de divulgação, como *blogs*, *websites*, audiências públicas, seminários, eventos e feiras, etc.

A comunicação direta, como o próprio nome sugere, diz respeito a um tipo de comunicação "personalizada". Esse tipo de comunicação "não precisa ser presencial, podendo ser tecnologicamente mediada. Destacam-se *e-mails*, fóruns de discussão, interação pela internet (*chat*) e atendimento face a face" (DUARTE, 2009, p.47). Duarte (2007) ressalta que, pelo fato de possuir como traço característico a ligação direta entre as partes, é possível que os temas e demandas sejam aprofundados e, consequentemente, há um fluxo maior de informação que possibilita relação mais duradoura e próxima entre os sujeitos intercomunicantes.

Duarte (2009) propõe ainda classificações para os instrumentos de comunicação. Tomando por base sua função (objetivo), os instrumentos podem ser classificados como "de informação" e "de diálogo". Os instrumentos de informação "são aqueles vol-

tados para a informação e têm como objetivo o conhecimento sobre um tema, a formação de arena pública e a consolidação institucional, por meio de fluxos de informações unidirecionais" (DUARTE, 2009, p.67). São exemplos campanhas publicitárias, relatórios, noticiários da imprensa, internet, *folders*, folhetos, cartazes, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos, entre outros.

Os instrumentos de diálogo são "aqueles que estabelecem instâncias de cooperação, consensos, interação e busca de soluções, como os grupos de trabalho, ouvidorias, conselhos" (DUARTE, 2009, p.67). São exemplos as listas de discussão, as comunidades de informação, as teleconferências, as câmaras técnicas, os conselhos setoriais, os eventos dirigidos, os serviços de atendimento ao cidadão, as consultas públicas. A seguir, serão discutidos dois modelos tipológicos de comunicação.

2.1.1 – Comunicação governamental

Matos (2009) define comunicação governamental como redes públicas de informação formal que têm por função a difusão de temas pertencentes à esfera governamental, com o objetivo de propiciar o conhecimento e a participação do cidadão. Nesse sentido, a comunicação governamental abrange e diz respeito ao processo de divulgação dos atos e rotinas dos agentes administrativos, "explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas e externas do serviço público" (MATOS, 2009, p.2).

Segundo Matos (2003), a comunicação governamental prioriza o "reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social" (BRANDÃO, 2003 *apud* IASULATIS, 2005, p.4). Conforme discursa Iasulatis (2005), a comunicação governamental é usada como meio de legitimação da ação do Estado. É utilizada como um instrumento de publicização dos atos governamentais e adota estratégias de *marketing* para convencer e angariar votos eleitorais. Nesse modelo comunicacional, "há a substituição da figura do cidadão pela do consumidor/eleitor" (IASULAITIS,

2005, p.5). E, para tal, age de quatro modos, por meio de: a) divulgação de campanhas sociais, direitos, instrução acerca de mudança ou inovações nos serviços públicos, etc.; b) campanhas de prevenção (segurança, saúde, higiene) no sentido de alterar comportamentos; c) convocações (alistamento, voto, plebiscito, etc.); d) campanhas políticas.

2.1.2 – Comunicação política

Matos (2006) é enfática ao afirmar que a comunicação política é um instrumento "comunicativo" do sistema político para a realização da mediação e da interlocução entre o Estado e a sociedade. Nesse escopo, é o *marketing* que predomina na linguagem usada na comunicação política. A autora sugere uma "leitura" da comunicação política, classificando-a como instrumental, ecumênica ou competitiva. A concepção instrumental da comunicação política seria um conjunto "de técnicas usadas por políticos e governantes para seduzir e manipular a opinião pública. Possui por estratégia abordar a sociedade pela via da propaganda ideológica e/ou institucional" (MATOS, 2006, p.67).

2.1.3. – Comunicação pública: atributos e singularidades

O significado do termo comunicação pública não é uníssono entre os pesquisadores da área, como Brandão (2007), Duarte (2007) e Zémor (1995). Isso porque o termo é usado em inúmeros processos comunicativos, além de ser, em maior ou menor grau, um ato público, o que dificulta uma tipificação mais específica. Todavia, segundo Kleger (2011), "comunicação pública" é um termo que está diretamente ligado a Estado, política, democracia e cidadania. Contudo, é consenso entre os autores que a comunicação pública propicia a participação do cidadão nas discussões e decisões políticas.

Duarte (2009) é dos poucos autores que explica e delimita o termo comunicação pública. Segundo ele (2009):

> a comunicação pública ocorre no espaço formado pelo fluxo de informação e interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público e ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo (DUARTE, 2009 *apud* BRANDÃO *in*: DUARTE, 2009, p.20).

Segundo Zémor (1995), a comunicação pública caracteriza-se por ser regida pelo domínio público, ou seja, é definida pela legitimidade do interesse de todos. A comunicação pública está presente em todas as etapas e processos da decisão política. Seu *locus* é o espaço público, no qual é "fiscalizada" pelo cidadão. As informações que disponibiliza também se classificam como sendo de domínio público, tendo em vista que informações que são do interesse de todos levam à transparência. Para Zémor (1995), por ser um meio de comunicação da sociedade, possui por atribuições a regulação, a proteção e a antecipação do serviço público.

Para Brandão (2003), a comunicação pública deve ser compreendida como "o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o governo e a sociedade, e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias constitutivas da vida pública do País" (BRANDÃO, 2003 *apud* MONTEIRO, 2009, p.37). Silva (2003 *apud* Monteiro 2009) corrobora e acrescenta que qualquer processo de comunicação de massa é de tipo público.

Zémor (1995, p.1) diz que a comunicação pública deve possuir os mesmos atributos das instituições públicas, quais sejam: a) de informar (levar ao conhecimento, prestar conta); b) de ouvir as demandas, expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. Sendo assim, o autor (1995) conclui que comunicação

pública é um tipo de comunicação cuja função é a troca e a disseminação de informações de utilidade pública. Por isso, "espera-se da comunicação pública que sua prática contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público" (ZÈMOR, 1995 apud Monteiro, 2009, p.1). Contudo, estabelecer "linhas divisórias", demarcando onde é terreno da comunicação política, governamental ou pública não é uma coisa simples. O que realmente possibilita diferenciar a comunicação pública das demais é sua mensagem, pois o emissor tanto pode ser público ou privado.

Duarte (2007)[4] é categórico ao afirmar que as informações provenientes da comunicação pública podem ser agrupadas em sete categorias, que são, a saber: a) institucionais: referentes ao papel, responsabilidades e funcionamento das organizações, b) de gestão: relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público; c) de utilidade pública: relativas a temas relacionados ao dia a dia das pessoas, geralmente serviços e orientações; d) de prestação de contas: dizem respeito ao esclarecimento de decisões políticas e do uso de recursos públicos; e) de interesse privado: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição; f) mercadológicas: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado; e g) dados públicos: informações de controle do Estado e que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento.

Duarte (2007) chama atenção para o fato de que o indivíduo (cidadão), quando procura ou se relaciona com um órgão público, almeja receber uma informação que possua no mínimo três características: consistência, rapidez e coerência com suas necessidades. O cidadão necessita saber "quando pagar impostos, onde e quando buscar uma vacina, como discutir as políticas públicas, conhecer as mudanças na legislação, como usufruir de seus direitos e expressar sua opinião" (DUARTE, 2007, p.4). O que acontece é que a comunicação de muitas instituições ainda se limita à publicidade e à divulgação, ou

4 Informações retiradas de Duarte, 2007, p.6.

seja, o que predomina é o lado da divulgação. Conforme Duarte (2007), quando os órgãos públicos têm por meta melhorar a comunicação, na maioria dos casos, o que se visa é a melhoria no aparato tecnológico. O autor destaca que a simples existência da informação não necessariamente constitui uma comunicação eficiente. Esta pode ser inútil, manipulada, mal-compreendida ou, mesmo, não chegar no momento apropriado. Informação é apenas o início do processo que vai "desaguar" na comunicação que, segundo ele, é viabilizada pelo acesso, pela participação, pela cidadania ativa, pelo diálogo. Segundo o entendimento de Duarte (2007), a imprensa figura como um dos principais atores no campo da comunicação pública. Isso porque a imprensa constitui o espaço público imprescindível à informação, ao debate e à formação de opinião. Contudo, ressalta que seria ingênuo acreditar que a imprensa seja suficiente para viabilizar a mediação social e o acesso pleno à informação. Isso porque os veículos de comunicação de massa, além de possuírem restrições resultantes de seu formato, possuem alcance limitado e direcionamento muitas vezes unilateral: no "dia a dia, cada veículo de comunicação de massa estabelece seus próprios critérios de seleção de temas, conteúdo e opiniões e a maneira de apresentá-los" (DUARTE, 2007, p.5). Para o autor,

> a auto-regulação da linha editorial faz com que alguns poucos atores pré-selecionados estabeleçam o debate substantivo no noticiário e tornem o público simples destinatário da troca de mensagens já mediada. A imprensa pode e deve ser livre, mas não oferece comunicação a todos, nem na emissão nem na recepção – e não atua na perspectiva de participação e formação de consensos, até mesmo porque, além de fórum de debate, também é integrada, em grande medida, por atores privados comprometidos com seus próprios interesses (DUARTE, 2007, p. 5)

3 – Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao

idoso com idade igual ou superior a 65 anos e à pessoa com deficiência de qualquer idade, desde que comprove ter impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo que possa prevenir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, os candidatos ao benefício devem comprovar não possuir meios de prover a própria sobrevivência ou de tê-la provida por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a ¼ do salário mínimo vigente.

O direito ao recebimento de um salário mínimo consta na Constituição de 1988. O benefício foi implantado no Brasil em 1993 e começou a ser concedido em 1996. Cabe destacar que o BPC é um direito constitucional estabelecido em 1988, no artigo 203, em que consta "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família" (CF, artigo 203, inciso V). O recurso financeiro para o pagamento do benefício advém do orçamento da Seguridade Social, mais especificamente da União, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O benefício é administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), especificamente pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e a operacionalização do programa compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Pelo volume de recursos gastos com o pagamento dos benefícios, o BPC figura como o principal programa da política de assistência social nacional, como será demonstrado mais adiante.

Para um cidadão requerer o benefício, é necessário que se dirija a uma agência da Previdência Social (INSS) e siga os seguintes procedimentos: 1) preencha um formulário de solicitação; 2) apresente uma declaração da renda dos familiares; 3) comprove residência e apresente documentos de identificação pessoal e dos familiares que residem com ele. No caso dos deficientes físicos, é necessário passar por uma perícia, realizada por um médico e uma assistente social, que comprove a deficiência e a incapacidade para a vida e o trabalho.

Pessoas que estejam internadas em hospitais, abrigos e instituições de longa permanência também podem requerer o benefício. Pessoas que não são alfabetizadas podem utilizar a impressão digital para preenchimentos dos formulários ou designar um tutor. Cabe ressaltar que pessoas domiciliadas nas ruas também podem requerer o benefício – o endereço a ser adotado como referência será o de algum serviço da rede socioassistencial que o esteja acompanhando ou de alguma pessoa com a qual mantenha vínculos afetivos. Conforme dizeres do MDS (2011), o beneficiário recebe o benefício por meio de um cartão magnético a ser sacado na rede bancária. Quando não houver rede bancária, o pagamento será realizado por um órgão autorizado pelo INSS.

3.1 – Problemas inerentes à divulgação do benefício

Na literatura sobre programas de transferência de renda (PTRs), são recorrentes os discursos sobre a pouca divulgação do BPC. Entre eles, encontram-se autores como Medeiros *et al.* (2006), que chama a atenção para o fato de que a "disseminação de informações é um ponto a ser fortalecido no programa. Enquanto outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e seus precedentes, são amplamente divulgados, pouco se vê sobre o BPC na mídia" (Medeiros *et al.*, 2006, p.20). Estudos da UnB citados pelo autor afirmam que a divulgação do BPC, muitas vezes, se dá graças à ação isolada de assistentes sociais, psicólogos e enfermeiras durante a prestação de seus serviços nos hospitais públicos. Diniz (2005, *apud* MEDEIROS *et al.*, 2006) afirma que, em razão da falta de divulgação em grande escala, a maioria dos beneficiários encontra-se em áreas urbanas e metropolitanas (a maior parte dos hospitais e dos agentes de saúde públicos estão nessas regiões).

O Instituto Vox Populi realizou uma pesquisa nos anos de 2008 e 2009 e constatou que o "conhecimento do programa pela população em geral é relativamente baixo, em contraste com o nível muito elevado do programa Bolsa Família"

(DULCI, 2010, p.10). Segundo declaração da presidente da Associação Brasileira dos Clubes de Melhor Idade (ABCMI), Genilda Baroni, o BPC carece de maior divulgação para chegar a todos. Para ela, "o benefício é fantástico, porque beneficia quem não tem renda nenhuma: idosos e portadores de deficiência carentes. Mas nem todos têm acesso, pois muitos se enquadram no programa, mas não sabem que podem ser beneficiados" (MDS, 2010, p.78). Ela acrescenta que o BPC ajuda na sobrevivência básica de quem não pode trabalhar. "Eles eram excluídos" (MDS, 2010, p.78).

Pesquisa realizada pelo MDS, em 2010, destacou que a insuficiência de informações disponíveis para os requerentes foi outra dificuldade assinalada com grande frequência por todos os segmentos (cerca de 80% do total de respondentes). Entre os beneficiários que declararam ter dificuldade para dar entrada no BPC, a pouca informação disponível (incluindo não saber preencher o formulário ou se poderia pedir o benefício) foi uma dificuldade de acesso significativamente mencionada (86%), o que demonstra que esse é um aspecto a ser aprimorado na implementação do BPC (MDS, 2010, p.400). O resultado dessa pesquisa ressaltou, também, que o acesso aos programas sociais no Brasil ainda é complexo. Além das "questões relativas à elegibilidade e à focalização, contribuem para tal complexidade a quantidade e a qualidade da informação disponibilizada para os segmentos aos quais os programas se destinam" (MDS, 2010, p.54).

