

**Nilson Vidal Prata**

**INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA  
UM ESTUDO DE CASO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de Concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação

Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Guiomar da Cunha Frota  
Universidade Federal de Minas Gerais

**Belo Horizonte**

**Escola de Ciência da Informação da UFMG**

**2007**

P912

Prata, Nilson Vidal.

Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais / Nilson Vidal Prata. – Belo Horizonte, 2007.

162 f.

Orientadora: Maria Guiomar da Cunha Frota.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

1. Informação. 2. Participação política – Minas Gerais.  
3. Poder Legislativo – Minas Gerais.  
I. Frota, Maria Guiomar da Cunha. II. Título.

CDU: 007:321.7(815.1)

*À MEMÓRIA DE MEU PAI, QUE, DE TÃO BOM, PARTIU JOVEM DEMAIS.  
AO BRENO, MEU FILHO, A MAIS BRILHANTE LUZ NA MAIS ESCURA NOITE.  
À SANDRA, ESPOSA E CONFIDENTE, COMPANHEIRA DE TODA A VIDA.*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter, como sempre, guiado os meus passos pelos caminhos de mais uma etapa da vida.

A duas pessoas devo, antes de tudo, um pedido de desculpas: ao Breno, filho querido que, apesar da ingenuidade de seus sete/oito anos, demonstrou possuir paciência e compreensão dignas dos mais sábios para suportar minhas ausências e meus humores, apenas pelo fato de me amar (talvez esta tenha sido a principal lição que aprendi no decorrer desta jornada); e à Sandra que, pelas críticas e pelo apoio, me fez ver que tudo tem seu tempo, muito embora não tenhamos tempo para tudo.

Agradeço a meu pai (que infelizmente partiu durante a realização deste trabalho) e à minha mãe, que lutaram muito para que os filhos tivessem a oportunidade de estudar - coisa que eles próprios nunca tiveram - e também aos meus irmãos, sempre importantes em minha vida.

Muitos colegas da Assembléia de Minas são merecedores da minha mais profunda gratidão, tanto pelo apoio incondicional quanto pela inestimável interlocução que me desvelou preciosas dicas, idéias e informações. Sou especialmente grato à Sheyla Abreu, à Ordália Araújo, à Rosana Froes, ao Guilherme Ribeiro, ao Sabino Fleury, ao Rogério de Senna, ao Ricardo Martins, à Raquel Mansur, à Luisa Luna, à Daniela Santiago e à Cláudia Sampaio.

Meus mais sinceros e eternos agradecimentos também à sempre dedicada e atenciosa Prof<sup>a</sup> Maria Guiomar da Cunha Frota que, encontrando-me como que uma nau à deriva, soube serenar o turbilhão e conduzir-me a porto seguro.

Agradeço ainda ao Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria, da PUC Minas, à Prof<sup>a</sup> Alcenir Soares dos Reis e aos demais professores e funcionários da Escola de Ciência da Informação da UFMG, aos colegas da pós-graduação pelo profícuo convívio e a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste sonho.

*“...QUEM NÃO DISPÕE DA INFORMAÇÃO NECESSÁRIA A UMA PARTICIPAÇÃO  
ESCLARECIDA, EQUIVOCA-SE QUER QUANDO PARTICIPA, QUER QUANDO NÃO PARTICIPA.”*

*BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS*

## RESUMO

Estuda-se, nesta dissertação, a relação entre informação e democracia deliberativa para tentar compreender a dimensão informacional que envolve o processo de participação política da sociedade organizada no âmbito do Poder Legislativo estadual. Para tanto, analisam-se as atividades desenvolvidas e a documentação produzida em cada etapa de um mecanismo de interlocução com a sociedade denominado “seminário legislativo”, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. No plano teórico, exploram-se os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional, considerados fundamentais para a compreensão das possibilidades e dos limites de influência da informação no campo político. Procura-se ainda identificar os principais aspectos da relação entre informação e democracia com base nos argumentos do elitismo democrático, da teoria poliárquica e da teoria deliberativa de democracia. Conclui-se que, no caso estudado, em linhas gerais, foram gerados fluxos informacionais que propiciaram avanços relativos à redução da assimetria informacional e à ampliação dos níveis de *accountability* do processo democrático. Contudo, identificaram-se aspectos negativos relacionados à escassez de informações sobre os resultados práticos da deliberação e à dispersão dos conteúdos gerados durante o seminário legislativo analisado.

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

## **ABSTRACT**

This dissertation analyses the relationship between information and deliberative democracy to try to understand the informational dimension that involves the politics participation process of the society in the scope of the state Legislative Power. For that, in such way, examines particularly activities and the documentation produced in each stage of a mechanism of politics participation denominate “legislative seminary”, developed by Minas Gerais State Legislature (Brazil). In the theoretical plan, are explored the concepts of information asymmetry, accountability and information literacy, considered basics for understanding the possibilities and the limits of influence of the information in the politician field. It still identifies the main aspects of the relationship between information and democracy theories, especially democratic elitism, poliarchy and deliberative democracy. The conclusion is that, in the studied case, general lines, information flows had been generated propitiating advances to the reduction of the information asymmetry and to the magnifying the levels of accountability of the democratic process. However, negative aspects had been identified, related to the scarcity of information on the practical results of the deliberation and to the dispersion of contents generated during the legislative seminary analyzed.

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

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 ASPECTOS POLÍTICOS E CONCEITUAIS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 Assimetria informacional .....	18
1.2 <i>Accountability</i> e informação.....	24
1.3 Competência informacional e participação política .....	32
<b>2 TEORIA DEMOCRÁTICA E INFORMAÇÃO</b> .....	<b>37</b>
2.1 A informação e a concepção hegemônica de democracia .....	38
2.2 Poliarquia, informação e participação .....	42
2.3 Informação e concepções contra-hegemônicas de democracia.....	48
2.3.1 Informação e Públicos Participativos .....	57
<b>3 EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ASSEMBLÉIA DE MINAS</b> .....	<b>65</b>
3.1 Os Seminários Legislativos .....	70
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>73</b>
<b>5 SEMINÁRIO LEGISLATIVO “SEGURANÇA PARA TODOS” E INFORMAÇÃO</b> .....	<b>81</b>
5.1 Proposição do Evento .....	81
5.2 Etapa Preparatória .....	85
5.3 Comissões Técnicas Interinstitucionais.....	91
5.4 Encontros Regionais .....	98
5.5 Etapa Final .....	102
5.5.1 Reuniões Plenárias Parciais .....	103
5.5.2 Reuniões dos Grupos de Trabalho .....	113
5.5.3 Plenária Final.....	116
5.6 Implementação das propostas .....	123
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>138</b>
<b>ANEXOS</b>	
A - RELATÓRIO DE PROPOSTAS DAS COMISSÕES TÉCNICAS INTERINSTITUCIONAIS .....	143
B - DOCUMENTO FINAL DO SEMINÁRIO LEGISLATIVO “SEGURANÇA PARA TODOS” .....	153
C - RELAÇÃO DE LEIS ORIGINADAS DE SEMINÁRIOS LEGISLATIVOS ANTERIORES.....	162



## INTRODUÇÃO

No Brasil, o fim do regime militar (1964-1985) propiciou condições favoráveis à restituição de garantias como o sufrágio universal, eleições livres e diretas em todos os níveis de governo, parlamento ativo, liberdade de imprensa, dentre outras. Entretanto, por mais que se tenha avançado na reconstrução das instituições democráticas, a democracia brasileira é um fenômeno relativamente recente e encontra-se ainda em processo de consolidação e aperfeiçoamento. Neste sentido, uma das características marcantes do processo de redemocratização do país, iniciado a partir da segunda metade da década de 1980, é a paulatina ampliação das oportunidades de participação política de grupos sociais até então excluídos dos processos decisórios de formulação de políticas públicas.

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

ações que buscam promover a participação democrática da cidadania organizada e o estabelecimento de um novo modelo de relacionamento entre a sociedade e os poderes estatais.

A ordem constitucional brasileira adotou o clássico modelo tripartite de organização do Estado<sup>1</sup>, baseado no tripé formado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, teoricamente independentes e harmônicos entre si. Mas, dentre os três poderes que compõem o Estado brasileiro, talvez nenhum seja mais susceptível aos efeitos da opinião pública do que o Poder Legislativo. Muitas de suas posturas e ações são condicionadas pelas preferências manifestas pela sociedade ali representada. Essas preferências constituem valiosa – e talvez a principal – fonte informativa de subsídio à atuação parlamentar, pois versam sobre os mais variados temas, refletindo a pluralidade de interesses e problemas que afetam a vida dos cidadãos e sobre os quais os representantes devem decidir de forma justa e legítima. Além disso, certamente o Legislativo, enquanto *locus* privilegiado de debate, é o poder com maior potencial de abertura à participação política dos cidadãos. Ao contrário do Executivo, no qual há somente um mandatário e, portanto, ao menos em tese, uma única porta de influência<sup>2</sup>, e do Judiciário, em que essa porta – também em tese – deve manter-se cerrada, pois de seus titulares

---

<sup>1</sup> O modelo de tripartição de poderes foi proposto por Montesquieu, no século XVIII. Para mais detalhes, Cf. Bobbio (1988).

<sup>2</sup> Na prática, é certo que também o Poder Executivo pode possuir, como de fato possui, várias “portas” através das quais a influência pode ser exercida. Mas há uma diferença básica em relação ao Poder Legislativo, em que cada parlamentar teoricamente deve representar as preferências de uma parcela da população, sendo o embate entre as preferências dos diversos segmentos sociais resolvido, ainda que não satisfatoriamente, através da deliberação na assembléia de representantes. No âmbito do Poder Executivo, ao contrário, os conflitos entre as preferências, ainda que cheguem ao mandatário por meio de diversos mecanismos e pessoas-chave, são resolvidos pelo chefe de governo com base principalmente em sua discricionariedade. Como não há outros mandatários com o mesmo poder discricionário, pode-se falar então em uma única “porta” de influência.

exige-se isenção, o Legislativo mantém, no mínimo, tantas possibilidades de influência quantos forem os parlamentares no exercício do mandato (ASSIS, 1994).

Destarte, elegeu-se como objeto de pesquisa desta dissertação os mecanismos de participação política instituídos pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG)<sup>3</sup> – mais especificamente aqueles denominados **seminários legislativos**. A investigação insere-se no plano teórico da relação entre informação e democracia, procurando desenvolver especificamente uma reflexão que contribua, ainda que modestamente, para a compreensão da dimensão informacional que envolve o processo de participação política dos cidadãos e de outras instituições no âmbito do Poder Legislativo. Parte-se do pressuposto de que um importante insumo para o desenvolvimento das atividades de uma Casa Legislativa são as informações que a instituição parlamentar recebe, busca ou capta junto à sociedade que representa, as quais traduziriam uma parte significativa das demandas e preferências dos cidadãos. Em contrapartida, o Parlamento também seria, ele próprio, um fornecedor de informações à sociedade, as quais traduziriam uma parte significativa dos resultados institucionais da ação parlamentar. Acredita-se que este fluxo informacional torna-se mais visível quando são institucionalizados mecanismos de interlocução entre o Legislativo e a sociedade.

A hipótese que norteia este trabalho é a de que a implementação, pela ALMG, de mecanismos de incentivo à participação política estimula a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau

---

<sup>3</sup> A Assembléia de Minas Gerais é composta, atualmente, por 77 deputados estaduais. Apesar de tantas possibilidades de influência (cada deputado pode ser considerado um canal para recebimento/fornecimento de informações dos/aos cidadãos), a instituição sentiu a necessidade de abrir novas “portas” à sociedade mineira, dentre as quais destacam-se os mecanismos aqui utilizados como campo de pesquisa.

de **assimetria informacional** e ampliar o nível de **accountability** da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes possuam **competência informacional** para lidar com temas públicos complexos.<sup>4</sup>

O objetivo geral desta dissertação é, pois, analisar o fluxo informacional que se estabelece entre a ALMG e o conjunto dos segmentos da sociedade que se dispõem a participar de um seminário legislativo e verificar se tal investigação empírica pode contribuir para a reflexão teórica e a compreensão da relação entre informação e participação política no contexto de regimes democráticos. Os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- a) identificar como surge a demanda de realização de um seminário legislativo e o papel desempenhado pela informação na etapa preparatória do evento;
- b) identificar os tipos e as origens das informações fornecidas à ALMG pelos participantes no decorrer de todo o processo de realização de um seminário legislativo;
- c) identificar os tipos de informações fornecidas pela ALMG e por outros órgãos públicos aos participantes de um seminário legislativo, bem como identificar as formas de divulgação dessas informações;
- d) verificar se as trocas estabelecidas nesse fluxo possuem potencial para gerar informações que podem ser utilizadas para subsidiar a atuação dos poderes públicos;

---

<sup>4</sup> Os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional serão apresentados no Capítulo 1 desta dissertação.

- e) verificar se essas mesmas trocas resultam na geração de conteúdos informacionais de interesse público que, se colocados à disposição da sociedade em geral, poderiam contribuir para reduzir a assimetria informacional que caracteriza a relação Estado-cidadão e ampliar o grau de transparência e *accountability* da ordem democrática.

Como metodologia, além da revisão da literatura que fornece o suporte teórico à pesquisa, optou-se pela análise das atividades desenvolvidas e da documentação produzida em cada etapa do último seminário legislativo realizado pela ALMG, denominado “Segurança para Todos – Propostas para uma sociedade mais segura”, buscando identificar os momentos críticos de geração, troca ou disseminação de informações.

A dissertação inclui seis capítulos. O capítulo 1 apresenta algumas questões políticas relacionadas à chamada “sociedade da informação” e discorre sobre três conceitos fundamentais, nos quais está ancorada grande parte das discussões deste trabalho: assimetria informacional, *accountability* e competência informacional.

O capítulo 2 constitui uma tentativa de identificar os principais aspectos da relação entre informação e democracia, com base nos argumentos centrais de três correntes teóricas que representam importantes momentos do processo de evolução da teoria democrática, a saber: a) o elitismo democrático, que tem em Joseph Schumpeter o seu principal autor; b) a teoria poliárquica, desenvolvida por Robert Dahl e c) a teoria deliberativa de democracia, representada nesta pesquisa por trabalhos de diversos autores que, influenciados pela obra de Jürgen Habermas, analisam as possibilidades e os limites da participação política dos cidadãos enquanto instrumento de aperfeiçoamento das instituições democráticas.

O capítulo 3 resgata uma parte da história recente da Assembléia Legislativa mineira para demonstrar a experiência pioneira da instituição no desenvolvimento e implementação de mecanismos de interlocução com a sociedade. O capítulo também apresenta uma análise detalhada dos eventos denominados “seminários legislativos”, modalidade de interlocução e de aproximação entre a ALMG e a sociedade que constitui o objeto da presente investigação.

A metodologia adotada para a realização da pesquisa é apresentada no capítulo 4 e, no capítulo 5, são apresentados os principais resultados decorrentes da análise efetuada.

Finalmente, o capítulo 6, além de tecer algumas últimas considerações, busca sintetizar as principais conclusões da dissertação.

## 1 ASPECTOS POLÍTICOS E CONCEITUAIS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

O período compreendido entre as duas últimas décadas do século XX e o início do século XXI caracteriza-se como um momento peculiar de sucessivas mudanças e transformações de grande impacto econômico, social e político. Frente aos avanços científicos e ao desenvolvimento de novas tecnologias, tais mudanças acontecem com rapidez nunca antes experimentada.

Dois fatores intrinsecamente relacionados têm sido apontados como os principais propulsores das transformações em curso: o processo de globalização econômica e o papel central desempenhado pela informação e pelo conhecimento no atual estágio de desenvolvimento mundial. Muitos têm sido os termos utilizados para designar as novas relações econômicas, sociais e políticas do período corrente, destacando-se, dentre os quais, as expressões “sociedade da informação” e “sociedade do conhecimento”.

Mas o que significa fazer parte desta “nova” sociedade? Não é fácil responder a esta pergunta, precisamente por não haver uma resposta única. A literatura sobre o assunto é ampla e analisa o fenômeno à luz de abordagens distintas e, com frequência, divergentes. Webster (1995, p. 29), por exemplo, é um autor que levanta dúvidas acerca da validade da noção de uma “sociedade da informação”. Para ele, as tentativas de caracterizar tal sociedade baseiam-se em uma série de critérios vagos e imprecisos, incapazes de demonstrar se a sociedade da informação é um novo formato de organização social já existente ou se é um fenômeno ainda incompleto, que se realizará plenamente em algum momento do futuro. Em seu livro, *Theories of the information society*, Webster analisa como as teorias de importantes

pensadores contemporâneos podem nos auxiliar a compreender o advento da sociedade da informação. Em uma dessas análises, o autor recorre à obra de Anthony Giddens e demonstra que nela é possível encontrar um importante ponto para reflexão. Isso porque, para Giddens<sup>5</sup>, é comum supor que somente no final do século XX a sociedade entrou na “era da informação”. No entanto, historicamente as sociedades modernas teriam sido, desde sempre, “sociedades de informação”. Em relação às sociedades atuais, a diferença residiria basicamente na maior importância atribuída hoje à informação enquanto recurso estratégico e no nível de desenvolvimento das tecnologias para processá-la, armazená-la e transmiti-la. Isso, porém, não seria suficiente para “criar” uma nova sociedade.

Mesmo admitindo-se que a expressão “sociedade da informação” designa apropriadamente o atual estágio de desenvolvimento social em diversos países, é difícil atribuir-lhe um único sentido ou significado. O desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que propiciou as condições materiais facilitadoras da produção e da divulgação de informações em larga escala, tem levado diversos autores a adotar uma visão otimista da sociedade da informação. Para muitos, conforme critica Fernandes (2003, p. 108), “parece que estamos adentrando uma realidade em que todo mundo poderá ter acesso a toda a informação que necessita, porque isto existe ou existirá como uma disponibilidade já pronta para nosso usufruto”. Lévy (1999) acredita que as TICs podem levar o mundo a funcionar como uma espécie de “universo do saber em fluxo”, onde o conhecimento seria flutuante num ambiente caracterizado pela interconexão de

---

<sup>5</sup> Giddens, Anthony. *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Polity, 1987.



todos com todos em tempo real, favorecendo a orientação, o acesso à informação, a aprendizagem e o desenvolvimento.

Na direção oposta, Sánchez Gamboa (1997) destaca que, na sociedade da informação, os conteúdos informacionais estão sempre direcionados por interesses humanos, geralmente em proveito dos grupos que controlam essas informações. Para ele, as informações utilizadas nos processos produtivos, na tomada de decisões e na geração de novas tecnologias são rigorosamente controladas. Já as informações que geram dispersão, confusão, distração, divertimento, lazer ou veiculam ideologias desmobilizadoras e concepções fantasiadas do mundo são “democraticamente” divulgadas. O autor acrescenta ainda que a revolução informacional, enquanto advento que levou ao surgimento da sociedade da informação, é um fenômeno incompleto, pois pouco alterou as relações de poder no âmbito da sociedade. Ao contrário, as transformações provocadas por esta revolução, segundo suas ponderações, beneficiaram principalmente os grupos privilegiados da sociedade que já detinham o controle do poder econômico e político.

Aliás, também em relação aos aspectos políticos da sociedade da informação é possível identificar opiniões divergentes. Há correntes de pensamento que defendem que a “nova” sociedade será uma comunidade voluntária, voltada para o benefício social. Alguns prevêm que a abundância de informações levará à construção de uma sociedade mais democrática através da reestruturação das instituições. Para os mais otimistas, o maior acesso à informação desenvolverá a consciência política dos cidadãos, o que promoverá a alteração das estruturas de poder rumo à harmonia do sistema político. Mas existem também autores mais pessimistas, para os quais

... os governos utilizarão as novas tecnologias de informação para aumentar seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhes interessam. (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 728)

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

### **1.1 Assimetria informacional**

A palavra assimetria significa falta de correspondência, em grandeza, forma ou posição relativa, de partes que estão em lados opostos de uma linha ou que estão distribuídas em torno de um centro ou eixo. Em um sentido mais filosófico,

indica desarmonia, desigualdade em uma relação, distribuição desigual de um recurso qualquer.

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

Nesta acepção, a assimetria informacional pode ser analisada sob dois enfoques distintos<sup>6</sup>: um refere-se ao relacionamento dos cidadãos ou grupos sociais entre si na competição por meios de influência na agenda política; o outro, diz respeito à relação entre Estado e sociedade.

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

... de informações políticas diversas, em níveis distintos, desde as mais técnicas, com explicações provenientes do sistema de especialistas, até as abordagens mais simples. Uma

---

<sup>6</sup> É possível identificar ainda um terceiro enfoque para a noção de assimetria informacional no âmbito da sociedade da informação, relativo à desigualdade informacional entre países ou regiões centrais, detentores de informações estratégicas, e países ou regiões periféricas do sistema capitalista, onde predominam o analfabetismo e a baixa qualificação da população. Para análises mais aprofundadas deste aspecto, Cf. Jardim (1999) e Eisenberg; Cepik (2002).

vez que as pessoas estão associadas à política através de diferentes *backgrounds*, interesses e habilidades cognitivas, não há como prescrever um modelo único de informação politicamente relevante, nem um mesmo padrão de excelência. (MAIA, 2002, p. 59)

Neste sentido, uma outra consideração de Maia (2002) merece destaque, pois a autora acredita que um fórum público de discussão, produção e troca de informações deve refletir essa diversidade política e cultural da sociedade e proporcionar um balanço justo de oportunidades para que as vozes que se levantam durante os processos de deliberação pública possam ser ouvidas e consideradas. Se a informação é suficientemente ampla, então os cidadãos podem estar em melhores condições para decidir sobre as políticas de sua preferência. “Mas se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação” (MAIA, 2002, p. 51).

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

Certamente, é difícil estabelecer a relação exata entre a assimetria informacional que caracteriza o relacionamento entre os diversos segmentos sociais e o crescente processo de despolitização dos cidadãos comuns. Parece certo, porém, que excluída da prática democrática de discussão pública, uma grande parcela da população não desenvolve interesse pela informação política. Também

parece razoável esperar que o acesso a fontes de informação desta natureza contribua para a redução dos níveis de alienação ou de apatia em relação a assuntos que dizem respeito à construção do presente da sociedade e à definição de perspectivas para o seu futuro.

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

No que concerne ao segundo enfoque da desigualdade de acesso à informação política, pode-se facilmente constatar que a relação entre Estado e cidadãos é caracterizada, *a priori*, por um elevado grau de assimetria informacional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, a favor do primeiro. Ainda que em certos momentos o Estado se veja em situação de desvantagem informacional em relação a determinados atores sociais, como, por exemplo, os detentores de conhecimentos técnicos ou acadêmicos, em relação à sociedade como um todo o aparelho estatal encontra-se em situação privilegiada de acesso e controle de fontes informativas. Tal fato gera risco para a sociedade, pois pode contribuir para que informações desfavoráveis ao governo sejam “escondidas” da população. Além disso, conforme ressalta Przeworski (1998, p. 12), “desde que os governos sabem [o] que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem”. Há, pois, o risco de que, por deter o controle da informação pública, os governantes decidam unilateralmente **o que** os

cidadãos podem saber, ou escolham **quais** cidadãos devem saber, ou ainda optem por uma combinação de ambas as alternativas. Por outro lado, se os cidadãos dispõem de pouca informação, eles podem preferir deixar o governo agir com amplo grau de discricionariedade (e, portanto, sem muito controle). Tudo isso resulta num ciclo que termina por realimentar e ampliar a aludida assimetria informacional.

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

Dois importantes conceitos, analisados em profundidade na obra de Jardim (1999), estão estreitamente relacionados à idéia da assimetria informacional que perpassa a relação Estado-sociedade: *transparência* e *opacidade informacional*. Em poucas palavras, pode-se afirmar que a noção de transparência expressa o direito

dos cidadãos à informação e o dever do Estado de informar. A idéia de opacidade, ao contrário, reflete a ausência ou a insuficiência – em diferentes níveis – de interação informacional entre Estado e sociedade. Dito de outra forma, a noção de transparência refere-se à visibilidade, à publicidade das ações estatais por meio da divulgação de informações pela administração pública. Já a opacidade caracteriza-se pela invisibilidade e pelo segredo oriundos da falta de divulgação ou da divulgação insuficiente de informações relativas aos atos oficiais. De acordo com o autor, uma das características do Estado brasileiro é sua opacidade, e não sua transparência:

As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. *O Estado tende a ser invisível à sociedade civil.* (JARDIM, 1999, p. 21)

Pode-se considerar que um dos fatores que concorrem para a existência e manutenção dessa *invisibilidade* do Estado é a assimetria informacional que o favorece em seu relacionamento com a sociedade. Tal fato configura um paradoxo quando se parte do pressuposto de que uma das características mais marcantes do Estado democrático é a possibilidade de seu controle pela sociedade. Este controle requer a transparência do aparelho estatal, expressa no direito dos cidadãos à informação governamental e no dever do Estado de assegurar o acesso a essa informação. Segundo Jardim (1999),

Como campo informativo, o Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para sua atuação. Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto do Estado seria, em última instância, o cidadão em suas variadas demandas, inclusive aquelas de natureza informacional. (JARDIM, *op. cit.*, p. 29)

O Estado, então, além de ser um receptor das informações emanadas da sociedade, deve também desempenhar o papel de produtor e fornecedor de informações aos cidadãos. A consolidação da democracia depende, entre outros fatores, da publicidade e da transparência das ações e decisões governamentais, através da disponibilização de informações diversas para os cidadãos. Conforme será demonstrado na próxima seção, a variação nos graus de transparência e de opacidade do Estado, expressa na quantidade e na qualidade da informação produzida e divulgada pelos poderes constituídos, exercerá influência direta na efetividade dos mecanismos de *accountability* da ordem democrática.

## **1.2 *Accountability* e informação**

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

O'Donnell (1998) elabora uma interessante reflexão sobre o tema, estabelecendo uma clara distinção entre o que chama de *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Para o autor, a *accountability* vertical refere-se à relação entre os cidadãos e os ocupantes de cargos públicos. Assim,



Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de '*accountability* vertical'. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'DONNELL, 1998, p. 28)

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

... existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, *op. cit.*, p. 40).

Em razão dos propósitos deste trabalho, há aqui um maior interesse em discutir a dimensão da *accountability* vertical, muito embora se reconheça que ambas as dimensões relacionam-se entre si, na medida em que a ação organizada, determinada e persistente dos cidadãos que exercem a *accountability* vertical certamente pode reforçar a efetividade dos mecanismos da *accountability* horizontal, através da criação de novas agências de fiscalização e controle ou do aperfeiçoamento da atuação das agências existentes. Neste sentido, merecem destaque as palavras de Anastasia e Melo (2002, p. 4), para quem “... a interação entre instrumentos de *accountability* vertical e horizontal pode ser desenhada de forma a incrementar concomitantemente a responsabilização dos governantes pelos governados e a estabilidade da democracia”. Portanto, daqui por diante, a utilização o termo *accountability* deve ser lida basicamente como uma referência à sua

dimensão vertical; a diferenciação em relação à dimensão horizontal, se necessária, será claramente expressa.

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

Por outro lado, também é possível identificar um relativo consenso entre os teóricos do assunto no sentido de que somente as eleições não constituem mecanismo suficiente para uma *accountability* efetiva. Conforme ressalta Przeworski (1998, p.16), "... a influência que os cidadãos exercem através das eleições pode ser apenas a de menor importância prática se comparada a inúmeros outros instrumentos". Para o autor, através do voto os eleitores concedem aos eleitos autorização para governar, mas as eleições, por si só, são um instrumento pouco efetivo de controle popular sobre os representantes. Na mesma linha, Anastasia (2001) argumenta que

os cidadãos delegam aos representantes, seus agentes, através do processo eleitoral, autoridade para agir em seu nome ou em seu interesse, mas dispõem de poucos instrumentos de sinalização de suas preferências, bem como de informação, controle e fiscalização das ações dos agentes (ANASTASIA, 2001, p. 54).

Para a autora, tal fato leva a um dos principais problemas teóricos e práticos da democracia, que é a tensão entre participação e representação no âmbito do sistema político.

Mas porque as eleições, apesar de importantes, são insuficientes enquanto instrumento de *accountability*? Por diversos motivos que vão desde a não garantia de que as preferências dos eleitores sejam implementadas pelos eleitos durante o mandato até o fato de constituírem um mecanismo de avaliação retrospectiva que toma por base um período de tempo relativamente extenso. Além disso, os eleitores dispõem de apenas um voto para decidir sobre todo o conjunto de políticas governamentais, quando na realidade podem preferir a política educacional de um candidato e as propostas de assistência à saúde de outro, e talvez o programa ambiental de um terceiro. Isso dificulta o controle e o acompanhamento da implementação dessas políticas.

Em razão dos objetivos desta pesquisa, é importante ressaltar ainda alguns aspectos ligados à questão informacional que permeia os processos eleitorais, especialmente no âmbito da democracia brasileira. Um primeiro ponto que chama a atenção diz respeito à alegada “falta de memória” do eleitor brasileiro, que freqüentemente não se lembra dos nomes dos candidatos em quem votou. Apenas para citar dois exemplos: o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) realizado em 2002 mostrou que 54% dos eleitores não se lembrava dos candidatos escolhidos para a Câmara dos Deputados (e isso somente dois meses após as eleições!); outra pesquisa revelou que em São Paulo quase 90% dos entrevistados não soube apontar o nome de um deputado estadual ou federal do estado (para mais detalhes, Cf. MARTINS JR.; DANTAS, 2004, p. 270). Isso leva ao segundo aspecto que

merece destaque: ora, se o eleitor brasileiro não retém facilmente uma informação tão básica, é difícil acreditar que se preocupe em obter informações para o acompanhamento dos mandatos de seus governantes e representantes, de modo a, com base nelas, recompensá-los ou puni-los na eleição subsequente. No máximo, seria mais plausível acreditar que, no momento do voto, os eleitores possuem apenas informação incompleta ou insuficiente sobre a atuação passada dos candidatos. Com efeito, em trabalho em que procuram avaliar o índice de participação política no Brasil, Martins Jr. e Dantas chegam à conclusão de que apenas uma parcela muito reduzida do eleitorado brasileiro (cerca de 2,5 milhões de pessoas de um universo de mais de 80 milhões) procura manter-se informada sobre política (*ibid.*, p. 286).