O cidadão, quando está ciente dos seus direitos e deveres, tem a possibilidade de se inserir plenamente na vida em sociedade. Duarte (2009, p.80) ressalta que o direito à informação "é particularmente relevante, porque é um meio para acesso e uso de outros direitos referentes à cidadania. Informação é a base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão". Tais problemas necessitam ser sanados, tendo em vista que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), no seu capítulo II, seção I, artigo 4º, prevê, entre outras, as seguintes diretrizes: a) divulgação ampla dos

benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão; e b) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.

4 – Procedimentos metodológicos

Este artigo classifica-se, quanto aos seus objetivos, como pesquisa exploratória, que conduz à caracterização inicial do problema. O levantamento bibliográfico permitiu a elaboração do marco teórico. Quanto à forma de abordagem, classificou-se, de forma preponderante, como pesquisa qualitativa. Foram aplicados questionários para apurar a forma pela qual os beneficiários do BPC, portadores de deficiência, tomaram conhecimento do benefício.

O período da coleta de dados ocorreu entre os meses de setembro e outubro de 2012. No total, foram aplicados 188 questionários. A análise dos dados coletados pelos questionários se deu mediante análise estatística. Os dados foram lançados, tabulados e trabalhados no software SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), de modo a evidenciar o grau de frequência (porcentagem) das respostas obtidas. Participaram desta pesquisa todas as agências de bairro do INSS no município de Belo Horizonte, a saber: Barreiro, Santa Efigênia, Oeste, Sul, Afonso Pena, Venda Nova, e Padre Eustáquio. Contudo, somente cinco entregaram os questionários preenchidos, em razão das assistentes sociais de duas agências estarem em período de licença trabalhista, o que restringiu ainda mais a coleta dos dados.

O fato de apenas portadores de deficiência terem sido contemplados na coleta de dados decorre de uma limitação da pesquisa: os gestores do INSS não autorizaram a coleta dos dados relativos ao público idoso. Desse modo, a aplicação dos questionários ficou restrita às pessoas que passaram pelo setor da assistência social da perícia médica nos meses de realização

da coleta de dados. O público que respondeu aos questionários eram pessoas com deficiência (PCD) e/ou seus responsáveis (tutores).

A pesquisa não estabeleceu recorte amostral do número de questionários a serem preenchidos em cada agência do INSS. Os questionários foram aplicados à medida que houve atendimento e/ou orientação das assistentes sociais. A metodologia ora apresentada refletiu a preocupação de se estabelecer um melhor entendimento da estratégia de disseminação de informações sobre o BPC, a partir de correlações que possibilitaram inter-relacionar a teoria de base e o relato das experiências vividas pelo público-alvo do benefício.

5 – Resultados preliminares: a divulgação do BPC na perspectiva do público-alvo com necessidades especiais

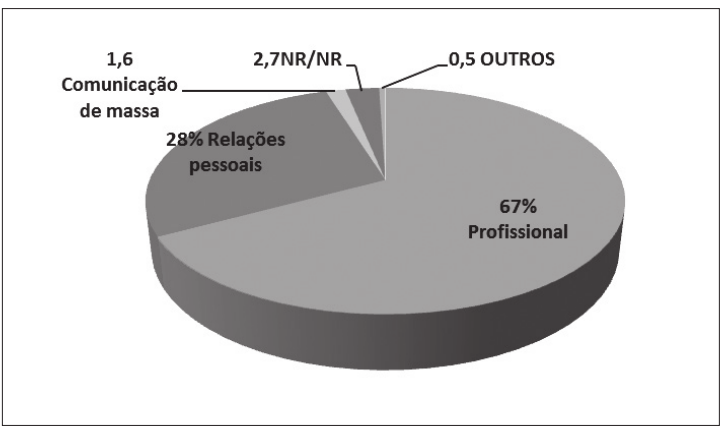
Entre os meses de setembro e outubro, foram aplicados 1881[5] questionários aos usuários do INSS com necessidades especiais nas agências de Belo Horizonte, localizadas nos Bairros e regiões do Padre Eustáquio, Barreiro, Venda Nova, Santa Efigênia, Oeste (Centro), Afonso Pena, Sul (Centro). O intuito da coleta de dados foi averiguar como o público-alvo do benefício tomou ciência da existência do direito constitucional. Sendo assim, foram elencadas no roteiro de pesquisa questões que pudessem aferir se a estratégia de divulgação adotada pelos órgãos promotores do BPC, em Belo Horizonte, está adequada ao perfil de seu público-alvo, mobilizando-os a requerer o benefício.

Desse modo, perguntou-se por qual meio de comunicação o entrevistado soube da existência do BPC, chegando-se à seguinte conclusão: 67% dos respondentes (deficientes) que passaram nas agências nos meses da realização da pesquisa souberam do benefício por meio do profissional da rede

5 É provável que o número de atendimentos tenha sido bem maior, mas esse foi o número de questionários que foram preenchidos e devolvidos à pesquisadora.

socioassistencial (Cras, Creas, plantão social, Cersam, INSS, posto de saúde, hospital público e particular, clínicas, asilos, centros de apoio a deficientes) e rede escolar; 28% mediante relações pessoais (amigos, vizinhos, parentes, conhecido, etc.); 1,6% pelos meios de comunicação de massa (material impresso, rádio, TV, internet – cabe ressaltar que este percentual correspondeu a apenas três casos, dois por rádio aberta e um por internet). Nenhum dos respondentes relatou ter tomado ciência do BPC em virtude de material de divulgação produzido pelo MDS. Nos demais casos, 2,7% dos consultados não souberam ou quiseram responder e 0,5% ficaram sabendo da pesquisa por "outros" meios, como pode ser observado no gráfico 1, a seguir.

Gráfico1: Percentual de respondentes (portadores de necessidades especiais) que tomaram conhecimento do BPC, em relação ao meio ou canal de obtenção dessas informações – Belo Horizonte – 2012.

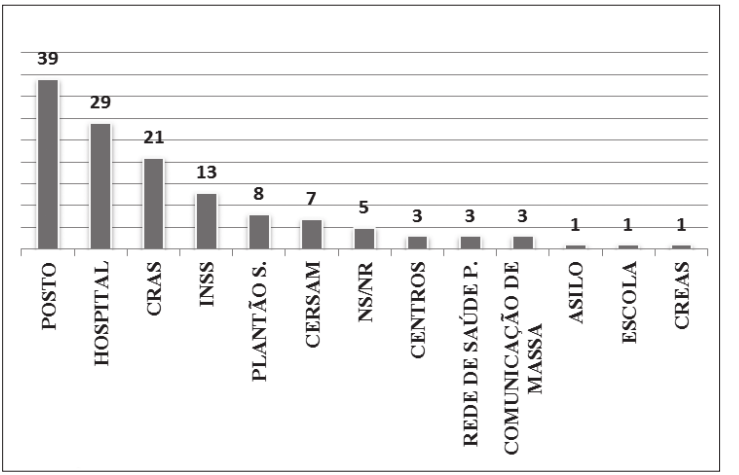


Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Tendo em vista que 67% dos respondentes (portadores de necessidades especiais) tomaram ciência do BPC por intermédio da atuação de profissional da rede socioassistencial, é de suma importância demonstrar como está dividida a por-

centagem entre os órgãos da rede. A distribuição segue no gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2: Percentual de respondentes (portadores de necessidades especiais) que tomaram conhecimento do BPC mediante profissional da rede socioassistencial, em relação ao órgão divulgador – Belo Horizonte – 2012.



Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Como se pode observar no gráfico 2, em 1º lugar estão os postos de saúde, em 2º, os hospitais públicos, em 3º, os Cras, em 4º, as agências do INSS, em 5º, o plantão social, em 6º, o Cersam, em 7º, os que responderam "não sei", em 8º ficaram empatados centros de apoio a deficientes, hospitais ou clínicas particulares e, por fim, em 9º ficaram empatados asilos, escolas e Creas. Chamou atenção o fato de órgãos ligados à área da saúde estarem nos dois primeiros lugares.

De acordo com a tabela 1, feita mediante um cruzamento estatístico entre o tempo que a pessoa demorou a procurar o INSS e o meio de comunicação pelo qual tomou ciência do BPC, foi possível responder ao seguinte questionamento: Qual meio de divulgação mobilizou em menor tempo o público- alvo a procurar o órgão operacionalizador do benefício (INSS)? Após análise das respostas, chegou-se à seguinte conclusão: o benefício

foi solicitado mais rapidamente pelos portadores de necessidades especiais que passaram pelo setor da assistência social e ficaram sabendo do BPC por meio dos profissionais da rede socioassistencial e da rede de educação (procuraram o benefício assim que souberam de sua existência, ou seja, no prazo de 1 a 7 dias). Em segundo lugar, figuraram as relações pessoais (os respondentes levaram de 7 a 15 dias para procurar o benefício). No caso de meios de comunicação de massa, o prazo mínimo girou em torno de 15 a 30 dias. Em suma, os profissionais da rede socioassistencial se destacam em todos os períodos.

Tabela1: Percentual de respondentes (portadores de necessidades especiais) que tomaram conhecimento do BPC, em relação ao meio ou canal de obtenção da informação e o interstício de tempo para solicitar o benefício – Belo Horizonte – 2012

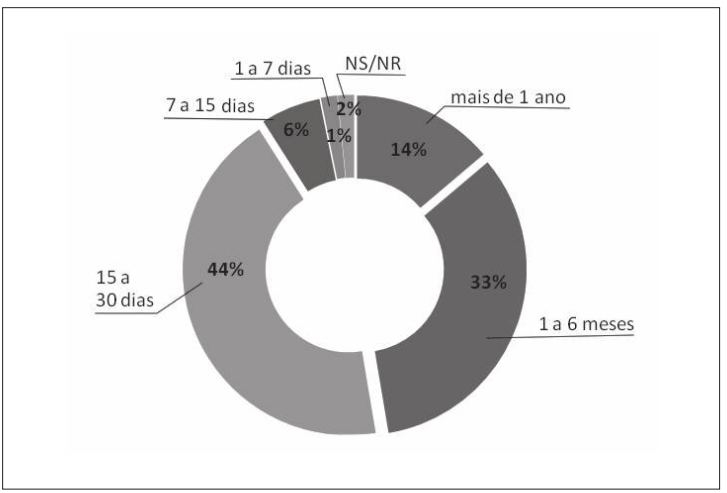
Tempo	Relações pessoais	Comunicação de massa	Profissional	Outros	Ns/Nr
1 a 7 dias	0	0	3	0	0
	0%	0%	2.4%	0%	0%
7 a 15 dias	7	0	4	0	0
	13.2%	0%	3.2%	0%	0%
15 a 30 dias	21	1	57	0	3
	39.6%	33.3%	45.2%	0%	60.0%
1 a 6 meses	19	1	41	1	1
	35.8%	33.3%	32.5%	100.0%	20.0%
Mais de 1 ano	6	1	18	0	1
	11.3%	33.3%	14.3%	0%	20.0%
NS/NR	0	0	3	0	0
	0%	0%	2.4%	0%	0%
TOTAL	53	3	126	1	5
	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Sendo assim, os resultados indicam que, para o grupo pesquisado, os meios de comunicação de massa, sem o contato face a face, possuem o poder de persuasão menor, seja em virtude de baixa divulgação ou de o material ser pouco explicativo. Para aprofundar essa constatação, foi feito um segundo cruzamento, no qual foi possível constatar que 100% dos entrevistados que procuraram o INSS no prazo de 1 a 7 dias após saberem do benefício fizeram isso graças à interação com um profissional da rede socioassistencial ou da rede escolar.

Em relação ao tempo de conhecimento sobre a existência do BPC, 44% responderam de 15 a 30 dias e 33% de 1 a 6 meses, ou seja, para os respondentes que passaram pelas agências do INSS, no período da coleta de dados, a divulgação do BPC ainda era de certo modo recente. Apenas 14% dos respondentes (deficientes) alegaram saber da existência do BPC há mais de 1 ano, conforme demostra o gráfico 3.:

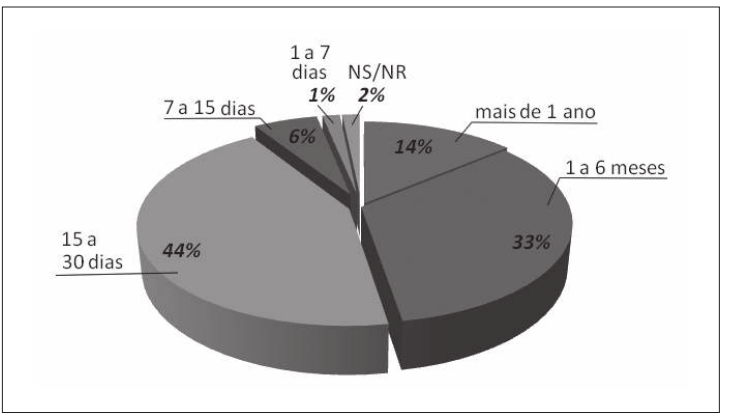
Gráfico 3: Percentual de respondentes (portadores de necessidades especiais) em relação ao tempo de ciência sobre o BPC – Belo Horizonte – 2012



Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Ao responderem a pergunta "quanto tempo se passou desde que ficou sabendo da existência do BPC, até ir procurar o INSS, para saber sobre o funcionamento e /ou regras, ou até mesmo ir requerer o benefício?", 44% dos respondentes afirmaram que demorou entre 15 e 30 dias, enquanto 6% deles afirmaram que levou de 7 a 15 dias. Ou seja, de posse da informação da existência do benefício, a procura pelos respondentes (deficientes) foi rápida, conforme demonstra o gráfico 4, a seguir:

Gráfico 4: Percentual de respondentes (portadores de necessidades especiais) em relação ao interstício de tempo do seu conhecimento sobre o BPC e a procura por ele no órgão responsável – Belo Horizonte 2012.



Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Como pode ser verificado na tabela 2, a seguir, os cruzamentos demonstraram que, entre homens e mulheres, não houve grandes diferenças entre o tempo de procura pelo benefício. Pode-se concluir, assim, que as estratégias de divulgação, a princípio, podem ser as mesmas para ambos os sexos.

Tabela 2: Percentual de respondentes (portadores de necessidades especiais) por gênero, em relação ao interstício de tempo do seu conhecimento sobre o BPC e a procura pelo mesmo no órgão responsável – Belo Horizonte – 2012.

Período de tempo	Divisão sexual		Total
	F	M	
1 a 7 dias	3	0	3
	2.8%	0%	1.6%
7 a 15 dias	5	6	11
	4.6%	7.6%	5.9%
15 a 30 dias	48	34	82
	44.0%	43.0%	43.6%
1 a 6 meses	36	27	63
	33.0%	34.2%	33.5%
Mais de 1 ano	15	11	26
	13.8%	13.9%	13.8%
NS/NR	2	1	3
	1.8%	1.3%	1.6%
TOTAL	109	79	188
	100%	100%	100%

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

6 – Conclusão

O direito à informação é legítimo a todos os cidadãos – ele possibilita a inserção do indivíduo na vida plena em sociedade, ao permitir que participe das deliberações políticas e que esteja ciente dos seus direitos e deveres. A partir dessa premissa, este

artigo teve por objetivo analisar o modo pelo qual um dos públicos-alvo do BPC, o portador de necessidades especiais, tomou ciência da existência do benefício. Nesse intuito, foram aplicados questionários ao público-alvo portador de necessidades especiais atendido nas agências do INSS de Belo Horizonte nos meses de setembro e outubro de 2012.

Dos respondentes, 95% tomaram ciência da existência do BPC por comunicação direta. Desse percentual, 28% foram por relações pessoais (amigos, parentes, conhecidos) e 67% por meio de contato com profissional da rede socioassistencial (Cras, Creas, postos de saúde, hospitais, INSS, etc.). Dessa porcentagem, uma constatação merece destaque: o fato de postos de saúde e de hospitais públicos figurarem, com maior frequência entre as respostas, como os locais onde os respondentes receberam a informação da existência do BPC. Isso sinaliza que tais locais concentram grande parte do público-alvo do benefício. Sendo assim, tais lugares merecem uma atenção especial das autoridades, pois possuem papel primordial na divulgação do BPC para o público-alvo do benefício.

Outro dado importante levantado pela pesquisa foi a ineficiência das atuais estratégias de comunicação de massa na divulgação do benefício. Folhetos e cartilhas não se mostraram adequados ao perfil dos respondentes da pesquisa, tendo em vista que apenas 1,6% dos respondentes tomou ciência do benefício por meio desse tipo de comunicação (mais precisamente, pelo rádio e pela internet).

A pesquisa também sinalizou que não há uma continuidade ou até mesmo uma eficácia no modo como ocorre o processo de divulgação, pois mais de 77% dos respondentes declararam que sabiam do BPC há menos de 6 meses. Ou seja, a divulgação do benefício para essas pessoas ainda é, de certo modo, recente. A pesquisa ainda revelou que, apesar de o BPC estar em vigor desde 1996, somente em 2012 grande parte dos respondentes tomou ciência da existência do direito. Mesmo sendo este um estudo modesto, com amostra pequena e curto período de coleta de dados, os dados levantados podem sinalizar uma falha da

estratégia de divulgação do benefício, demonstrando uma inadequação das estratégias de comunicação ao perfil do público-alvo do programa, os idosos e os deficientes físicos.

A coleta de dados demonstrou que, a partir do momento que ficaram sabendo do benefício, os respondentes procuraram por ele com relativa rapidez: 50% procuraram informações ou o requereram no prazo de máximo de 30 dias. Quando a informação da existência do BPC é passada por um profissional da rede socioassistencial, a procura pelo benefício é feita com maior rapidez (no prazo de 1 a 7 dias). Quando a informação chega pelos veículos de comunicação de massa, o tempo de procura pelo benefício é de 15 a 30 dias.

O presente artigo se propôs a identificar o modo pelo qual um dos públicos-alvos do BPC, o portador de necessidades especiais, ficou sabendo do benefício. Contudo, pelo fato de a pesquisa ter sido realizada em um período curto, se faz necessário reaplicá-la em um período maior e em outros órgãos públicos, para que cheguemos a conclusões mais consistentes sobre a eficácia e a adequação das atuais estratégias de divulgação do BPC a um público-alvo com perfil físico e socioeconômico bastante peculiar. Afinal, para a divulgação do benefício, são utilizados recursos oriundos dos cofres públicos – assim, é necessário que tais recursos sejam utilizados coerentemente, para que a existência do BPC seja comunicada a todos aqueles que têm direito ao benefício, assegurando a essa parcela da população mais bem-estar e de qualidade de vida.

7 – Referências

ANCHIETA, FUNDAÇÃO. **O uso da informação no dia a dia**. Programa de Qualificação Profissional. Governo de São Paulo. Disponível em < http://www.peq.sp.gov.br/peq/Apostilas/C2/CG_02_baixa_2.pdf> Acesso em 05 de junho de 2012

BARBOSA, Ricardo Rodrigues. **Acesso e necessidade de informação de profissionais brasileiros: um estudo exploratório**. Revista

Perspectivas em Ciência da Informação. Belo Horizonte, V.2, n.1, p.5-35. Jan/jun.1997.

BRAGA, Ascensão. **A Gestão da Informação**. Trabalho realizado a partir de Tese de Mestrado em Gestão - Universidade da Beira Interior (1996). Disponível em< http://www.ipv.pt/millenium/19_arq1.htm> Acesso em 05 de junho de 2012.

CEPIK, Marco. **Direito à Informação: situação legal e desafios**. 2005. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31106-34214-1-PB.pdf> Acesso em 28 de novembro de 2011.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. 2007. Disponível em < http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf> Acesso em 10 de maio de 2012.

_____ Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.) **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo. Editora: Atlas, 2009.

DULCI, Otávio Soares. **BOLSA FAMÍLIA E BPC: A formação de uma agenda governamental de avaliação**. Texto disponível em < http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/otaviosoaresdulciBOLSAFAMILIAEBPC.pdf > Acesso em 30 de março de 2011.

FLICK, UWE. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. Coleção Pesquisa Qualitativa.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009. Coleção Pesquisa Qualitativa.

GIL, Antônio Carlos Gil. **Métodos e Técnica de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

IASULAITIS, Sylvia. **Comunicação governamental e meios de comunicação de massa em democracias contemporâneas**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UERJ – 5 a 9 de setembro de 2005. Disponível em < http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2005/resumos/R0352-1.pdf> Acesso em 10 de maio de 2012.

KLEGER, Bruno. **COMUNICAÇÃO PÚBLICA: OS SENTIDOS USUAIS DO TERMO NO BRASIL**. Revista Eletrônica Razón e Palabra. Número 77,

Agosto de 2011. Disponível em <www.razonypalabra.org.mx> Acesso em 20 de maio de 2012.

MÀSSIMO, Kátia Maria. **A comunicação do orçamento participativo de Belo Horizonte: analise dos instrumentos e ações adotadas pela administração pública municipal com vista á mobilização e participação social**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

MATOS, Heloiza Gomes. **Comunicação Política e Comunicação Pública**. ORGANICOM. Ano 3. Número 4. 1º semestre de 2006. Disponível em < www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/.../189> Acesso em 5 de abril de 2012.

_____A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. Faculdade Casper Líbero, São Paulo, SP. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos interdisciplinares da Comunicação XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Curitiba, PR – 4 a 7 de setembro de 2009 IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação. DISPONIVEL EM < http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>

MDS. **Avaliação de Política Programas e do MDS- Resultados**. Volume 2-Bolsa Família e Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2010.

MDS. **Cartilha BPC- Beneficio de Prestação Continuada da Assistência Social.** 2011 Disponível em < www.mds.gov.br> Acesso em 23 de março de 2012.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora; SQUINCA, Flávia. **Transferência de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do benefício de prestação continuada**. IPEA, 2006. Texto para discussão 1.184. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf> Acesso em 29 de julho de 2010.

VIEGAS, Weverson da Silva Viegas. **O direito à informação como pressuposto para a participação popular no Estatuto da Cidade**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004. Disponível em < http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/09.pdf> Acesso em 21 de abril de 2012.

ZÈMOR, Pierre. **Como anda a Comunicação Pública.** Revista do Serviço Público. ENAP, 2009. Disponível em < http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3319>Acesso em 14 de maio de 2012.

_____ **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je ? Paris, 1995. In: BRANDÃO, Elisabeth. Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Disponível em < http://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf> Acesso em 20 de abril de 2012.
Acesso em 23 de abril de 2012.

6

O Direito na Modernidade. Aspectos do sistema jurídico na sociologia de Niklas Luhmann.

Wladimir Rodrigues Dias[1]

Resumo: O artigo discute a posição do sistema jurídico na modernidade tardia, apresentando-o sob a ótica da teoria dos sistemas, na versão formulada por Niklas Luhmann. Discorre sobre pontos e conceitos fundamentais presentes na obra do sociólogo alemão, bem como aborda perspectivas que o tema abre. Trata-se de uma discussão central no âmbito da sociologia e da teoria do direito, uma vez que incide sobre a operatividade do sistema jurídico, realçando questões decorrentes de sua função socialmente diferenciada e da complexidade que enreda sua dinâmica interna e sua relação com o ambiente circundante. Nesse sentido, permite explorar possibilidades contingentes, relacionadas à capacidade de reconfiguração sistêmica na direção de um direito dotado de alternativas mais abrangentes e inclusivas. O texto, na medida em que conjuga um caráter introdutório e descritivo acerca de categorias luhmannianas a perspectivas que se abrem em um cenário marcado pela contingência e pelo risco, tem a pretensão de contribuir para a difusão e o aprofundamento dessa discussão.

Palavras-chaves: Sistema jurídico. Teoria dos sistemas. Niklas Luhmann.

***Abstract**: The article discusses the position of the legal system in late modernity, presenting it from the perspective of the theory of systems, drawn on the theoretical framework formulated by Niklas Luhmann. It explains points and fundamental concepts present in the German sociologist's work and it contains an approach about prospects opened up by the theme. That is a central discussion*

1 Doutor em Direito Público pela PUC-MG (2011), com estágio doutoral na Universidade de Coimbra (2008-2009); Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2006) e graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1995); Analista Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais; advogado.

in sociology and theory of law, since it relates to the operability of the legal system, highlighting issues arising from its socially differentiated function and from the complexity involved in its internal dynamics and its relationship with the surrounding environment. In this sense, it allows us to explore contingent possibilities, linked to the systemic reconfiguration capability in the direction of a legal order endowed with broader and inclusive alternatives. The text, since it combines descriptive and introductory features about Luhmann's categories to the perspectives that are opened in a scenario marked by contingency and risk, it has the intention to contribute to the spreading and deepening of this discussion.

Keywords: *Legal System. Systems Theory. Niklas Luhmann.*

1 – Introdução

1.1 – A vida nas sociedades contemporâneas não se parece com nada vivido antes. Uma modernidade radicalizada recompõe a própria cena moderna em uma dinâmica avassaladora, na qual complexidade e fluidez se enlaçam a contingência e risco. Em quase nada se assemelha às formas de organização social do passado, fundadas em estruturas simples e referenciadas em práticas, tradições e valores suficientemente consolidados para lhes conferir estabilidade e funcionalidade.

Na modernidade, o permanente olhar para o futuro se sobrepõe às referências anteriores, restando sensível a "desintegração dos velhos sistemas de valores e costumes, e das convenções que controlavam o comportamento humano" (HOBSBAWN, 2000, p. 334). Tem-se, a par das distintas trajetórias por que passam diferentes sociedades[2], uma percepção geral de passagem por uma experiência metamórfica, marcada por desorientação, desordem, crise de identidade, sensação de caos, e pela tentativa de alcançar ordem, segurança, direção e autoimagem determinada (GELLNER, 1964).

2 Reconhece-se a evidente diferença que marca a trajetória das várias sociedades nos últimos dois ou três séculos, conforme bem descrevem Santos (1994; 2002; 2009) ou Luhmann (2003; 2005; 2007); todavia, salienta-se um sentido geral de sociabilidade que emerge na modernidade.

Secularização, individualismo, vínculos sociais fraturados, moral fragmentada[3], reflexividade e a perspectiva permanente de mudança são sintomas dessa nova sociabilidade. Trata-se de uma sociedade que se apresenta sob o modo de produção capitalista, estabelecida em bases racionais-legais, mas especializada e diferenciada, a conformar sistemas comunicativos que operam nos termos de linguagem específica e autorrefenciada.

O movimento transformador vivido desde a modernidade implica, portanto, não apenas reconhecer processos, como divisão do trabalho, diferenciação social, especialização e individuação (PIRES, 2003), mas, sobretudo, perceber problemas de coordenação e seletividade neles envolvidos, assim como a peculiar formação de sistemas parciais da sociedade, a qual, diferentemente da experiência pretérita, caracterizada por segmentação e estratificação, passa a se distinguir mediante diferenciação funcional, com sistemas fechados e descentrados entre si, a produzir comunicação de maneira autorreferenciada (LUHMANN, 1982).