É importante mencionar, ainda, outro problema informacional da democracia brasileira que está estritamente ligado aos resultados das eleições, embora suas causas sejam anteriores a estas: devido às regras do sistema político-eleitoral atualmente em vigor no Brasil, muitas vezes o eleitor não sabe que, ao votar em determinado candidato, pode estar, na verdade, elegendo outro. Isso ocorre nas chamadas eleições proporcionais (para os cargos de deputado federal, deputado estadual e vereador), em razão de mecanismos como a transferência de votos entre candidatos dos partidos e coligações partidárias. Tal fato gera "... uma distorção entre o conjunto de preferências manifestas pelo eleitorado e a efetiva distribuição de cadeiras entre os partidos" (ANASTASIA; MELO, 2002, p. 13). Ainda que a relação entre os eleitores que conhecem essas regras e os que não as conhecem não tenha sido empiricamente verificada, certamente a quantidade de eleitores do segundo grupo não é desprezível, tendendo mesmo a superar em muito a

quantidade de eleitores do primeiro grupo. Faltam, pois, a grande parte dos cidadãos brasileiros informações básicas para o efetivo exercício de sua cidadania política. Se as eleições neste país têm promovido taxas relativamente altas de renovação dos ocupantes dos postos de poder, há razões para acreditar que isso decorre menos do controle da população sobre os políticos, e mais da falta deste controle (ausência de *accountability*) e de informação: o eleitor mediano vota em quem aparece, por razões que englobam desde motivações individualistas até convicções religiosas, sem se preocupar, na maioria das vezes, em obter - ou sem possuir meios de acesso a - informações que talvez lhe permitissem fazer escolhas mais conscientes.

Pelo exposto, vê-se que mesmo para a utilização de instrumentos tradicionais de *accountability*, como as eleições, a informação desempenha um papel importante. Mas, em razão da aludida insuficiência dos mecanismos eleitorais como meio de controle da população sobre as ações de governos e representantes, torna-se evidente a importância da existência de outros mecanismos que ampliem o grau de participação política dos cidadãos brasileiros e lhes permitam acompanhar, fiscalizar ou controlar o desempenho dos políticos nos interstícios eleitorais. Parece claro, também, que a efetividade de tais mecanismos dependerá em grande parte da quantidade e da qualidade da informação disponibilizada à sociedade.

Para que os cidadãos tenham condições de saber o que e porque os governos fazem, independentemente do que os governantes queiram que os cidadãos saibam, Przeworski (*ibid.*, p. 16) aponta a necessidade da existência de “*accountability agencies* independentes dos outros órgãos e níveis de governo e designadas a informar o público, não somente seus representantes”. Encontra-se aqui um dos pontos de interação entre as dimensões horizontal e vertical da

*accountability*, na medida em que essas agências, para fornecer aos cidadãos informação potencialmente relevante para o incremento da participação política e do controle do Estado, seriam elas mesmas controladoras deste último. Apesar de importante e necessária para a consolidação democrática, uma tal iniciativa não eximiria cada um dos Poderes estatais da responsabilidade pela promoção da transparência de seus atos, através da criação de mecanismos de interlocução com a sociedade baseados num regime de informação livre e de qualidade. O caráter público da informação é um dos pilares da democracia e não pode ser jamais desconsiderado por aqueles que comandam o País, bem como seus estados e municípios.

Assim, apesar das mencionadas divergências entre os pensadores da sociedade da informação, defende-se, neste trabalho, que a possibilidade de participação política dos cidadãos está ligada, de alguma forma, à disponibilidade de informações. Este também é o entendimento de Anastasia e Melo (2002, p. 15), para quem "... cidadãos mais bem informados e dotados de alternativas institucionais por meio das quais possam vocalizar suas preferências encontram-se em melhores condições para instruir e/ou responsabilizar os seus representantes". Em outro trabalho [s.d.] - sobre a participação política na região metropolitana de Belo Horizonte - esses mesmos autores testaram e confirmaram a hipótese, proposta por Reis e Castro (2001)<sup>7</sup>, que associa positivamente a propensão à participação política ao aumento e à sofisticação da informação disponível.

---

<sup>7</sup> REIS, Fábio W.; CASTRO, Mônica. Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.16, n.45, 2001.

Acredita-se que um dos entraves para o pleno desenvolvimento da democracia brasileira é a falta (ou o baixo grau) de *accountability* vertical, decorrente da reduzida participação da sociedade civil em processos de avaliação de políticas públicas. A criação, por parte das instituições do Estado, de mecanismos de *accountability* é fundamental para o desenvolvimento da cidadania e para a própria consolidação da democracia no Brasil. Mas a existência de *accountability* não é apenas uma questão de vontade política dos governantes. Assim como a democracia, ela também é procedimental e tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, ao mesmo tempo em que contribui para novos progressos. É sintomática a ausência de uma palavra na língua portuguesa que possa ser utilizada para a tradução do termo *accountability*. Para Campos (1990, p. 31), falta aos brasileiros não precisamente a palavra: “Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário”. Pode-se concluir, então, que a falta do conceito decorre da ausência de uma cultura verdadeiramente democrática no Brasil. A falta de transparência – ou a opacidade informacional – das ações estatais e a falta de organização da sociedade civil resultam num grau muito baixo de participação política, levando o Estado a desempenhar o papel de tutor e os cidadãos a agirem como tutelados.

No entanto, não se pode esquecer que a disponibilidade de informações é apenas um dos lados da questão. A consolidação da democracia depende também do efetivo acesso e uso dessas informações por parte dos cidadãos. O desenvolvimento e o estabelecimento de uma política de divulgação constante de informações por parte das instituições do Estado, ainda que atenda a preceitos

legais<sup>8</sup> e possa ser considerada uma atitude louvável do Poder Público, pouco contribuirá para o aumento dos níveis de *accountability* da ordem democrática se a sociedade não for formada por cidadãos capazes de compreender e efetivamente utilizar essas informações para controlar seus governantes e representantes, no sentido de fazer com que as ações destes se aproximem das preferências e expectativas daqueles. A próxima seção abordará especificamente a necessidade de desenvolvimento dessa “competência informacional”.

### **1.3 Competência informacional e participação política**

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

No campo das preocupações presentes nesta pesquisa, pressupõe-se que cidadãos participativos possuem competência informacional, pois compreendem a

---

<sup>8</sup> A Constituição Federal brasileira de 1988, por exemplo, assim dispõe sobre o direito de acesso dos cidadãos à informação: Art. 5, inciso “XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.



necessidade de acesso a informações públicas de qualidade para o entendimento e tratamento de problemas e questões inerentes às suas próprias vidas, à comunidade e à sociedade em que vivem. Além disso, estão mais atentos e preparados para fazer com que esta mesma sociedade acompanhe a atuação de seus representantes e governantes e perceba a importância da sua participação em todas as arenas onde se desenrola o jogo democrático.

Em linhas gerais, pode-se considerar que é a participação na vida social e política que confere ao indivíduo o *status* de cidadão. Conforme enfatizou-se na seção anterior, em regimes verdadeiramente democráticos o exercício de uma cidadania ativa não se esgota com o exercício do voto, ultrapassando também a noção pura e simples da submissão a deveres e da titularidade de direitos. Neste sentido, Mamede (1997, p. 223), afirma que cidadão é o sujeito ativo na cena política, sujeito reivindicante e provocador da mutação do direito. Percebe-se, pois, que *participação* é uma palavra-chave para a promoção da cidadania.

A esta altura, deve estar claro que a informação é um dos direitos básicos dos cidadãos e ao mesmo tempo um requisito essencial para a existência de uma cidadania participativa. É por meio do acesso a informações que o cidadão tem condições de conhecer e cumprir seus deveres, bem como de entender e reivindicar seus direitos junto às instituições que, em tese, deveriam assegurá-los. A falta de informação, além de prejudicar o exercício de deveres e direitos, pode se constituir também numa barreira para que os indivíduos contribuam, participem e ocupem seu espaço na sociedade, assim como pode impedi-los de acompanhar, avaliar e questionar as ações do Estado.

Mas não é somente a falta ou a insuficiência de informação que pode ameaçar o exercício da cidadania. Isso porque, na atualidade, os cidadãos se vêem com frequência diante de um paradoxo caracterizado pela dificuldade de obtenção de informações em meio à abundância delas. O “dilúvio informacional” (LÉVY, 1999) que caracteriza a sociedade da informação também pode criar obstáculos para o acesso a conteúdos relevantes para resposta a uma determinada questão, seja ela referente aos direitos, aos deveres ou às formas de participação do cidadão nos mecanismos de controle do Estado<sup>9</sup>. Este contexto, além de tornar mais complexo o exercício da cidadania, ao mesmo tempo evidencia a importância do desenvolvimento de competências relacionadas ao acesso e uso de informações.

O cidadão necessita, então, de preparo para exercer o direito de acesso à informação governamental, seja num contexto de escassez ou de abundância de informações. O desenvolvimento de competências para que as pessoas tenham capacidade de buscar, recuperar e filtrar as informações (ou de exigir o acesso a elas), promovendo sua apropriação crítica, é um dos fatores primordiais para que possam utilizá-las como elemento de emancipação individual. Mas também é essencial para a formação de cidadãos atuantes, que buscam na participação política, através do acompanhamento e controle de governantes e representantes, uma forma de interferir na construção do presente e do futuro da sociedade. Um dos desafios das sociedades atuais, além de promover a formação de cada vez mais pessoas com capacidade cada vez maior de acesso e compreensão da informação,

---

<sup>9</sup> Além disso, é crescente o processo de privatização da informação pública que, transformada em produto à venda, deixa de estar disponível (ou melhor, está disponível para quem pode pagar) e exclui do progresso grandes parcelas da população. Há ainda casos em que a informação simplesmente não é divulgada pelos Poderes constituídos, chegando, em determinadas circunstâncias, a ser tratada como segredo pelo Estado. Certamente, muitos governantes preferem mesmo manter os cidadãos passivos e desinformados.

é o de fazer com que os governos e representantes políticos ajam no sentido de garantir condições para o acompanhamento de suas ações. Além de ser, ele próprio, um produtor e disseminador de informações, o Estado deve garantir aos cidadãos o acesso a uma educação que lhes possibilite desenvolver plenamente suas competências – incluída a competência informacional – e exercer ativamente a cidadania. Um tal cenário, ainda que utópico e insuficiente no que tange à resolução de todos os problemas que afligem este país, contribuiria para o contínuo aperfeiçoamento da democracia brasileira.

A democracia, aliás, é um regime procedimental e, como tal, não garante resultados por si só. É através de tentativas, de erros e acertos, de idas e vindas que ela se desenvolve e se consolida. O desenvolvimento de competências informacionais deve ser priorizado por um processo educacional voltado ao desenvolvimento da cidadania em seus distintos componentes – formal, informal e permanente. Este aspecto é fundamental para a construção das sociedades democráticas, através da criação de uma cidadania culta e da preparação dos indivíduos para se envolverem de forma ativa e efetiva em tudo o que diga respeito à administração de sua cidade, de seu estado e do seu país, não se limitando a aceitar passivamente o que é decidido pelos outros. A capacidade de acesso e uso da informação vem se consolidando como um importante elemento para o desenvolvimento econômico e social, além de requisito para o exercício da cidadania.

A educação para a cidadania deve ser promovida desde as escolas do ensino básico e durante todo o processo de formação dos indivíduos, pois somente cidadãos bem formados e informados, que tenham acesso a ensino de qualidade, a

diversos meios de informação e aos modernos recursos tecnológicos podem desenvolver competências informacionais que lhes propiciem melhores condições de participação na sociedade da informação, contribuindo com esta de forma eficaz a partir da integração entre o local, onde a participação é mais ágil, e os níveis regional, nacional e global.

Este capítulo teve o propósito de indicar as principais controvérsias teóricas acerca da noção de “sociedade da informação”. Além disso, buscou elucidar os conceitos básicos utilizados nesta dissertação, os quais permitem considerar a informação como um recurso político que pode propiciar a compreensão da realidade social e a intervenção sobre ela através da mobilização e participação política das pessoas.

No entanto, não é difícil perceber que o problema de pesquisa aqui colocado possui natureza interdisciplinar. Por isso, para sua adequada compreensão torna-se necessário recorrer ainda à literatura da área de **Ciência Política** que possa fornecer subsídios para uma reflexão acerca da importância da informação para o exercício da cidadania e o desenvolvimento da democracia, bem como para a promoção de processos de participação política. Destarte, o capítulo seguinte constitui uma tentativa de resgatar essas contribuições.

## 2 TEORIA DEMOCRÁTICA E INFORMAÇÃO

À primeira vista, a relação entre os conceitos de democracia e de informação parece óbvia. Tal obviedade fica clara na opinião de diversos autores que realçam a importância da informação para a existência de regimes democráticos. Para Guanter (1974, p. 24), por exemplo, “a relação direta entre informação e democracia é tão evidente como a razão inversa existente entre totalitarismo e informação”, ou seja, para esse autor a ausência de informação ou a restrição a seu acesso são características mais próximas dos regimes totalitários do que das democracias.

A mesma posição parece ser defendida por Norberto Bobbio, para quem “o poder autocrático dificulta o conhecimento da sociedade”. O poder democrático, ao contrário, enquanto exercido pelo conjunto dos indivíduos aos quais é atribuído o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, exige a livre circulação de informações e conhecimentos. “O cidadão deve ‘saber’, ou pelo menos, deve ser colocado em condição de saber” (BOBBIO, 2000, p. 392).

Mas a compreensão da relação entre informação e democracia requer um aprofundamento teórico. Isso porque, assim como ocorre com o conceito de informação, não há um consenso acerca do conceito de democracia. Longe disso, o termo historicamente tem sido objeto de disputas e de acalorados debates e discussões que envolvem pensadores cujas idéias apresentam significativas divergências, resultando daí o surgimento de diferentes concepções ou teorias sobre a prática democrática. Não é objetivo deste trabalho reconstituir a história de tal debate que, aliás, encontra-se em aberto. Mas interessa aqui analisar os aspectos teóricos centrais daquelas abordagens que forneçam elementos relevantes para a

compreensão da relação entre democracia e informação para, em seguida, tentar estabelecer a relação entre esta e a participação política dos cidadãos.

Destarte, para tais propósitos é suficiente adotar a divisão proposta por Santos e Avritzer (2002), para quem as disputas em torno das diversas teorias democráticas podem, ao menos a partir da segunda metade do século XX, ser definidas em termos de uma concepção hegemônica de democracia, sendo possível, no entanto, destacar elementos que conduzem à formulação de concepções democráticas contra-hegemônicas. A concepção hegemônica é representada, basicamente, pela *teoria elitista* de democracia. As concepções contra-hegemônicas são aquelas que vêem na *participação política* dos atores sociais um caminho para a inovação e renovação do agir democrático. Contudo, é possível identificar na literatura também uma concepção intermediária às duas primeiras, representada pela *teoria poliárquica*.

Cada uma dessas concepções permite entrever modos diversos para a abordagem da relação entre democracia e informação. As próximas seções são, então, dedicadas à análise de cada uma dessas correntes.

## **2.1 A informação e a concepção hegemônica de democracia**

Conforme mencionado, não há um consenso acerca da questão democrática. Pelo contrário, se existe um termo capaz de gerar divergências e posições teóricas e ideológicas conflitantes, este termo é democracia. O século XX, conforme argumentam Santos e Avritzer (2002), foi marcado por um intenso debate acerca dessa forma de organização política. Na opinião dos autores, a primeira metade do

século passado caracterizou-se pela disputa em torno da desejabilidade da democracia, considerada até então, por muitos e por muito tempo, perigosa e indesejada por “atribuir o poder de governar a quem estaria em piores condições para o fazer: a grande massa da população, **iletrada, ignorante** e social e politicamente inferior” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39)<sup>10</sup>. Já aqui é possível notar um primeiro relacionamento mais pragmático entre informação e democracia, posto que uma *grande massa iletrada e ignorante* corresponde precisamente a uma significativa parcela da população que, de alguma forma, encontra dificuldades de acesso à informação ou, mesmo que a ela tenha acesso, possui dificuldades para compreendê-la, estando assim em uma situação de desvantagem política. Não se ignora o fato de que essa desvantagem pode ser ocasionada – e geralmente o é – por fatores outros que não somente a dificuldade de acesso e compreensão da informação, como, por exemplo, as condições econômicas e sociais desfavoráveis. Mas é importante ressaltar que aquela dificuldade contribui em boa medida para a não superação destas condições.

Apesar da resolução do mencionado debate em favor da desejabilidade da democracia, Santos e Avritzer (2002, p. 39) alertam que, ao cabo das duas guerras mundiais, a proposta de democracia que se tornou hegemônica “... implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos”. Ou seja, para os adeptos da concepção hegemônica, no âmbito de regimes ditos democráticos caberia ao povo tão somente escolher seus governantes e representantes dentre os membros de uma elite melhor preparada e apta a discutir

---

<sup>10</sup> Grifou-se.

os assuntos públicos. Trata-se, pois, de uma concepção elitista de democracia que considera que o povo seria capaz apenas de escolher os políticos, mas não de exercer a política, função esta reservada somente a alguns indivíduos moral e intelectualmente superiores. Dentre os autores que defendem a teoria elitista de democracia, Joseph Schumpeter<sup>11</sup> é aquele cujas idéias obtiveram maior aceitação. Para ele, “o cidadão típico [...] desce para um nível inferior de rendimento mental tão logo entra no campo político. [...] Torna-se primitivo novamente” (SCHUMPETER, 1961, p. 319). A doutrina schumpeteriana pretende fazer uma análise realista ao defender que, na sociedade de massas, os indivíduos são facilmente manipuláveis, cedem a impulsos irracionais e são incapazes de participar e de tomar decisões importantes na política, a qual, por isso mesmo, deve ser exercida apenas pela elite, melhor preparada.

No campo das preocupações presentes neste trabalho, a concepção hegemônica ou elitista de democracia, mesmo que estivesse correta ou fosse desejável do ponto de vista pragmático, pouca importância acrescentaria ao papel desempenhado pela informação enquanto instrumento portador de potencial para intervenção no processo político por parte dos cidadãos comuns. Isso porque uma tal concepção beneficia-se da desinformação como um dos fatores que permitem a concentração oligárquica de poder político, econômico e ideológico. Ou, em termos menos radicais, bastaria ao povo ter acesso às informações que lhe possibilitassem o conhecimento necessário para realizar, de tempos em tempos, uma “boa escolha” de seus representantes e governantes. Conforme afirma Vita (2004),

---

<sup>11</sup> Para uma crítica à teoria schumpeteriana, Cf. Avritzer, 1996.



do fato de que a maioria dos cidadãos comuns não tenha motivação e informação suficientes para constituir um julgamento racional, digamos, sobre a política de privatizações do governo [...], não se segue que eles não sejam capazes de constituir um julgamento genuíno sobre o desempenho governamental *como um todo*. [...] Pode parecer pouco, mas é essa distinção crucial que nos permite diferenciar a democracia schumpeteriana de um governo de minoria ou de um governo tecnocrático (VITA, 2004, p.128).

A concepção hegemônica ou elitista, ao reduzir a democracia a um mero processo eleitoral, não conseguiu responder convincentemente a duas questões essenciais: “a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 46). Tais questões remetem a um debate entre democracia representativa e democracia participativa, constituindo esta última o eixo principal do discurso das concepções contra-hegemônicas de democracia. Interessa, então, dentro dos limites teóricos desta pesquisa, analisar a literatura que discorre sobre essas concepções não-hegemônicas na tentativa de nela colher novos subsídios acerca do papel desempenhado pela informação em processos de participação política.

Antes, porém, é necessário apresentar algumas idéias fundamentais daquele que é considerado um dos principais teóricos da democracia, Robert Dahl, cuja teoria poliárquica pode ser situada entre as concepções hegemônicas e as concepções contra-hegemônicas de democracia.

## 2.2 Poliarquia, informação e participação

O pensamento de Robert Dahl “ocupa um lugar intermediário entre o ‘elitismo democrático’ e uma concepção normativa e participativa de democracia” (AVRITZER, 1996, p.114). De sua obra é possível extrair um conjunto importante de contribuições acerca da relação entre o acesso à informação e os processos de democratização política.

Dahl parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p. 25). O autor acredita que, para que o governo seja responsivo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas: a) de formular suas preferências; b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva e c) 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).

Essas três condições são necessárias à democracia, embora não sejam suficientes e variem enormemente na amplitude em que se encontram disponíveis geográfica e historicamente. Para que um grande número de pessoas possa desfrutar de todas essas oportunidades, em seu modelo de democracia Dahl ressalta a necessidade adicional da existência de oito garantias institucionais, conforme indicado no QUADRO 1, a seguir:

**QUADRO 1 - Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas**

<b>Para a oportunidade de:</b>	<b>São necessárias as seguintes garantias institucionais:</b>
I. Formular preferências	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio <b>5. Fontes alternativas de informação</b>
II. Expressar preferências	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio <b>6. Fontes alternativas de informação</b> 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos <b>6. Fontes alternativas de informação</b> 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: DAHL, 1997, p. 27 (grifou-se)

Dentre as oito garantias institucionais propostas por Dahl, duas interessam mais diretamente aos objetivos deste trabalho. A primeira refere-se à garantia institucional de acesso a fontes alternativas de **informação**, a qual aparece como uma condição para o exercício das três oportunidades que devem ser asseguradas aos cidadãos. Em seu livro *Poliarquia*, obra em que Dahl propõe as garantias

apresentadas no QUADRO 1, o autor não deixa explícito o que constituiriam essas “fontes alternativas de informação”. Mas em outros trabalhos ele fornece ao leitor subsídios para a clara compreensão da expressão. No livro *Um prefácio à teoria democrática*, Dahl, ao abordar as condições que devem operar no período pré-eleitoral, destaca que “todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas” existentes (DAHL, 1996, p. 73). Apesar de não constituir uma garantia de racionalidade geral, a satisfação dessa condição pode contribuir para que os eleitores rejeitem uma alternativa que teriam aprovado se possuíssem menos informações. Assim, crescem as chances de que a escolha não tenha sido manipulada pelo controle das informações por indivíduos isolados ou grupos. Mas, para o autor, essa condição não é facilmente observável.

Em outro trabalho, Dahl elabora alguns questionamentos que, embora sejam colocados na forma de perguntas, ajudam a responder o que se deve entender por fontes alternativas de informação: “como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação?” - e continua: “como poderiam os cidadãos participar realmente da vida política se toda a informação que pudessem adquirir fosse proporcionada por uma única fonte?” (DAHL, 2001, p. 111). Sob essa ótica, caberia então ao Estado o dever de desempenhar um papel fundamental, garantindo ao cidadão o acesso à informação. Além de ser, ele próprio, um fornecedor de informações, o Estado deve assegurar as condições necessárias à existência do pluralismo de fontes de informação, evitando, desse modo, o monopólio da informação de interesse público.

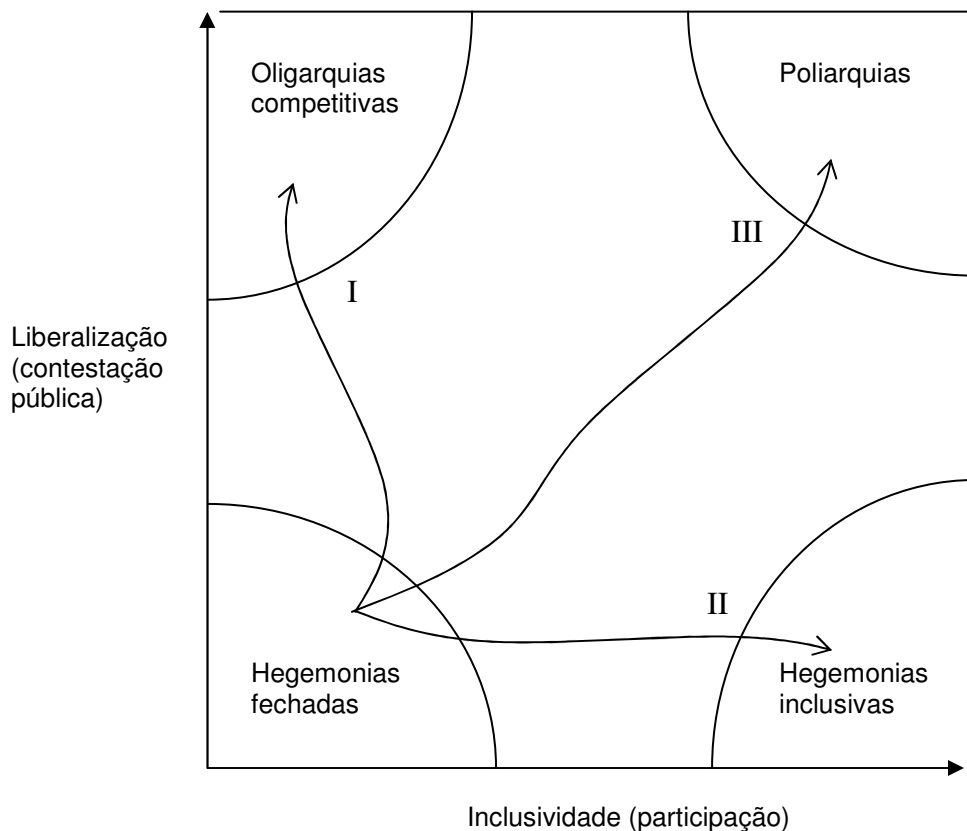
A oitava garantia institucional dahlsiana constitui o segundo foco de interesse para este trabalho, pois preceitua que as instituições devem ser capazes de fazer

com que as políticas governamentais dependam de eleições e de **outros mecanismos de expressão de preferências**. Ora, a crise da democracia representativa, ao gerar descrença e apatia políticas, evidencia a necessidade da existência de canais de acesso da sociedade civil às instituições do governo para troca de informações através da participação no processo político, como forma de conferir maior legitimidade e efetividade à ação daqueles que, investidos num mandato eletivo, devem zelar pela boa administração da coisa pública. Apesar da análise desenvolvida por Dahl estar basicamente voltada para regimes nacionais, ele próprio reconhece que certamente ao menos uma parte dela poderia ser aplicada a níveis subordinados ou unidades subnacionais. Assim, é possível utilizá-la para subsidiar a reflexão acerca dos mecanismos de participação política instituídos pela Assembléia de Minas, objeto desta pesquisa.

As oito garantias institucionais propostas por Dahl constituem duas dimensões teóricas ligeiramente diferentes da democratização: a oposição (ou contestação) pública ao governo e o direito de participar dessa contestação (ou inclusividade). Essas dimensões podem variar independentemente, pois um regime pode, por um lado, tolerar um alto grau de contestação pública, mas que é exercida por uma minoria. Pode, por outro lado, permitir que um grande número de pessoas participe, mas tolera apenas um baixo nível de oposição. Na falta do direito de exercer oposição, o direito de 'participar' é despido de boa parte de seu significado (DAHL, 1997, p. 28).

As duas dimensões teóricas da democratização propostas por Dahl são graficamente representadas através da seguinte figura:

**FIGURA 1 - Liberalização, inclusividade e democratização**



Fonte: DAHL, 1997, p. 30

Para o autor, a democracia poderia ser concebida como um regime localizado no canto superior direito (altamente inclusivo e fortemente liberalizado). Em seu modo de ver, porém, nenhum grande sistema do mundo real é plenamente democratizado (a democracia seria um ideal a ser alcançado), razão pela qual prefere chamar os regimes próximos do canto superior direito de **poliarquias**. Assim, qualquer deslocamento de um regime ao longo do caminho III representa algum grau de democratização. À medida que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, crescem as chances de que os políticos busquem apoio junto aos segmentos sociais que agora podem participar mais facilmente da vida política. Dahl

propõe que “quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política” (DAHL, 1997, p. 46).

É importante ressaltar que Dahl acredita que a distribuição de recursos-chave constitui uma das variáveis que afetam o desenvolvimento da poliarquia. Esses recursos tornam-se recursos políticos à medida que são utilizados por um ator para influenciar o comportamento de outros atores, pelo menos em algumas circunstâncias. Desigualdades na distribuição de recursos-chave equivalem, pois, a desigualdades na distribuição de recursos políticos, que por sua vez podem levar a desigualdades extremas no exercício do poder. É possível inferir que, para Dahl, a informação está entre os recursos políticos distribuídos, ainda que de modo desigual, a indivíduos, grupos e organizações, pois o autor, ao analisar a distribuição de recursos-chave, fala em saber e em conhecimento, além de renda, riqueza e ocupação, dentre outros. Assim, em sociedades complexas, formadas por uma grande quantidade de cidadãos, “as chances de uma participação extensiva e de um alto grau de contestação pública dependem, em certa medida, da disseminação de leitura, escritura, alfabetização, educação e jornais ou equivalentes” (DAHL, 1997, p. 85).

Em síntese, a obra de Dahl fornece subsídios para que a informação, tomada na perspectiva de uma das garantias institucionais inerentes à democracia, seja considerada como um dos recursos que podem contribuir para tornar os cidadãos mais capacitados a influenciar o comportamento e as ações dos políticos, permitindo aos primeiros vocalizar suas preferências e fazer com que elas sejam igualmente consideradas em relação às questões afetas à vida política da sociedade.

Mas isso não encerra a busca por uma maior compreensão da relação entre democracia e informação, posto que esta, enquanto recurso político, encontra-se dispersa pela sociedade de maneira desigual. Destarte, para o suporte teórico interdisciplinar a esta pesquisa torna-se necessário recorrer, ainda no campo da Ciência Política, também à literatura sobre a **democracia deliberativa**. Isso porque, da leitura que se fez da obra de Dahl, ficou claro que o autor, apesar de levantar importantes questões sobre a participação (ou inclusividade) política, concentra uma maior parcela de seu esforço na compreensão da dimensão que denominou de oposição (ou contestação) pública. Ou seja, o autor não chega a desenvolver uma teoria participativa, mas aponta aspectos da participação essenciais ao bom funcionamento da poliarquia.

É importante, pois, recorrer a autores que mais recentemente têm buscado compreender e desenvolver a dimensão participativa da democracia. Destarte, a literatura voltada aos processos de participação e deliberação públicas será analisada na seção subsequente. Trata-se de contribuições teóricas que apresentam diversas facetas das concepções contra-hegemônicas de democracia. Sua análise constitui uma tentativa de obtenção de outros subsídios que permitam avançar na compreensão da relação entre participação política e informação.

### **2.3 Informação e concepções contra-hegemônicas de democracia**

As concepções contra-hegemônicas de democracia são, essencialmente, concepções alternativas ao elitismo democrático, pois defendem a possibilidade de participação e deliberação dos cidadãos como forma de se atingir um novo patamar



institucional da democracia. Também nesse campo teórico, como de resto em toda a teoria democrática, não existem consensos absolutos. Diversos autores apresentam opiniões divergentes, principalmente no que se refere à intensidade e à efetividade da participação dos cidadãos e à legitimidade das decisões decorrentes de processos deliberativos. Mas, apesar dessas divergências, parece haver um ponto em comum na teoria desses autores, qual seja a necessidade de se combinar o processo eleitoral com mecanismos que propiciem, através da participação dos cidadãos, o incremento do controle da atuação de seus representantes e governantes. Esse aspecto mantém uma estreita relação com a oitava condição dahlsiana, citada na seção anterior, no sentido de que as instituições democráticas devem ser estruturadas de modo a fazer com que a formulação de políticas públicas dependa de eleições, mas também de outros mecanismos de manifestação de preferências por parte dos cidadãos.

A obra de Jürgen Habermas parece ser aquela que maior influência exerceu na formulação da teoria democrática deliberativa. Seu modelo procedimental rompe com a noção de democracia como mero sistema de constituição de governos ao ressaltar a importância da participação dos atores sociais em processos racionais de discussão e deliberação. Para tanto, a teoria habermasiana ressalta a diferença existente entre a esfera administrativa e burocrática do Estado, resultante do aumento da complexidade das sociedades modernas e por isso mesmo concentrada nas mãos de ‘especialistas’, e a **esfera pública**, espaço dialógico e interativo existente entre a esfera privada e o Estado. Na concepção do autor,

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas

em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 92).

Para Habermas, a esfera pública, enquanto arena privilegiada para a discussão dos temas públicos por parte dos cidadãos, seria dotada de uma racionalidade comunicativa através da qual a formação de opinião e de vontade dos atores sociais poderia exercer influência na elaboração de políticas públicas, desde que conseguisse atravessar as comportas dos procedimentos burocráticos do Estado.

Em síntese, Habermas coloca a questão da participação no centro de sua teoria de democracia ao demonstrar que a esfera pública é uma órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, estabelecendo a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro (AVRITZER; COSTA, 2004).

Diante disso, é possível perceber que as concepções contra-hegemônicas de democracia baseadas na teoria habermasiana têm na participação e na deliberação públicas seus principais pilares, já que os cidadãos passam a desempenhar um papel ativo no processo de superação das deficiências do sistema democrático representativo. Neste sentido, parece claro que uma condição de efetividade dessa perspectiva deliberacionista é a permeabilidade das instituições formais da democracia aos resultados dos debates travados na esfera pública. Ou seja, o desenvolvimento da capacidade, por parte das instituições políticas, de captação e absorção das informações que traduzem os temas, argumentos, demandas e interesses manifestados durante o processo deliberativo, de forma a diminuir a

distância entre as decisões tomadas nas esferas formais de governo e as preferências manifestas na esfera pública.

Voltando a atenção à questão informacional que perpassa a teoria deliberativa de democracia, de acordo com a opinião de Santos e Avritzer (2002, p. 48), existe um certo ceticismo quanto à capacidade das burocracias estatais de “lidarem com a criatividade e absorverem o conjunto das informações envolvidas na gestão pública”. Para esses autores, o Estado possui uma necessidade crescente de encontrar soluções plurais para os problemas administrativos, ao passo que a capacidade das burocracias centralizadas de lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas é limitada. Neste sentido,

O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução dos problemas de gestão. [...] Aí residiria o motivo da re-inserção no debate democrático dos assim chamados ‘arranjos participativos’ (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.48).

Deve-se entender por conhecimento “não apropriável” aqueles saberes constituídos a partir de informações possuídas pelos cidadãos, mas não detidas *a priori* pelo Estado, e que se encontram desigualmente dispersas pela sociedade. A institucionalização de arenas participativas teria, então, a potencialidade de promover um intercâmbio informacional entre a sociedade e as instâncias decisórias do Estado, propiciando-lhes ganhos mútuos de informação.

Dito de outra forma: para as concepções democráticas contra-hegemônicas, se os problemas enfrentados por sociedades complexas exigem cada vez mais soluções plurais, a própria política tem de ser plural, baseando-se em processos participativos racionais de discussão e deliberação. Para essa corrente de

pensamento o poder político deve ser exercido coletivamente, com base em processos de “livre apresentação de razões entre iguais” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 53)<sup>12</sup>.

No entanto, em outro trabalho Santos (2006, p. 1) afirma com convicção que “a promoção da democracia não ocorreu de par com a promoção das condições de participação democrática”. Para o autor, a criação e o desenvolvimento de espaços propícios à participação democrática dos cidadãos constitui um dos principais desafios da democracia na atualidade. Para a superação deste desafio três condições essenciais devem ser asseguradas aos cidadãos: a garantia de sobrevivência (quem não tem como se alimentar tem prioridades mais altas do que votar, por exemplo); não estar ameaçados (em qualquer regime político, quem vive ameaçado não é livre); e **estar informados**, pois “quem não dispõe da informação necessária a uma participação esclarecida, equivoca-se quer quando participa, quer quando não participa” (SANTOS, 2006, p. 1).

Deste modo, experiências participativas podem ser vistas como uma oportunidade não só para a transferência de informações da sociedade para a burocracia estatal, mas também desta para aquela, gerando um fluxo informacional entre governados e governantes. Se em uma direção desse fluxo o Estado passa a receber informações providas pelos segmentos potencialmente afetados pelos temas em discussão, em outra direção os cidadãos passam, através de uma maior disseminação da informação política, a compreender melhor o funcionamento dos processos político-administrativos.

---

<sup>12</sup> Cf. também COHEN, J. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

Se as concepções democráticas contra-hegemônicas estiverem corretas, então é possível conceber ainda uma terceira direção para o fluxo de informações que se estabelece em arranjos participativos e deliberativos, já que o intercâmbio de experiências proporcionado pelo incremento da participação política contribuiria também para a redução da assimetria informacional entre os próprios cidadãos participantes, portadores de recursos desiguais, entre os quais a informação, relativamente aos temas em discussão. Isso porque a deliberação em processos participativos baseia-se na troca argumentativa entre os participantes, numa interação em que cada parte recebe e analisa os argumentos da outra. Estes argumentos geralmente constituem informação nova para os participantes que os recebem, que por sua vez os analisam à luz de informações que já possuem para rejeitá-los, aceitá-los ou modificá-los, num processo complexo que pode levar à alteração da base informativa inicial do conjunto de participantes da deliberação. Assim, experiências de participação política teriam uma dimensão educativa<sup>13</sup>, pois, ao criarem condições propícias ao desenvolvimento das qualidades morais e cognitivas dos cidadãos, podem culminar na redução da assimetria informacional entre os participantes.

É fácil perceber, contudo, que o funcionamento harmonioso do mencionado fluxo informacional e a conseqüente realização de seu potencial educativo têm maiores probabilidades de ocorrer em situações ideais de participação e deliberação. Maia (2006) mostra que uma situação ideal de discurso em uma deliberação

---

<sup>13</sup> A esse respeito, Cf. PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

... diz respeito a um contexto de discussão livre, em que todos os argumentos recebem consideração e os participantes mostram-se dispostos a rever suas preferências iniciais à luz de 'argumentos melhores'. [...] Os interlocutores tratam de argumentar e contra-argumentar sem o exercício de coações, chantagens ou ameaças a fim de chegar ao entendimento com o outro. Tal debate estender-se-ia livre de restrições de tempo ou da necessidade prática de tomar decisões (MAIA, 2006, p. 5).

Em outro trabalho, a própria autora reconhece que

... é preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia, são necessárias não *apenas* estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias à participação, mas também, devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates (MAIA, 2002, p. 48).

Tal argumento estabelece um forte vínculo com as idéias de autores que demonstram um certo grau de ceticismo quanto ao potencial educativo dos processos deliberativos quando partem para a análise de situações práticas de participação política. Vita (2004, p. 117), por exemplo, enfatiza que “as pessoas atraídas a experiências participativas podem ser, desproporcionalmente, aquelas que já têm uma estrutura de preferências e de atitudes similar à do *homo politicus*”. Ou seja, é preciso verificar, em cada caso, até que ponto os participantes da deliberação não constituem somente membros daquela diminuta parcela da sociedade sempre envolvida com a política e motivada a acompanhar e tomar parte em processos de formulação de políticas públicas. Para o autor, “não é razoável esperar que os cidadãos comuns se motivem a se informar de uma forma apropriada sobre questões complexas de política pública que estão (assim lhes parece) distantes de sua vida cotidiana”. (VITA, 2004, p. 116). De acordo com essa concepção, poucos seriam os membros da sociedade dispostos a enfrentar os

custos informacionais necessários à constituição de julgamentos racionais, “que não sejam primitivos”, acerca de questões complexas de política pública. Além daqueles que valorizam a vida do *homo politicus*, é mais provável que se disponham a enfrentar tal tarefa somente os cidadãos que possuem preferências diretamente relacionadas aos temas em discussão e que, conforme ressalta Vita (2004, p. 116), “muitas vezes pressionam por alternativas que pouca relação têm com uma noção reconhecível de bem público”.

Ademais, conforme ressaltado na seção 2.2, a desigualdade na distribuição de recursos políticos pode constituir um obstáculo ao incremento da deliberação na formação da política pública. Vale observar que a forma de utilização desses recursos pode exercer considerável influência sobre a informação, limitando ou ampliando as possibilidades desta enquanto recurso político. Assim é que estratégias de comunicação financiadas por minorias poderosas podem contribuir para o convencimento de cidadãos insuficientemente informados de que as preferências daquelas correspondem aos interesses destes, num claro exemplo de que um recurso político desigualmente distribuído (o dinheiro) pode acentuar, em benefício de seus detentores, a assimetria na distribuição de outro recurso político importante: a informação. A esse respeito, Vita (2004) estabelece uma importante conexão entre a teoria deliberativa e uma outra obra de Dahl<sup>14</sup>, na qual é possível perceber uma clara distinção da distribuição desigual de recursos políticos em duas categorias: as desigualdades de recursos econômico-sociais (tais como riqueza e oportunidades) e as desigualdades de conhecimento, de informação e de recursos cognitivos. Vita (2004) ressalta que o déficit de participação política - em suas

---

<sup>14</sup> DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

palavras, a “desigualdade de ativismo político” - pode ser mais apropriadamente explicado pela distribuição desigual desses recursos do que pelas opções individuais dos cidadãos em relação a um maior, menor ou nenhum nível de engajamento político:

Se fosse possível minorar significativamente esses dois tipos de desigualdades, estaríamos em condições de dizer que oportunidades equitativas existem para que os cidadãos participem efetivamente das deliberações políticas e se empenhem em influenciar seus resultados – quer eles optem por fazer uso dessas oportunidades ou não (VITA, 2004, p. 122).

**Diante disso, é possível concluir que os processos participativos e deliberativos do mundo real mais se aproximam do modelo ideal à medida que for possível levar a cabo uma significativa redução das assimetrias de recursos políticos, inclusive da assimetria informacional.** Neste ponto, mais uma vez Vita (2004) oferece uma contribuição importante ao afirmar que a redução das desigualdades de recursos políticos, apesar de constituir objetivo ambicioso, não significa “conceber o processo democrático em si mesmo de alguma forma distinta da concepção-padrão de democracia competitiva”. Em termos mais apropriados aos objetivos da presente investigação, é possível afirmar que a desigualdade de acesso à informação pode comprometer o princípio da igualdade política. Mas também é razoável esperar que o processo comunicativo que se estabelece em arranjos participativos possa contribuir para a redução da aludida assimetria informacional, em três níveis básicos: entre os cidadãos participantes, entre estes e o Estado e entre o Estado e os primeiros, num fluxo que amplia e estimula a democracia deliberativa e que ao mesmo tempo proporciona maior legitimidade à democracia representativa, criando entre ambos os modelos uma relação de complementaridade e fortalecimento, ao invés de incompatibilidade e exclusão mútua.



No mesmo sentido, Anastasia (2001, p. 38) chama a atenção para o fato de que “mecanismos que ampliem e garantam a efetividade da representação devem ser organizados e operacionalizados também na arena parlamentar e durante o período entre as eleições”. É razoável, então, afirmar que um dos caminhos para o desenvolvimento político rumo a uma poliarquia avançada (estágio mais próximo do ideal democrático) passaria pelo aumento da participação cidadã, isto é, pela intervenção racional e responsável das pessoas comuns no processo de tomada de decisões políticas. Mas, devido ao fato de que, no regime democrático, a intervenção sobre a realidade se dá, sobretudo, pela ação política que é exercida por meio de representantes eleitos pelo povo, torna-se necessário combinar os institutos da democracia representativa com arranjos participativos, de forma a se assegurar legitimidade e apoio político às decisões.

Porém, ainda que se estabeleça uma relação de complementaridade entre representação e participação, uma questão permanece sem resposta: para ser legítimo, um regime democrático dependeria da mobilização de todos os cidadãos, ou pelo menos de um grande número deles? Em outras palavras: seria possível alcançar uma participação ampliada nas complexas sociedades contemporâneas? Na próxima seção tenta-se elaborar algumas reflexões e apontar uma possível resposta que leve em conta o aspecto informacional dessa questão.

### **2.3.1 Informação e Públicos Participativos**

A questão apresentada ao final da seção anterior pode ser recolocada em outros termos, mais próximos das motivações deste trabalho, conforme se segue:

seria possível a um grande número de cidadãos informar-se adequadamente sobre a diversidade de temas afetos à elaboração de políticas públicas, de forma a constituir julgamentos fundamentados que lhes permitam deliberar e decidir sobre as mesmas? Em síntese, seria possível a um grande número de pessoas desenvolver as competências informacionais necessárias à participação política?

De acordo com Dryzek (2004, p. 41), existe uma limitação na teoria da democracia deliberativa, uma vez que “nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando desta forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade”. Referindo-se a uma observação de Dahl<sup>15</sup>, o autor argumenta no sentido de que seria inconcebível, nos Estados contemporâneos (e em suas unidades componentes), a participação ampliada dos cidadãos, pois não é plausível que um grande número (milhares ou milhões) deles possa “raciocinar conjuntamente”. Uma participação significativa na tomada de decisões coletivas estaria, portanto, restrita a uma pequena minoria de cidadãos “bem qualificados”.

Apesar do que possa parecer à primeira vista, não se deve confundir tais colocações com as idéias schumpeterianas, pois, ao contrário de ressaltar o papel das elites na condução de regimes ‘democráticos’, Dryzek está preocupado em propor uma maneira de se assegurar legitimidade aos arranjos participativos, os quais estão, via de regra, submetidos às limitações do que o autor denomina “economia deliberativa”, caracterizada pelo que se expôs no parágrafo anterior. Para Dryzek, a idéia de legitimidade deve ser desvinculada de uma “contagem de cabeças”, ou seja, uma decisão legítima – em termos democráticos – não é

---

<sup>15</sup> DAHL, Robert A. *After the Revolution?* New Haven: Yale University Press, 1970.

necessariamente aquela tomada por um grande número de cidadãos que participam de uma deliberação, uma vez que “as entidades que povoam o mundo político (...) não precisam ser todas reduzidas a indivíduos” (DRYZEK, 2004, p. 48). Maia (2002, p. 48) coloca a mesma questão em termos ligeiramente diferentes ao acreditar que os membros de movimentos sociais e associações são mais aptos do que os cidadãos comuns para atuar como atores discursivos em deliberações públicas.

Como alternativa para se assegurar legitimidade à deliberação em contextos de baixa densidade participativa, Dryzek propõe uma abordagem baseada na concepção habermasiana de “democracia discursiva”, enfatizando a competição de discursos na esfera pública. O autor sugere que a esfera pública seja reconhecida como o lugar de uma “constelação de discursos”, os quais devem ser definidos como

... um modo compartilhado de se compreender o mundo incrustado na linguagem. Nesse sentido, um discurso sempre apresentará determinadas assunções, juízos, discordâncias, predisposições e aptidões. Estes termos comuns significam que os aderentes a um dado discurso serão capazes de reconhecer e processar estímulos sensoriais em histórias ou relatos coerentes, os quais, por seu turno, podem ser compartilhados de uma maneira intersubjetivamente significativa. Conseqüentemente, qualquer discurso terá em seu centro um enredo, o qual pode envolver opiniões tanto sobre fatos como valores (DRYZEK, 2004, p. 48).

No âmbito deste trabalho, acredita-se que a competição de discursos na esfera pública pode ser equiparada a uma competição de significados atribuídos à informação. Sendo a esfera pública o espaço dialógico e interativo existente entre a esfera privada e o Estado, o conteúdo informacional das políticas públicas formuladas em situações de participação política refletirá o balanço de significados atribuídos às informações apresentadas e recebidas através dos diversos discursos que tiveram lugar na deliberação. A possibilidade de uma deliberação efetiva depende diretamente da possibilidade de intercâmbio de informações entre os

criadores, representantes ou defensores dos diversos discursos, os quais atuam ora como fonte informativa, ora como receptores de informação. Se este raciocínio estiver correto, então é razoável esperar que a competição de discursos contribua para a redução da assimetria informacional entre os participantes da deliberação, sejam eles indivíduos isoladamente considerados ou representantes de qualquer das entidades que “povoam” o mundo político.

Para Dryzek, sua abordagem da competição de discursos soluciona o problema da “limitação da economia deliberativa” uma vez que o número de participantes na deliberação passa a ser indeterminado:

A qualquer tempo, a constelação de discursos pode ser enredada pelos muitos ou pelos poucos, ou mesmo por nenhum. Tipicamente, o número flutuará extensamente ao longo do tempo para qualquer área temática dada; (...) Quem pode se engajar em tal competição? Praticamente todo mundo; pois o embate de discursos justapõe-se à mudança cultural (DRYZEK, *op. cit.*, p.54).

Para os propósitos desta pesquisa, então, os critérios que permitem dizer quem são os participantes de uma deliberação importam mais do que o número efetivo de participantes. E principalmente, além de conhecer quem são os cidadãos participantes, é importante verificar até que ponto eles são capazes de – ou estão dispostos a – decifrar, compreender e assimilar a carga informativa resultante da competição de discursos no processo deliberativo, de forma a modificar ou complementar sua base informativa inicial. Interessa, pois, sob este aspecto, verificar se ao balanço dos discursos que se apresentam em um processo deliberativo real corresponde uma efetiva redução (ou reprodução? ou ampliação?) da assimetria informacional entre os participantes da deliberação.

Mas quem são os participantes de uma deliberação? Nas sociedades atuais, quais são os cidadãos que se dispõem a arcar com os custos informacionais (tempo, dinheiro e disposição para se informar) ou que possuem competência informacional para a compreensão e constituição de julgamentos pertinentes sobre questões complexas de políticas públicas? O fato de que a legitimidade das decisões independe do número de participantes da deliberação - que pode ser até indeterminado, de acordo com as proposições de Dryzek (2004) - não necessariamente inviabiliza ou dispensa a resposta a essas perguntas. Pelo contrário, é justamente essa resposta que pode permitir a identificação e a distinção entre os diversos discursos. E essa identificação ocorre não necessariamente pela identidade individual de cada participante, mas acima de tudo pelos objetivos de cada grupo ou conjunto de participantes da deliberação. Wampler e Avritzer (2004) apresentam um importante e interessante conceito que será utilizado neste trabalho como um guia que pode facilitar a busca de respostas aos questionamentos acima efetuados: trata-se do conceito de “Públicos Participativos”. Para esses autores,

A idéia de Públicos Participativos compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 212).

No Brasil, ainda segundo Wampler e Avritzer, as bases empíricas que subsidiaram a formulação do conceito de Públicos Participativos remontam à emergência de estratégias políticas desenvolvidas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais durante o período da transição democrática (fase final do autoritarismo militar), sendo que a “Constituição Cidadã” de 1988 ofereceu o impulso

definitivo para a formação de um arcabouço legal de proteção às novas práticas participativas:

Com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de processos de tomada de decisão capazes de oferecer oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre propostas de políticas públicas. Instituições participativas, ancoradas por sanção oficial na Constituição de 1988 e implementadas sob ampla variedade de formatos no nível local, entrelaçam atores da sociedade civil com a sociedade política formal. Isto é, os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e práticas em sistemas de produção participativa de decisões, criando, assim, uma nova esfera de deliberação e negociação que aqui se conceitua como Públicos Participativos (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 212).

Em seu trabalho, Wampler e Avritzer (2004) partem da análise de um desses “sistemas de produção participativa de decisões”, o Orçamento Participativo, na tentativa de mostrar a relação entre a emergência dos Públicos Participativos e o surgimento de novos formatos institucionais. Resulta deste aspecto o fato de concentrarem esforços na formulação de uma teoria participativa mais próxima do nível local. Na presente pesquisa, parte-se do pressuposto de que isso não inviabiliza a utilização do conceito de Públicos Participativos para a designação de cidadãos que buscam, através da participação democrática, implementar suas preferências em outros níveis ou esferas de governo, como os subnacionais (regionais ou estaduais) e o nacional (ou federal). Parte-se também do pressuposto de que não há deliberação pública efetiva sem acesso à informação, constituindo esta última um dos elementos centrais dos novos formatos institucionais. Isso porque a argumentação propicia uma maior troca de informações entre os participantes, troca esta que, por sua vez, pode propiciar ou facilitar a tomada de decisão apesar da diversidade de opiniões característica de processos deliberativos.

Para encerrar este capítulo, vale lembrar e sintetizar os principais aspectos da relação entre informação e democracia para cada uma das concepções analisadas. Para a concepção hegemônica de democracia os cidadãos comuns não possuem informação e conhecimento suficientes para participar do jogo político e da formulação de políticas públicas ou, dito de outra forma, para o elitismo democrático bastaria aos cidadãos comuns ter acesso apenas a informações para a formação de um juízo eleitoral que lhes permitissem efetuar uma boa escolha de seus governantes e representantes dentre os membros de uma elite melhor preparada.

A teoria poliárquica avança ao defender que os governos sejam responsivos às preferências de seus cidadãos. Para que estes tenham condições de formular e de expressar suas preferências, além de tê-las igualmente consideradas pelos governantes, o acesso a fontes alternativas de informação deve ser uma garantia institucionalmente assegurada. Como a informação é um recurso político desigualmente distribuído, as instituições democráticas devem ainda criar mecanismos, além das eleições, para que os cidadãos possam expressar suas preferências, ou seja, levar até os governos informações sobre suas necessidades e demandas.

Finalmente, as concepções contra-hegemônicas baseadas na participação e na deliberação democráticas, apesar de serem consideradas por diversos autores como um caminho para a superação da descrença na democracia em sua forma atual, são aquelas que exigem um maior esforço por parte dos cidadãos comuns no que se refere à questão informacional. Isso porque, para uma participação esclarecida, os cidadãos devem desenvolver a sua competência informacional na área política. Em outras palavras, é necessário que os mesmos possuam motivação, interesse e disponibilidade suficientes para a busca ou obtenção de informações que

lhes permitam formular opiniões bem fundamentadas acerca de temas públicos complexos. Além disso, os cidadãos participantes devem ser capazes de decifrar, compreender e assimilar a carga informativa resultante da competição de discursos no processo deliberativo, de forma a modificar ou complementar sua base informativa inicial, se necessário. Ao resultado do balanço de ações e atitudes relacionadas à informação corresponderá a redução, manutenção ou ampliação da assimetria informacional entre os participantes da deliberação, com reflexos nos níveis de *accountability* do regime democrático.

Compreender o papel desempenhado pela informação diante dos problemas apresentados até aqui exige a investigação a partir de arranjos participativos concretos. No Brasil, experiências de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa já foram relativamente bem estudadas no âmbito do Poder Executivo<sup>16</sup>. Por isso, neste trabalho elegeu-se como campo de pesquisa uma experiência no âmbito do Poder Legislativo, constituída pelo desenvolvimento, por parte da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, de mecanismos de interlocução com a sociedade, questão que será abordada em profundidade no próximo capítulo.

---

<sup>16</sup> Cf., por exemplo, WAMPLER; AVRITZER, 2004 e também VITALE, 2004.



### 3 EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ASSEMBLÉIA DE MINAS

Pelo que foi exposto no capítulo precedente, em regimes democráticos pode – e deve – existir uma relação de complementaridade entre os institutos da democracia representativa e da democracia deliberativa. Para isso, devem ser concebidos espaços privilegiados para a atuação dos **Públicos Participativos**, na exata acepção do conceito formulado por Wampler e Avritzer (2004). Uma das formas de estimular e consolidar a criação de tais espaços é a adoção de mecanismos que visem promover a participação da sociedade civil nas arenas decisórias estatais. Ao institucionalizar canais que propiciem a aproximação e uma maior interação com a sociedade, o Estado oportuniza o estabelecimento de um fluxo comunicativo que pode oferecer uma dupla contribuição ao processo de consolidação democrática ao, por um lado, colaborar para a redução dos níveis de apatia política e, por outro, estimular o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* para elevar o grau de transparência e de legitimidade das ações estatais.

Sob o ponto de vista prevaiente neste trabalho, o Poder Legislativo constitui um espaço privilegiado de aproximação e de interação com a esfera pública, exatamente por ser, dentre os três poderes estatais, o mais aberto, devendo pois atuar como um intermediador entre os interesses da coletividade e as possibilidades de ação do Estado. O seu fortalecimento enquanto poder autônomo passa necessariamente pelo aprimoramento de suas funções legislativa e fiscalizadora e pela avaliação e acompanhamento das políticas públicas que determinam o presente e que influenciarão o futuro da sociedade que representa. Além disso,

conforme ressalta Fleury (2004, p. 120), “o processo democrático de elaboração de políticas públicas não pode prescindir do amplo debate, com a inclusão da sociedade em todas as suas etapas”. Para o autor, “esse debate deveria acontecer prioritariamente no contexto da instituição que, por definição, seria a responsável pela representação de interesses heterogêneos”, ou seja, o Parlamento.

A Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais já há algum tempo percebeu a necessidade de implementar formas de ampliar a interação com a sociedade civil ali representada. A conjuntura em que se deu essa percepção foi marcada por uma crise de credibilidade provocada, em parte, pelo esvaziamento das responsabilidades institucionais do Poder Legislativo no Brasil durante o regime militar instaurado em 1964. Ao lado disso, práticas arraigadas de priorização de políticas com base em critérios de cunho clientelista e paroquial contribuíram ao longo do tempo para a deterioração da percepção da sociedade em relação à atuação do Parlamento mineiro. No final dos anos 1970 e até meados da década de 1980, a Assembléia de Minas possuía uma imagem bastante desgastada, tanto internamente, perante seus funcionários, quanto externamente, perante a sociedade, conforme demonstraram pesquisas de opinião realizadas à época<sup>17</sup>. A necessidade de mudança ficou clara para a instituição por ocasião das eleições de 1986, em que o índice de renovação da ALMG ficou próximo de 65%, ou seja, das 77 cadeiras da Casa, cerca de 50 foram ocupadas por novos parlamentares na legislatura iniciada em fevereiro de 1987. Tal fato foi interpretado como um sinal de descrédito no Poder Legislativo mineiro e revelava a urgência de se debelar a crise de legitimidade e de se reconstruir a imagem institucional. Mas, para isso, era necessário implementar

---

<sup>17</sup> Cf. MINAS GERAIS, 1990.

mudanças estruturais no processo legislativo. E foi nesse sentido que a ALMG procurou pautar seu projeto de superação da crise, a partir do início da década de 1990.

Dentre as mudanças propostas e levadas a cabo para tal propósito, aquela que interessa mais diretamente a esta pesquisa diz respeito à implementação de novas formas de interlocução com a sociedade civil. Isso porque, além de criar oportunidades para a atuação de Públicos Participativos junto ao Parlamento mineiro, esses novos institutos possuem potencial para propiciar ganhos de informação aos principais atores envolvidos no debate: **os cidadãos**, que passam a contar com mecanismos de intervenção direta no processo legislativo, e **os legisladores**, que passam a estar mais bem informados sobre as preferências daqueles que representam (ANASTASIA, 2001). Este processo, baseado em fluxos informacionais, tem o potencial de contribuir para a ampliação dos graus de controle e responsabilização (*accountability*) e de responsividade do Legislativo perante a sociedade.

No âmbito deste trabalho, acredita-se que os mecanismos de aproximação com a sociedade desenvolvidos pela Assembléia de Minas para estimular a interlocução da instituição com os cidadãos são um exemplo daquilo que Dahl preceitua em sua oitava garantia institucional (vide seção 2.2), pois propiciam a abertura de espaços institucionalizados desvinculados de períodos eleitorais para que os atores sociais possam manifestar suas opiniões e preferências em relação à formulação de políticas públicas.