O sistema jurídico moderno é produto típico dessa ordem, eis que se apresenta dotado de lógica interna, a determinar estruturas, possibilidades comunicativas e fórmulas operativas, tendo como função um tipo distinto de mediação social, qual seja a de estabilizar expectativas (LUHMANN, 2005), a utilizar tal normatividade específica não apenas como equivalente funcional da moral (PIRES, 2005), mas também como meio de comunicação simbolicamente generalizado (LUHMANN, 1990b).

Neste trabalho, de cunho predominantemente descritivo, apresenta-se a perspectiva mediante a qual o direito é abordado pela teoria dos sistemas. Adicionalmente, exploram-se algumas possibilidades abertas por essa caracterização do sistema jurídico, nomeadamente quanto ao tema da inclusão na operatividade sistêmica.

3 Ver, por exemplo, em MACINTYRE, A. Three rival versions of moral enquiry: encyclopaedia, genealogy and tradition. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1990.

A fim de atingir esse escopo, serão exploradas algumas das principais categorias presentes na obra de Niklas Luhmann. Trata-se de uma observação sobre o sistema jurídico que tanto alinha uma percepção sociológica de viés funcionalista, quanto se assenta em pressupostos epistemológicos de base pragmatista. Implica o reconhecimento da especificidade da função jurídica na sociedade moderna, estabelecida não apenas em estruturas congruentes, mas sobretudo sobre parâmetros de linguagem sedimentados em práticas argumentativas, usos e expectativas de consequências e resultados.

Considerando-se que ao direito compete determinada função social (FERRARI, 1989), que é realizada por meio de várias operações organizadas consoante certo vocabulário, o uso da teoria dos sistemas permite delimitar de maneira mais clara suas características principais. Admite, outrossim, uma abordagem alargada, capaz de atingir a complexidade da sociedade moderna, superar o paradigma da intersubjetividade e criticar problemas estruturais presentes em ordens sociais concretas[4], tais como os relacionados à seletividade das operações do sistema, como as ausências e exclusões (MÜLLER, 2007), ou, ainda, os relacionados à produção de comunicação ideologizada, corrompida por emanações do ambiente (LUHMANN, 1998b), como as oriundas dos sistemas político ou econômico, ou, na perspectiva assumida por Neves (2007), restritas a uma operatividade meramente simbólica.

1.2 – Tal como estabelecida a partir da obra de N. Luhmann, a teoria dos sistemas permite uma análise funcional do direito, a evidenciar suas nuanças operacionais, seus mecanismos institucionalizados e normativos, dotados de conteúdo simbólico (MUENCH, 1987, p. 77-78). Trata-se de um veio teórico que permite conjugações com outras perspectivas epistemológicas, razão pela qual pode-se percebê-lo em diálogo com teorias acerca

4 Ver, por exemplo, em JESSOP (2007).

da modernidade tardia[5], com o neopragmatismo filosófico[6], ou com vertentes críticas de tom neoinstitucionalista[7], pós-colonialista[8], entre outras[9].

Sistemas, do ponto de vista sociológico, são relações organizadas como práticas sociais regulares (GIDDENS, 1994), abstratos, categorizantes e tematizadores (FISCHER-LESCANO, 2010). Luhmann (1996a) admite três tipos de sistemas: os biológicos, os psíquicos e os sociais, que são sistemas comunicativos, todos caracterizados pelo modo autopoiético de reprodução.

O direito, consoante essa teoria, configura um sistema singularizado por função social e código específicos (FERRARI, 1989, p. 84 e ss.), que adquire posição central na sociedade moderna em vista de sua capacidade de sintetizar situações distintas, como meio de comunicação simbolicamente generalizado (LUHMANN, 2005). Essa condição sobressai, tanto mais, na medida em que se verifica, na cena social hipermoderna, uma dissociação entre sistemas psíquicos de consciência, indivi-

5 Ver em Beck, Giddens e Lasch (1997)

6 Como, por exemplo, na obra de R. Rorty e diversas de suas leituras que vêm sendo feitas nos últimos anos.

7 Ver, por exemplo, em Meyer (1997).

8 Ver as obras de Boaventura de Sousa Santos citadas nas referências bibliográficas. A possibilidade de alinhavar aspectos do pensamento de N. Luhmann e B. S. Santos foi explorada por alguns autores, como, por exemplo, em CAMPILONGO (1997). Temos procurado associações dessa natureza em trabalhos recentes, como por exemplo, "Inclusão e Emancipação. Fronteiras do Sistema do Direito" (Sociology of Law on the move – ISA/RCSL/ABRASD. 2015); "Inclusão, emancipação e práticas discursivas no sistema jurídico" e "Democracia e participação. A inclusão nas práticas discursivas do sistema político" (II Simposium Internacional EdiSo. 2015); "Políticas públicas, direito e cidadania" (VIII Congresso Português de Sociologia. 2014); "Justicia, derecho y política: campos de disputa y prácticas emancipatorias" (50º Congreso de Filosofía - Horizontes de Compromiso. 2013); "Public policy: law, politics and social emancipation" (Congrès Mondial ISA/RCS. 2013);

9 Ver, a respeito, em Fischer-Lescano (2010).

dualizados, e sistemas sociais crescentemente singularizados (PIRES, 2009, p. 271 e ss.).

2 – Sistemas sociais

2.1 – O pensamento luhmanniano apresenta-se como uma teoria das sociedades modernas, a explicar sua complexidade e diferenciação desde sua lógica interna, decorrente de trajetória histórica evolutivo-adaptativa. É uma teoria compreensiva de máxima extensão, sem pretensão normativa, já que se refere a processos de organização social sem qualquer apelo a uma normatividade fundante, e destituída de um sujeito epistêmico na descrição da dinâmica social (SERMEÑO, 2001, p. 152-154).

Tem realce, em Luhmann, a perspectiva funcionalista, influência direta de Parsons (CUBEIRO, 2008), cuja noção de ação social supõe situações físicas, sociais, culturais, caracterizadas por valores e motivações comuns e por uma relação interdependente com o ambiente[10]. Tem-se uma sociedade que se organiza em sistemas e evolui de maneira adaptativa. O sistema se estrutura mediante especialização funcional e institucionalização de papéis, mas opera de forma aberta.

Na obra de Parsons (1968; 1974), o direito compõe um sistema relativo a meios de socialização, com aberturas e interações (ROCHER, 1976), concebendo tensões entre universalismo e particularismo, e entre desempenho e qualidade[11], adotando, para tal análise, determinadas variáveis padrão[12]. Em que

10 Pode-se admitir que, em Luhmann, a teoria dos sistemas, com sua peculiar perspectiva acerca da comunicação, abrange o tema da ação, especialmente ao trabalhar as distinções entre sistema psíquico e sistemas sociais e ação e experiência, assim como a reprodução autopoiética e a comunicação como instrumental sistêmico. Ver, por exemplo, em Stichweh (2000), ou em Salem (2013).

11 Em Parsons, desempenho deve ser verificado em função de finalidades, da utilidade da ação, e dos valores em si, no que tange à qualidade.

12 Como, por exemplo, afetividade x neutralidade; especificidade (parcial) x difu-

pese aspectos da sociologia parsoniana na obra de Luhmann, o desenvolvimento da teoria dos sistemas realizado por esse último, mormente após o chamado giro autopoiético, é significativo, inclusive em termos epistemológicos.

Luhmann (1996a) não econhece um sujeito do conhecimento, tal como presente na epistemologia moderna, como também rechaça as pretensões de conhecimento vinculadas a uma consciência individual, assumindo uma postura de tipo antifundacionalista[13] e antirrepresentacionalista[14] (LUHMANN, 1996a). Ao invés, reconhece processos sistêmicos de comunicação e a figura do observador, distinguindo entre observação de primeira e segunda ordem.

A observação de primeira ordem ocorre pela percepção e descrição do mundo e do sistema, desde o interior do sistema. A de segunda ordem consiste na observação da observação de primeira ordem, é reflexiva e se destina a descrever o observador em suas operações comunicativas. Também ocorre no interior do sistema, mas permite processos de diferenciação e estabelecimento de subsistemas e novos sistemas. A observação de segunda ordem abrange o conhecimento científico, pois é condição para que qualquer teoria seja concebida (LUHMANN, 1998c, p. 14)[15].

---

são (todo); universalismo x particularismo; qualidade (é) x desempenho (faz).

13 O antifundacionalismo, especialmente como proposto no pragmatismo filosófico, se opõe a considerações de base metafísica. Não admite, portanto, um conhecimento alicerçado em abstrações, apriorismos, entidades transcendentes, dogmatismos, leis eternas ou princípios últimos e absolutos. Nega que possa haver fundamentos perpétuos e imutáveis e, assim, repudia os conceitos de verdadeiro e real tal como inscritos na epistemologia tradicional.

14 O antirrepresentacionalismo rejeita a possibilidade do conhecimento como representação da realidade, induzindo um operar epistemológico pragmatista e coerente com as reflexões decorrentes do chamado giro linguístico que ocorre a partir do segundo Wittgenstein.

15 Note-se que somente a observação de segunda ordem possibilita a atitude reflexiva própria do conhecimento dito científico. Note-se a relação possível com a noção de Saussure entre os eixos paradigmático e sintagmático, ou, em termos, a questão da dualidade da estrutura em Giddens.

Comunicação é o último elemento operativo do sistema e compreende três fases, quais sejam: a emissão do ato comunicativo, a informação e uma compreensão da diferença entre o ato e a informação. Conforme Luhmann, "todo evento comunicativo fecha e abre o sistema" (LUHMANN, 1998c, p. 58).

2.2 – Luhmann enfatiza, no entanto, o chamado paradoxo do conhecimento (1996a). O conhecimento seria improvável, porque não se poderia, de fato, conhecer qualquer objeto[16]. É, contudo, necessário, porque a possibilidade de conhecimento é fator de reprodução do sistema. Todo sistema social opera em escala temporal, guiado por expectativas de situações futuras baseadas em resultados passados, ocorridos em contextos semelhantes. Se isso não ocorre, há uma irritação no sistema, que tenderá a produzir novas respostas, com consequentes ajustes de expectativas (LUHMANN, 1996a). O conhecimento fica situado no cerne da relação entre expectativas e irritação, a reunir tempo, linguagem e contingência. Tem-se uma verdade instrumental, que opera nos limites de um dado código associado a um sistema social.

Luhmann, a dialogar com Parsons, e, depois, com Varela e Maturana, distingue os sistemas de sentido como aqueles que operam por redução de complexidade, a partir da diferença constitutiva existente entre sistema e ambiente. Atribuir sentido é estratégia utilizada pelo sistema para obtenção de redução de complexidade em sua relação com o ambiente circundante, que é constituído por outros sistemas, também autorreferenciados e operacionalmente enclausurados (LUHMANN, 1998a, p. 287). Luhmann distingue, entre os sistemas de sentido, os psíquicos e os sociais, entre os quais aparecem, modernamente, as organizações, os sistemas de interações e

16 A postura epistemológica de Luhmann rompe, forçosamente, com a tradicional dicotomia entre sujeito e objeto, geradora de uma objetividade metafísica. O conceito luhmanianno de objetividade sistêmica se encerra na operatividade de sistemas sociais autorreferenciados e autopoiéticos, a produzir comunicação e possuidores de consistência interna. Coerentemente, a teoria não admite conexão entre comunicação do sistema social e consciência inerente ao sistema psíquico, como também entre sistema e ambiente.

os sistemas societais, que se constituem comunicativamente (VERGARA, 2001, p. 120). São operativamente fechados e cognitivamente abertos.

Consoante a teoria dos sistemas, a complexidade é atributo da sociedade contemporânea, que a ela reage mediante processos de diferenciação sistêmica (LUHMANN, 2005). Diferenciação é, pois, mecanismo seletivo de organização social, que deriva de uma autopercepção do sistema acerca das características que o individualizam em face dos demais. Sistema e ambiente são formados precisamente a partir de tal processo distintivo. É paradoxal, porque suas possibilidades operativas são, ao mesmo tempo, afirmação e não afirmação, e as condições de operação são, simultaneamente, condições de não operação. Cada sistema se torna específico, diferenciado e autorreferenciado, gerando, assim, uma sociedade mais complexa. Dessa forma, o direito, por exemplo, é visto como direito e não direito (sistema-ambiente). Pela autopoiese o sistema busca, todavia, superar o paradoxo, reenviando-o e induzindo sua recomposição pelo sistema.

2.3 – Pode-se afirmar, assim, que, modernamente, os sistemas sociais se auto-organizam mediante um movimento de especialização funcional, que promove sua distinção com o ambiente, mantendo sua organização interna de forma autorreferenciada, com vistas a redução de complexidade, ainda que a gerar mais complexidade (LUHMANN, 1995). Todo sistema é concebido como comunicação, e se organiza por diferenciação, detendo um código próprio, que o habilita a operações autopoiéticas, baseadas em distinções que se realizam a partir desse vocabulário codificado de forma especializada, e a avaliar observações como verdadeiras ou não.

A dualidade estabelecida na relação entre identidade e diferença rege a dinâmica de especialização funcional, que comparece no intuito de simplificar relações e determina um modo de agir sistêmico (LUHMANN, 1998c, p. 26-27), a fornecer sentido às relações complexas, típicas da modernidade, e definir programas e valores por meio de observação de identidades que se estabilizam (LUHMANN, 1998c, p. 19).

A diferenciação ocorre mediante operações através das quais um sistema se distingue do ambiente (LUHMANN, 1983c). Produz mais reflexividade (LUHMANN, 1998c, p. 11 e 15)[17] e, recorda Luhmann ao citar Parsons, o processamento da diferenciação registra um movimento de ampliação e generalização de recursos semânticos (LUHMANN, 1998c, p. 169). Na modernidade, secularização cultural e diferenciação estrutural se unem (JESSOP, 1972, p. 76), a permitir um nível alto de generalização para a legitimação de novas estruturas (JESSOP, 1972, p. 11), como, por exemplo, a jurídica.

Note-se que, na teoria dos sistemas, a sociedade não é composta por indivíduos, por um agregado de sujeitos psíquicos, mas por sistemas que se mostram como operações comunicativas (LUHMANN, 1995)[18]. A improbabilidade da comunicação é função dos níveis de seleção exigidos pela sociedade complexa, que obriga a diferenciação, a codificação específica, o fechamento operacional (LUHMANN, 1993c). Saliente-se, contudo, que a comunicação não assegura performatividade da linguagem utilizada pelos sistemas, e, diante desse dado, induz-se a formação dos meios de comunicação simbolicamente generalizados, os quais operam como substitutos das linguagens, com o objetivo de garantir a operatividade sistêmica (LUHMANN, 1993c) e uma certa autonomização e autorreferenciamento das mesmas. Mencione-se, entre esses meios simbolicamente generalizados, o dinheiro, o poder e o direito.

A teoria dos sistemas não alberga o conceito de intersubjetividade (LUHMANN, 1998c, p. 31-32), cuja improbabilidade decorre de um contexto no qual sistemas se comunicam e pessoas, ainda que acopladas estruturalmente a sistemas, a permitir a comunicação, não definem as manifestações sistêmicas. Não há espaço para relações entre sujeitos da consciência, razão

17 Ver, a propósito, em Jessop (1972, p. 76).

18 Perceba-se que, em Luhmann, não há, propriamente, uma teoria da ação, visto que, em sua concepção, os sistemas sociais operam mediante comunicação. Ver, por exemplo, em SALEM (2013).

pela qual Luhmann trabalha relações entre sistema e ambiente, em vez da intersubjetividade (LUHMANN, 1998c, p. 10 e 34).

2.4 – A ideia de dupla contingência, usada por Luhmann, tem origem em Parsons e visa a explicar a formação dos sistemas sociais. Como dois sujeitos desconhecidos que se encontram em um lugar desconhecido. A contingência é dupla, porque um não sabe o que esperar do outro. Qualquer ação de um levará à reação do outro, aleatória, a princípio, mas, eventualmente, realizando uma acomodação, uma ordem.

O sistema se mantém, todavia, na condição de esfera comunicativa, operacionalmente fechada e autopoiética, e a evolução contínua do ambiente problematiza permanentemente o funcionamento do sistema, que filtra a comunicação do ambiente, embora as operações de ambos ocorram independentemente (ESTEVES, 1993).

Verifica-se, no funcionamento do sistema, o risco como elemento inerente à ordem social. Seu crescimento acontece na medida em que se torna mais complexa a modernidade tardia (LUHMANN, 1993a). Os sistemas reagem ao risco na forma de expansão e restrição (autorrestrição)[19]. Não se colocam em oposição ao risco, pois seu funcionamento é ligado à contingência; todavia, o assumem. No caso do direito, esse fenômeno fica evidente, uma vez que o uso do elemento jurídico tem crescido na medida da percepção social do risco[20].

Observa-se uma expansão do direito em várias dimensões, com ênfase para os campos que passam a se sujeitar à gramática jurídica e para a possibilidade da adoção de novos vocabulários, a ampliar, com a incorporação de novas opções metafóricas, as hipóteses de aplicação do código direito/não direito. Percebe-se que o risco se eleva quando ocorrem movimentos de incorporação de conteúdos pelo sistema jurídico,

19 Ver, p. ex., em ELSTER, 1979, p. 36 e ss.

20 Ver a respeito em BAUMAN (2007).

já que uma expansão implica mais possibilidades de decisões, expectativas e impacto social.

Esse mesmo movimento cria novas oportunidades operativas pelo sistema jurídico, e tais possibilidades, trazidas por novos conteúdos, técnicas argumentativas e fatos juridicizados, aumentam o risco imensamente, inclusive porque a produção de mais direito implica, paralela e contingentemente, mais não direito. A reação do sistema a essa elevação de risco não comporta soluções anacrônicas[21], pois deverá alcançar o risco recém-incorporado com recursos de redescrição ou de autorrestrição, em mais uma operação de reacomodação.

2.5 – Note-se que, a par de uma concepção de sociedade (LUHMANN, 1998c, p. 11) que produz sistemas diferenciados funcionalmente mediante distinção (LUHMANN, 1998c, p. 54), também o paradoxo é constitutivo da ordem social moderna, e se apresenta quando as condições que concorrem para que ocorra uma operação, ao mesmo tempo, a obstaculizam. Casos paradoxais aparecem na medida da complexidade social, hipótese em que todos os elementos de uma unidade estão em relação consigo mesmos, a demandar atualizações constantes mediante seleções (LUHMANN, 1998c). No direito, mais elementos presentes no sistema permitem mais relações jurídicas, a provocar mais complexidade, o que demanda novos padrões de processamento, eis que a seletividade suficiente para casos menos complexos não poderá ser, automaticamente, aplicada a novos casos.

Sistemas sociais atuam com meios de comunicação simbolicamente generalizados, estruturas particulares que induzem a comunicação, porque tornam provável o fato, de outra forma improvável, de uma seleção ambiental ser aceita de maneira sistêmica. A normatividade do direito tende a produzir esse efeito, a permitir que expectativas sejam generalizadas e operações ambientais a pressuponham.

21 Como o retorno a fórmulas anteriores, percebido, por exemplo, em certo discurso normativista.

Essa normatividade, especificamente jurídica, diferencia-se da moral que, conquanto se apresente de forma normativa, não constitui sistema especializado. Seu alcance funcional, não raramente, é sobreposto à normatividade moral, ainda que, como todo sistema social moderno, seja destituído de moralidade. Mesmo que Luhmann reconheça que somente em sociedade é possível uma reflexão do tipo moral, o que impõe a quem investiga esse terreno necessariamente fazê-lo como comunicação (LUHMANN, 1998c, p. 207), tanto valores morais dificilmente são reconhecidos como meios de comunicação simbolicamente generalizados, quanto o dever-ser deles resultante tende a não ser absorvido diretamente em uma sociedade dividida em sistemas funcionalmente especializados.

3 – O direito como sistema

3.1 – O sistema do direito apresenta-se autônomo e determinado por suas próprias influências constitutivas (GIDDENS, 1996, p. 38). O recurso à referência interna exclui do campo jurídico a dependência direta de valores morais ou decisões políticas, ainda que se possa advogar o papel de uma ética tangencial presente no ambiente, de decisões políticas acontecendo em nível de acoplamento estrutural, ou de eventuais disfunções sistêmicas. Há uma substituição de consensos morais por funções sistêmicas (LUHMANN, 1998c, p. 15-16), o que confere centralidade ao direito, que, nesse cenário de diferenciação funcional e impossibilidade de integração moral (LUHMANN, 1998c, p. 203), comparece produzindo normatividade. Inexistem identidades substantivas, mas apenas funcionais (LUHMANN, 1998c, p. 19). Autorreferenciado e enclausurado (LUHMANN, 1998c, p. 44-45 e 55), o direito expressa uma normatividade universalizante, com seleção e qualificação de situações e elementos, o que limita possibilidades de entropia e condiciona a operacionalidade do sistema (LUHMANN, 1998c, p. 27).

A organização do sistema do direito gera, assim, um espaço fechado, que usa suas próprias operações para edificar estrutu-

ras, as quais serão utilizadas segundo a conveniência do sistema, já que é próprio de si a auto-organização, observando uma codificação e programação que lhe são inerentes (LUHMANN, 2000, p. 185). A estrutura tem por função tornar possível a reprodução autopoiética do sistema, havendo uma exclusão de conteúdos a partir da estruturação seletiva, bem como possibilidade de conexões (CARVALHO, 2005, p. 167), a processar redução de complexidade e contingência, em que pese a manutenção da incerteza e do risco.

O direito resolve problemas temporais, quando a comunicação por outras formas não basta a si mesma (LUHMANN, 2005), e estabelece expectativas, no sentido sistêmico, em uma esfera temporal igualmente referenciada pelo sistema. Assinale-se, pois, que o direito tem a função de estabilizar expectativas (LUHMANN, 2005, p. 92-93), e que "o significado social do direito é reconhecido quando provoca consequências sociais devido precisamente a que se tenham estabilizado as expectativas temporais" (LUHMANN, 2005, p. 93).

3.2 – O direito é, portanto, um sistema destinado a manter expectativas de comportamento socialmente generalizadas, que têm caráter normativo e se constituem pela aplicação do código jurídico/não jurídico. A variação evolutiva do sistema será constituída por comunicação de expectativas normativas não atendidas, a gerar novas hipóteses de seletividade.

O sentido do sistema mostra-se, assim, presente e como potência, revelando instabilidade e incerteza (LUHMANN, 1998c, p. 28-29). Em um processo de criação contínua, são propagados movimentos de construção e reprodução da ordem. E, a partir de uma tensão dual entre ordem e desordem, presente em um horizonte sistêmico (LUHMANN, 1998c, p. 30), relações sociais são observadas nas percepções de sistema e ambiente (LUHMANN, 1998c, p. 31-33)[22], a permitir, por exemplo, com Santos

22 Trata-se, neste ponto, de opção epistemológica assumida por Luhmann como preferível a uma improvável pretensão de intersubjetividades comunicativamente relacionadas.

(2003b, p. 4-12), enxergar nas operações do direito moderno a tensão entre uma possibilidade regulatória e outra emancipatória[23], bem como discutir o problema da inclusão e da exclusão na comunicação do sistema (LUHMANN, 2003; 2007).

Note-se que o direito pode ser observado como um sistema que opera em termos mais autorreferenciados que os demais, especialmente se verificarmos o processo de crescente positivação normativa e judicialização das relações sociais vivido desde o último século[24]. Pretende-se, nessa ótica, uma reflexão jurídica que renuncia à referência externa e opera de forma mais simétrica (CORSI et alii, 1996, p. 29). Deve-se considerar, todavia, que, conquanto seja em parte acertada essa observação, não é menos adequado se perceber a justificativa externa mesmo nesse ambiente juspositivista, seja em uma ideia transcendente de norma fundamental, seja no Estado que, mesmo sendo fundado como ordem jurídica sob o normativismo, não se descola de argumentos políticos ou de relações econômicas[25].

Produto típico do sistema jurídico, a norma[26] é medida temporal da segurança jurídica da sociedade (LUHMANN, 2005, p. 96), que induz decisões tomadas segundo o vocabulário do direito. Decisões que, embora contingentes e incertas, devem ser selecionadas guardando relação de consistência com decisões precedentes (LUHMANN, 2005, p. 190), a evidenciar a ligação direta entre código e função do sistema.

---

23 Ver Nota 7.

24 Associada a essa progressiva positivação do direito, pode-se adicionar uma crescente incorporação de manifestações de pluralismo jurídico ao ordenamento estatal, o que, a par de alargar a comunicação sistêmica, contribui para acentuar o caráter autorreferenciado do sistema jurídico.

25 Assim, é de se reconhecer não apenas a irritabilidade do sistema ante o ambiente, mas também o risco de corrupção do sistema por emanações do ambiente.

26 Não necessariamente a norma positiva estatal, mas qualquer regramento apto a produzir comunicação no âmbito do sistema

4 – Código e função do direito

4.1 – Perceba-se a centralidade do elemento funcional na singularização do sistema do direito, assim como a especificidade do código que embasa suas operações. É próprio da modernidade uma análise funcional do direito (FERRARI, 1989), que envolve, entre outras questões, as referentes à orientação social, inclusive o equacionamento da tensão contingente entre continuidade e conflito na trajetória sistêmica (FERRARI, 1989, p. 154 e ss.), à procedimentalização e regulação de situações diversas, à legitimação jurídica do poder (FERRARI, 1989, p. 197 e ss.), ou às relações entre o jurídico e o Estado (FERRARI, 1989, p. 67).

A afirmação de um código específico assenta-se no uso de um determinado instrumental de linguagem como ponto de coordenação consensual de comportamentos (MATURANA, 2001, p. 69-70). A operatividade sistêmica implica a realização de comunicação, a induzir um movimento de seletividade coordenada (PIRES, 2009).

O direito trata de "problemas da sociedade que se resolvem mediante o processo de diferenciação de normas especificamente jurídicas", o que conduz ao estabelecimento de um tipo de sistema jurídico historicamente determinado (LUHMANN, 2005, p. 86). Cuida, assim, da resolução de problemas de comunicação mediante um código diferenciado, que pretende gerar expectativas consistentes. Produz uma mediação social que se distingue pela especialização atrelada a código e função, e se apresenta como normatividade peculiar, a substituir fórmulas normativas tradicionais, nomeadamente as existentes em sociedades multifuncionais, e, entre outros aspectos, operar como equivalente funcional da moral (PIRES, 2005).

O direito não implica, assim, controle social ou integração, como preconizado na sociologia tradicional, mas um processo comunicacional que se refere à estabilização de expectativas temporais (LUHMANN, 2005). Semelhantemente, Luhmann não nega a relevância da crítica ao direito moder-

no, como enfocado, por exemplo, pela vertente marxista ou pelo "critical legal studies", mas opta por enfatizar a dimensão temporal de suas tramas comunicacionais (LUHMANN, 2005), sem embargo da observação sobre aspectos concretos (LUHMAN, 2007).