Em linhas gerais, tais mecanismos também permitem uma aproximação com a teoria deliberativa habermasiana (vide seção 2.3), pois podem ser considerados uma espécie de comporta através da qual parte das discussões travadas na esfera

pública é transplantada para o interior da organização legislativa. Ou seja, a institucionalização de mecanismos de interlocução com a sociedade demonstra que, na tentativa de debelar a crise de legitimidade, a ALMG procurou tornar-se mais permeável à ação comunicativa da esfera pública, buscando desenvolver sua capacidade de captação e absorção das informações que traduzem os temas, argumentos, demandas e interesses manifestados durante o processo deliberativo, enriquecendo e renovando, deste modo, a agenda do próprio Legislativo estadual.

Dentre os novos formatos podem ser destacadas quatro modalidades que demonstram o pioneirismo da ALMG em relação à institucionalização de processos de interlocução e de intercâmbio informacional com a sociedade. A primeira são as *audiências públicas regionais*, iniciadas em 1993 com a finalidade de ouvir as comunidades das diversas regiões do Estado e dividir com elas a tarefa de planejar o desenvolvimento mineiro através da elaboração participativa das leis orçamentárias e das leis de planejamento estatal. Realizadas até 1997, as audiências públicas regionais sofreram um processo de descontinuidade nos anos seguintes devido, principalmente, ao pouco comprometimento do Poder Executivo com a liberação dos recursos necessários à execução das políticas priorizadas pela sociedade.<sup>18</sup> No entanto, a partir de 2003, com a criação da Comissão de Participação Popular, a ALMG começa a desenvolver um esforço no sentido de retomar e aperfeiçoar a participação da sociedade civil nos processos de elaboração orçamentária e de planejamento estatal. Apesar de ainda estar em construção, o novo modelo já apresenta ganhos em relação ao anterior, pois tem conseguido fazer com que representantes do Poder Executivo participem mais efetivamente e

---

<sup>18</sup> Para uma análise detalhada de todo o processo das audiências públicas regionais, Cf. MORELO, 1999.

forneçam “dados e informações que auxiliarão o Legislativo a decidir, juntamente com a sociedade civil, as propostas que serão priorizadas” (COSTA, 2005, p. 61).

Outra modalidade de interlocução com a sociedade promovida pela ALMG são os *ciclos de debates*. Seu objetivo é propiciar a reflexão sobre temas de relevância na conjuntura nacional, levando à Assembléia parlamentares de outras casas legislativas, especialistas e autoridades de diferentes setores envolvidos com o tema a ser discutido.

A terceira modalidade são os *fóruns técnicos*, que visam promover estudos de temas mais técnicos, cujo grau de complexidade requer a participação de especialistas, de representantes de entidades civis e de órgãos públicos que lidam diretamente com o assunto. Sua diferença principal em relação aos ciclos de debates reside no fato de que, ao final do processo de discussão, é gerado um documento com propostas para subsidiar a elaboração legislativa. Algumas leis estaduais importantes foram criadas a partir das informações oriundas das discussões travadas em fóruns técnicos, a exemplo da lei que instituiu a política cultural do Estado e da lei que dispõe sobre o uso, manejo e conservação do solo.

A última modalidade de interlocução e aproximação com a sociedade desenvolvida pela ALMG são os *seminários legislativos* que, por constituírem o objeto de pesquisa deste trabalho, serão analisados detalhadamente na seção subsequente.

### 3.1 Os Seminários Legislativos

Os seminários legislativos são eventos de grande porte que objetivam aprofundar, através de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população. Nas palavras de Costa (2005, p. 61), os seminários legislativos “... nada mais são do que a construção de uma agenda, uma pauta de soluções e propostas para determinados problemas do Estado, elaborada a partir de ampla e profunda discussão com os setores da sociedade civil organizada ligados àquele tema”.

Em comparação com as demais modalidades mencionadas, os seminários legislativos constituem atualmente a principal e mais completa forma de interlocução entre a ALMG e a sociedade. Sua realização tem como premissa fundamental a geração, a partir das discussões entre os participantes, de um documento de subsídio à atividade parlamentar. Ademais, por objetivarem construir macrodiretrizes para o desenvolvimento social e político do Estado – e não pequenas ações legislativas localizadas – os seminários legislativos têm o potencial de possibilitar a atuação dos grupos de pressão que normalmente encontram dificuldades para participar do jogo político (COSTA, 2005, p. 62). Ou seja, ao menos teoricamente, essa modalidade de interlocução democratiza a participação dos atores sociais, oferecendo possibilidades e oportunidades de participação a um maior número de cidadãos.

Apesar de existirem desde 1991 e de serem aperfeiçoados a cada ano, até 1998 os seminários legislativos eram realizados somente em Belo Horizonte, na sede do Legislativo estadual. Com o tempo, no entanto, a ALMG percebeu a

necessidade de estender as atividades desses eventos ao interior do Estado, reconhecendo que as regiões mais afastadas da Capital possuíam menos recursos para participar das discussões. Ainda que algumas localidades enviassem representantes à Assembléia, não havia a garantia da representação das opiniões de cidadãos de todas as regiões do Estado. Assim, a partir de 1999 os seminários legislativos passaram a contar com etapas de interiorização, viabilizando uma participação mais ampliada e aumentando as possibilidades de influência dos cidadãos do interior de Minas Gerais.

Num Estado de dimensões territoriais comparáveis às de um país como a França, com uma das maiores populações dentre as unidades da Federação e portador de enormes diferenças geopolíticas, sociais e econômicas, pode-se presumir o quão elevado é o volume de demandas dos cidadãos afetas à atuação do Legislativo estadual, versando sobre os mais variados temas: da questão dos direitos humanos à da segurança pública, da saúde ao meio ambiente, da educação à cultura, passando ainda por questões afetas à política agropecuária, à defesa do consumidor e do contribuinte, ao trabalho e à assistência social, dentre muitos outros assuntos. Trata-se de uma profusão de temas cuja terminologia e conteúdos informacionais freqüentemente escapam à compreensão do cidadão comum, o que evidencia a assimetria informacional existente entre o Legislativo e a sociedade. Mas, conforme ressalta Ribeiro (2005, p. 5), "... esse é também um motivo para se requerer cada vez mais a participação do cidadão; afinal, decisões nesses campos apresentam elevado nível de risco para a sociedade". A informação contida nas múltiplas demandas sociais constitui a base para a atualização permanente da agenda da organização legislativa. Em última instância, é razoável esperar que a abertura do Parlamento mineiro à participação dos cidadãos constitua uma

oportunidade para a reunião e a absorção dessa informação que, via de regra, encontra-se dispersa.

Diante do exposto, a escolha dos seminários legislativos como objeto desta pesquisa justifica-se pela possibilidade de verificar empiricamente se as discussões e as informações trazidas pela sociedade civil para o interior do Poder Legislativo possuem potencial quantitativo e qualitativo para subsidiar o processo decisório e de formulação de políticas públicas. Em relação à informação de natureza política, acredita-se que esses espaços participativos possuem potencial para desempenhar um duplo papel, na medida em que podem contribuir tanto para a redução da assimetria informacional da sociedade em relação ao Parlamento, quanto para a ampliação da quantidade e da qualidade da informação que este possui sobre as preferências e demandas daquela. Existe ainda um terceiro fator que, combinado ao duplo papel mencionado, possibilita o “enriquecimento recíproco entre os conhecimentos que se confrontam na arena legislativa” (RIBEIRO, 2005, p. 2). Trata-se do fato de que esses mecanismos propiciam a oportunidade de troca de informações entre os próprios segmentos sociais participantes, através da discussão e da interação face a face.

É importante ressaltar que os seminários legislativos não são propriamente eventos dos deputados. Sua realização é intermediada pela ALMG, mas as entidades civis e públicas, apoiadoras ou apenas participantes, exercem papéis fundamentais em todas as etapas do evento.



#### 4 METODOLOGIA

Para facilitar a leitura e o entendimento, vale a pena retomar aqui a hipótese e os objetivos da presente investigação. A hipótese é a de que a implementação, pela ALMG, de mecanismos de incentivo à participação política estimula a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de **assimetria informacional** e ampliar o nível de **accountability** da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes possuam **competência informacional** para lidar com temas públicos complexos.

O objetivo geral do trabalho é analisar o fluxo informacional que se estabelece entre a ALMG e o conjunto dos segmentos da sociedade que se dispõem a participar dos eventos conhecidos como “seminários legislativos” e verificar se tal investigação empírica pode contribuir para a reflexão teórica e a compreensão da relação entre informação e participação política no contexto de regimes democráticos.

Destarte, os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- a) identificar como surge a demanda de realização de um seminário legislativo e o papel desempenhado pela informação na etapa preparatória do evento;
- b) identificar os tipos e as origens das informações fornecidas à ALMG pelos participantes no decorrer de todo o processo de realização de um seminário legislativo;

- c) identificar os tipos de informações fornecidas pela ALMG e por outros órgãos públicos aos participantes de um seminário legislativo, bem como identificar as formas de divulgação dessas informações;
- d) verificar se as trocas estabelecidas nesse fluxo possuem potencial para gerar informações que podem ser utilizadas para subsidiar a atuação dos poderes públicos;
- e) verificar se essas mesmas trocas resultam na geração de conteúdos informacionais de interesse público que, se colocados à disposição da sociedade em geral, poderiam contribuir para reduzir a assimetria informacional que caracteriza a relação Estado-cidadão e ampliar o grau de transparência e *accountability* da ordem democrática.

Para a verificação da mencionada hipótese adotou-se o estudo de caso como opção metodológica, pois acredita-se que a investigação de situações específicas pode contribuir para a compreensão de situações análogas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento de um corpo de conhecimento acerca do objeto que se pretende compreender. Destarte, nesta dissertação será feita uma análise dos fluxos e conteúdos informacionais produzidos durante o último seminário legislativo promovido pela ALMG, denominado “Segurança para Todos – Propostas para uma sociedade mais segura”, cuja etapa final foi realizada entre os dias 21 e 23 de agosto de 2006. Alguns motivos justificam a escolha deste evento como caso para estudo. Em primeiro lugar, a proximidade cronológica entre a sua realização e a realização desta pesquisa favorece a obtenção dos dados e informações que subsidiarão a análise. O segundo motivo reside no fato de que, por ser o seminário mais recente, é razoável supor que seja mais aperfeiçoado em relação aos

anteriores, devido à experiência acumulada pela instituição. Em terceiro lugar, o evento abordou um tema de grande interesse para a sociedade na atualidade e, antes da etapa final, contou com a realização de seis etapas no interior do Estado, razão suficiente para se esperar uma ampla participação dos diversos segmentos sociais. Por último, mas não menos importante, espera-se que, devido ao processo de aperfeiçoamento que a ALMG tenta imprimir a cada evento desse porte que realiza, seja o seminário que possui a maior quantidade de fontes de informação disponíveis sobre cada etapa.

A análise desenvolvida baseou-se no QUADRO 2, apresentado a seguir, que reflete as principais etapas de realização do seminário legislativo “Segurança para Todos”, no âmbito das quais ocorreram as trocas informacionais entre os participantes da deliberação.

**QUADRO 2 – Principais etapas de realização do seminário legislativo “Segurança para Todos”**

<b>Etapas</b>	<b>Participantes</b>	<b>Atividades</b>
I – Proposição do evento	Deputados coordenadores da Frente Parlamentar pela Segurança Pública  Mesa da Assembléia	Apresentação, à Mesa Diretora da ALMG, da proposta de realização do seminário legislativo.  Aprovação da proposta e encaminhamento aos órgãos técnicos da ALMG responsáveis pelo planejamento e realização do evento (GPI e GRP).
II – Etapa preparatória	Gerência de Projetos Institucionais (GPI) / Gerência de Relações Públicas (GRP)  Entidades apoiadoras / GPI / GRP / Gerência de Consultoria Temática (GCT)	Convite às entidades relacionadas ao tema para apoiar o evento; realização da primeira reunião preparatória.  Realização de reuniões preparatórias para identificação do potencial universo de participantes; indicação de temas, subtemas e respectivos conferencistas; constituição das comissões técnicas interinstitucionais; aprovação do regulamento do evento; indicação da comissão de representação provisória.
III – Reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs)	Especialistas indicados pelas entidades para compor as CTIs (a ALMG, através da GPI e da GCT, oferece apoio técnico especializado para subsidiar as discussões)	Elaboração das propostas iniciais relativas ao subtema afeto a cada CTI para encaminhamento aos grupos de trabalho dos encontros regionais e da etapa final.
IV – Encontros Regionais (interiorização)	Especialistas e autoridades  Entidades da sociedade do interior do Estado  Entidades da sociedade do interior do Estado	Apresentação de palestras relativas ao tema e subtemas do evento  Discussão, nos grupos de trabalho, das propostas elaboradas pelas CTIs, com possibilidade de sugestão de alterações ou de apresentação de novas propostas  Eleição dos delegados regionais que terão direito a voz e voto na plenária final do evento, em Belo Horizonte
V – Reuniões Plenárias Parciais – etapa final	Especialistas e autoridades  Universo dos participantes (entidades e cidadãos) inscritos para a etapa final	Apresentação de palestras relativas ao tema e subtemas do evento  Encaminhamento / formulação de questões para debate com os palestrantes

continuação

<b>Etapas</b>	<b>Participantes</b>	<b>Atividades</b>
VI – Reuniões dos Grupos de Trabalho (GT) – etapa final	Participantes inscritos na modalidade institucional, indicados pelas respectivas entidades	Exame, discussão, alteração, acréscimo e votação das propostas apresentadas pelas CTIs e pelos participantes dos encontros regionais. A aprovação das propostas se dá por maioria simples dos votantes (delegados indicados pelas entidades). Os acréscimos e alterações apresentados às propostas constarão do relatório do GT se obtiverem 25% dos votos  Consolidação das propostas aprovadas em uma minuta de documento final, que é encaminhada à Plenária Final
VII – Plenária Final	Universo dos participantes do evento (somente os delegados eleitos nos encontros regionais e os inscritos na modalidade institucional têm direito a voz e voto; os cidadãos inscritos na modalidade individual só podem participar desta etapa como observadores)	Debate, apresentação de emendas e aprovação do documento final. A aprovação dá-se por maioria simples dos votantes. Os destaques também são votados e aprovados por maioria simples. Novas propostas podem ser apresentadas, desde que sejam subscritas por, no mínimo, 25% dos votantes presentes.  Eleição da Comissão de Representação definitiva do seminário legislativo
VIII – Implementação das propostas do seminário legislativo	Comissão permanente da ALMG que detém a competência para apreciar o tema tratado no seminário  Comissão de Representação do seminário legislativo	Assume a autoria das proposições afetas ao processo legislativo e dá-lhes a adequada tramitação  Acompanha a tramitação das propostas sob a responsabilidade da ALMG e trabalha pela implementação institucional das demais propostas contidas no documento final, mas que estão afetas à atuação de outros órgãos

Fonte: Baseado em ANASTASIA, 2001, p. 56-57. Adaptado e atualizado pelo autor para este trabalho.

NOTA: Em seu modelo, Anastasia apresenta as etapas de realização dos seminários legislativos em geral. Aqui, o quadro foi adaptado para o seminário analisado, acrescentando-se a Etapa IV (Encontros Regionais), não contemplada no quadro original. Além disso, as colunas “Participantes” e “Atividades”, também existentes no trabalho de Anastasia, foram alteradas e atualizadas com informações específicas extraídas do regulamento e de outros documentos do seminário “Segurança para Todos”.

Em linhas gerais, é possível relacionar cada etapa apontada no QUADRO 2 aos objetivos específicos da pesquisa e aos documentos utilizados ou gerados durante as fases do evento, da seguinte forma:

**QUADRO 3 - Relação entre etapas, objetivos específicos da pesquisa e documentos**

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Documentos</b>
I – Proposição do evento	Identificação do surgimento da demanda de realização do evento	Normas gerais da ALMG Notícias produzidas pela Casa
II – Etapa preparatória	Identificação do papel desempenhado pela informação na etapa preparatória do evento	Normas gerais da ALMG Regulamento do evento Outros documentos
III – Reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs)	Identificação dos tipos e origens das informações fornecidas à ALMG pelos participantes  Identificação dos tipos e forma de divulgação de informações fornecidas pela ALMG e por outros órgãos públicos aos participantes  Verificação das trocas estabelecidas no fluxo de informações	Regulamento do evento Notícias produzidas pela Casa Documentos de propostas Outros documentos
IV – Encontros Regionais (interiorização)	Identificação dos tipos e origens das informações fornecidas à ALMG pelos participantes  Identificação dos tipos e forma de divulgação de informações fornecidas pela ALMG e por outros órgãos públicos aos participantes  Verificação das trocas estabelecidas no fluxo de informações	Regulamento do evento Notícias produzidas pela Casa Documentos de propostas Outros documentos
V – Reuniões Plenárias Parciais – etapa final	Identificação dos tipos e origens das informações fornecidas à ALMG pelos participantes  Identificação dos tipos e forma de divulgação de informações fornecidas pela ALMG e por outros órgãos públicos aos participantes  Verificação das trocas estabelecidas no fluxo de informações	Regulamento do evento Notícias produzidas pela Casa Notas taquigráficas das reuniões Outros documentos

continuação

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Documentos</b>
VI – Reuniões dos Grupos de Trabalho (GT) – etapa final	Verificação das trocas estabelecidas no fluxo de informações	Notícias produzidas pela Casa Documentos de propostas Outros documentos
VII – Plenária Final	Verificação das trocas estabelecidas no fluxo de informações  Verificação dos conteúdos gerados e colocados à disposição da sociedade	Notas taquigráficas da reunião Notícias produzidas pela Casa Documento final do evento Outros documentos
VIII – Implementação das propostas do seminário legislativo	Verificação dos conteúdos gerados e colocados à disposição da sociedade  Obtenção de informações sobre os resultados práticos da deliberação	Documento final do evento Notícias produzidas pela Casa Outros documentos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos dados apresentados nos QUADROS 2 e 3, para cada etapa do seminário legislativo analisado procurou-se levantar e avaliar as principais questões informacionais relacionadas ao planejamento e à efetiva realização do processo deliberativo. Para tanto, efetuou-se uma análise da documentação produzida em cada etapa do evento, com destaque para:

- a) as normas gerais de realização de seminários legislativos e o regulamento específico do evento estudado;
- b) os documentos contendo as propostas apresentadas;
- c) as notícias produzidas pela Gerência de Imprensa e Divulgação da ALMG;
- d) as notas taquigráficas das reuniões;
- e) o documento final do seminário;
- f) outros documentos arquivados nos setores da ALMG.

Para o levantamento de outras informações não registradas nos documentos ou para a confirmação de dados, adicionalmente foram feitas observações das reuniões da etapa final do seminário legislativo e realizadas entrevistas não-estruturadas com servidores da ALMG responsáveis pelo planejamento e realização do evento.

O resultado geral desse processo analítico está descrito no próximo capítulo.



## **5 SEMINÁRIO LEGISLATIVO “SEGURANÇA PARA TODOS” E INFORMAÇÃO**

Neste capítulo serão apresentados os principais resultados e conclusões decorrentes da análise efetuada. Para tanto, as seções seguintes discorrem sobre as principais questões informacionais relativas a cada etapa do seminário legislativo “Segurança para Todos – Propostas para uma sociedade mais segura”.

### **5.1 Proposição do Evento**

Conforme informação do principal veículo impresso de comunicação interna da ALMG<sup>19</sup>, o seminário legislativo “Segurança para Todos” foi idealizado em dezembro de 2005, quando foi criada na Casa a Frente Parlamentar pela Segurança Pública. Os coordenadores dessa Frente<sup>20</sup> foram os autores do requerimento para a realização do evento, cujos objetivos foram os seguintes: apresentar um diagnóstico sobre a segurança pública; propor ações preventivas e outras formas de enfrentar a violência e a criminalidade; discutir a questão do financiamento do sistema; debater o perfil e a capacitação permanente dos operadores da segurança pública; levantar sugestões para aperfeiçoar o sistema de justiça criminal e o sistema nacional de segurança pública.

---

<sup>19</sup> Jornal “Assembléia Informa”, edição do dia 19/06/2006, p. 5

<sup>20</sup> Deputados Sargento Rodrigues (PDT) e Edson Rezende (PT)

Embora os seminários legislativos não sejam propriamente eventos dos deputados, a Mesa Diretora da Assembléia é o órgão a quem cabe a decisão política favorável ou contrária à sua realização, conforme se pode depreender da leitura dos seguintes artigos do Regimento Interno da instituição:

Art. 295 - Para subsidiar a elaboração legislativa, a Assembléia poderá promover, **por iniciativa da Mesa**, eventos que possibilitem a discussão de temas de competência do Poder Legislativo Estadual, em parceria com entidades da sociedade civil organizada.

Art. 296 - Incluem-se, entre os eventos a que se refere o artigo anterior:

I - **seminários legislativos**;

II - fóruns técnicos.

Parágrafo único - A Mesa da Assembléia definirá, em regulamento próprio, os objetivos e a dinâmica de cada evento. (MINAS GERAIS, 2006a)<sup>21</sup>

Apesar da prerrogativa política da Mesa Diretora de aprovar ou não a realização do evento, a escolha do tema normalmente envolve a participação direta ou indireta da sociedade. No primeiro caso, existe a possibilidade de instituições sociais solicitarem ou proporem diretamente aos deputados ou às comissões da ALMG a realização de um seminário legislativo. No segundo caso, são os próprios parlamentares que apresentam requerimentos à Mesa Diretora solicitando a realização de um seminário legislativo sobre determinado tema. Em ambos os casos, a informação que traduz a demanda social é a base para a proposição do evento pois, se por um lado a cidadania organizada informa diretamente ao Parlamento sobre os temas que gostaria de discutir, por outro lado a apresentação de requerimentos por parte dos deputados, ainda que constitua um ato político, dificilmente estará desvinculada do clamor da sociedade ou de algum de seus

---

<sup>21</sup> Grifou-se.

segmentos, mesmo que este clamor seja um fenômeno disperso. Isso porque, conforme mencionado alhures, em um seminário legislativo são debatidos temas de alta relevância social.

O seminário “Segurança para Todos” é um bom exemplo disso. Sua origem está vinculada a uma discussão recente que envolveu toda a sociedade brasileira, principalmente no segundo semestre de 2005. Em outubro daquele ano, o Tribunal Superior Eleitoral realizou o referendo popular, em nível nacional, no qual os eleitores deveriam responder “sim” ou “não” à seguinte pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”<sup>22</sup>. No bojo das discussões acerca dessa polêmica questão, na ALMG foram constituídas duas frentes parlamentares caracterizadas por posições opostas: a Frente Parlamentar Estadual por um Brasil sem Armas<sup>23</sup> defendia o voto no “sim”; já a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa<sup>24</sup> conclamava os eleitores a votarem no “não”. A princípio, o senso comum parecia ser o de que a sociedade brasileira, ameaçada pelo crescimento vertiginoso dos índices de violência e criminalidade, votaria pela proibição do comércio de armas de fogo e munição (de acordo com uma pesquisa do Instituto Datafolha, realizada três meses antes do referendo, cerca de 80% dos brasileiros eram favoráveis à proibição da venda de armas)<sup>25</sup>. No entanto, o “não” venceu com 63,94% dos votos válidos, contra 36,06% de votos dados ao “sim”.<sup>26</sup>

O resultado do referendo parece ter demonstrado que a proibição da venda de armas não teria o condão de fazer com que a população brasileira se sentisse

---

<sup>22</sup> A realização do referendo foi determinada pela Lei Federal nº 10.826, de 2003, mais conhecida como “Estatuto do Desarmamento”.

<sup>23</sup> Coordenada pelo Deputado Edson Rezende (PT).

<sup>24</sup> Coordenada pelo Deputado Sargento Rodrigues (PDT).

<sup>25</sup> Fonte: [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/armas\\_21072005.shtml](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/armas_21072005.shtml) . Acesso em 4/5/2007.

<sup>26</sup> Fonte: <http://www.tse.gov.br> . Acesso em 4/5/2007.

mais segura. Diante das polêmicas suscitadas na ocasião, a ALMG procurou dar continuidade às discussões. Através da interpretação do resultado do referendo, o Legislativo mineiro chegou à conclusão de que seria necessário aprofundar o debate e a mobilização acerca dos problemas de segurança pública enfrentados pelo país, em geral, e por Minas Gerais, em particular:

Fui coordenador da Frente do Sim, para que não houvesse comercialização de arma de fogo; o Deputado Sargento Rodrigues foi coordenador da Frente do Não. Após o resultado do referendo, nós nos unimos por entendermos que o povo havia nos dado um recado. Precisávamos, além de tratar da comercialização das armas, de ter um projeto mais arrojado e ações mais amplas em busca da segurança pública e do combate à criminalidade. Esse entendimento nos fez constituir a Frente Parlamentar pela Segurança Pública, da qual nós dois somos coordenadores.<sup>27</sup>

Uma vez constituída, em dezembro de 2005, a primeira ação efetiva da Frente Parlamentar pela Segurança Pública foi a proposição da realização do seminário legislativo ora analisado. Ou seja, o clamor social por mais segurança e o resultado do referendo forneceram à instituição parlamentar a base informativa inicial para a proposição e a aprovação da realização do seminário. Isso demonstra que a ALMG, além de receber ou captar informações junto à sociedade para subsidiar a ação parlamentar, também interpretou essas informações de modo a escolher o caminho que julgava mais propício à ação. E o caminho adotado foi o do aprofundamento do debate, trazendo para dentro da organização legislativa as diversas correntes de pensamento existentes na sociedade, ainda que contraditórias. O resultado esperado do debate entre essas correntes de pensamento era exatamente o incremento dos níveis de informação que o

---

<sup>27</sup> Deputado Edson Rezende (PT), notas taquigráficas, reunião do dia 21/08/2006.

Parlamento mineiro possuía em relação às preferências da sociedade sobre o tema a ser debatido, sendo que, ao final do evento, muitas dessas informações, possivelmente enriquecidas pela diversidade de opiniões, constituiriam a base para a elaboração de um documento de subsídio à atividade parlamentar.

## **5.2 Etapa Preparatória**

Uma vez aprovada a realização do seminário legislativo pela Mesa Diretora da Assembléia, parte-se para a etapa preparatória do evento. O primeiro passo dessa etapa é a realização de uma reunião entre os deputados que solicitaram o evento (outros deputados, caso queiram, também podem participar) e técnicos do Legislativo para definições preliminares acerca do planejamento e dos objetivos do seminário e das possíveis instituições da sociedade que apoiarão a sua realização.

A análise desta etapa revelou que a escolha das entidades apoiadoras constitui um momento intimamente relacionado a pelo menos uma questão informacional importante, uma vez que, como os seminários legislativos são eventos tematicamente orientados, a Assembléia Legislativa deve possuir os meios de acesso a informações sobre as entidades que atuam ou mantêm interesses naquela área temática, bem como em áreas afins ou correlatas. Através do acesso a essas informações é possível ao Parlamento mineiro selecionar e convidar instituições que possam oferecer uma contribuição efetiva à formatação do evento e, posteriormente, à deliberação propriamente dita.

A partir do final da década de 1980, baseada em sua premissa de aproximação com a sociedade, a ALMG sentiu a necessidade de criar uma base de

dados de pessoas físicas e jurídicas para o registro de informações estratégicas para a instituição. Esta base de dados começou a ser constituída durante os trabalhos da última Assembléia Constituinte Estadual, em 1988/1989. Inicialmente, o trabalho de identificação de entidades e organizações da sociedade era fortemente baseado no conhecimento tácito, isto é, na experiência de alguns técnicos do Legislativo. Para subsidiar as discussões sobre os temas que seriam inseridos nos diversos capítulos da Constituição do Estado (educação, saúde, direitos humanos, etc.), esses técnicos – algumas vezes com o auxílio dos deputados – definiam um pequeno grupo de entidades ligadas ao assunto e as convidavam a participar dos debates. Os dados dessas instituições (nome, endereço, área de atuação, etc.) começaram a ser armazenados numa lista simples, em editor de texto, e posteriormente foram transferidos para um sistema informatizado também simples, que não contava com muitos recursos de pesquisa. Com a intensificação da realização de eventos que contavam com a participação da sociedade (seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates, etc.), crescia o número de entidades identificadas e registradas no sistema. Um grande volume de dados também foi inserido a partir de consultas a listas telefônicas ou de contatos com instituições e pessoas, as quais indicavam outras instituições e pessoas à ALMG.

Hoje, o sistema possui cerca de 27.000 registros de instituições, nas mais diferentes áreas de atuação. Entretanto, as circunstâncias de inclusão dessas informações geraram muitos registros com dados incompletos ou duplicados. Isso porque, ao longo dos anos, não foram definidos ou formulados critérios precisos para a inclusão, tendo os técnicos do Legislativo se orientado por critérios pressupostos e mais ou menos consensuais (MINAS GERAIS, 2006b). Tal aspecto resultou na limitação dos recursos de pesquisa do sistema em razão, principalmente,

da ausência de padronização na entrada de dados e da precariedade dos instrumentos de indexação.