O código jurídico estabelece a comunicação e as linguagens possíveis dentro do direito. Segundo Teubner (1993), na perspectiva da teoria dos sistemas a moldagem do direito é vinculada à trajetória da sociedade moderna, e a percepção de "afinidades eletivas" propiciaria um direito reflexivo, visto como programa relacional. Giddens (2000b), coordenado pela perspectiva aberta por Wittgenstein[27], recorda ser próprio da modernidade reflexiva traduzir a experiência de modo relacional e linguisticamente mediado[28].

4.2 – O código do direito é, em Luhmann, referência a conteúdos linguísticos que, ao atuar como regra de duplicação, estabelecem uma linguagem que permite relacionar todo enunciado positivo a um enunciado negativo. Assim posto, concede ao sistema operar de forma simplificada, objetivando redução de complexidade por meio de um código binário. Trata-se de técnica que possibilita o funcionamento do sistema, já que esse processo de diferenciação e especialização reduz a complexidade originária (LUHMANN, 1996a), presente na sociedade e na comunicação em geral (LUHMANN, 1998c, p. 56 e ss.).

É por intermédio dessa linguagem que processos de fechamento operacional, abertura cognitiva e acoplamento estrutural podem ocorrer (LUHMANN, 1998c, p. 62). Linguagem é, nesses termos, "médium", instrumento que tem a função de

27 Ver em WITTGENSTEIN, Ludwig. Investigações filosóficas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

28 Para o autor, é significativo que essa reflexividade abra um horizonte no qual a possibilidade de acesso comum seja "condição de mútuo entendimento", já que "temos acesso a ela através de nossas experiências rotineiras, as quais não só a pressupõem como são por ela pressupostas" (GIDDENS, 2000b, p. 107).

tornar provável a comunicação, servindo-se de generalizações simbólicas. Essa linguagem é fundamental para as operações do sistema, e permite, também, episódios de "interpenetração" sistêmica, cuja caracterização se apresentará adiante.

O sistema jurídico utiliza um código binário (VERGARA, 2001, p. 120-121), que permite duas imputações básicas, quais sejam a conformidade ou a não conformidade ao direito. Tal código possibilita uma posição inicial de comunicação, e permite as operações e os cálculos a elas inerentes (NARRAFATE, 2000, p. 147). O manejo do código binário ocorre segundo uma lógica interna, norteada por uma pretensão performativa, a permitir o ordenamento das diferentes situações absorvidas pelo sistema. Pelo código se recebem e se ordenam situações, contudo ficam excluídas terceiras possibilidades, intangíveis pelo esquema binário de compreensão. É o código que possibilita a comunicação e quando ele não mais funciona impõe-se nova operação de diferenciação[29]. Note-se que sua compreensão exige base pragmática, e se vincula às contingências que envolvem o sistema, sua funcionalidade e suas consequências[30].

O código permite a comunicação porque processa o ambiente sob a forma de informação para o sistema, segundo sua funcionalidade. Assim, "a forma do código define o princípio segundo o qual o código, apesar de suas diferenças internas, estabelece uma unidade no campo que regula" (LUHMANN, 1986, p. 43). Tal unidade se refere a uma função e determina o que pode

29 Poder-se-ia afirmar, com base em Quine (Dois Dogmas do Empirismo. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974), que o código do direito (jurídico/antijurídico) não aparece em enunciados com valor de verdade empiricamente verificado ou dado por sua lógica interna, mas de processos relacionais, linguisticamente mediados, a reclamar sua consistência sistêmica e sua funcionalidade, e propiciar movimentos de adaptação e reacomodação quando exigido.

30 Note-se, sob base pragmatista, que não se trata aqui de coerência linguística, mas de deliberação sobre o sentido, os custos e benefícios da manutenção de um dado vocabulário, com uma justificação pragmática e consequencialista. Ver, a propósito, em RORTY, R. Contingency, Irony and Solidarity. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

ser comunicado e a que cada época e situação confere sentido. Dessa forma, características por vezes tidas como definidoras do direito, como a coerção, não são, de fato, fundamentais e necessárias, mas estruturais e contingentes.

4.3 – O sistema do direito opera seletivamente e a absorção de informação é evento que colige as situações passíveis de admissão pelo sistema, pois distingue possibilidades estruturantes. Operação e observação aparecem como distinções básicas no funcionamento sistêmico, com desdobramentos em uma estrutura social e uma semântica (LUHMANN, 1998c, p. 131-132). Tem-se, aqui, a resolução de problemas descritivos sob um esquema temporal, com um permanente potencial de diversificação (LUHMANN, 1998c, p. 133).

O direito é sistema que opera conforme referências estabelecidas por si mesmo (LUHMANN, 1990a). Esse autorreferenciamento implica atributividade, ou seja, a realização de seleções mediante atribuição de sentido conforme a lógica interna do sistema e sua funcionalidade (LUHMANN, 1998a, p. 201-213). Tais dimensões de sentido, distinguindo-se em atualidade e potência, possibilitam a criação seletiva e autorreferenciada de formas sociais (SENIGAGLIA, 2010). Constituem, pois, premissa para a elaboração da diferença. E um conceito de verdade jurídica, nesse contexto pragmático, será somente um instrumento comunicacional simbolicamente generalizado, assentado em código, programa e função.

Os sistemas são, tendencialmente, autorreferenciados e fechados, sob uma base referencial, em tese, simétrica. Na realidade, todavia, a fixação de pressupostos para a ação autorreferenciada envolve uma assimetria na origem, pois assume um ponto externo à lógica operativa do sistema (LUHMANN, 1999, p. 15-26). Envolve dimensões temporal, social e relacional de sistema e ambiente. Embora essa assimilação de assimetrias seja importante para o estabelecimento dos sistemas sociais em geral, deve-se notar que o direito constitui-se a partir de uma base tautológica, interna, que o distingue (LUHMANN, 1990a).

A reflexividade do sistema implica auto-observação do próprio sistema, que intenta produzir distinções em face do ambiente e considerá-lo como uma unidade. Essa propriedade reflexiva orienta a dinâmica do sistema, além de permitir mudanças de rota. Para tanto, leva em conta o programa, elemento associado ao código, que orienta seu uso e dá condição para corrigir o funcionamento do sistema. Compensa, dessa forma, a rigidez do código e possibilita, para além de relações dicotômicas simples, a perspectiva do terceiro excluído.

Código e programa permitem ao sistema lidar com a irritação advinda do ambiente. Trata-se da sensibilidade do sistema ao ambiente e do respectivo mecanismo de filtragem. Permite a "absorção de incerteza através de graus de seleção, que constitui o sentido do processo jurídico, torna necessária uma restrição em relação ao ambiente de informações, que não pertençam ao processo, e condiciona uma certa autonomia do processo de decisão" (LUHMANN, 1980, p. 43). Não há uma fundamento com pretensão de verdade servindo de critério de verificação e de correção, mas é a consistência da comunicação sistêmica atrelada à possibilidade de solução de problemas concretos que indicará as possibilidades de uma verdade pragmática no direito.

5 – A reprodução do sistema

5.1 – O sistema jurídico produz comunicação e se reproduz em um processo autopoiético, selecionando decisões contingentes, nos termos de seu código e sua função. A autopoiese é traço distintivo dessa concepção do sistema jurídico (KNODT, 1995) e implica que somente o sistema jurídico produza o direito. Pelo comportamento autopoiético, o direito pode gerar redução de complexidade por meio de atribuição de sentido (LUHMANN, 1998c, p. 28).[31]

31 Não obstante, há a possibilidade de uma operatividade alopoiética em determinadas sociedades (NEVES, 2007).

A autopoiese ocorre como processo social comunicativo e exclui, portanto, qualquer enfoque individualista dos fatos sociais (TEUBNER, 1989, p. 730 e ss.). Demanda, assim, estruturas que delimitem o âmbito de relação das operações do sistema, isto é, as condições para a reprodução autopoiética.

Note-se que autopoiese não é processo de autocriação por si mesmo (*creatio ex nihilo*), mas instrumento operacional gerado no âmbito sistêmico, envolvido em negociações temporais que implicam a manutenção de sucessivas performances operacionais autolimitadas (CLAM, 2005, p. 103)[32]. É a organização e reprodução do sistema por seus próprios fundamentos e segundo seus próprios instrumentos comunicacionais.

5.2 – Afirmar a autopoiese do sistema jurídico impõe reconhecer que se, no bojo do processo de acomodação da sociedade moderna, o direito se torna um espaço funcionalmente especializado, diferenciado e dotado de código peculiar, suas condições de reprodução excluem elementos externos. Se assim não fosse, sua caracterização deveria, necessariamente, ser outra, como, por exemplo, indistinta em uma sociedade multifuncional, ou por subordinação, atrelada a um sistema principal.

O direito forma-se, portanto, segundo processos juridicamente reconhecíveis. A formação da lei positiva, ou a tramitação de procedimentos judiciais podem ser tomados como processos de diferenciação, seletivos, "orientados por regras e decisões próprios do sistema", de maneira que o ambiente só aparecerá após a devida "filtragem de informações" pelo sistema jurídico (LUHMANN, 1980, p. 53).

O direito, na sociedade moderna[33], oferece produtos específicos que não apenas permitem traduzir valores e princípios em programas de decisão (CORSI, 2001, p. 77), mas tornam

32 Porque dotadas de função e código específicos, autorreferenciadas e operacionalmente fechadas.

33 Ver em MATHIS (2008).

possíveis, pela incorporação de conteúdos, intervenções sobre determinadas questões sociais segundo um vocabulário distinto.

Entre as singularidades desse direito moderno, destaca-se a adoção de uma Constituição como norma escrita de base. A Constituição permite ao direito, e à produção normativa inclusive, uma elevada margem de liberdade de ação, sabendo-se, todavia, que "no plano do sistema jurídico, compreendido em sua complexidade, a regulamentação (da Constituição) é possível apenas se é aceita sua autorreferência: normas que programam normas – inclusive a si mesmas" (CORSI, 2001, p. 174-175). Estruturalmente acoplada à política, somente se prende às conexões estritas dos vínculos que organizam e referenciam o sistema jurídico (CORSI, 2001, p. 184).

É saliente, ademais, conforme acrescenta Luhmann (1983), a fixação de normas a normatizar a normatização, como as que fixam procedimentos e parâmetros para a ação legiferante[34]. Essa normatização pode assumir forma hierarquizada, e, em qualquer hipótese, implica uma seletividade que pode ampliar o arco de normatizações possíveis, além de ambicionar compatibilização entre segurança quanto ao funcionamento das estruturas do direito e estabilização de expectativas de comportamento socialmente universalizadas (LUHMANN, 1983, p. 15).

6 – Direito e política

6.1 – Constatar o fechamento do sistema jurídico implica enfrentar o problema das relações entre direito e política na modernidade tardia. Há algumas questões que decorrem do funcionamento acoplado dos sistemas jurídico e político, entre as quais a defesa, empreendida por inúmeros autores, de que a ação jurídica envolve opções políticas; o problema da

34 E, poderíamos aditar, as normas que permitem a incorporação de decisões judiciais (e mesmo administrativas) na operatividade do sistema, como possibilidade comunicativa.

ação política de fato em contextos de juridicização simbólica (LUHMANN, 2007; NEVES, 2007); e as situações de corrupção do sistema (LUHMANN e DE GIORGI, 1993). Outras discussões, que envolvem os conceitos de acoplamento estrutural e dupla contingência, também se inserem na dinâmica dos sistemas jurídico e político.

Conforme foi salientado, o sistema só existe enquanto se diferencia do ambiente, dos outros sistemas. De outra forma, perde a funcionalidade e a capacidade de produzir comunicação diferenciada (CUBEIRO, 2008, p. 43). Assim, estabelece-se modernamente o sistema da política, tendo como função decidir de maneira coletivamente vinculante. Sua função é a tomada da decisão, não o conteúdo da decisão, e seu código de diferenciação é o poder (RODRIGUEZ e ARNOLD, 1999, p. 151).

Cabe, então, ao sistema político produzir e impor decisões socialmente vinculantes. É comunicação que se relaciona a "crescentes prestações políticas" que se apresentam à operatividade sistêmica na alta modernidade (LUHMANN, 1980, p. 96), e que, a par de conexões possíveis com o sistema jurídico, atrai pela possibilidade primária de resolução de questões sociais pela via exclusivamente política. Considere-se, contudo, que, na medida de sua especialização funcional, poderes de natureza não política também se estabelecem, como o econômico, gerando mais complexidade no jogo do poder (MATHIS, 2008), em vista dos possíveis estados de acoplamento provocáveis por decisões vinculantes, comunicativas, observáveis por outros sistemas funcionais (LUHMANN, 1993b, p. 95).

A unidade do sistema político demanda uma autodescrição para fins de ponto de referência para o processamento autorreferenciado de informações (LUHMANN, 1998c, p. 411). O Estado aparece como autodescrição básica do sistema político. O sistema utiliza o vocabulário próprio das relações de poder, que em termos binários se expressa como poder/não poder. Poder é referência à absorção de segurança, imposição de sanção positiva ou de negativa. A absorção de in-

segurança, por seu turno, relaciona-se com distribuição de competências e responsabilidades. O poder é "meio de comunicação simbolicamente generalizado", que facilita o manejo do sistema político (LUHMANN, 2001), tendendo a fomentar situações de acoplamento estrutural, a tornar provável a incorporação de suas decisões, comunicativamente produzidas, pelo ambiente.

Note-se que o exercício de poder político também conduz à realização de seleções, procedimentos como espaço de justificação e legitimação das decisões, que, muitas vezes, são juridicamente fixados. Essa fixação jurídica acontece para justificar de forma legítima o exercício da autoridade e para possibilitar a redução da complexidade inserta em processos dessa natureza. Em uma sociedade na qual a verdade não se estabelece dotada de certeza comunitária ou intersubjetivamente reconhecida, mas é pragmaticamente utilizada para reduzir complexidade e conferir êxito à comunicação do sistema (LUHMANN, 1980, p. 26-27), essa atuação simultânea dos sistemas do direito e da política reivindica alguma reciprocidade, consubstanciada no fenômeno do acoplamento estrutural (LUHMANN e DE GIORGI, 1993, p. 149 e ss.).

6.2 – Acoplamento estrutural se refere a relações de interdependência recíproca, regulares, relacionando sistema e ambiente, que não estão aptos operacionalmente a uma ação conjunta, mas, cognitivamente, podem pressupor a ação ambiental. São operações que impõem alta seletividade e não afetam a autorreferencialidade do sistema (LUHMANN, 1997, p. 67). É que, no acoplamento estrutural, dois sistemas autopoiéticos demandam, em termos, a ação um do outro para o seu funcionamento (MATHIS, 2008).

Trata-se de movimento que traduz uma relação entre o sistema e seus pressupostos presentes no ambiente (LUHMANN, 1996a). É uma situação de acoplamento de indicadores significativos autorreferenciais e referidos ao ambiente (LUHMANN, 1998c, p. 61), que requer condições estruturais especiais (LUHMANN, 1998c, p. 411), como, por exemplo, os procedi-

mentos para a produção do direito positivo ou de decisões administrativas e judiciais.

Luhmann descreve a possibilidade de integração entre sistemas como limitação recíproca entre sistemas estruturalmente acoplados (LUHMANN, 1998c, p. 168-169), a preservar as características de ambos. Aduz, contudo, a existência de casos de interpenetração, que constituem um modo específico de acoplamento estrutural, por meio do qual dois sistemas partilham uma evolução simultânea e recíproca, de maneira que haja ações intensamente relacionadas e, mesmo, que um sistema não possa existir sem o outro. O exemplo marcante, aqui, é o do acoplamento entre indivíduos (sistemas psíquicos) e sistemas sociais. Pode-se, entretanto, assinalar casos de interpenetração entre direito e política.

Verifica-se, então, que nas relações entre direito e política não cabe antepor um código ao outro. Resta, contudo, como risco ou disfunção, a possibilidade de sobreposição da política ao direito (MÜLLER, 1998, p. 96). O acoplamento se produz em virtude de relações com o ambiente que engatilham o sistema, que, não obstante, permanece operando sob referência interna. Os atos de irritação produzidos pelo ambiente e processados pelo sistema são importantes nessa atividade, a consistir ocorrência externa cujo registro acarreta diferenciação e comparação com estruturas (expectativas) internas, tornando-se produto do próprio sistema (LUHMANN, 1997, p. 68), embora tenha origem remota.

6.3 – Recorde-se que a produção da lei, do direito formal, ocorre de modo procedimentalizado e deve obedecer a um preceito de fundamentação, legitimando a política e criando o direito. Luhmann reconhece que "o processo legislativo tem de dominar uma complexidade extremamente elevada, pois trata o direito como variável" (LUHMANN, 1980, p. 161-162)[35].

35 Semelhantemente, em decisões jurídico-administrativas e nas decisões judiciais inseridas na chamada "judicialização da política", nas quais a justificação jurídica está acoplada a processos políticos simultâneos, e nas quais é alto o risco de corrupção do sistema, deve-se atentar para o manejo específico do direito.

Tal justificação, em Luhmann, possui natureza relacional e, diferentemente dos métodos tradicionais de interpretação, que consistem em operação mental de um leitor individual, pode ser referida como argumentação, processo que transcorre como operação interna do sistema jurídico, no qual alternativas a partir de um vocabulário são confrontadas, tendo em vista a "busca de consistência" nas decisões jurídicas. Atua como mecanismo de controle interno, para assegurar coerência ao sistema, enquanto o provê de uma racionalidade que admite escolhas (MAGALHÃES, 2002, p. 146).

Perceba-se que a transformação dos sistemas sociais está na análise luhmanniana como possibilidade, dentro de ciclos de autorreferencialidade (ESTEVES, 1993). A teoria se abre, assim, a múltiplos conteúdos, acobertando, por exemplo, a dialética entre regulação e emancipação, que permeiam a trajetória do direito moderno[36], disputas entre concepções hegemônicas e opções contra-hegemônicas, discursos ideológicos e narrativas contraideológicas. A lógica operacional do sistema é autorreferenciada e, portanto, seus conteúdos serão dados na medida de suas condições de comunicação. Ampliar o vocabulário do sistema jurídico, observando o código do direito, pode ser uma perspectiva de emancipação social, hipótese em que, provavelmente, o sistema passará a se reproduzir levando tais variáveis em consideração, isto é, sua trajetória incorporará uma gramática emancipatória.

7 – Perspectivas em um cenário de contingência e risco

7.1 – Qualquer movimento no âmbito do sistema ocorre sob a perspectiva da dupla contingência, a impor reflexividade e risco, inerente aos sistemas sociais. Tem-se, assim, o sistema do direito sujeito à incerteza e ao risco, com suas operações comunicativas a refletir suas estruturas, mas também nelas interferindo, consoante observações e pontos de observação possíveis[37].

36 Ver em SANTOS (2002).

37 Em Giddens (1984), analogamente, a teoria da dualidade da estrutura, des-

A estrutura engendra a autopoiese sistêmica, a selecionar regras e recursos e compor um conjunto de relações organizado como propriedade do sistema, a lhe condicionar e delimitar possibilidades de funcionamento (CORSI et al, 1996). Giddens recorda (1984, p. 32), com pertinência mas em outra perspectiva, que estruturas são linguisticamente experienciadas e essencialmente mutáveis[38].

Em Durkheim (1995), o sistema produz os constrangimentos físico e moral. Em Parsons (1974), o quadro de referência da ação, comportando elementos normativos, seja o externo – consenso moral integrador – seja o internalizado – motivação do ator. Nele a conduta dos atores passa por determinações psicológicas e sociais, preponderantes em virtude do elemento normativo. Aparece, nesse contexto, a questão da contingência, que será assimilada na obra luhmanniana.

O problema da dupla contingência tem origem em Parsons (1964) e o conceito de contingência remete ao de incerteza, de

---

creve as estruturas como condição e resultado da ação, como situação de constrangimento e possibilidade de agir (Luhmann, como já observado, sobrepõe a comunicação à tensão entre ação e estrutura). Entre os constrangimentos, cabe destacar a força do uso reiterado. A esse respeito, caberia investigar a introdução do conceito de "dependência de trajetória" na teoria dos sistemas, o que permitiria uma compreensão interessante desse aspecto operativo do comportamento dos sistemas sociais (ver, p. ex., em FERNANDES, A. S. Path dependency e os estudos históricos comparados. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciência Sociais, n. 53, 2002).

38 Para Giddens (1984), a partir de uma analítica da ação, na qual se inclui a temporalidade no agir humano e o poder como integrante das práticas sociais, o lugar da atividade social é situado temporalmente, paradigmaticamente e espacialmente. O autor propõe incorporar a questão paradigmática, formando uma tridimensionalidade em dois eixos: um eixo sintagmático, que se ocupa de tempo e espaço, e um eixo paradigmático, que compõe um espaço-tempo virtual ou estrutura. A ação comparece como "fluxo constante de conduta" (GIDDENS, 1984, p. 14), como "corrente de intervenções causais, concretas ou projetadas", a refletir uma intencionalidade do agir no processo (GIDDENS, 1984, p. 16). Estruturas, sistemas e estruturação se relacionam com a temporalidade. Substituem o "retrato" da sociedade dinâmica e revelam instabilidade entre posições de diacronia e sincronia.

abertura a possibilidades, e exclui o de necessidade[39]. Entende-se por contingente o que torna possível que algo seja diferente de como se apresenta. O verificável em uma situação mostra, igualmente, a sua possibilidade de se constituir sob diferentes possibilidades. A seletividade dos sistemas é contingente e a contingência é o principal problema de coordenação no campo das seletividades (LUHMANN, 1976; 1982).

7.2 – A contingência expressa incorporação do risco e da possibilidade de o sistema produzir expectativas frustradas. A constituição do mundo social apresenta, portanto, dupla perspectiva, que se mostra como ação e potência, e implica a necessidade de inclusão da perspectiva do outro na sua própria, com os problemas de seletividade dela decorrentes. A especialização sistêmica ocorre para atender à necessidade de alguma segurança e certeza diante da contingência (LUHMANN, 1998a).

Contingência implica reflexividade, com auto-observação e observação sobre o ambiente (LUHMANN, 1997b, p. 91-93). Essa seletividade impõe fixação de padrões e valores, eles próprios sujeitos à reflexividade e à contingência. Permite a permanente discussão da validade de seus conceitos, de sua base semântica (PIRES, 2009, p. 267), assim como o processamento de revalidação analítica ou mudança paradigmática. Não obstante, reclama uma relativa estabilidade, para que relações mútuas ocorram conforme expectativas prévias, e permitam o sucesso de eventuais ressimetrizações (PIRES, 2003).

Na dupla contingência aparecem envolvidas seleção de possibilidades e expectativas de ação (PIRES, 2003, p. 94). Verifica-se

39 As relações entre ação e estrutura, verificáveis no eixo giddeniano, podem, em termos, ser relacionadas à questão da contingência em Luhmann (1998c, p. 18). Para o autor, estruturas são regras e recursos agregados, organizados e experienciados mediante jogos de linguagem a si inerentes, e estruturação são as condições que governam a continuidade ou mudança das estruturas, portanto, a reprodução dos sistemas sociais (GIDDENS, 1984). Em sua visão, estruturas sociais, como as presentes no sistema do direito, padronizam a interação e permitem a continuidade da interação no tempo, observadas as componentes sintagmática e paradigmática, que apresenta sob influência de Levi-Strauss.

que o sistema jurídico tende a prever as possibilidades de mudança, a limitar a surpresa (CHRISTODOULIDIS, 1998); contudo, mesmo essas tentativas esbarram na contingência e tornam o sistema mais complexo, ao mesmo tempo que permitem outras operações seletivas e novas possibilidades, porque os padrões internos de alteração são, eles mesmos, passíveis de argumentação, justificação e uso contingentes.

A comunicação produzida pelo sistema do direito é orientada por esse sentido de contingência e permite ampla seleção de alternativas (MAGALHÃES, 2002), que, uma vez escolhidas ou eventualmente redefinidas, alterarão o próprio sistema e suas condições de operação. Código e função, elementos de consistência do sistema (LUHMANN e DE GIORGI, 1993), se movem consoante posições paradigmáticas possíveis, e a busca de consistência no direito enfrenta o risco e a contingência, sabendo-se, contudo, que as escolhas que realiza implicam, também, formas de inclusão e de exclusão duplamente contingentes. Vale dizer, o alcance do sistema tem tais decisões paradigmáticas como base e limite referencial de comunicação, que ocorre em um processo dinâmico.

Entre os riscos a que o sistema do direito está exposto, dois merecem destaque. De um lado, o risco de corrupção, quando um sistema se deixa corromper pelo código alheio ou se dirige à função de outro sistema (LUHMANN, 1998c). De outro lado, a juridicização simbólica que, conforme Neves, acontece quando um aparato semelhante àquele próprio de um sistema funcionalmente especializado se ergue, contudo não opera cumprindo os fins formalmente a ele designados, mas funções ligadas a interesses estranhos ao sistema, que pretendem reduzi-lo a um registro meramente simbólico (NEVES, 2007). É o que acontece, por exemplo, quando se estabelece um aparato jurídico-constitucional formal, com o objetivo de apenas simbolizar socialmente a existência de um sistema capaz de conferir determinados direitos às pessoas, como historicamente acontece nas sociedades periféricas. Nesses casos, o sistema não atua de forma autopoiética, mas alopoiética (NEVES, 1996). Nos casos de corrupção, diferentemente, o sistema opera conforme seu código e função, mas, eventualmente, é sobreposto pela racionalidade de outro.

Todos os atos necessários à vida em sociedade apresentam uma identidade fundada na força do imaginário social, ocasionando uma articulação entre o simbólico e o material. Assim, "a satisfação das necessidades está sempre permeada e configurada pelas exigências da expressão simbólica" (NEVES, 2007). Ocorre que com a dessacralização da sociedade moderna, gerando aviltamento do mundo simbólico, profanização da vida social e hipertrofia do sistema de produção material da vida, ao qual se sujeita o universo simbólico, à unidade orgânica da sociedade tradicional sucedeu, modernamente, uma sociedade que se unifica na linguagem, nas expressões de seu imaginário, e nas possibilidades de comunicação. Acontecem, pois, operações materiais e simbólicas, com os riscos a elas inerentes, restando ao direito ocupar papel central nesse contexto.

7.3 – Nessa perspectiva, tem-se como vinculada ao sistema jurídico uma reflexividade que habilita processos de transformação. A possibilidade de práticas discursivas inclusivas e emancipatórias nos sistemas jurídicos contemporâneos passa a compor, contingentemente, o horizonte do direito.

Constituído historicamente como campo epistemologicamente autônomo e atrelado a fontes formais, de base monista e estatal, o direito moderno, sob um sentido de diferenciação e especialização funcional, estruturou-se sobre pressupostos ideológicos presos ao discurso liberal-capitalista, a produzir comunicação com base nessas peculiaridades, de modo a, seletivamente, permitir e excluir práticas discursivas, condicionando o alcance e as consequências de suas operações.

Assim, a estratégia de positivação e procedimentalização vivida pelo sistema jurídico na modernidade atende a um imperativo de controle e gestão da contingência (QUEIROZ, 2004), em uma sociedade na qual tradição e valores já não compõem um discurso normativo suficiente. Fundado na lei positiva e pretensamente legitimado em consenso social, é um direito avesso ao pluralismo, ao multiculturalismo e a compromissos sociais, assumindo-se como seara excludente, porque limitadora no âmbito de seus vocabulários e possibilidades comunicativas.