Paralelamente aos problemas apontados no parágrafo anterior, a cada evento realizado pela ALMG crescia a demanda por informações mais completas sobre novos Públicos Participativos que potencialmente pudessem oferecer, além de apoio na fase de concepção e planejamento, uma contribuição mais efetiva ao debate propriamente dito. Apesar de suas limitações, o sistema mencionado sempre foi útil, mas as informações nele contidas precisavam ser validadas ou complementadas com base no conhecimento tácito dos técnicos do Legislativo. Ademais, relações baseadas em contatos pessoais ou institucionais sempre exerceram um papel fundamental no processo de identificação das entidades apoiadoras dos eventos. No caso do seminário legislativo “Segurança para Todos” não foi diferente. Através do sistema e da experiência de alguns funcionários da ALMG, inicialmente identificou-se possíveis instituições parceiras, tais como a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Secretaria de Estado de Defesa Social, o Ministério Público e a Defensoria Pública. A partir de contatos iniciais com essas entidades foram identificadas outras instituições cuja atuação ou interesses estariam ligados, de alguma forma, à questão da segurança pública. O resultado desse processo de interação entre sistema informatizado, conhecimento tácito dos técnicos da ALMG e contatos externos foi a ampliação da base de entidades de apoio ao seminário legislativo, conforme ilustra o QUADRO 4, a seguir:

**QUADRO 4 – Entidades de apoio do seminário legislativo “Segurança para Todos”**

- Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais
- Associação dos Delegados da Polícia Civil de Minas Gerais
- Associação dos Magistrados Mineiros
- Associação dos Oficiais da Polícia Militar e Bombeiros Militares de Minas Gerais
- Associação dos Praças Policiais e Bombeiros Militares de Minas Gerais
- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP / UFMG
- Conselho de Segurança Pública – Consep 20/BH
- Conselho Estadual Antidrogas
- Conselho Nacional de Igrejas Cristãs
- Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
- Defensoria Pública de Minas Gerais
- Departamento de Polícia Federal
- Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais
- Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas de Minas Gerais
- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
- Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais
- Juizado Especial Criminal
- Ministério Público do Estado de Minas Gerais / Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos e Apoio Comunitário; da Infância e Juventude; de Combate ao Crime Organizado e de Investigação Criminal; e das Promotorias Criminais, de Execução Penal, do Tribunal do Júri e da Auditoria Militar
- Ordem dos Advogados do Brasil / Seção Minas Gerais
- Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais
- Polícia Civil de Minas Gerais
- Polícia Militar de Minas Gerais
- Polícia Rodoviária Federal
- Secretaria de Estado de Defesa Social
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes / Subsecretaria de Direitos Humanos
- Secretaria de Estado de Educação
- Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania / Coordenadoria de Direitos Humanos / PBH
- Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Minas Gerais
- Sindicato dos Policiais Cíveis de Minas Gerais
- Sindicato dos Policiais Federais de Minas Gerais
- Tribunal de Justiça de Minas Gerais
- Vicariato de Ação Social e Política da Arquidiocese de Belo Horizonte / Pastoral Carcerária

Fonte: [http://www.almg.gov.br/eventos/seminarioseguranca/apoio\\_seguranca.asp](http://www.almg.gov.br/eventos/seminarioseguranca/apoio_seguranca.asp)

Não se pretende aqui fazer uma crítica à utilização de informações baseadas em conhecimentos tácitos ou em contatos pessoais e institucionais no processo de identificação de Públicos Participativos, mesmo porque a avaliação global dos seminários legislativos promovidos pela ALMG é bastante positiva, o que demonstra que, de um modo geral, a instituição tem acertado na realização desses eventos



deliberativos<sup>28</sup>. O conhecimento tácito dos técnicos da Assembléia é, sem dúvida, importante para a identificação das entidades de apoio, uma vez que a experiência acumulada exercerá sempre um papel fundamental na realização de eventos como os seminários legislativos. Entretanto, a existência de um sistema de informações sobre as entidades que atuam nas diversas áreas da sociedade também deve ser vista como questão estratégica pela ALMG, pois trata-se de uma ferramenta útil para auxiliar no contato com potenciais Públicos Participativos que representem os diversos segmentos sociais. Com efeito, a instituição parece ter percebido a importância e a premência da reformulação do sistema que atualmente possui, já que, quando da realização desta pesquisa, havia constituído um grupo de trabalho para avaliá-lo e propor as alterações necessárias, de forma a garantir maior agilidade, precisão e satisfação na recuperação das informações sobre entidades que poderão apoiar futuros eventos.

Merece destaque, ainda, o fato de que o acesso ampliado a informações que subsidiem o processo de identificação e seleção das entidades apoiadoras pode constituir uma alternativa interessante para a redução das limitações da “economia deliberativa” apontadas por Dryzek (2004) e mencionadas no Capítulo 2 desta dissertação. Isso porque, se por um lado é improvável que um grande número de cidadãos procure se informar adequadamente sobre um tema complexo como segurança pública, de modo a tornar a participação mais esclarecida, por outro seria interessante que as entidades selecionadas para apoiar o evento pudessem ser

---

<sup>28</sup> Exemplos desse acerto são algumas leis importantes em vigor no Estado, originadas de sugestões aprovadas em seminários legislativos anteriores (ver o Anexo C desta dissertação). Além disso, os trabalhos de Anastasia (2001) e Costa (2005) apresentam avaliações positivas dos processos de interlocução com a sociedade promovidos pela ALMG.

aquelas que, em razão de sua atuação e em comparação com os cidadãos comuns, possuem um maior e mais qualificado estoque de informações sobre o tema que será objeto de deliberação. Dito de outra forma, o processo de escolha das entidades apoiadoras deveria ser feito de forma a assegurar, tanto quanto possível, uma representação significativa dos discursos que competem entre si na esfera pública. Em razão do acesso a informações mais completas e complexas – que não são apenas superficiais – essas entidades possivelmente estarão mais aptas do que os cidadãos comuns para auxiliar a ALMG na formatação do evento, compartilhando informações com a instituição, indicando subtemas, palestrantes e até mesmo outras entidades que porventura o Parlamento não tenha convidado. Além disso, é razoável supor que estejam também em melhores condições para uma atuação mais ativa e qualificada no próprio processo deliberativo.

Não se deve confundir as ponderações do parágrafo anterior com as idéias do elitismo democrático, mas sim considerá-las como uma forma de superar os limites da “economia deliberativa” através da desvinculação entre legitimidade e quantidade de participantes (além disso, a etapa ora analisada é ainda preparatória da deliberação propriamente dita; a possibilidade de uma participação mais ampla da sociedade ocorrerá em etapas posteriores do seminário legislativo). Enfim, o que se quer enfatizar é que, mais importante do que identificar e selecionar um grande número de entidades de apoio, parece ser assegurar que esta seleção resulte, tanto quanto possível, na escolha de instituições envolvidas com – e possuidoras de informações sobre – os diversos aspectos do tema a ser debatido. Pelo que se vê no QUADRO 4, tal objetivo parece ter sido atingido no caso estudado, uma vez que o seminário legislativo recebeu o apoio de instituições de diferentes perfis (públicas e privadas, sindicatos e associações profissionais, igrejas, instituições acadêmicas,

entidades da sociedade civil e outras), todas portadoras de interesses plurais diretamente relacionados à questão da segurança pública. Muitas dessas entidades, além de participarem das reuniões preparatórias do evento, oferecendo apoio logístico e intelectual, exerceram um papel fundamental também nas etapas subseqüentes do seminário, conforme será demonstrado nas próximas seções desta dissertação.

### **5.3 Comissões Técnicas Interinstitucionais**

As Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs) são formadas de acordo com os temas e respectivos subtemas do evento. Para cada tema é criada uma CTI composta por especialistas indicados pelas instituições que apóiam a organização e a realização do seminário legislativo. No caso do seminário “Segurança para Todos” foram compostas quatro CTIs - uma para cada tema - conforme detalhado no QUADRO 5. A principal função de cada CTI é discutir e desenvolver o tema ou o agrupamento de subtemas sob sua responsabilidade, elaborando um relatório com propostas relativas aos mesmos que constituirão o ponto de partida para as discussões nas etapas subseqüentes (interiorização e grupos de trabalho da etapa final).

**QUADRO 5 – Composição das Comissões Técnicas Interinstitucionais do seminário legislativo “Segurança para Todos”**

<b>CTI-1 – Tema: Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil</b>		
<b>Subtemas</b>	<b>Entidades</b>	<b>Nº propostas apresentadas</b>
Medidas socioeducativas; atendimento ao adolescente infrator; assistência jurídica e permanente em todas as comarcas; Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Conseps); regulação urbana; código de posturas	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL/BH); Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG); Conselho Estadual Antidrogas; Consep 20/BH; Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG); Juizado Especial de Criminalidade; Ministério Público Estadual (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude, Promotoria de Combate ao Crime Organizado); Polícia Militar de Minas Gerais; Polícia Rodoviária Federal; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes; Secretaria de Estado de Defesa Social; Secretaria de Estado de Educação	25
<b>CTI-2 – Tema: Financiamento do sistema de segurança pública</b>		
<b>Subtemas</b>	<b>Entidades</b>	<b>Nº propostas apresentadas</b>
Fundos federal e estadual; sistema de segurança pública e sua manutenção	Polícia Militar de Minas Gerais; Polícia Civil de Minas Gerais; Secretaria de Estado de Defesa Social	8
<b>CTI-3 – Tema: Sistema de justiça criminal e compartilhamento da informação</b>		
<b>Subtemas</b>	<b>Entidades</b>	<b>Nº propostas apresentadas</b>
Atuação integrada da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Ministério Público, do Judiciário e da Defensoria Pública para o aperfeiçoamento do sistema; sistema prisional e execução penal	Associação dos Delegados da Polícia Civil de Minas Gerais (ADEPOLC); Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais; Ministério Público (Caocrim); Pastoral Carcerária – Arquidiocese de Belo Horizonte; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes; Secretaria de Estado de Defesa Social; Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Minas Gerais (Sindepominas)	15
<b>CTI-4 – Tema: Administração de recursos humanos do sistema de justiça criminal</b>		
<b>Subtemas</b>	<b>Entidades</b>	<b>Nº propostas apresentadas</b>
Capacitação profissional, treinamento e valorização	Associação dos Delegados da Polícia Civil de Minas Gerais (ADEPOLC); Escola de Formação de Agentes Penitenciários da Secretaria de Estado de Defesa Social; Faculdade de Educação da UFMG; Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais; Sindicato dos Policiais Cíveis de Minas Gerais (Sindpol)	55

Fonte: elaborado pelo autor.

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

À primeira vista, uma análise superficial do QUADRO 5 revela, em linhas gerais, a predominância de entidades estatais na composição de cada CTI. No entanto, é preciso destacar que o seminário aqui estudado não foi, de forma alguma, um evento direcionado a determinada categoria (policiais, por exemplo). Por isso, mais interessante do que identificar a natureza das instituições participantes (se são órgãos públicos ou não) parece ser analisar se a diversidade de funções, atribuições e interesses ligados à questão da segurança pública foi representada na composição das CTIs. E, sob este aspecto, uma leitura mais detida do QUADRO 5 não deixa dúvidas. Se as entidades componentes das CTIs são, em sua maioria, órgãos públicos, isso se deve menos a um arranjo corporativista e mais à necessidade de representação, no debate, das diversas funções estatais ligadas a um tema público complexo. Assim é que, além das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros, as CTIs foram compostas por Secretarias de Estado (não só da área

de segurança) e por órgãos do Ministério Público e do Poder Judiciário. Por outro lado, essa diversidade de funções estatais foi complementada pela representação de entidades profissionais e da sociedade que, de alguma forma, exercem atribuições ou mantêm interesses relacionados ao tema debatido, tais como sindicatos, associações, conselhos comunitários, universidades e igreja.

A representação, no âmbito das CTIs, da diversidade de funções, atribuições e interesses estatais, profissionais e sociais ligados à área de segurança contribuiu para a intensificação das trocas informacionais entre os participantes, permitindo-lhes desenvolver propostas mais elaboradas sobre os temas em debate. O QUADRO 6, na página seguinte, apresenta uma síntese do conteúdo das propostas de cada CTI. Não foi possível identificar a autoria institucional ou individual de cada proposta, pois os relatórios das CTIs são documentos construídos de forma coletiva, representando a contribuição do conjunto de participantes dessas comissões para o debate dos subtemas sob sua responsabilidade. Mas, analisando-se os QUADROS 5 e 6 em conjunto, é possível perceber que, em linhas gerais, o processo de formulação das propostas, além da divisão temática, é influenciado também pela composição de cada Comissão Técnica Interinstitucional. A CTI-1, por exemplo, foi a que contou com um maior número de entidades não vinculadas ao Poder Executivo estadual. Não por acaso – acredita-se – suas propostas foram aquelas mais voltadas para questões sociais. Por sua vez, a CTI-2, formada apenas por órgãos policiais e pela secretaria que os coordena, priorizou a apresentação de propostas de cunho mais técnico. A CTI-3 apresentou propostas para a ressocialização dos egressos do sistema prisional, certamente influenciada pela presença da Pastoral Carcerária dentre as entidades que a compuseram. Por fim, a CTI-4 apresentou principalmente propostas relativas a melhorias funcionais para os servidores da área de segurança

pública, sendo preponderante a presença de uma associação profissional e de um sindicato de policiais em sua composição.

**QUADRO 6 – Síntese do conteúdo das propostas das Comissões Técnicas Interinstitucionais**

<b>CTI-1 – Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil</b>	
<b>Síntese do conteúdo das propostas apresentadas<sup>1</sup></b>	<b>Nº propostas</b>
-Realização de medidas ou campanhas socioeducativas e culturais (1, 2, 6, 21, 24) <sup>2</sup>	5
-Proteção à criança e ao adolescente (5, 8, 16, 17)	4
-Garantia de assistência e direitos a presos e egressos do sistema prisional (10, 11, 12, 13)	4
-Regulação urbana / iniciativas municipais (3, 18, 20)	3
-Combate ao uso de drogas (4,9)	2
-Diversificação das penas aplicadas (14, 15)	2
-Atendimento ao adolescente infrator (23)	1
-Estímulo aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – Conseps (19)	1
-Criação / aperfeiçoamento de programas específicos (7)	1
-Valorização dos princípios da polícia comunitária (22)	1
-Apoio às iniciativas da sociedade civil (25)	1
<b>Total</b>	<b>25</b>
<b>CTI-2 – Financiamento do sistema de segurança pública</b>	
<b>Síntese do conteúdo das propostas apresentadas</b>	<b>Nº propostas</b>
-Adequação / revisão / complementação de recursos orçamentários (3, 4, 5, 7)	4
-Criação de núcleo comum de planejamento das ações de segurança (1)	1
-Mensuração de custos para a tomada de decisão sobre investimentos (2)	1
-Criação de fundo único para a segurança pública (6)	1
-Criação de mecanismos de acompanhamento / transparência dos gastos (8)	1
<b>Total</b>	<b>8</b>
<b>CTI-3 – Sistema de justiça criminal e compartilhamento da informação</b>	
<b>Síntese do conteúdo das propostas apresentadas</b>	<b>Nº propostas</b>
-Contratação / formação / capacitação de equipes (2, 3, 4, 7, 8, 14)	6
-Criação / integração / compartilhamento de bancos de dados e informações (5, 6, 9)	3
-Aprimoramento do sistema prisional e das ações de execução penal (10, 11, 15)	3
-Revisão das ações de ressocialização de egressos do sistema prisional (12, 13)	2
-Atuação integrada das polícias e dos órgãos do sistema de justiça criminal (1)	1
<b>Total</b>	<b>15</b>
<b>CTI-4 – Administração de recursos humanos do sistema de justiça criminal</b>	
<b>Síntese do conteúdo das propostas apresentadas</b>	<b>Nº propostas</b>
-Adequação / melhoria em carreiras, salários, benefícios e prerrogativas de cargos policiais (1, 7, 8, 9, 10, 16, 17, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 44, 47, 51, 52, 53, 54)	25
-Capacitação profissional / treinamento (2, 3, 4, 14, 15, 22, 23, 29, 30, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46)	20
-Redefinição de atribuições e funções (5, 6, 12, 13)	4
-Criação / alteração das leis orgânicas de policiais civis (48, 49, 50)	3
-Garantia de autonomia financeira e orçamentária à Polícia Civil (11)	1
-Divulgação do trabalho das polícias (18)	1
-Desenvolvimento de ações de controle dos índices de reincidência e ressocialização (55)	1
<b>Total</b>	<b>55</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: (1) O Anexo A contém, em relações numeradas, a íntegra das propostas apresentadas por cada CTI.

(2) Os números entre parênteses indicam as propostas contidas no Anexo A que foram classificadas em cada tema.

Além do intercâmbio de informações entre os componentes das CTIs, que ocorre através da troca argumentativa, nesta etapa também existe a possibilidade do fornecimento de informações pela própria ALMG ou por outros órgãos para subsidiar os debates. No caso do seminário “Segurança para Todos”, as áreas técnicas da Assembléia encaminharam às instituições participantes de cada CTI, por exemplo, um relatório sobre a teleconferência “Segurança Pública: o papel do Estado e da sociedade civil”, promovida pelo Legislativo mineiro em julho/2000. Tal relatório continha as propostas aprovadas na ocasião e informações sobre o que foi implementado pelos órgãos competentes. Técnicos da Assembléia também foram colocados à disposição das CTIs para apoiar as discussões através do fornecimento de informações especializadas relativas aos diversos subtemas.

Ainda assim, devido à complexidade dos assuntos discutidos, em alguns momentos foi necessário recorrer a outras fontes de informação para subsidiar os debates no âmbito de cada CTI, tarefa esta nem sempre realizada sem dificuldades, conforme ilustra o seguinte trecho, reproduzido a partir do registro das discussões ocorridas durante a elaboração do relatório da CTI-2:

Durante a produção do presente estudo, o grupo de trabalho deparou com a não rara dificuldade de conseguir informações relevantes, embora elementares, para a tomada de decisão no âmbito da segurança pública. Especialistas no assunto, consultados pelo grupo, informaram lidar com iguais dificuldades em suas pesquisas.

(...)

Diante desse cenário – dificuldade de obtenção ou ausência de informações – o caminho escolhido pelo grupo de trabalho passou pelo levantamento de informações oriundas de



órgãos de controle e de planejamento, em especial relatórios do Tribunal de Contas do Estado e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.<sup>29</sup>

É possível concluir, portanto, que as reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais constituem o primeiro momento mais intenso de troca argumentativa e de intercâmbio de informações entre as entidades de apoio e entre estas e a ALMG. Geralmente, nesta etapa também são demandadas informações de outros órgãos ou instituições para a complementação da base informativa dos participantes. Apesar da possibilidade de manifestação de interesses distintos e contraditórios já nesta etapa<sup>30</sup>, as discussões no âmbito das CTIs ainda não têm um caráter propriamente deliberativo; o principal objetivo desta fase é a geração dos relatórios com as propostas de cada CTI, os quais constituem um produto informacional extremamente importante para a continuidade do debate nas etapas subseqüentes do seminário legislativo. No caso ora estudado, as CTIs se reuniram diversas vezes entre os meses de maio e junho de 2006 para elaborar e debater suas sugestões, gerando um conjunto de 103 propostas relativas a temas variados que subsidiaram as discussões nos encontros regionais, próxima etapa do evento.

---

<sup>29</sup> Esta passagem foi extraída de um documento que contém uma síntese das discussões realizadas no âmbito das CTIs 1, 2 e 3 (disponível em [http://www.almg.gov.br/eventos/imagens/seguranca\\_publica.pdf](http://www.almg.gov.br/eventos/imagens/seguranca_publica.pdf)). Não foi encontrada uma síntese dos debates realizados na CTI-4.

<sup>30</sup> Um exemplo da manifestação de interesses distintos ou contraditórios pode ser visto no documento mencionado na nota anterior. Dentre as propostas da CTI-4, a de nº 20 defendia uma mudança nas carreiras da Polícia Civil, através da transformação do “atual nível médio” em nível superior. Já a proposta nº 30 defendia a exigência do terceiro grau de instrução somente para as funções de agente e de escrivão de polícia. Não foi possível identificar os autores individuais dessas propostas.

## 5.4 Encontros Regionais

Os encontros regionais, também conhecidos como “etapa de interiorização” do seminário legislativo, são geralmente realizados em cidades-pólo de Minas Gerais e têm por objetivo facilitar e ampliar a participação da sociedade do interior do Estado na discussão dos temas propostos. O seminário “Segurança para Todos” teve seis encontros regionais, realizados nas seguintes cidades:

**QUADRO 7 – Encontros Regionais do seminário legislativo “Segurança para Todos”**

<b>REGIÃO</b>	<b>CIDADE-SEDE</b>	<b>DATA</b>
Triângulo (35 municípios)	Uberlândia	19/6/2006 (segunda-feira)
Região Metropolitana de Belo Horizonte (34 municípios)	Contagem	23/6/2006 (sexta-feira)
Rio Doce (102 municípios)	Governador Valadares	29/6/2006 (quinta-feira)
Zona da Mata (142 municípios)	Juiz de Fora	03/7/2006 (segunda-feira)
Sul (155 municípios)	Pouso Alegre	11/7/2006 (terça-feira)
Norte (89 municípios)	Montes Claros	14/7/2006 (sexta-feira)

Fonte: Seminário Legislativo “Segurança para Todos” - Regulamento

O trabalho de mobilização dos cidadãos para a participação nos encontros de cada região consistiu basicamente na elaboração de um plano de divulgação do seminário legislativo. Com o objetivo de atingir um público ampliado, foram definidas estratégias de comunicação diversificadas, tais como chamadas na TV Assembléia e na Rádio Assembléia e anúncios em jornais do interior. Paralelamente, no *site* da Assembléia na Internet foi criada uma página específica para o evento. Também foram enviados convites para prefeituras, câmaras municipais, associações

microrregionais de municípios e outras entidades identificadas como potencialmente interessadas no tema (a identificação dessas entidades seguiu modelo semelhante àquele descrito na seção 5.2, utilizado para a escolha das instituições de apoio ao seminário). Além disso, os próprios deputados estaduais receberam materiais de divulgação do evento para envio às suas bases eleitorais. Todo esse esforço resultou na participação de uma média de 150 pessoas por encontro regional, de acordo com dados divulgados pela assessoria de imprensa da ALMG.

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

Na primeira dessas fases, deputados e autoridades da região em que se realiza o encontro têm a oportunidade de falar para o público presente. Aos parlamentares geralmente cabe a coordenação do encontro regional, a apresentação dos objetivos e da dinâmica do seminário; as autoridades locais normalmente apresentam relatos breves sobre a situação da região em relação aos problemas debatidos, bem como sobre as ações que têm desenvolvido na área.

É interessante notar, neste ponto, que os encontros regionais, apesar de serem promovidos pela Assembléia, beneficiam também muitos prefeitos e vereadores da região onde se realiza o encontro, os quais têm a oportunidade de falar e de ouvir a população local. Quando tal oportunidade ultrapassa o mero jogo de cena político, existe a possibilidade concreta de haver uma troca de informações entre os políticos e a população da região. Além disso, ainda na primeira fase de

cada encontro regional, especialistas - geralmente técnicos do governo estadual ou pesquisadores acadêmicos - são convidados a proferir palestras sobre temas pertinentes ao evento, apresentando aos participantes informações que, em seu conjunto, auxiliam na definição de um diagnóstico sobre os assuntos debatidos. Como os palestrantes são especialistas, é razoável supor que, em condições ideais, as informações apresentadas em suas exposições, aliadas àquelas apresentadas pelas autoridades presentes, tenham o potencial de contribuir para a redução da assimetria informacional e para o incremento dos níveis de *accountability* dos cidadãos em relação às ações estatais naquela área.

No entanto, a análise da etapa de interiorização do seminário “Segurança para Todos” revelou um aspecto que merece ser destacado. Em cada um dos encontros regionais houve uma palestra cujo tema era “Panorama da violência e da criminalidade no Estado de Minas Gerais”. Porém, os palestrantes não foram os mesmos em todas as ocasiões e, diante disso, não é razoável esperar que palestrantes diferentes, nem sempre ligados aos mesmos órgãos ou instituições, forneçam aos participantes de um encontro regional exatamente as mesmas informações fornecidas aos participantes do encontro realizado em outra região. Acredita-se que tal fato pode ter comprometido a potencialidade mencionada no parágrafo anterior, uma vez que pode ter havido variações quantitativas e/ou qualitativas dos níveis de informação transmitida aos participantes de cada encontro, refletindo diretamente nas possibilidades de redução, ampliação ou manutenção da assimetria informacional.

A segunda fase dos encontros regionais corresponde aos debates realizados no âmbito dos grupos de trabalho e da plenária final. Nessas oportunidades, os participantes discutem e votam um documento-base, elaborado a partir dos

relatórios produzidos pelas CTIs (é constituído um grupo de trabalho por relatório). Conforme demonstrado no QUADRO 5, os relatórios das CTIs resultaram na apresentação de um conjunto de 103 propostas para a área de segurança pública. Esse método de apresentação de propostas “prontas” para discussão e votação no interior foi alvo de algumas críticas dos participantes, já que as mesmas nem sempre correspondiam às demandas da comunidade onde estavam sendo votadas. Por outro lado, de acordo com técnicos da própria ALMG, muitos participantes não tinham um conhecimento prévio do documento-base, o que ocasionou, em alguns momentos, perda de tempo e energia com questões já discutidas no âmbito das CTIs. Ainda assim, após a etapa de interiorização, realizada em seis diferentes regiões de Minas Gerais, os relatórios das CTIs foram enriquecidos com novas sugestões, gerando um novo relatório com 377 propostas, o que demonstra o potencial dos encontros regionais para o incremento dos níveis de informação que subsidiaram a etapa final do seminário<sup>31</sup>. Isso porque foram essas propostas que serviram de base para as discussões da fase de encerramento do evento, em Belo Horizonte, e para a redação do que pode ser considerado a principal fonte de informação decorrente do seminário: o documento final que serviria para orientar ações legislativas e executivas na área de segurança pública.

Vale destacar ainda que, conforme o regulamento do evento, em cada reunião de interiorização foram eleitos doze representantes regionais que teriam direito a voz e voto na etapa final do seminário legislativo. Acredita-se que a escolha

---

<sup>31</sup> O documento que contém as 377 propostas reunidas ao final dos encontros regionais, por ser extenso, não foi anexado a esta dissertação. No entanto, ele pode ser consultado no seguinte endereço eletrônico: <http://www.almg.gov.br/eventos/seminarioseguranca/apresentacao.asp>.

desses delegados regionais também constitua uma oportunidade para contornar ou reduzir as limitações da “economia deliberativa” apontadas por Dryzek (2004). Isso porque é razoável esperar que as pessoas escolhidas em situações desta natureza sejam aquelas que reúnam melhores condições – inclusive de acesso à informação – para representar e defender os interesses da região e para uma participação esclarecida nos debates da etapa final. Entretanto, não foi possível comprovar tal fato no âmbito desta pesquisa por falta de acesso a dados precisos sobre os delegados escolhidos (quem eram? a que instituição estavam ligados? quais as razões que os levaram a se candidatar?). Talvez em uma futura investigação, que tenha como objeto outro seminário legislativo, se possa verificar empiricamente até que ponto os delegados regionais representam os interesses de determinados grupos sociais ou, de modo diverso, em que medida estão imbuídos de um senso mais elevado de construção democrática coletiva.

## **5.5 Etapa Final**

A etapa final, realizada no Plenário da Assembléia Legislativa, em Belo Horizonte, contou com mecanismos de divulgação semelhantes àqueles utilizados para a etapa de interiorização (*site* na Internet, chamadas na TV e na Rádio Assembléia, anúncios em jornais, emissão de convites e distribuição de outros materiais informativos). Com cerca de 500 pessoas inscritas, constituiu o auge do seminário legislativo, pois foi o momento decisivo em que os participantes deveriam enfrentar o desafio de consolidar, via deliberação política, as preferências manifestadas através das informações reunidas nas etapas anteriores. Tal desafio

envolveu ainda a aglutinação de preferências e informações novas, apresentadas durante a própria etapa final.

A fase final do seminário “Segurança para Todos” foi realizada no período de 21 a 23 de agosto de 2006 e teve a seguinte dinâmica: os dois primeiros dias foram dedicados à realização das reuniões plenárias parciais, pela manhã, e às reuniões dos grupos de trabalho, à tarde; no último dia, pela manhã, foi realizada a reunião plenária final do evento. Cada um desses momentos será analisado em seguida.

### **5.5.1 Reuniões Plenárias Parciais**

As reuniões plenárias parciais são caracterizadas por apresentações e palestras sobre os temas do evento, realizadas por autoridades e especialistas, seguidas de debates com os participantes. No primeiro dia da etapa final é realizada a palestra de abertura, que normalmente tem um caráter mais geral, oportunidade em que são apresentadas aos participantes informações conjunturais com o objetivo de traçar um panorama da situação do Estado em relação ao tema em debate. Após essa palestra inicial são realizadas palestras mais específicas. É interessante notar que cada plenária parcial é organizada de forma a que os subtemas abordados pelos palestrantes nessas apresentações específicas mantenham uma correspondência com os subtemas que serão discutidos pelos grupos de trabalho no período da tarde. No QUADRO 8 é apresentada a relação dos palestrantes das plenárias parciais do seminário analisado, bem como uma síntese dos temas abordados pelos mesmos.

**QUADRO 8 - Palestras realizadas - etapa final do seminário legislativo “Segurança para Todos”**

<b>Plenária parcial – 21/08/2006</b>		
<b>Palestrante</b>	<b>Instituição de origem</b>	<b>Temas abordados</b>
Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci	Fundação João Pinheiro – Núcleo de Estudos em Segurança Pública	-Panorama da violência e da criminalidade no Estado de Minas Gerais -Apresentação de dados oriundos de pesquisas acadêmicas -Avanços e desafios do Estado na área de segurança pública
Procurador José Ronald Vasconcelos Albergaria	Ministério Público de MG – Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude	-Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil -Relação entre a realidade da segurança pública no Estado e situação de crianças e adolescentes carentes -Isolamento das comunidades pobres em guetos
Márcia Cristina Alvez	Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) – Superintendência de Prevenção à Criminalidade	-Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil -Estratégias de prevenção do crime e da violência (o foco não pode ficar só na repressão) -Violência e mortalidade da juventude -Ações e resultados dos programas de prevenção implantados pela SEDS
Alexandre Delorenzo de Souza	Pastoral de Direitos Humanos	-Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil -Segurança pública sob o ponto de vista dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana -Metodologia pedagógica para prevenção à criminalidade e ressocialização de presos
Major João Francisco Goulart dos Santos	Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública	-Financiamento da segurança pública -Apresentação das atribuições e ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública -Fundo Nacional de Segurança Pública e critérios para distribuição de seus recursos
Marcos Siqueira Moraes	Secretaria de Estado de Defesa Social	-Financiamento da segurança pública -Perspectivas de utilização do financiamento privado para a área de segurança pública



Continuação

<b>Plenária parcial – 22/08/2006</b>		
<b>Palestrante</b>	<b>Instituição de origem</b>	<b>Temas abordados</b>
Luís Flávio Saporì	Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS)	-Sistema de justiça criminal e compartilhamento da informação -Apresentação de dados e estatísticas sobre a integração e a atuação dos órgãos de justiça criminal e as ações do Governo do Estado
Juiz Herbert José Almeida Carneiro	Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Vara de Execução Criminal de Belo Horizonte	-Sistema de justiça criminal e compartilhamento da informação -Reconhecimento de alguns avanços, porém, com apresentação de críticas ao processo de integração em curso, centrado apenas no Poder Executivo, apontando a necessidade de envolvimento do Poder Judiciário -Apresentação de sugestões para aperfeiçoamento do processo penal no país
Prof. Sérgio Adorno	Universidade de São Paulo (USP) – Núcleo de Estudos da Violência	-Administração de recursos humanos do sistema de justiça criminal -Histórico das políticas de segurança implementadas a partir do governo FHC -Apresentação de informações sobre a mudança qualitativa do perfil da criminalidade (crime organizado ou crime-negócio), em contraposição ao arcaísmo do sistema de justiça criminal brasileiro
Prof. Roberto Armando Ramos de Aguiar	Universidade de Brasília (UNB) – Faculdade de Direito	-Administração de recursos humanos do sistema de justiça criminal -Apresentação de críticas à atuação da mídia nas questões relativas à segurança pública -Apresentação de críticas à atual política de segurança brasileira e à atuação de órgãos como o Judiciário e o Ministério Público

Fonte: elaborado pelo autor a partir das notas taquigráficas das reuniões.