Seus efeitos são objeto de desigual apropriação social, porque o sistema tende a restringir práticas discursivas relacionadas ao acesso a direitos na medida dos limites que impõe à capacidade de observação e comunicação sistêmica.

Vinculado a aspecto temporal da comunicação, esse direito impõe seletividade mediante programas e práticas que admite. É um sistema que assimila e processa dois vetores associados ao projeto da modernidade, quais sejam regulação e emancipação, conforme descreve Santos (2003; 2006). São polos distintos e tensionados, com hegemonia da regulação, enraizada no direito moderno, remanescendo a emancipação como possibilidade comunicativa no horizonte do sistema.

Emerge desse cenário, em contracorrente, uma constelação de lutas sociais e simbólicas em torno das possibilidades emancipatórias e contra-hegemônicas do direito (SANTOS, 2003). A capacidade de articulação de contranarrativas e redescrições do elemento jurídico, com incorporação de novos vocabulários e recomposição paradigmática, implica a possibilidade de comunicação em um sistema jurídico estabelecido como campo de disputa e processamento do conflito. A inclusão na comunicação sistêmica admitirá, neste caso, ampliação e redefinições em um universo plural, multicultural e complexo.

Da mesma forma como o direito edificado a partir do século XIX responde às exigências de afirmação do capitalismo e do conceito histórico de indivíduo[40], presentemente a ele se abre a tarefa de incorporar soluções tendentes a promover a inclusão na comunicação sistêmica de novas fórmulas e possibilidades[41]. A teoria dos sistemas, nesse âmbito, permite

40 Sobre o tema, ver em Pires (2009).

41 A autonomia do sistema jurídico, assentada na independência operatória da comunicação frente a consciência, não impede que permaneçam presentes formas de argumentação moral, jurídica ou política "fundadas na crença em uma influência das consciências umas sobre as outras" (PIRES, 2009). Trata-se de um atraso relativo entre a argumentação jurídica e as condições de reprodução da comunicação nos sistemas sociais.

não apenas uma compreensão acerca da capacidade operativa do sistema jurídico, mas, epistemologicamente, impele a superação de uma racionalidade tradicional e limitada, porque autorrestritiva, baseada em uma herança semântica na qual pontifica a relação consciência-ação[42].

Em uma modernidade reflexiva[43] marcada por complexidade, diferenciação, especialização funcional, pluralismo de valores e multiculturalismo, a inclusão de pautas emancipatórias no sistema jurídico implica a admissão de práticas discursivas que incorporem novas possibilidades de linguagem, a abranger dinâmicas de diversidade e conflito, e instaurar novas capacidades funcionais no âmbito do sistema. Trata-se, com efeito, de não apenas reconhecer a irritabilidade do sistema do direito para processos sociais externos, mas de implicar sua concretização em vista de situações práticas, com afastamento de uma suposta objetividade (MÜLLER, 2013) em benefício de uma comunicação sistêmica inclusiva, com redirecionamento da semântica jurídica e capacidade de resposta alargada (TEUBNER, 2011).

De fato, a inclusão sob a ótica sistêmica impõe reconhecer alternativas comunicativas no sistema do direito, observada uma seletividade contingente que comporta novas metáforas, vocabulários e narrativas. O tratamento desigual de casos desiguais induz a busca de novas soluções, porventura emancipatórias, no terreno jurídico (TEUBNER, 2011). E, dada a complexidade social crescente, espraiada tanto em termos analíticos como espaço-temporais, a inclusão de novas possibilidades estruturantes e comunicativas no sistema jurídico engendrará a superação de uma concepção temporal defasada (SCHWARTZ e FLORES, 2010), com abertura a antecipações e autocorreções como propriedade sistêmica em face do ambiente, e a produção de novas estratégias de diferenciação e reacomodação, já calcadas em abordagem pragmática e finalista.

42 Ver, a propósito, a maneira como Pires (2009) desenvolve a questão no âmbito da política.

43 Ver em DIAS (2011).

8 – Referências bibliográficas

AROSO LINHARES, José Manuel. **Constelação de discursos ou sobreposição de comunidades interpretativas?** A caixa negra do pensamento jurídico contemporâneo. Porto: Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Liquid modernity.** Cambridge: Polity Press, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Liquid society and its law.** Aldershot: Ashgate, 2007.

BECK, Ulrich. **Risk society: Towards a new modernity.** Londres: Sage, 1992.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. **Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997.

CARVALHO, Mário Vieira de. Série, alea e autopoiesis. In: SANTOS, J. M. dos (org.). **O Pensamento de Niklas Luhmann**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2005.

CASTANHEIRA NEVES, António. **Metodologia jurídica**. Problemas Fundamentais. Coimbra: Coimbra Ed., 1993.

CHRISTODOULIDIS, Emilio. **Law and reflexive politics.** Dordrecht: Kluwer, 1998.

CLAM, Jean. A autopoiese do direito. In: ROCHA, L. S. et alii. **Introdução à Teoria do Sistema Autopoiético do Direito**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2005.

CORSI, Giancarlo et alii. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman.** México: Universidad Iberoamericana, 1996.

CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 35, p. 169-189, jan.-jun. 2001.

CUBEIRO, Manuel Torres. **Niklas Luhmann**. La Corunha: Baía Pensamento, 2008.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Aspectos do sistema jurídico na modernidade reflexiva. **Revista Jus Navigandi,** a. 16, n. 2931, jul/2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19521>.

DURKHEIM, Émile. **A ciência social e a ação**. Lisboa: Bertrand, 1975.

DURKHEIM, Emile. **La división del trabajo social**. Madrid: Akal, 1995.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

ESTEVES, João Pissarra. Niklas Luhmann. Uma apresentação. In: LUHMANN, N. **A improbabilidade da comunicação**. Lisboa: Vega, 1993.

FERRARI, Vicenzo. Funciones del derecho. Madrid: Editorial Debate, 1989.

FISCHER-LESCANO, Andreas. A Teoria Crítica dos Sistemas da Escola de Frankfurt. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 86, p. 163-177, mar, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Central problems in social theory.** Basingstoke: Macmillan, 1979.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society. Cambridge**: Polity Press, 1984.

GIDDENS, A. **Social theory and modern sociology.** Stanford: Stanford University Press, 1987.

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

GIDDENS, Anthony. **Las nuevas reglas del método sociológico**. Buenos Aires: Amorrortu, 1993.

GIDDENS, Anthony. La modernidad desmembrada y ambivalencia. In: BERIAIN, J. (comp.). **Las consecuencias perversas de la modernidad.** Modernidad, contingencia e riesgo. Barcelona: Anthropos, 1996.

GIDDENS, A. e PIERSON, C. **O sentido da modernidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

HESPANHA, António Manuel. **O caleidoscópio do direito**. Coimbra: Almedina, 2007.

JESSOP. Bob. The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. In: **Social Policy & Administration**, v. 33, n. 4, p. 348-359, dez. 1999.

JESSOP. Bob. The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, n. 2, p. 323-360, jun. 2000.

JESSOP. Bob. **The future of the capitalist State**. Cambridge: Polity, 2002b.

JESSOP. Bob. State power: **A strategic-relational approach**. Cambridge: Polity Press, 2007.

KNODT, Eva M. Preface. In: LUHMANN, N. **Social Systems**. Stanford, California: Stanford University Press, 1995.

LUHMANN, Niklas. "Generalized Media and the Problem of Contingency"'. In: LOUBSER, J. J. et alii (eds.). **Explorations in General Theory in Social Science**: Essays in Honor of Talcott Parsons. New York: Free Press, 1976.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: UnB, 1980.

LUHMANN, Niklas. **The differentiation of Society**. New York: Columbia University Press,1982.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983a.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983b.

LUHMANN, Niklas. **Struttura della società e semantica**. Bari: Laterza, 1983c.

LUHMANN, Niklas. **Love as passion**. Cambridge: Polity Press, 1986.

LUHMANN, Niklas. **Essays on self reference**. New York: Columbia University Press, 1990a.

LUHMANN, Niklas. **Stato di diritto e sistema sociale**. Napoli: Guida, 1990b.

LUHMANN, Niklas. **Risk: a sociological theory.** New York: Walter de Gruyter, 1993a.

LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de bienestar**. Madrid: Alianza, 1993b.

LUHMANN, Niklas. **A improbabilidade da comunicação**. Lisboa: Vega, 1993c.

LUHMANN, Niklas. **Social systems.** Stanford, California: Stanford University Press, 1995.

LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Barcelona: Anthropos, 1996a.

LUHMANN, Niklas. La Costituzione come Acquisizione Evolutiva. In: ZAGREBELSKY, Gustavo et alii. **Il Futuro della Costituzione**. Torino, Einaudi, 1996b.

LUHMANN, Niklas. Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade. In: NEVES, C. E. B. e SAMIOS, E. M. B. Niklas Luhmann: **A nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997a.

LUHMANN, Niklas. Observaciones de la modernidad. Barcelona: Paidós, 1997b.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general**. Barcelona: Anthropos, 1998a.

LUHMANN, Niklas. **Teoria de los sistemas sociales**. México: Universidade Iberoamericana, 1998b.

LUHMANN, Niklas. **Complejidad y modernidad**. De la unidad a la diferencia. Valladolid: Simancas, 1998c.

LUHMANN, Niklas. The Paradox of Form. **Problems of Form**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

LUHMANN, Niklas. **Art as a social system**. Stanford: Stanford University Press, 2000

LUHMANN, Niklas. Poder, política y derecho. **Metapolítica**, v. 5, n. 20, dez. 2001.

LUHMANN, Niklas. **Social Structure and Semantics**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2005.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. México: Universidad Iberoamericana, 2007.

LUHMANN, Niklas e DE GIORGI, Rafaelle. **Teoria de la sociedad**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1993.

MATHIS, Armin. **"O conceito de sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann".** Disponível em: <www.rebea.org.br/rebea/arquivos/Niklas.pdf>. Acesso em 18/11/2008.

MATURANA, HUMBERTO. **Cognição, ciência e vida cotidiana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

MUENCH, Richard. **Theory of action**. Londres: Routledge, 1987.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MÜLLER, Friedrich. O **novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria estruturante do direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MÜLLER, Friedrich. Teses sobre a estrutura das normas jurídicas. **Revista dos Tribunais**. N. 929, março/ 2013.

NARRAFATE, Javier Torres. Galáxias de Comunicação. O legado teórico de Luhmann. **Lua Nova,** São Paulo, n. 51, 2000.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NEVES, Marcelo. "Luhmann, Habermas e o Estado de direito". **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 93-106, 1996.

PARSONS, Talcott. **Essays in sociology theory.** New York: Free Press, 1964.

PARSONS, Talcott. **The Structure of Social Action**. New York: Free Press, 1968.

PARSONS, Talcott. **O Sistema das Sociedades Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974.

QUEIROZ, Marisse C. de. Contingência e direito positivo: o paradoxo do direito na modernidade. **Revista Sequência**. N. 49, dez/ 2004.

PIRES, Edmundo Balsemão. Ensaio sobre a individualidade prática. **Revista Filosófica de Coimbra**, n. 18, p. 351-433, 2000.

PIRES, Edmundo Balsemão. Diferenciação funcional e unidade política da sociedade. **Revista Filosófica de Coimbra**, n. 23, p. 69-155, 2003.

PIRES, Edmundo Balsemão. "O Pensamento de N. Luhmann como Teoria Crítica da Moral". In: SANTOS, J. M. **O pensamento de N. Luhmann**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2005.

PIRES, Edmundo Balsemão. Ensaio de um programa de filosofia política. **Revista Filosófica de Coimbra**, n. 36, p. 259-296, 2009.

ROCHA, Leonel S. et alii. **Introdução à teoria do sistema autopoiético do direito**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2005.

ROCHER, Guy. **Talcott Parsons e a sociologia americana**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1976.

RODRIGUEZ, Dário e ARNOLD, Marcelo. **Sociedad y teoría de sistemas.** Santiago: Editorial universitária, 1999.

SALEM, Ayman. Action and Communication in Niklas Luhmann's Social Theory. **Sociologija. Mintis ir Weiksmas**. n. 2, v. 33, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. Porto: Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório?. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 65, p. 4-12, mai. 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal. Das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S. e MENEZES, M. P. **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Almedina, 2009.

SCHWARTZ, Germano e FLORES, Luis G. G. O direito como controle do tempo (ou como controle temporal do direito); a quem o abril despedaçou? **Direitos Culturais.** V. 5, n. 9, jul-dez/2010.

SENIGAGLIA, Cristiana. Self-reference and-versus immanence. In: PIRES, E. B. Et alii (org.). **Relations of the self.** Coimbra: UC, 2010.

SERMEÑO, Angel. La teoría de sistema hoy. **Metapolítica**, México, v. 5, n. 20, 2001.

STICHWEH, Rudolf. Systems Theory as an Alternative to Action Theory? The Rise of 'Communication' as a Theoretical Option. **Acta Sociologia**, 2000.

TEUBNER, Günther (org.). **Autopoietic law: A new approach to law and society**. Berlim: De Gruyter, 1981.

TEUBNER, Günther. How the law thinks: toward a constructivist epistemology of law. **Law and Society Review**, Massachusetts, n. 23, 1989.

TEUBNER, Günther. **O Direito como sistema autopoiético**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1993.

TEUBNER, Günther. Justiça Autosubversiva: fórmula de contingência ou de transcendência do direito? **Revista Eletrônica do Curso de Direito**. PUCMinas-Serro. N. 4, 2011.

Como publicar no *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que o autor será comunicado da decisão tomada.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.

6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, com as respectivas palavras-chave e *keywords*.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br