Acredita-se que a dinâmica descrita no parágrafo anterior tenha o potencial de produzir o incremento dos graus de informação dos participantes, propiciando-lhes melhores condições para uma participação mais esclarecida nos debates dos grupos de trabalho. Isso porque as informações apresentadas por autoridades e especialistas podem propiciar, respectivamente, tanto a ampliação dos níveis de *accountability* em relação às ações estatais frente aos problemas discutidos, quanto a redução dos níveis de assimetria informacional que caracteriza a discussão pública de temas complexos.

Relativamente ao seminário estudado, a potencialidade de ampliação dos níveis de *accountability* parece evidente quando se analisa a carga informativa de alguns discursos, principalmente de representantes de órgãos estatais que, em suas exposições, procuraram apresentar dados e informações sobre os resultados de programas e ações de prevenção à criminalidade implantados pelo Governo. Um exemplo dessa “prestação de contas” à sociedade foi a palestra ministrada pela representante da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social; alguns trechos que comprovam essa afirmação estão transcritos a seguir:

A tarefa de trabalhar a prevenção da criminalidade na Secretaria de Defesa Social está a cargo de uma superintendência. Por quê? Porque, pela primeira vez, um órgão - aliás, único no Brasil - trata dessa questão como política pública e trabalhará com intervenção e fatores de risco que favorecem a inserção na atividade criminosa e atuam nas causas da violência.

Para isso, já implantamos quatro programas e logo implantaremos o quinto. Um deles é o programa de controle de homicídios, o Fica Vivo. Outro é o Programa de Mediação de Conflitos, que, por meio de técnicos, advogados e assistentes sociais, busca mediar conflitos nas comunidades, para que não se tornem violências, a fim de resolver os problemas na sua causa.

(...)

Nossa Superintendência foi criada em 2003, portanto é uma política recente. Até o primeiro semestre, 13.646 pessoas foram atendidas pelos programas. Esse número é grande em relação a uma política que está sendo implantada, o que demonstra que há uma demanda concreta, real. Se as pessoas procuram os núcleos, os programas, é porque as demandas existem.<sup>32</sup>

Os trechos abaixo reproduzidos podem ser considerados como outro exemplo de que o seminário legislativo ora analisado constituiu uma oportunidade de

---

<sup>32</sup> Sr<sup>a</sup>. Márcia Cristina Alvez – Superintendência de Prevenção à Criminalidade / Secretaria de Estado de Defesa Social - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 21/08/2006.

incremento dos níveis de *accountability*, por meio das informações apresentadas pelas autoridades:

Pode-se criticar tudo o que se está fazendo em Minas Gerais em termos de segurança pública - é legítimo e democrático. Mas não se pode negar que hoje existe política no Estado. Sou audacioso para dizer que, inegavelmente, é a primeira vez que se elabora uma política pública de segurança no Estado no período pós-ditadura.

(...)

Não se pode questionar o quanto se investiu em Minas Gerais nesse período. Não correndo o risco de errar, posso afirmar que é a primeira vez em que se investe em Minas Gerais, ao longo de 4 anos, R\$ 450.000.000,00 somente na segurança pública, sem considerar salário, custeio e manutenção das polícias. Se somarmos tudo isso, esse patamar chegará, neste ano, ao valor de R\$ 3.500.000.000,00 ou R\$ 3.700.000.000,00, salvo engano.<sup>33</sup>

Defende-se, pois, nesta dissertação, que uma maior aproximação entre a ALMG e a sociedade, através da institucionalização de canais que assegurem a participação direta da população na arena parlamentar, constitui uma oportunidade para que o Poder Público forneça aos cidadãos informações relevantes acerca dos temas em debate. Isso porque eventos como os seminários legislativos são momentos privilegiados para que os cidadãos que deles participam recebam, da própria ALMG e de outros órgãos públicos, informações sobre os resultados da ação estatal em relação aos temas que serão objeto de deliberação.

Contudo, certamente existe o risco de que essa “prestação de contas” seja parcial e limitada; isso ocorrerá quando for feita através da apresentação de informações vagas, imprecisas ou até mesmo inverídicas, contribuindo apenas superficialmente (ou não contribuindo) para a ampliação do grau de transparência e *accountability* do Estado perante a sociedade. A limitação apontada também

---

<sup>33</sup> Sr. Luís Flávio Saporì – Secretário Adjunto de Defesa Social de MG, notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

ocorrerá se a “prestação de contas” se restringir a apenas alguns pontos, ignorando a diversidade de aspectos relacionados ao tema da deliberação, ou se for feita através de uma linguagem que dificulte a compreensão por parte dos cidadãos comuns, conforme demonstra o seguinte trecho da etapa final do seminário “Segurança para Todos”:

Cumprimento o Secretário Luís Saporì e parabenizo o Dr. Roberto pela sua fala. A meu ver, como cidadã, a fala do Secretário é muito técnica, enquanto que a do Dr. Roberto é a verdade nua e crua, espelha a realidade em que vivemos.<sup>34</sup>

Por outro lado, acredita-se que o risco de uma “prestação de contas” parcial e limitada pode ser significativamente minorado se os participantes possuírem a competência informacional requerida para o aprofundamento do debate, pois uma participação mais qualificada possibilita a inclusão de outros aspectos do problema debatido na pauta das discussões, conforme exemplificam os trechos a seguir:

A prevenção é a nova face das políticas de segurança pública, e o Programa Olho Vivo é o maior exemplo. Como o senhor entende os impactos deste modelo em detrimento de outras garantias fundamentais, como, por exemplo, a intimidade? Os moradores de rua, principais envolvidos, são incluídos nos debates acerca dessa política?<sup>35</sup>

... quanto ao Olho Vivo, para quem não sabe, é o sistema de monitoramento feito por câmeras. Ele não interfere em qualquer direito do cidadão, tanto que já funciona em Belo Horizonte há quase três anos, apresentando quedas expressivas no número de furtos e assaltos. É um sistema usado internacionalmente nas principais capitais européias. Não há qualquer senão para ser usado em vias públicas e monitorado pelo poder público. Quem

---

<sup>34</sup> Palavras da Sr<sup>a</sup>. Laura Fernanda de Souza, cidadã do município de Montes Claros, a respeito das exposições realizadas pelo Sr. Luís Flávio Saporì – Secretário Adjunto de Defesa Social de MG, e pelo Sr. Roberto Armando Ramos de Aguiar, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

<sup>35</sup> Pergunta dirigida pelo Sr. Gustavo Paolinelli, da PUC Minas, ao Sr. Luís Flávio Saporì, Secretário Adjunto de Defesa Social de Minas Gerais - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006. Nota do autor: o “Olho Vivo” é um programa de vigilância do Governo estadual que consiste na instalação de câmeras de vídeo nas ruas de grandes cidades mineiras com o objetivo de inibir a ação de criminosos.

monitora as câmeras é a Polícia Militar. Ela tem, por lei, a sua coordenação. As imagens são usadas para fins policiais. Na verdade, a câmera é o olho do policial e do Estado. Se o policial está na rua fazendo prevenção, estará potencializando a vigilância por meio de um sistema eletrônico. Do nosso ponto de vista, é um sistema muito eficiente. Quisera que todos os grandes municípios de Minas pudessem implantá-lo em suas regiões comerciais.<sup>36</sup>

Pelo exposto, vê-se que a institucionalização de arenas participativas tem o potencial de contribuir para o incremento dos níveis de *accountability*. Certamente esse incremento não atinge níveis que possam ser considerados ideais, pois não é razoável esperar que representantes do Governo forneçam espontaneamente aos participantes do evento informações que desabonem as ações estatais ou demonstrem a insuficiência, ineficácia ou ausência das mesmas. Ainda assim, a dinâmica do debate pode criar oportunidades para que os participantes consigam, no calor das discussões face a face, obter dos representantes estatais informações que normalmente não seriam explicitadas em público. As passagens abaixo ilustram tal afirmação:

A Secretaria de Defesa Social apoiará os Municípios na implantação das guardas municipais?<sup>37</sup>

Sobre as guardas municipais, devo reconhecer que há um vácuo, uma ausência dessa política em Minas. Não há política para guardas municipais em Minas Gerais. Lamentavelmente reconhecemos isso. (...) O governo de Minas não tem feito o que poderia nessa área. Concordo com isso. Estou disposto a receber toda e qualquer proposta que venha nesse sentido, principalmente para as cidades de pequeno porte.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Resposta do Sr. Luís Flávio Sapori ao Sr. Gustavo Paolinelli - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

<sup>37</sup> Pergunta do Sr. André Alves, representante da Prefeitura de Itajubá-MG, ao Sr. Luís Flávio Sapori, Secretário Adjunto de Defesa Social de Minas Gerais - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

<sup>38</sup> Resposta do Sr. Luís Flávio Sapori ao Sr. André Alves - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

A natureza política do evento é outra característica de um seminário legislativo que pode contribuir, senão para incrementar o grau de *accountability*, ao menos para alertar os participantes sobre eventuais tentativas de distorção da realidade. Isso ocorre quando são apresentadas informações contraditórias sobre um mesmo fato, conforme exemplificado a seguir:

O Estado de Minas vai receber este ano aproximadamente R\$ 10.000.000,00, entre aquisições diretas e celebração de convênios.<sup>39</sup>

Ontem fiquei sabendo que o nosso representante da Senasp disse que Minas iria receber R\$ 10.000.000,00 neste ano. Vou desmenti-lo, categoricamente, já que Minas Gerais estará recebendo R\$ 3.400.000,00. Não são R\$ 10.000.000,00 coisíssima nenhuma, o que já seria uma miséria das misérias. Estamos recebendo uma gota absurda de R\$ 3.400.000,00.<sup>40</sup>

É interessante notar ainda que o contato direto entre a ALMG e os cidadãos propicia a estes uma oportunidade incomum de acesso a (ou percepção de) informações que, apesar de não estarem diretamente relacionadas ao tema da deliberação, têm o mérito de contribuir, mesmo que indiretamente, para o aumento dos níveis de *accountability* da atuação parlamentar. O trecho a seguir ilustra essa afirmação:

Pude perceber que só aqui, nesta Casa, existem quatro Deputados que residem na minha cidade que não fizeram empenho algum em levantar esse seminário lá e não fizeram nenhum esforço para que viéssemos representar a região. Estão todos preocupados em se reeleger. Estão fazendo a falsa política. Atribuo o mérito a V. Exa. e aos demais Deputados que estão empenhados em lutar. Como cidadã, ao voltar à minha cidade, vou mostrar quem são esses Deputados e vou mobilizar a população para votar em pessoas verdadeiras e corretas, que

---

<sup>39</sup> Major João Francisco Goulart dos Santos, representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), sobre os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública que seriam repassados a Minas Gerais pelo Governo federal em 2006 – notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 21/08/2006.

<sup>40</sup> Sr. Luís Flávio Saporì, Secretário Adjunto de Defesa Social de Minas Gerais, questionando a informação apresentada pelo representante da SENASP - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

estão dispostas a lutar pelo direito do cidadão. Os Deputados que estão trabalhando têm que mostrar quem são os vagabundos que estão aqui dentro.<sup>41</sup>

Deve-se ressaltar também que, se por um lado as informações apresentadas pelos representantes do Governo e pela própria ALMG aos participantes de um seminário legislativo contribuem para a melhoria dos níveis de *accountability*, por outro lado as informações levadas ao evento por especialistas tendem a contribuir para a redução dos níveis de assimetria informacional, pelo menos de forma a qualificar melhor o debate para que as discussões não sejam pautadas por visões equivocadas ou pela superficialidade de um senso comum alimentado, em grande parte, por informações veiculadas pela mídia. É comum, por exemplo, a grande imprensa atribuir à impunidade um grande peso para a ocorrência dos atuais níveis de violência no país. Outro problema constantemente alardeado pela mídia como um dos motivos do aumento da violência é o mal aparelhamento das polícias. Talvez a baixa probabilidade de punição dos criminosos e a falta de equipamentos adequados ao trabalho das corporações policiais sejam realmente duas causas importantes dos problemas de segurança pública enfrentados pela sociedade brasileira. No entanto, freqüentemente os cidadãos são levados a acreditar que esses problemas são meramente “de polícia”, pois raramente lhes são fornecidas informações consistentes sobre as causas da impunidade ou do mal aparelhamento em si. Os trechos reproduzidos a seguir constituem exemplos de como as informações fornecidas por especialistas em eventos como um seminário legislativo

---

<sup>41</sup> Sr<sup>a</sup>. Laura Fernanda de Souza, cidadã do município de Montes Claros – notas taquigráficas, reunião do dia 22/08/2006.

podem contribuir para a qualificação do debate, apresentando visões alternativas e reduzindo a assimetria informacional em relação aos participantes:

... é preciso que tenhamos em mente que a sociedade civil organizada, que é detentora dessa democracia representativa, tenha a consciência de que nem sempre um operador do direito - com foco especial no exercício da judicatura pelos Juízes de Direito - tem em mãos um instrumental jurídico e legal que o possibilite fazer com que o sistema de justiça criminal, no que diz respeito às decisões, funcione com mais efetividade, com mais eficácia. Basta ver que o nosso Código de Processo Penal é de 1940.

(...)

A sociedade tem de estar consciente de que não se justifica viver e conviver com o atual sistema de reprodução inútil de atos processuais, que, com dispêndio de recursos e tempo, leva quase sempre, ao final de uma sentença penal exarada, ao reconhecimento de que o processo está prescrito. É preciso refletir sobre essa questão. De nada adianta ficar aqui tratando de todos esses temas de fundamental importância para o contexto de segurança pública, se não exigirmos urgentemente - e Minas tem força e prestígio para tal - dos Deputados Federais que assumam o compromisso público de que a legislação processual penal brasileira precisa ser revista.<sup>42</sup>

Como segurança tem um jeitão de esgoto, não aparece, tudo fica debaixo do pano. E o que acontece? Dizem: 'Estou investindo na segurança'. Aí compram viaturas e armas e aumentam o contingente. Os carros desfilam pelas ruas buzinando e com as luzes acesas, nas operações Arara e Vagalume. E dizem: 'O Governador comprou aqueles carros'. Só não dizem que os carros são completamente inadequados. No Brasil, não há fábrica de carros para polícia. A porta abre 60º, e o policial, ao sair, pode ser morto. Além disso, os amortecedores não funcionam. Bandidos colocam lombadas nas ruas, e os carros param na primeira perseguição. Começa tudo bonito, entretanto dez dias depois 30% dos carros já estão abaixados, pois não agüentam.<sup>43</sup>

A análise das apresentações realizadas por especialistas (acadêmicos, membros das organizações da sociedade, etc.) demonstra, ainda, que há muito mais

---

<sup>42</sup> Sr. Herbert José Almeida Carneiro, Juiz de Direito da Vara de Execução Criminal de Belo Horizonte - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.

<sup>43</sup> Sr. Roberto Armando Ramos de Aguiar, Professor de Filosofia do Direito da Universidade de Brasília - notas taquigráficas, reunião plenária parcial do dia 22/08/2006.



informação e conhecimento por detrás dos assuntos sobre os quais os legisladores devem decidir. Se os cidadãos, geralmente, se encontram numa posição desfavorável de assimetria informacional em relação ao Parlamento e, por vezes, em relação a seus próprios pares, não é menos verdade que o Parlamento também possa se ver nessa situação desfavorável quando tem de promover a discussão de temas públicos complexos. Tal fato evidencia que pode ocorrer assimetria informacional também entre a sociedade e as instituições do Estado, a favor da primeira. Parece razoável, então, que as apresentações e os debates promovidos no âmbito das reuniões plenárias parciais de um seminário legislativo possuam potencial para reduzir a assimetria informacional nas várias direções em que ela pode ocorrer (cidadãos-cidadãos, Estado-cidadãos e cidadãos-Estado), propiciando ao conjunto dos participantes um estoque informativo quantitativa e qualitativamente superior em comparação à sua carga informativa inicial. Tal fato tende a contribuir para a qualificação dos debates na etapa seguinte do evento.

### **5.5.2 Reuniões dos Grupos de Trabalho**

A exemplo do que ocorre nos encontros regionais, na etapa final do seminário legislativo, após as apresentações e palestras de autoridades e especialistas nas plenárias parciais, os participantes são distribuídos em grupos de trabalho formados com base em cada tema do evento que, no caso do seminário analisado, foram os seguintes:

- Grupo I – Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil;
- Grupo II – Financiamento da segurança pública;

- Grupo III – Sistema de justiça criminal e compartilhamento da informação;
- Grupo IV – Administração de recursos humanos do sistema de justiça criminal.

No entanto, diferentemente do que ocorre nos grupos de trabalho da etapa de interiorização, em que o principal objetivo é reunir propostas da sociedade das diversas regiões do Estado para o aperfeiçoamento dos relatórios produzidos pelas comissões técnicas interinstitucionais, os participantes dos grupos de trabalho da etapa final enfrentam o desafio de analisar toda a informação produzida e reunida nas etapas anteriores do evento e, com base nessa análise, elaborar os relatórios que serão objeto de deliberação na plenária final (cada grupo de trabalho deve elaborar seu respectivo relatório, de acordo com o tema sob sua responsabilidade). No caso do seminário “Segurança para Todos” o desafio enfrentado foi ainda maior, pois o regulamento do evento previa a priorização de no máximo 20 propostas em cada grupo de trabalho (em seminários anteriores não havia essa limitação).<sup>44</sup> Ou seja, cada grupo teria que, dentre toda a informação reunida durante as etapas do seminário, extrair um conjunto de no máximo 20 propostas representativas das discussões do tema sob sua responsabilidade. Para se ter uma idéia da complexidade dessa tarefa, basta lembrar que após os encontros regionais já havia 377 propostas relativas aos diversos temas. Além disso, o incremento dos níveis de informação proporcionado pelas plenárias parciais contribuiu para o surgimento de novas idéias e novas propostas, aumentando substancialmente o grau de dificuldade do desafio enfrentado pelos grupos de trabalho.

---

<sup>44</sup> Para manter o registro informativo das demais propostas, o regulamento do seminário legislativo “Segurança para Todos” previa que as propostas não aprovadas seriam consideradas minoritárias e como tal constariam no relatório do grupo, desde que obtivessem, no mínimo, 25% dos votos dos participantes.

Diante disso, é possível afirmar que, no decorrer das etapas do seminário legislativo estudado, houve um crescimento acelerado dos estoques de informação com os quais os participantes deveriam lidar. Destarte, uma questão de fundamental importância nesta fase do evento é saber se as competências informacionais possuídas por cada participante dos grupos de trabalho eram suficientes para propiciar o desenvolvimento de um raciocínio conjunto que possibilitasse a síntese, em no máximo 20 propostas por grupo, das preferências contidas no grande volume de informações reunidas durante as etapas anteriores. A complexidade de tal tarefa foi percebida pelos grupos de trabalho e, para desempenhá-la adequadamente, foi necessário proporcionar um balanço justo de oportunidades para que os participantes promovessem a discussão e a troca de informações, conforme atestam as seguintes passagens:

... agradeço a participação de todas as pessoas que contribuíram para o nosso trabalho. Algumas estão comigo desde a formação da CTI 3, quando começamos a discutir as propostas. Foi um momento muito rico, porque o tema do Grupo 3, 'Sistema de justiça criminal e compartilhamento de informação', é bastante amplo e necessita de muita discussão (...). A discussão de ontem foi muito profícua, o grupo é bastante atuante. Terminamos às 21 horas, mas a participação foi excelente. Todos os delegados conseguiram expor suas idéias e opiniões, e, a partir de 87 propostas discutidas, conseguimos chegar ao consenso de 16 itens, que constam neste documento que os senhores têm em mãos.<sup>45</sup>

... nosso grupo de discussão teve um trabalho muito grande, porque tivemos de condensar 134 itens em 20, o que causou discussões acaloradas entre os representantes das entidades envolvidas - defensores, bombeiros militares, policiais civis e militares, agentes de segurança pública e sociedade civil -, que compõem o nosso grupo de discussão. As discussões foram pautadas pelo respeito e pelo objetivo primordial de fazer prevalecer o interesse público.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Sr. Lizandro Nei Gualberto, coordenador do Grupo de Trabalho 3 – notas taquigráficas da reunião plenária final do seminário legislativo “Segurança para Todos”, em 23/08/2006.

<sup>46</sup> Delegado José Walter da Mota Matos, relator do Grupo de Trabalho 4 – notas taquigráficas da reunião plenária final do seminário legislativo “Segurança para Todos”, em 23/08/2006.

Neste ponto, cabe ressaltar que o regulamento do evento permitia que, além dos delegados eleitos nos encontros regionais, somente os participantes inscritos na modalidade institucional participassem dos grupos de trabalho e das sessões plenárias da etapa final com direito a voz e voto. Neste sentido, o regulamento do seminário “Segurança para Todos” parece ter se aproximado daquela corrente teórica que defende que os membros das instituições sociais são mais aptos do que cidadãos isolados para atuar como atores discursivos em um processo de deliberação pública (DRYZEK, 2004; MAIA, 2002). Sob tal aspecto, é possível inferir que os participantes dos grupos de trabalho, ainda que não possuíssem todas as competências informacionais necessárias à tarefa de sintetizar as discussões do evento em no máximo 80 propostas (20 por grupo), eram aqueles que estavam em melhores condições para o fazer, dadas as regras do evento. E foram as propostas surgidas desse trabalho de síntese que constituíram a base informativa para as atividades da plenária final, última etapa do seminário legislativo propriamente dito.<sup>47</sup>

### **5.5.3 Plenária Final**

A sessão plenária final de um seminário legislativo destina-se à discussão e aprovação do documento final do evento e à eleição de sua comissão de

---

<sup>47</sup> Conforme mencionado, o regulamento do seminário “Segurança para Todos” previa a apresentação de, no máximo, 20 propostas por cada grupo de trabalho (GT) da etapa final. Mas, na prática, somente os grupos de trabalho 1 e 4 atingiram esse limite; devido à aglutinação de sugestões semelhantes ou afins, o GT-2 formulou 14 propostas e o GT-3, 16, gerando um documento com 70 propostas para votação na plenária final do evento.

representação, a qual é a responsável pelo acompanhamento e avaliação, junto à Assembléia Legislativa e a outros órgãos do Estado, da implementação institucional das propostas finais aprovadas pelos participantes.

Nesta etapa, há um compartilhamento das informações contidas nas propostas elaboradas na etapa anterior, através da apresentação, ao conjunto dos participantes da plenária final, dos relatórios aprovados por cada grupo de trabalho. Após essa apresentação, as propostas são numeradas seqüencialmente e passam a compor uma minuta de documento final que será submetida a discussão, votação e aprovação. A plenária final é a instância máxima do seminário legislativo, sendo soberana para, através da deliberação, aprovar, reprová-lo, alterar, aglutinar ou suprimir propostas aprovadas pelos grupos de trabalho na etapa anterior.

Para agilizar o processo, as propostas consensuais são votadas em bloco e são aprovadas por maioria simples. O regulamento do evento permite aos votantes a apresentação oral de pedidos de destaques, os quais nada mais são do que a discussão e votação de uma determinada proposta em separado do bloco, com vistas à sua alteração. Os destaques também são aprovados se obtiverem a maioria simples dos votos. Vale ressaltar que as propostas contraditórias são automaticamente destacadas, independentemente de qualquer solicitação. O regulamento ainda prevê a possibilidade de apresentação de novas propostas durante a plenária final, desde que subscritas por, no mínimo, 25% dos votantes presentes e apresentadas dentro do horário estabelecido pelo coordenador dos trabalhos da sessão.

Há que se ressaltar ainda que o documento final do evento não deve constituir uma mera reprodução de algumas propostas formuladas nas etapas anteriores do seminário legislativo. Pelo que se expôs nos parágrafos anteriores, é

possível perceber que as informações que subsidiaram os trabalhos da plenária final foram basicamente aquelas constantes dos relatórios dos grupos de trabalho. Em seminários anteriores, todas as propostas formuladas pelos grupos que fossem aprovadas também pela plenária final eram incorporadas ao documento final, sem uma ordenação específica e constituindo, em última análise, uma fonte informativa com a síntese das preferências manifestadas durante o evento. O seminário legislativo “Segurança para Todos” inovou neste ponto ao estabelecer um mecanismo de priorização: uma vez apreciadas as propostas de cada grupo pela plenária final, o conjunto dos participantes aptos a deliberar (com direito a voto) deveria priorizar, dentre aquelas aprovadas, cinco propostas por grupo. Destarte, durante a deliberação a plenária final aprovou 71 propostas<sup>48</sup>; no entanto, os participantes enfrentaram o desafio de priorizar apenas 20 delas (cinco por grupo). A justificativa para a adoção de tal regra fica clara a partir da leitura do seguinte trecho das notas taquigráficas do evento:

Este momento final é fundamental, porque vamos escolher 20 propostas, resultado de uma discussão de muitas horas no interior e de seis encontros regionais. Este seminário finaliza todo o trabalho de instrução e estudo, que começou em março deste ano, culminando na data de hoje, 23 de agosto. Foi um grande esforço juntar tantas propostas, mas temos de tirar apenas 20. Isso é importante, porque já coordenamos vários seminários. Muitos seminários tiraram 270 propostas, 315 propostas, 180 propostas, mas perdemo-nos nessa quantidade de propostas, e, no fundo, perde-se também a prioridade. Esse é o esforço maior hoje. Sabemos que haverá muitas discussões e votações. Neste momento é preciso ter calma, defender bem sua proposta para que, na votação, encaminhe-se a melhor proposta.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Deve-se ressaltar que nenhuma das propostas formuladas pelos grupos de trabalho (GT) foi rejeitada pela plenária final: foram aprovadas as 20 propostas do GT-1; 14 do GT-2; 16 do GT-3 e 20 do GT-4. Além disso, foi aprovada ainda uma proposta nova, apresentada durante a própria plenária final pelo Conselho Comunitário de Segurança Pública de Belo Horizonte (regionais Pampulha e Venda Nova).

<sup>49</sup> Deputado Edson Rezende (PT), coordenador dos trabalhos da sessão plenária final – notas taquigráficas, reunião do dia 23/08/2006.

Apesar dessa justificativa, a exigência de priorização de propostas gerou desconforto e polêmica entre os participantes da plenária final, conforme ilustram as seguintes passagens dos debates:

Deputado, assim como acontece nos demais grupos, foi um grande sacrifício reduzimos os itens do Grupo 1 a um total de 20, porque todas são muito importantes. É muito difícil priorizar. (...) Sr. Presidente, só lamento ter trabalhado seis meses nesse processo, perdido noites de trabalho e gastado o meu tempo nessa discussão, acreditando no resultado final, e ver aqui esse tipo de situação no momento mais importante do seminário. Lamento profundamente apresentarem à sociedade mineira essas prioridades como sendo do povo mineiro, colocando isso dessa forma. Gostaria de deixar registrado esse protesto.<sup>50</sup>

Estamos, aqui, diante de um fórum qualificado, com pessoas extremamente técnicas e preparadas para tal. Considero inevitável chegarmos a cinco propostas, as mais votadas. Isso balizará a nossa capacidade de racionalização dos temas propostos para o seminário.<sup>51</sup>

Tivemos oportunidade de participar do grupo temático, em que pessoas capacitadas, que conhecem cada tema, discutiram propostas. E hoje jogamos por terra tudo aquilo que discutimos na segunda-feira.<sup>52</sup>

Apesar da polêmica, prevaleceu o regulamento. No QUADRO 9, a seguir, é apresentada uma síntese dos conteúdos das propostas priorizadas na plenária final. Devido à sua extensão, os textos completos dessas propostas estão reproduzidos no Anexo B, que contém a íntegra do documento final do seminário legislativo, incluindo as demais propostas aprovadas ao final do evento, mas não priorizadas.

---

<sup>50</sup> Promotor Márcio Rogério de Oliveira, coordenador do Grupo de Trabalho 1, em manifestação contrária à priorização de propostas - notas taquigráficas, reunião plenária final, em 23/08/2006.

<sup>51</sup> Sr. Gustavo Persichini de Souza, coordenador do Grupo de Trabalho 2, em manifestação favorável à priorização de propostas - notas taquigráficas, reunião plenária final, em 23/08/2006.

<sup>52</sup> Participante não identificado, criticando a forma de escolha das propostas priorizadas - notas taquigráficas, reunião plenária final, em 23/08/2006.

**QUADRO 9 - Seminário Legislativo “Segurança para Todos” – Síntese dos conteúdos das propostas priorizadas na plenária final**

<b>Grupo 1 – Ações preventivas e envolvimento da sociedade civil</b>
<p><b>Proposta 1</b> Proteção à criança e ao adolescente</p> <p><b>Proposta 2</b> Implantação de medidas para redução da violência nas escolas; inclusão de temas relativos à segurança nos currículos escolares; capacitação dos profissionais da área de educação e dos demais profissionais envolvidos</p> <p><b>Propostas 3 e 5</b> Estímulo aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – Conseps</p> <p><b>Proposta 4</b> Apoio e tratamento aos usuários de drogas</p>
<b>Grupo 2 – Financiamento do sistema de segurança pública</b>
<p><b>Proposta 1</b> Estabelecimento de percentual mínimo obrigatório de recursos para a área de segurança</p> <p><b>Proposta 2</b> Criação de núcleo centralizado de planejamento das ações de segurança na capital e de núcleos descentralizados no interior do Estado</p> <p><b>Propostas 3 e 5</b> Adequação / revisão / complementação de recursos orçamentários</p> <p><b>Proposta 4</b> Criação de fundo único para a segurança pública; participação da sociedade e do poder público municipal em projetos financiados pelo fundo</p>
<b>Grupo 3 – Sistema de justiça criminal e compartilhamento da informação</b>
<p><b>Proposta 1</b> Criação / integração / compartilhamento de bancos de dados e informações</p> <p><b>Proposta 2</b> Criação de vagas exclusivas para presos provisórios e presos ex-policiais; aumento de vagas para presos condenados; realização de inspeções pela Vigilância Sanitária em estabelecimentos prisionais</p> <p><b>Proposta 3</b> Diversificação das penas aplicadas</p> <p><b>Proposta 4</b> Desenvolvimento de ações para controle dos índices de reincidência e ressocialização</p> <p><b>Proposta 5</b> Implementação de assistência judiciária; criação de plantão para casos de flagrante e urgência</p>
<b>Grupo 4 – Administração de recursos humanos do sistema de justiça criminal</b>
<p><b>Propostas 1, 2, 3, 4 e 5</b> Adequação / melhorias em carreiras, salários, benefícios e prerrogativas de cargos policiais</p>

Fonte: elaborado pelo autor.



Sob o aspecto informacional a priorização de propostas constitui uma questão complexa. Isso porque, se os grupos de trabalho sentiram dificuldades para condensar, em no máximo 20 propostas por relatório, toda a informação reunida até aquele momento, é possível presumir que tal dificuldade foi substancialmente ampliada na plenária final, uma vez que os participantes deveriam priorizar propostas dentre um conjunto de preferências que já fora drasticamente reduzido durante a etapa anterior do evento.

Além disso, em razão da necessidade de atribuição de prioridades às suas propostas, os participantes se viram diante de um paradoxo pois, por um lado, havia um sério risco de que tal priorização levasse à perda de informações importantes reunidas durante todo o processo participativo. Por outro lado, a priorização de propostas poderia gerar um componente informacional importante, na medida em que as prioridades eleitas constituiriam uma fonte de informação que sinalizaria para os parlamentares e demais órgãos de governo quais seriam as preferências mais intensas da sociedade em relação aos temas da deliberação, criando assim melhores condições para que a ação estatal fosse desenvolvida em níveis mais próximos dos anseios dos cidadãos.

Ainda que não tenham, de antemão, percebido tal paradoxo, a ALMG e as entidades de apoio do seminário “Segurança para Todos” tomaram uma decisão fundamental ao incluir, no regulamento, um dispositivo que garantia que as propostas dos grupos de trabalho aprovadas mas não priorizadas pela plenária final constassem do documento final do evento, como anexos. Acredita-se que tal dispositivo tenha exercido um importante papel no sentido de propiciar um maior nível de preservação dos ganhos informacionais dos debates realizados.

É possível perceber claramente que, no decorrer das diversas etapas do seminário legislativo, houve dois movimentos distintos relacionados à informação. O primeiro caracterizou-se pela busca de informações e a ampliação do estoque informativo que subsidiaria a realização do evento. Este movimento de busca e acúmulo de informações caracterizou as etapas iniciais do seminário, especialmente o trabalho das Comissões Técnicas Interinstitucionais – que resultou num conjunto inicial de 103 propostas – e a etapa de interiorização, em que os debates realizados entre cidadãos e entidades de diversas regiões do Estado ampliaram substancialmente aquele conjunto inicial, gerando um documento com 377 propostas que deveriam ser analisadas durante a etapa final do evento. O processo de acúmulo de informações prosseguiu ainda durante a própria etapa final, através das palestras e apresentações feitas por especialistas e autoridades nas reuniões plenárias parciais.

O segundo movimento foi caracterizado pela necessidade de síntese de toda a informação reunida durante o seminário legislativo, refletida pela exigência de seleção de no máximo 80 propostas no âmbito dos grupos de trabalho e pela priorização de apenas 20 propostas no documento final do evento. Esses movimentos de ampliação e de síntese da informação reunida ocasionaram, além das mencionadas dificuldades enfrentadas pelos participantes, o risco de perda de informações importantes. Tornava-se necessário, pois, estabelecer um ponto de equilíbrio entre ampliação e síntese para propiciar a preservação da essência dos ganhos informacionais da deliberação. E tal ponto parece ter sido o dispositivo do regulamento que garantia que as propostas aprovadas mas não priorizadas pela plenária final constassem, como anexo, do documento final do evento.

Aprovado o documento final, restava ainda aos participantes a tarefa de escolher a comissão de representação do seminário legislativo, a qual ficaria incumbida do acompanhamento das ações de implementação das propostas aprovadas.

## 5.6 Implementação das propostas

O seminário legislativo propriamente dito, enquanto evento deliberativo, termina com a aprovação do documento final e a eleição de sua comissão de representação. No entanto, o momento subsequente constitui uma etapa tão importante quanto o próprio seminário em si, pois envolve a realização de ações efetivas em prol da implementação das preferências dos cidadãos manifestas durante o processo deliberativo e sintetizadas no documento final do evento. Afinal, não levar em conta os resultados do debate pode fazer com que a ALMG perca credibilidade, uma vez que os participantes poderão considerar que suas discussões foram inócuas. Além disso, conforme destacado por um dos idealizadores do seminário analisado neste trabalho, “a celeridade [na implementação das propostas] é essencial para que a discussão não caia no vazio”.<sup>53</sup>

Conforme previsto na norma da ALMG que dispõe sobre a organização e a realização de seminários legislativos<sup>54</sup>, uma vez aprovado pela plenária final, o

---

<sup>53</sup> Deputado Edson Rezende (PT) – matéria publicada no *site* da ALMG em 30/08/2006. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not\\_601344.asp](http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_601344.asp)

<sup>54</sup> Deliberação nº 720, de 1991, cujo texto pode ser consultado no *site* [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br).

documento final do evento deveria ser recebido pela Mesa da Assembléia, por intermédio de seu Presidente, e posteriormente encaminhado à comissão permanente da Casa detentora da competência para apreciar a matéria<sup>55</sup>. No caso do seminário analisado, o documento final foi distribuído à Comissão de Segurança Pública, órgão ao qual competiria analisar as propostas aprovadas para dar, àquelas sujeitas à elaboração legislativa, a adequada tramitação. A mesma norma também prevê que a Mesa da Assembléia deveria encaminhar às diversas esferas do Governo informações acerca das expectativas e demandas atinentes ao seu nível de atuação e manifestas pelos participantes no relatório final do evento.

Por seu turno, conforme previsto no regulamento específico do seminário legislativo “Segurança para Todos”, a comissão de representação eleita na plenária final seria composta pelos próprios participantes e teria como principal missão acompanhar os desdobramentos do evento e o encaminhamento das propostas aprovadas, fiscalizando e cobrando a sua implementação junto à Assembléia e outros órgãos do Estado.

Diante do que se expôs até aqui, é possível concluir que, idealmente e em linhas gerais, eventos deliberativos devem privilegiar pelo menos dois momentos importantes no que diz respeito à obtenção e ao fornecimento mútuos de informações entre o Poder Público e a sociedade. O primeiro momento seria constituído pelo evento em si, considerado como um todo, em que o intercâmbio de informações entre os diversos atores discursivos que tomam parte da deliberação

---

<sup>55</sup> As matérias de competência de cada comissão permanente da ALMG estão descritas no Artigo 102 do Regimento Interno da instituição.

termina por gerar um repositório informacional que reflete e sintetiza o conjunto das preferências mais intensamente manifestadas durante o processo deliberativo.

O segundo momento importante começaria logo após o encerramento do evento propriamente dito e seria caracterizado pelo comprometimento do Poder Público – no caso estudado representado pela ALMG – com a preservação dos ganhos informacionais do debate e, especialmente, com a disseminação de informações que propiciassem o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas na fase deliberativa. Tratar-se-ia de uma espécie de *accountability* dos resultados da deliberação.

Numa organização como a Assembléia, em que a informação é, ao mesmo tempo, o principal insumo para o desenvolvimento de suas atividades e o principal produto decorrente de suas ações institucionais, essas questões assumem uma dimensão ainda maior. Assim, apesar de alguns aspectos apontados nas seções precedentes deste trabalho, é possível afirmar que, no caso estudado, o primeiro momento aconteceu de forma a estimular a circulação e a geração de informações entre os Públicos Participativos e os representantes estatais que se dispuseram a enfrentar um processo deliberativo complexo. Tanto que a Assembléia de Minas conseguiu reunir, através da realização do seminário “Segurança para Todos”, uma série de informações preciosas – consolidadas no documento final do evento – para aplicar tanto em iniciativas legislativas próprias, quanto para subsidiar a ação de outros órgãos governamentais.

Entretanto, o mesmo não pode ser dito em relação ao segundo momento. Isso porque a pesquisa realizada demonstrou que, após o encerramento do seminário legislativo, não houve – pelo menos por enquanto – um esforço institucional da ALMG no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre

os resultados práticos do evento e nem sobre eventuais ações desenvolvidas para tentar garantir a implementação das propostas oriundas do processo deliberativo. Tais informações, quando existem, estão dispersas em fontes informativas distintas, o que dificulta a sua localização pelo cidadão interessado no assunto.

No *site* da ALMG na Internet existe uma página com informações relativas ao seminário legislativo “Segurança para Todos”. No entanto, a mesma não contempla a divulgação de informações sobre os resultados práticos do evento, restringindo-se a registrar as informações produzidas à época de sua realização. Além disso, encontrar tal página requer um certo esforço imaginativo inicial de quem não conhece a estrutura do *site* do Parlamento mineiro. Isso porque a página fica praticamente oculta; para acessá-la é preciso escolher, no menu inicial do *site*, a opção “Comunicação”; em seguida, a opção “Eventos” e, depois, a opção “Realizados”. Como resultado, é exibida uma lista, em ordenação cronológica decrescente, contendo *links* para eventos realizados durante os meses de cada ano. Ou seja, caso o cidadão interessado não saiba quando o evento foi realizado, terá que procurar nessa lista até encontrar, no ano de 2006, a opção “Junho, Julho e Agosto – Seminário Legislativo Segurança para Todos”.<sup>56</sup>

No âmbito desta pesquisa procurou-se obter, através de outras fontes da ALMG, informações que, de algum modo, apontassem para eventuais desdobramentos do seminário analisado. Dentre as poucas informações obtidas encontrou-se, por exemplo, uma matéria veiculada num informativo de divulgação

---

<sup>56</sup> À época da finalização desta pesquisa (maio/2007), a página do seminário “Segurança para Todos” podia ser acessada através do seguinte endereço: <http://www.almg.gov.br/eventos/seminarioseguranca/apresentacao.asp>

política<sup>57</sup> de um dos deputados coordenadores do evento, a qual mencionava que a comissão de representação do seminário legislativo havia enriquecido o documento final com a apresentação de “sugestões concretas para aplicação do que foi votado na plenária final” (SEMINÁRIO, 2006, p.3). No entanto, esse documento final “enriquecido” não foi tornado público pela Assembléia; tampouco, nenhuma menção ao mesmo foi feita em qualquer área do *site* do Legislativo, que é um dos principais instrumentos utilizados para a divulgação institucional do Poder.

Em outra tentativa, procurou-se obter informações sobre a existência de eventuais projetos de leis elaborados a partir das sugestões reunidas no evento. Afinal, o principal objetivo de um seminário legislativo é exatamente colher propostas da sociedade para subsidiar as ações legislativas. Através da Internet é possível acessar a base de dados relativa à tramitação de proposições na ALMG<sup>58</sup>. A busca nessa base por palavras-chaves alusivas ao nome do seminário analisado não recupera qualquer documento. No entanto, analisando-se detalhadamente todos os projetos apresentados após a realização do seminário, encontra-se uma Proposta de Emenda à Constituição mineira (PEC nº 104/2006) surgida a partir de uma proposta aprovada na plenária final do evento<sup>59</sup>. De autoria dos mesmos deputados que apresentaram o requerimento para a realização do seminário legislativo e coordenaram suas atividades, tal proposição contém uma justificativa que relaciona

---

<sup>57</sup> Os informativos de divulgação do trabalho político dos deputados possuem natureza eventual e são elaborados e publicados pelos respectivos gabinetes parlamentares, não constituindo material institucional da ALMG.

<sup>58</sup> A base de dados que contém as informações relativas à tramitação de projetos na ALMG pode ser acessada em: [http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=atividade\\_parlamentar&diretorio=mate&arquivo=projetos](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=atividade_parlamentar&diretorio=mate&arquivo=projetos)

<sup>59</sup> Essa proposição foi apresentada com base na 3ª proposta do GT-4 priorizada pela plenária final do seminário “Segurança para Todos”. Seu objetivo é alterar a Constituição Estadual para assegurar aos delegados de polícia as garantias funcionais inerentes aos defensores públicos e aos procuradores do Estado.

seu conteúdo a uma das sugestões aprovadas pelos participantes. Nenhuma outra menção à apresentação dessa proposição legislativa foi encontrada em outras áreas do *site* da ALMG – nem mesmo na citada página específica do seminário – e nem em outros meios de comunicação institucional da Casa. Também não foram encontradas outras proposições legislativas oriundas do processo deliberativo ora analisado<sup>60</sup>.

Procurou-se ainda obter informações quanto ao trabalho eventualmente desenvolvido pela comissão de representação do seminário “Segurança para Todos”. Foi possível encontrar somente três notícias, todas produzidas pela própria ALMG<sup>61</sup>. Uma delas relatava a ocorrência da primeira reunião realizada na semana seguinte ao encerramento do seminário, na qual a comissão de representação decidiu que faria reuniões periódicas e que promoveria um evento para a entrega do documento final a autoridades. Porém, passados mais de nove meses, não foram encontradas novas informações oficiais sobre a realização de outras reuniões e nem sobre a efetiva entrega do documento final a autoridades de outros órgãos externos à ALMG<sup>62</sup>. As outras duas notícias relatavam a entrega “oficial” do documento final

---

<sup>60</sup> Deve-se ressaltar que a PEC 104/2006 foi apresentada à ALMG em 14/12/2006, 113 dias após o encerramento do seminário legislativo e uma semana antes do início do recesso parlamentar. Como não houve tempo hábil para sua tramitação, a proposta foi arquivada ao final da Legislatura, em 31/01/2007, pois assim determina o Regimento Interno do Parlamento mineiro. Posteriormente, em abril do mesmo ano, a proposição foi reapresentada com um novo número (PEC 14/2007) e, até a conclusão desta pesquisa, ainda aguardava parecer em uma comissão da Casa.

<sup>61</sup> As notícias encontradas podem ser consultadas nos seguintes endereços:

[http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not\\_601344.asp](http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_601344.asp)

[http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not\\_606919.asp](http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_606919.asp)

[http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not\\_613967.asp](http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_613967.asp)

<sup>62</sup> Em março de 2007 a ALMG divulgou que parlamentares da sua Comissão de Segurança Pública entregaram ao Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP), um documento com sugestões para alteração da legislação penal brasileira. Uma notícia divulgada pela imprensa dá conta de que essas sugestões foram retiradas dos encontros do seminário “Segurança para Todos” (Cf. AUGUSTO, 2007). No entanto, as notícias oficiais divulgadas pela própria Assembléia não fazem qualquer menção ao evento.



“enriquecido” pela comissão de representação a órgãos internos da Assembléia Legislativa (especificamente, aos deputados da Comissão de Segurança Pública e à Presidência da Casa), ações que, apesar de seu eventual valor político, podem ser consideradas como meramente protocolares, uma vez que o documento final, em sua essência, foi produzido no âmbito do próprio Parlamento, sendo portanto conhecido pela instituição desde o encerramento da plenária final. Além dessas notícias, nenhuma outra informação oficial foi divulgada pela ALMG sobre as atividades desenvolvidas ou as ações planejadas pela comissão de representação do seminário legislativo.

Diante do exposto, o que se pretende ressaltar é que, após a realização do seminário “Segurança para Todos”, foram criadas zonas de opacidade - na exata acepção proposta por Jardim (1999) - caracterizadas pela escassez, insuficiência ou ausência de informações oficiais, objetivas e facilmente acessíveis, que permitam à sociedade o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas na fase deliberativa. Acredita-se que a ALMG, como responsável pela realização do evento, deveria também assumir a responsabilidade institucional da elaboração e divulgação de informações que promovessem essa “prestação de contas” perante os participantes do seminário em particular e a sociedade mineira em geral.

É interessante observar que, já durante o evento, parecia haver, por um lado, um certo receio de alguns participantes em relação à dificuldade de acompanhamento dos resultados práticos da deliberação e, por outro lado, um certo consenso entre os coordenadores do seminário acerca da importância da informação para a transparência das futuras ações, conforme ilustram as seguintes passagens dos debates realizados:

(...) A moda agora é atizar o cidadão para participar, para que grite pelos seus direitos. Nós gritamos e nos mobilizamos. Todavia, quando chegamos aqui, perguntamos se haverá continuidade. Levantam-se dados, mas a verdade nua e crua é que nada acontece.<sup>63</sup>

(...) Posso lhe dizer que a realização deste evento é fruto de muito esforço de um grupo pequeno de parlamentares, que se dedica exaustivamente a democratizar cada vez mais a participação e as informações.<sup>64</sup>

A resposta acima, dada ao questionamento de uma cidadã que participava do seminário, apesar de atribuir importância à “democratização da informação”, ao mesmo tempo deixa transparecer o que talvez seja um dos motivos que contribuem para a escassez de informações institucionais acerca dos desdobramentos do evento: o comprometimento de apenas “um grupo pequeno de parlamentares” com o processo deliberativo. É praxe no Legislativo mineiro que, em eventos dessa natureza, nos intervalos entre as apresentações, palestras e debates, sejam anunciados, pelo coordenador dos trabalhos, os nomes dos deputados que comparecem à reunião, mesmo que somente por alguns instantes. Com efeito, a pesquisa realizada demonstrou uma baixa participação dos deputados na etapa final do seminário, em Belo Horizonte, pois, de acordo com os registros constantes nas respectivas notas taquigráficas, ao fim dos três dias do evento apenas dez parlamentares (dentre os 77 que compõem a ALMG) tiveram seus nomes anunciados por comparecimento às atividades.

Ao menos do ponto de vista das questões informacionais analisadas neste trabalho, a ausência da grande maioria dos deputados durante a deliberação suscita

---

<sup>63</sup> Sr<sup>a</sup>. Laura Fernanda de Souza, cidadã do município de Montes Claros – notas taquigráficas, reunião do dia 22/08/2006.

<sup>64</sup> Deputado Sargento Rodrigues (PDT), um dos coordenadores do seminário, em resposta à Sr<sup>a</sup>. Laura Fernanda de Souza - notas taquigráficas, reunião do dia 22/08/2006.

um questionamento importante: a ALMG estaria absorvendo e utilizando eficazmente toda a informação reunida junto à sociedade em decorrência de processos de participação política? Ou essas informações, em grande parte, se exaurem nos próprios eventos? Não foi possível encontrar uma resposta definitiva para essas questões no escopo deste trabalho em virtude da mencionada escassez de informações sobre os resultados práticos do seminário analisado<sup>65</sup>. Há que se ressaltar, no entanto, que o fluxo comunicativo estabelecido entre instituições do Estado e da sociedade durante as etapas do evento gerou, além do documento final que contém as propostas aprovadas na plenária final, um grande volume de conteúdos informacionais de interesse público. Esses conteúdos representam o resultado do esforço empreendido para a reunião de informações que, antes da deliberação, se encontravam dispersas. Dentre esse material incluem-se os vídeos, gráficos e mapas exibidos nas reuniões plenárias, os arquivos (*slides*) das apresentações efetuadas por autoridades e especialistas, as sugestões apresentadas pelos participantes mas não aprovadas, as notas taquigráficas das reuniões e dos debates, as peças de divulgação do seminário e as gravações do evento realizadas pela TV Assembléia.

Essas informações, ainda que não sejam imediatamente utilizadas pelos deputados como subsídio para a atuação parlamentar, possuem potencial para contribuir para a continuidade do debate sobre a questão da segurança em novos fóruns deliberativos, tanto em outros espaços públicos quanto na própria ALMG.

---

<sup>65</sup> No entanto, obteve-se junto à ALMG uma relação, não divulgada oficialmente, de leis que foram criadas a partir das propostas aprovadas em seminários legislativos anteriores, o que indica a utilização, ainda que parcial, da informação reunida ou produzida nesses eventos. Tal relação pode ser consultada no Anexo C deste trabalho.

Devido a essa potencialidade, acredita-se que seria de extrema importância prover o adequado tratamento informacional a esses conteúdos, de modo a facilitar a sua localização e recuperação por qualquer interessado. No âmbito desta pesquisa verificou-se, no entanto, que essas fontes de informação não são inteiramente colocadas à disposição da sociedade ou não estão facilmente acessíveis a esta. Não há nem mesmo um repositório único - ou repositórios integrados - para seu armazenamento. Tais fatos, aliados à mencionada dificuldade de acompanhamento dos resultados da deliberação, tendem a provocar, por um lado, uma nova dispersão da informação reunida e, por outro, a não preservação dos ganhos informacionais do processo participativo, prejudicando a continuidade do debate democrático na esfera pública.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada nesta dissertação procurou obter elementos que comprovassem ou rejeitassem a hipótese central da pesquisa, qual seja, a de que a implementação, pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, de mecanismos de incentivo à participação política estimularia a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que poderia reduzir o grau de assimetria informacional e ampliar o nível de *accountability* da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes possuíssem competência informacional para lidar com temas públicos complexos.

O estudo do caso escolhido revelou que o seminário legislativo “Segurança para Todos - Propostas para uma sociedade mais segura” pode ser considerado como um fórum de participação e deliberação política que propiciou a troca de conteúdos dotados de significados ou, em outras palavras, um espaço onde se estabeleceu um fluxo informacional de duplo sentido entre o Legislativo estadual e o conjunto de participantes do debate (para facilitar a compreensão da argumentação que se segue, esse fluxo será designado pela letra A).

Na primeira direção do fluxo A, a implementação, pela ALMG, de um mecanismo de incentivo à participação política constituiu uma oportunidade privilegiada para a reunião, por parte do Poder Legislativo, de informações sobre os anseios dos cidadãos em relação à questão da segurança pública que se encontravam dispersas pela sociedade. Isso porque o evento permitiu que os cidadãos e entidades que se dispuseram a participar expressassem suas preferências sobre um tema crucial de política pública. Essas preferências traduzem

os desejos e expectativas dos diversos segmentos sociais participantes em relação aos resultados das ações dos poderes estatais, constituindo por isso valiosa fonte informativa de subsídio à atuação dos membros do Legislativo e dos agentes dos demais poderes.

Na segunda direção do fluxo A, a aproximação entre a ALMG e a sociedade, proporcionada pela institucionalização de um canal de participação direta da população na arena parlamentar, constituiu uma oportunidade para que o Poder Público fornecesse aos participantes informações relevantes acerca dos temas em debate. Com efeito, o seminário legislativo “Segurança para Todos” foi uma ocasião privilegiada também porque os cidadãos e entidades que dele participaram receberam, da ALMG e de outros órgãos públicos, informações sobre os resultados (e, em alguns momentos, sobre as deficiências) da ação estatal na área da segurança pública, aumentando os níveis de *accountability* em relação aos temas que foram objeto de deliberação.

O estudo revelou ainda a ocorrência de um segundo fluxo informacional (ora designado pela letra B), pois o seminário legislativo propiciou oportunidades de troca de informações entre os próprios segmentos sociais participantes, através da discussão e da interação face a face ocorridas nas diversas etapas do evento. Entretanto, é importante distinguir o fluxo A do fluxo B. O primeiro é bidirecional, tendo a Assembléia como instituição em um pólo e o conjunto de participantes em outro. Já o fluxo B é multidirecional, onde cada participante potencialmente constitui um ponto de conexão de uma rede de informações. Os resultados das interações ocorridas no interior dessa rede interferiram diretamente na natureza das informações fornecidas pelo conjunto de participantes à ALMG, no âmbito do fluxo A.

Pode-se afirmar que, devido à quantidade e à qualidade das informações recebidas e fornecidas pelos participantes no âmbito dos dois fluxos, o evento analisado contribuiu para a redução da assimetria informacional que desfavorecia os cidadãos em sua relação com as instituições estatais e também em relação a seus próprios pares. O conjunto de participantes do seminário legislativo demonstrou ainda competência informacional para a obtenção de informações que permitissem a formulação de opiniões bem fundamentadas sobre um tema público complexo. Além da motivação para a busca de informações, tal competência foi demonstrada também pela capacidade de raciocínio conjunto, ou seja, a disponibilidade para decifrar, compreender, assimilar e sintetizar a carga informativa resultante da competição de discursos na deliberação, de forma a modificar ou complementar a base informativa inicial. O documento final do evento é o principal produto desse esforço.

Diante disso, é possível afirmar que, no que se refere à geração de fluxos informacionais e à conseqüente circulação de informações, a hipótese foi confirmada. O seminário “Segurança para Todos” propiciou a ampliação da quantidade e da qualidade da informação que a ALMG possuía sobre as preferências e demandas dos participantes da deliberação. É possível afirmar também que, em linhas gerais, o evento propiciou avanços no que se refere à redução da assimetria informacional e ao aumento dos níveis de *accountability* do processo democrático, ainda que a “prestação de contas” efetuada pelos representantes de órgãos estatais durante as etapas do seminário tenha apresentado uma tendência à superficialidade.

Entretanto, dois aspectos negativos observados merecem ser ressaltados, pois certamente exercem algum impacto inesperado sobre os ritmos de construção

da cidadania e de fortalecimento da democracia em Minas Gerais: a) a escassez de informações acerca dos resultados práticos da deliberação; e b) a dispersão dos conteúdos gerados durante o próprio seminário legislativo. No primeiro caso, ainda que seja prematuro – em se tratando de política – exigir resultados concretos do evento, a ausência ou dificuldade de obtenção de informações acerca de seus desdobramentos pode comprometer a transparência das ações do Estado perante os cidadãos e fazer com estes pensem que tenha sido vão todo o seu esforço de participação. No segundo caso, a dispersão da informação reunida pode gerar um subaproveitamento dos ganhos da deliberação e interromper o adequado suprimento de informações para estimular e subsidiar a continuidade do debate em novos fóruns deliberativos.

Ainda assim, do ponto de vista informacional talvez o grande mérito dos seminários legislativos realizados pela Assembléia de Minas resida em seu potencial para promover a diversificação da informação que chega aos cidadãos participantes, auxiliando-os na formulação de uma compreensão mais adequada dos temas públicos e de seu papel no processo democrático. Afinal, em processos deliberativos complexos quase sempre estão em jogo opiniões e interesses distintos e, por vezes, conflitantes. Neste sentido, fóruns participativos constituem uma alternativa razoável para a reunião e o confronto de informações que, em última instância, espelham as visões de mundo de cada um dos lados do debate.

Contudo, uma análise mais aprofundada de algumas questões importantes, que não puderam ser respondidas – ou foram respondidas apenas parcialmente – nos limites deste trabalho, pode contribuir para o avanço da reflexão teórica sobre a relação entre informação e participação democrática na Assembléia mineira. São



elas: a) a busca pelos reais motivos da não existência de uma política institucional de divulgação de informações sobre os desdobramentos do processo deliberativo; b) a investigação sobre o grau de absorção e de efetiva utilização, tanto pela ALMG quanto pelos participantes, das informações reunidas e compartilhadas no processo de interlocução entre Legislativo e sociedade; e c) a verificação da relação entre o conteúdo dos debates e o conteúdo das eventuais normas jurídicas ou políticas públicas decorrentes da deliberação. Portanto, fica aqui a sugestão para que essas questões sejam contempladas como objeto de futuras pesquisas.

Finalizando esta dissertação, há que se ressaltar que eventos deliberativos abertos à participação da sociedade ainda são raros no cenário das casas legislativas brasileiras. Exatamente porque a democracia se fundamenta na soberania dos cidadãos, é preciso que se criem mais canais para que estes forneçam ao Parlamento informações sobre suas expectativas e preferências para que os representantes ajam no sentido de atender aos melhores interesses da sociedade em geral e não apenas aos de uma minoria. Além de receber informações dos cidadãos, o Legislativo também pode aproveitar esses canais para fornecer informações sobre suas ações à sociedade, reduzindo a assimetria informacional e ampliando os níveis de *accountability* da ordem democrática. Em outras palavras, o desenvolvimento de ações institucionais de interlocução entre a casa legislativa e grupos organizados de cidadãos pode contribuir para o fortalecimento, através da difusão de informações, dos mecanismos de controle social sobre o Poder Público e para o aprimoramento da cultura política da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.36, n.5, p. 723-745, set./out. 2002.

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

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; NUNES, Felipe. Participação política na região metropolitana de Belo Horizonte. [Belo Horizonte], [s.d.]. Não publicado.

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

AUGUSTO, Leonardo. Propostas para a segurança: deputados mineiros entregam ao presidente da Câmara dos Deputados sugestões para alterar a legislação criminal, incluindo classificar a morte de agentes públicos como crime hediondo. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 10 mar. 2007, Política, p. 5.

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

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p. 703-728, 2004.

BETANCOURT, Valeria. *A Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: processo e temas debatidos*. In: LIMA, Paulo H.; SELAIMEN, Graciela (orgs.). *Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: um tema de tod@s*. Rio de Janeiro: Ritz, 2004.

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

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 720 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994*. Brasília: Senado Federal, 2006. 448 p.

BREEN, Marcus. Informação não é conhecimento: teorizando a economia política da virtualidade. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v.6, n.2, p. 157-171, jul./dez. 2001.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Ana Maria P. Retomando possibilidades conceituais: uma contribuição à sistematização do campo da informação social. *R. Esc. Bibliotecon. UFMG*, Belo Horizonte, v.23, n.2, p. 107-114, jul./dez. 1994.

CARVALHO, Isabel Cristina L.; KANISKI, Ana Lúcia. A sociedade do conhecimento e o acesso à informação: para que e para quem? *Ciência da Informação*, Brasília, v.29, n.3, p. 33-39, set./dez. 2000.

COSTA, Cláudia Sampaio. Construção coletiva: interiorização faz parte do esforço de interlocução com a sociedade e de fortalecimento da democracia. *Revista do Legislativo*, n.39, p. 58-65, jan./dez. 2005.

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

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2001. 232 p.

\_\_\_\_\_. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. 151 p.

DEMO, Pedro. Ambivalências da sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v.29, n.2, p.37-42, maio/ago. 2000.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. 315 p.

FERNANDES, Geni Chaves. O objeto de estudo da Ciência da Informação. *Informare: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 25-30, jan./jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Algo de ficção e realidade sobre a informação na Sociedade da Informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v.8, n. especial, p. 94-111, jul./dez. 2003.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FLEURY, Sabino José Fortes. *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas: aspectos de um dilema institucional*. 2004. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 7. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. 242 p.

GALVÃO, Maria Cristiane B.; BORGES, Paulo César R. Ciência da informação: ciência recursiva no contexto da sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v.29, n.3, p. 40-49, set./dez. 2000.

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

GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000. 209 p.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 105-121, jan./jun. 1995.

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

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

LIMA, Paulo H.; SELAIMEN, Graciela (orgs.). *Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: um tema de tod@s*. Rio de Janeiro: Ritz, 2004.

MAIA, Rousiley. *Democracia Deliberativa: dimensões conceituais*. 2006. 27 p. Não publicado.

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

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 134, p. 219-229, abr./jun. 1997.

MARTINS JR., José Paulo; DANTAS, Humberto. O Índice de Participação e a importância da educação. *Opinião Pública*, Campinas, v.10, n.2, p. 268-287, out. 2004.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. *Opinião pública sobre a imagem da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: ALMG, 1990. 34 f.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Assembléia Legislativa*: Resolução n.º 5.176, de 1997, alterada pelas Resoluções n.º 5.183, de 1998; n.º 5.197, de 2000; n.º 5.204, de 2002; n.º 5.207, de 2002; n.º 5.212, de 2003; n.º 5.222, de 2004; n.º 5.229, de 2005; e com as Decisões Normativas da Presidência n.ºs 1 a 15. 7. ed. Belo Horizonte: ALMG, 2006a. 325 p.

\_\_\_\_\_. *Relatório do grupo de trabalho encarregado de desenvolver ações para aperfeiçoamento dos bancos de dados “Cadastro de Instituições” e “Eventos Institucionais”*. Belo Horizonte: ALMG, 2006b.

MIRANDA, Silvana Vieira. Identificando competências informacionais. *Ciência da Informação*, Brasília, v.33, n.2, p.112-122, maio/ago. 2004.

MORELO, Jaqueline. *Audiências Públicas Regionais*: institucionalizando a participação no processo orçamentário de Minas Gerais. 1999. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

MORIN, Edgar. Da necessidade de um pensamento complexo. In: MARTINS, F. M.; SILVA, J. M. (orgs.). *Para navegar no século XXI*: tecnologias do imaginário e cibercultura. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs, 1999. p. 19-35.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, p. 27-54, 1998.

PORTO, Mauro P. Muito além da informação: mídia, cidadania e o dilema democrático. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.12, n.4, p. 17-25, 1998.

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

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

ROCHA, Marisa P. Campos. A questão da cidadania na sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v.29, n.1, p. 40-45, jan./abr. 2000.

SÁNCHEZ GAMBOA, S. Revolução informacional: pontos de vista para o debate sobre a sociedade da informação. *Transinformação*, Campinas, v.9, n.1, p. 32-42, jan./abr. 1997.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O futuro da democracia*. 2006. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em 18 set. 2006.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da informação: origem, evolução e relações. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 41-62, jan./jun. 1996.

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

SEMINÁRIO “SEGURANÇA PARA TODOS” RESULTA EM PROPOSTAS PARA SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS. *Informativo Filhos de Minas*: Deputado Estadual Sargento Rodrigues. Ed. esp., p. 3, dez. 2006.

SHERA, Jesse. Epistemologia social, semântica geral e biblioteconomia. *Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 9-12, 1977.

TARGINO, Maria das Graças. Biblioteconomia, informação e cidadania. *R. Esc. Bibliotecon. UFMG*, Belo Horizonte, v.20, n.2, p. 149-160, jul./dez. 1991.

VITA, Álvaro de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 107-130.

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

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

WEBSTER, Frank. *Theories of the information society*. London; New York: Routledge, 1995. 257 p.

## **ANEXO A – RELATÓRIO DE PROPOSTAS DAS COMISSÕES TÉCNICAS INTERINSTITUCIONAIS**

### **CTI-1 – AÇÕES PREVENTIVAS E ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL**

(medidas socioeducativas, atendimento ao adolescente infrator; assistência jurídica e permanente em todas as comarcas; Consep; regulação urbana; código de postura, etc)

#### **ENTIDADES PARTICIPANTES**

Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL/BH  
 Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Crisp – da UFMG  
 Conselho Estadual Antidrogas  
 Conselho de Segurança Pública – Consep 20/BH  
 Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais – Faemg  
 Juizado Especial de Criminalidade  
 Ministério Público Estadual (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude, Promotoria de Combate ao Crime Organizado)  
 Polícia Militar de Minas Gerais  
 Polícia Rodoviária Federal  
 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – Sedese  
 Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds – Superintendência de Prevenção à Criminalidade  
 Secretaria de Estado de Educação

#### **COORDENAÇÃO**

**Márcio Rogério de Oliveira** – Promotor de Justiça do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude

**Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo** – Promotora de Justiça do Centro de Apoio Operacional de Combate ao Crime Organizado Virgínia Gontijo

#### **PROPOSTAS**

1. Aperfeiçoamento das relações entre escola, polícia e comunidade, com o estabelecimento, pelos órgãos encarregados das políticas de educação e segurança, de parâmetros e consensos capazes de produzir uma interação mais positiva para a redução na violência nas escolas, sem gerar discriminação e quebra da confiança na relação entre os jovens e as escolas.
2. Estabelecimento e priorização, pelos órgãos de educação, de procedimentos de combate permanente à evasão escolar, com envolvimento das escolas, comunidades, Conselhos Tutelares, Ministério Público e outros setores da sociedade, elegendo novos paradigmas para a postura das escolas diante dos alunos e respectivas famílias, que compreendam a utilização de recursos humanos especializados nas áreas de atendimento psicossocial, a promoção de atividades que permitam maior participação das comunidades na vida escolar e uma melhor utilização dos espaços das escolas pelas respectivas comunidades, em atividades culturais, esportivas, psicossociais, etc.
3. Incentivo aos municípios para criarem e manterem as guardas municipais desarmadas, que devem ter a função de preservar as relações da comunidade e zelar pelo respeito às posturas municipais, atuando com ênfase na mediação, e não como força policial paralela, para a proteção patrimonial.
4. Estímulo a programas, como o Proerd, de educação e prevenção contra o uso de substâncias entorpecentes, e ampliação de tais programas para todas as escolas públicas e privadas de

ensino fundamental e médio, com abertura à participação de outras organizações da sociedade civil, além da Polícia Militar.

5. Investimento, pelos municípios, na estruturação dos Conselhos Tutelares, garantindo a capacitação permanente de seus membros, e revisão da legislação referente a esses órgãos, que são espaços importantes para o recebimento de denúncias e para a participação da comunidade no atendimento aos casos de violência e maus-tratos contra crianças e adolescentes.
6. Destinação de mais recursos, pelo poder público federal, estadual e municipal, para a criação de espaços e equipamentos de cultura, esporte e lazer nas escolas e nas comunidades, e apoio a iniciativas comunitárias na linha dos projetos *Axé* (Salvador) e *Afro Reggae* (Rio de Janeiro), criando alternativas de exercício de cidadania para a juventude.
7. Manutenção e aperfeiçoamento do *Programa Fica-Vivo* e ampliação, para outras localidades da Capital e algumas cidades do interior, desse e dos demais programas em andamento no âmbito da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais.
8. Mobilização e empreendimento de esforços, pelo poder público e pela sociedade (Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e entidades representativas do setor produtivo), para que o setor empresarial cumpra integralmente a Nova Lei de Aprendizagem, como ferramenta de profissionalização e inclusão de adolescentes e jovens no mercado de trabalho.
9. Priorização, como linha de ação das políticas oficiais de saúde em todos os níveis, da criação e manutenção de programas eficientes de apoio e tratamento aos usuários de drogas e suas famílias.
10. Reavaliação, pelos órgãos encarregados da gestão do sistema prisional e socioeducativo, de seus métodos pedagógicos e estabelecimento de metodologias de ressocialização que realmente promovam a escolarização, profissionalização e condições de reinserção social às pessoas submetidas às penas privativas de liberdade e medidas socioeducativas, possibilitando um maior envolvimento dos órgãos de educação e desenvolvimento social, bem como da sociedade, na construção e implementação dos planos de atendimento à população prisional.
11. Avaliação urgente, pelo Estado, da suficiência da assistência jurídica gratuita devida à comunidade carcerária, definindo como responsáveis pela prestação desse serviço os profissionais de carreira da Defensoria Pública.
12. Estabelecimento de uma doutrina de respeito integral aos direitos da pessoa submetida a pena privativa de liberdade, com políticas eficientes de formação e capacitação dos recursos humanos envolvidos no atendimento (profissionais do sistema prisional), com diretrizes bem definidas e mecanismos de avaliação permanente.
13. Garantia, pelo Estado, de assistência de qualidade aos egressos do sistema prisional, associada a um trabalho de preparação prévia para o retorno à sociedade e à busca de maior envolvimento da sociedade para a inclusão produtiva dos egressos.
14. Viabilização urgente, pelo Estado, de programas de penas alternativas, de penas restritivas de direitos e de acompanhamento da suspensão condicional da pena e do livramento condicional, implantando-os em todas as comarcas, com envolvimento dos municípios e da sociedade civil.
15. Reavaliação, pelo Poder Judiciário, da linha de aplicação da Lei 9.099/95, priorizando as penas restritivas de direito em vez de prestações alternativas, como o pagamento de cestas básicas, privilegiando ainda a metodologia da justiça restaurativa nos casos em que for



pertinente (violência intrafamiliar, drogadição, etc.).

16. Viabilização urgente, pelos órgãos encarregados das políticas de educação, saúde, segurança e atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, da implantação de um sistema estadual e de sistemas municipais de notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, em todas as suas formas.
17. Priorização, pelo Estado e pelos municípios, da criação dos serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, preconizados pelo art. 87, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.
18. Estímulo aos municípios para que lancem iniciativas de diagnóstico dos fatores de violência e de identificação dos locais de risco, definindo medidas limitadoras dos fatores de violência nesses locais, associadas a medidas efetivas de fiscalização e à implantação de sistemas de vigilância e monitoramento por câmeras.
19. Estímulo à valorização dos Conseps e à sua disseminação, em todos os municípios, como estratégia eficiente de envolvimento da sociedade e das administrações municipais nas questões de segurança pública.
20. Estímulo e apoio aos municípios para que possam formular, com ampla participação da sociedade, seus planos de prevenção social ao crime e à violência, definindo o órgão ou setor da administração que ficará encarregado da articulação e implementação das ações.
21. Realização, pelo Estado, pelos municípios e pela sociedade, de mais campanhas de desarmamento, prevenção ao uso de drogas e educação no trânsito.
22. Valorização dos princípios da polícia comunitária, com ampliação de seus espaços de participação na vida da comunidade, como agentes de mediação de conflitos e não como figura exclusivamente associada à repressão.
23. Mobilização do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, para urgente implantação dos centros integrados de atendimento inicial ao adolescente autor de ato infracional, na capital e nas maiores cidades do interior, de modo a agilizar o atendimento e o processo de socioeducação, nos moldes exigidos pelo art. 88, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente.
24. Priorização, pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Poder Executivo Estadual, da formulação do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, viabilizando programas socioeducativos de meio aberto e restritivos de liberdade para atendimento a todos os municípios e comarcas do estado, com maior envolvimento do Município na execução e financiamento das medidas de meio aberto e maior envolvimento do Estado nas medidas de internação e semiliberdade, sempre com projetos político-pedagógicos consistentes e com envolvimento da sociedade na execução das medidas.
25. Valorização das iniciativas da sociedade civil no sentido de apoiar as ações das Polícias, em que pese ser obrigação constitucional do Estado disponibilizar os recursos financeiros necessários à manutenção das Polícias; por outro lado, sem desconsiderar os méritos de projetos como o *Patrulha Rural* e *Trailer Topázio*, que representam experiências interessantes de envolvimento da sociedade em ações de segurança e podem ser multiplicados, é preciso tomar cuidado com eventuais distorções, tais como a possibilidade de apropriação das atividades policiais pelo setor privado, o que pode ser evitado com a criação de fundos estadual e municipais de segurança pública para a captação e gestão democrático-participativa dos recursos financeiros eventualmente destinados pela sociedade civil.

## **CTI-2 – FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

(fundos federal e estadual; sistema de segurança pública e sua manutenção)

### **ENTIDADES PARTICIPANTES**

Polícia Militar de Minas Gerais  
Polícia Civil de Minas Gerais  
Secretaria Estadual de Defesa Social - Seds

### **COORDENAÇÃO**

**Gustavo Persichini de Souza** – Auditor da Polícia Civil de Minas Gerais

### **PROPOSTAS**

1. Criação de um Núcleo Comum de Planejamento das ações do Sistema de Segurança Pública que utilize informações orçamentárias e financeiras de todos os órgãos envolvidos, considerando os cenários, custos por atividades, macro-objetivos.
2. Mensuração exaustiva de custos das atividades para a tomada de decisão de investimentos no Sistema.
3. Implementação, para os integrantes do Sistema de Segurança Pública, de orçamentos por programas, estabelecendo diretrizes gerais para o Sistema e objetivos específicos para os órgãos.
4. Separação clara entre os recursos gastos com folha de pessoal e aqueles gastos com custeio e investimento.
5. Previsão de aumento orçamentário proporcional para custeio frente aos gastos efetivados com investimentos.
6. Estabelecimento de um Fundo único destinado ao Sistema de Segurança Pública, que se destine exclusivamente aos gastos com custeio e investimento, excetuando-se o gasto com pessoal.
7. Não contingenciamento de recursos destinados à Segurança Pública, com vistas a manter a continuidade dos serviços prestados à população.
8. Maior transparência nos gastos efetivados, de maneira a garantir a credibilidade necessária ao Sistema de Segurança Pública para atrair novos investimentos por parte da Administração e da sociedade.

## **CTI-3 – SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E COMPARTILHAMENTO DA INFORMAÇÃO**

(atuação integrada da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Ministério Público, do Judiciário e da Defensoria Pública, para o aperfeiçoamento do sistema; sistema prisional e execução penal)

### **ENTIDADES PARTICIPANTES**

Associação dos Delegados da Polícia Civil de Minas Gerais – Adepolc  
Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBM MG  
Ministério Público / Caocrim  
Pastoral Carcerária – Arquidiocese de Belo Horizonte  
Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds  
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Social – Sedese  
Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Minas Gerais – Sindepominas

### **COORDENAÇÃO**

**Lizandro Nei Gualberto** – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Superintendência de Integração da Secretaria de Defesa Social

### **PROPOSTAS**

1. Expansão da política de criação de áreas integradas para todo o Estado e estabelecimento da equivalência de responsabilidade territorial entre delegados da PC e oficiais da PM e CBM para toda cidade com mais de 30 mil habitantes.
2. Realização de concursos públicos, com vistas a suprir o déficit de recursos humanos decorrente da delimitação de áreas integradas de segurança, bem como aproveitamento de policiais aposentados que queiram retornar à atividade.
3. Formação cíclica e continuada dos integrantes recém-concursados e treinamento integrado de membros dos diferentes órgãos do sistema de defesa social, que inclua noções das áreas de atuação e procedimentos de todo o sistema, com vistas a uma melhor integração no trabalho.
4. Criação de equipe de apoio multidisciplinar (estatísticos, sociólogos, psicólogos, criminólogos, juristas, etc.) para subsidiar o delegado e os oficiais responsáveis por uma área integrada com produtos de análise criminal: identificação dos principais crimes na área integrada, formas de atuação do criminoso, redes sociais envolvidas no crime, etc.
5. Instituição de um banco de registros digitalizado dos indivíduos arrolados em investigações policiais, visando à plena integração entre os sistemas do ciclo policial e os sistemas do ciclo criminal, com a adoção do padrão internacional de registro computadorizado das impressões digitais de indivíduos (Afis) para agilizar e objetivar a identificação de pessoas.
6. Criação e divulgação de um tridígito (por exemplo: 111) – o que não traz ônus das operadoras de telefonia para o Estado – dedicado exclusivamente à utilidade pública, ou melhor, a qualquer informação que não seja policial, responsabilizando-se o Estado pelo treinamento dos atendentes e pela manutenção da central, que seria estadual, ficando os municípios incumbidos de alimentá-la constantemente com informações.
7. Criação de equipes de atendimento móvel multidisciplinares, a serem acionadas pelas autoridades da área, para auxiliar os órgãos de defesa social a responder demandas específicas da população, com vistas a desafogar o Judiciário e a humanizar a ação dos

- órgãos de defesa social; tal equipe estaria destinada a mediação de conflitos, apoio jurídico, assistência à saúde, assistência psicológica e social.
8. Estabelecimento, pelos chefes do Poder Executivo estadual e municipal e pelas autoridades das comarcas, de compromisso mútuo de viabilizar a equipe móvel de atendimento, estimulando-se o apoio de programas de extensão universitária e de estagiários.
  9. Compartilhamento das informações, para a plena participação da sociedade, devidamente credenciada, no acompanhamento das pessoas privadas de liberdade, respeitados os limites necessários de sigilo na investigação e segurança da sociedade.
  10. Aumento das vagas para presos provisórios.
  11. Aplicação da obrigatoriedade de atividades de estudo e de trabalho a presos já sentenciados, de forma a favorecer no encurtamento da pena e trazer recursos para a família do preso e para o Estado.
  12. Ampliação, pelo Estado, das ações de ressocialização de egressos do sistema prisional, com a participação de setores organizados da sociedade civil.
  13. Exigência, para efetiva incorporação de ONGs, de credenciamento dessas entidades junto às autoridades, e de apresentação de projetos de ressocialização de egressos, ou de apoio à família do preso condenado ou da pessoa presa para investigação.
  14. Organização, pelo Estado, de um programa de “inserção no mundo digital” para policiais civis e militares e para o corpo de bombeiros a fim de que os componentes do sistema de defesa social estejam qualificados a “baixar” da internet informações de segurança e manuseá-las.
  15. Inserção, no texto legal, em caso de crimes de menor potencial ofensivo, do direito de manifestação da vítima sobre a forma de cumprimento da pena, nos princípios da justiça restaurativa.

## **CTI-4 – ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL** (capacitação profissional, treinamento e valorização)

### **ENTIDADES PARTICIPANTES**

Associação dos Delegados da Polícia Civil de Minas Gerais – Adepolc  
Escola de Formação de Agentes Penitenciários da Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds  
Faculdade de Educação da UFMG  
Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais  
Sindicato dos Policiais Cíveis de Minas Gerais – Sindpol

### **COORDENAÇÃO**

**Luiz Alberto de Oliveira Gonçalves** – Professor de Sociologia da FAE/UFMG  
Emerson Abreu Bastos – Secretário da CTI-4

### **PROPOSTAS**

1. Hierarquia salarial entre as carreiras, principalmente, entre as de policiais civis.
2. Reformulação dos cursos de formação, capacitação e treinamento, em especial da Polícia Civil, aumentando o tempo de durabilidade e buscando qualidade e eficácia.
3. Reformulação dos cursos de formação, capacitação e treinamento, buscando qualidade e eficácia, exigindo tempo suficiente para obter certificação e observando as diretrizes educacionais do MEC.
4. Normalização de critérios de seleção e treinamento do corpo docente.
5. Recuperação do prestígio legal da autoridade policial, com o retorno da competência para busca e apreensão e para determinar escutas, etc.
6. Unificação das Polícias.
7. Direito a aposentadoria especial nos critérios da Lei Complementar nº 51: 30 anos de contribuição, sendo 20 em atividades policiais, independentemente da idade.
8. Direito a aposentadoria especial aos 30 (trinta) anos de contribuição e a adicional de periculosidade, por atividade insalubre e perigosa, para os integrantes das Polícias, com base no estabelecido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, que considera a carreira policial como uma das mais estressantes.
9. Regulamentação do instituto de aposentadoria especial dos policiais e operadores de Segurança Pública, como instrumentos de garantia de melhores condições de trabalho e saúde do policial e como meio de renovação dos quadros de RH das corporações.
10. Concessão de ajuda de custo ao policial quando removido.
11. Garantia de autonomia financeira e orçamentária para a Polícia Civil.
12. Retorno da Polícia Civil para a atividade-fim (investigação criminal e polícia judiciária).

13. Retorno da Polícia Civil a sua missão institucional - investigação criminal, técnica e científica de polícia judiciária – , ficando liberada do ônus da custódia e escolta de detentos.
14. Adoção e implementação da Matriz Curricular Nacional nas Academias.
15. Criação do manual de procedimentos para a Polícia Civil (NGA – Normas Gerais de Ação).
16. Fornecimento ao policial aposentado, ou criação de meio que lhe facilite a aquisição, de armamento e munição, dando-lhe o treinamento de uso e manejo.
17. Extensão, aos postos hierarquicamente superiores, do benefício da promoção com dez anos na mesma graduação.
18. Divulgação do trabalho e dos serviços prestados pelas Polícias, dando-lhes mais visibilidade.
19. Retorno do quinquênio para os policiais.
20. Transformação do atual nível médio da Polícia Civil em nível superior.
21. Democratização das promoções, através das comissões permanentes de avaliação, que serão integradas por três delegados de classe geral, dentre os eleitos para o Conselho Superior, bem como adoção de critérios objetivos na avaliação para promoção por merecimento e na promoção das demais carreiras cuja comissão será integrada por três membros eleitos da respectiva carreira.
22. Exigência de curso de especialização em gestão pública, em nível de pós-graduação, para promoção de delegado e demais carreiras para classe especial.
23. Exigência de curso de especialização em gestão pública, em nível de pós-graduação, para promoção de delegado, perito criminal e médico-legista no último nível da carreira.
24. Criação da classe de delegado substituto.
25. Remuneração dos policiais civis composta de: 1) vencimento, entendido este como a parcela básica mensal da remuneração e dos proventos, irredutível, inerente à verticalidade hierárquica da classe na carreira do policial civil, estabelecido em lei; 2) adicionais: a) por graduação, entendido como a parcela remuneratória mensal devida ao policial civil, inerente à horizontalidade de cada grau da classe na carreira do policial civil; b) por certificação profissional, entendido como a parcela remuneratória mensal devida ao policial civil, inerente aos cursos freqüentados com aproveitamento, estabelecido em lei (fixando-se a porcentagem a ser aplicada sobre o vencimento para cada curso; c) etc.
26. Remuneração dos policiais civis composta de: 1) vencimento, entendido este como a parcela básica mensal da remuneração e dos proventos, irredutível, inerente à verticalidade hierárquica da classe na carreira do policial civil, estabelecido em lei; 2) adicional de graduação, entendido como a parcela remuneratória mensal devida ao policial civil, inerente à verticalidade e à horizontalidade de cada grau da classe na carreira do policial civil, estabelecido em lei; 3) de certificação profissional, entendido como a parcela remuneratória mensal devida ao policial civil, inerente aos cursos freqüentados com aproveitamento, estabelecido em lei (porcentagem 20%, conforme o nível do curso, a ser aplicada sobre o vencimento); 4) quinquênio, entendido como a parcela remuneratória mensal que o servidor policial adquire a cada período de cinco anos de efetivo exercício (percentual de 10% sobre o vencimento básico).
27. Criação de verba de representação para os policiais civis que atuarem fora de suas circunscrições, em regime temporário ou permanente, respondendo por mais de uma comarca ou município e ou, quando dentro da mesma comarca, por mais de uma delegacia.

28. Remuneração para os policiais civis que atuarem fora de suas circunscrições, com ampliação de competência, temporária ou permanente, respondendo por mais de uma comarca ou município e ou, quando dentro da mesma comarca, por mais de uma delegacia, observando para a remuneração o posicionamento na carreira do substituído.
29. Vinculação, na dotação orçamentária, de valor percentual destinado a capacitação, treinamento e valorização do policial civil e militar, corpo de bombeiro, agentes penitenciários e daqueles ligados ao sistema de justiça criminal, a exemplo do que é destinado a Educação e Saúde.
30. Exigência de terceiro grau apenas para ingresso nas carreiras de agente e de escrivão de polícia.
31. Reconhecimento da formação policial das carreiras de agente e escrivão de polícia como técnico-científicas, de modo a possibilitar aos policiais dessas carreiras o exercício do magistério.
32. Inclusão da valorização salarial nas discussões sobre valorização do policial civil.
33. Garantia de capacitação profissional, treinamento e valorização, inclusive na perspectiva de Direitos Humanos e de policiamento comunitário, importante para o desenvolvimento do recursos humanos ligados ao sistema de justiça criminal.
34. Execução de uma política de capacitação e valorização permanente dos integrantes das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e dos agentes penitenciários.
35. Valorização e tratamento dos policiais nas áreas de saúde mental, física e social, extensivo aos recursos humanos do sistema de justiça criminal.
36. Amparo e tratamento, na área de saúde, a policiais, corpo de bombeiros e servidores do Sistema de Justiça Criminal, em especial os do interior.
37. Similaridade de treinamento entre Policiais Civis e Militares.
38. Garantia de treinamento periódico para policiais civis.
39. Estabelecimento de currículo necessário para as carreiras policiais, principalmente, para a civil, extensivo aos servidores do sistema de justiça criminal.
40. Controle, avaliação e treinamento no uso de armas, criando-se uma carteira de controle de arma, com habilitação no tipo e modelo de arma para a qual o policial está tecnicamente preparado.
41. Desenvolvimento de um novo curso de formação, com currículo necessário para as carreiras policiais, de corpo de bombeiro e de agente penitenciário, sendo o da Polícia Civil desvinculado de concurso público e realizado após a nomeação do policial, no período probatório, a título de capacitação.
42. Estabelecimento de um sistema de educação continuada, durante toda a carreira, para o policial e os outros servidores do sistema de justiça criminal.
43. Criação de regras de fidelização, estabelecendo-se a obrigatoriedade de permanência do servidor nos quadros da corporação por determinado período, conforme a capacitação e treinamento que receber, de forma a impedir a perda de pessoal qualificado.
44. Criação de um quadro administrativo para o Corpo de Bombeiros.
45. Capacitação e treinamento, para o exercício da polícia judiciária e de investigação criminal,

- das carreiras que foram transformadas em agentes de polícia.
46. Execução de uma política de capacitação e valorização permanente das Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e de agentes penitenciários.
  47. Estabelecimento de um plano de carreira consistente e sustentável para policiais e para servidores do Sistema de Justiça Criminal.
  48. Criação de uma lei orgânica nacional das Polícias Civis.
  49. Agilização no processo de consolidação da nova lei orgânica e elaboração de código de ética da Polícia Civil, com a participação dos técnicos e entidades de classe, como instrumento de padronização de princípios profissionais e valorização dos operadores do sistema.
  50. Criação de lei orgânica e código de ética de agentes penitenciários, com a participação dos técnicos e entidades de classe, como instrumento de padronização de princípios profissionais e valorização dos operadores do sistema.
  51. Inamovibilidade do Delegado de Polícia.
  52. Garantia, por lei, de fórum especial e de inamovibilidade para o Delegado de Polícia.
  53. Estabelecimento de remuneração que fortaleça a hierarquia entre e inter-carreiras na Polícia Civil.
  54. Criação e ampliação adequada da função de agente penitenciário, redimensionando a carreira e o quadro, via concurso público.
  55. Intensificação das ações integradas nos municípios que visem efetivar o princípio da municipalização e humanização do cumprimento das penas, com o objetivo de reduzir e controlar os níveis de reincidência criminal e de aumentar os índices de ressocialização.



## **ANEXO B – DOCUMENTO FINAL DO SEMINÁRIO LEGISLATIVO “SEGURANÇA PARA TODOS”**

**GRUPO 1 – AÇÕES PREVENTIVAS E ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL** (medidas socioeducativas, atendimento ao adolescente infrator; assistência jurídica e permanente em todas as comarcas; Consep; regulação urbana; código de postura, etc.)

### **Propostas priorizadas**

1. Viabilização urgente, pelos órgãos encarregados das políticas de educação, saúde, segurança e atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, da implantação de um sistema estadual e de sistemas municipais de notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, em todas as suas formas, em atenção ao artigo 13 do ECA (Lei Federal nº 8.069/90) e priorização, pelo Estado e pelos municípios, da criação dos serviços especiais de prevenção, bem como do aparelhamento dos serviços e instituições já existentes, de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, preconizados pelo art. 87, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.
2. Aperfeiçoamento das relações entre escola, polícia e comunidade, com o estabelecimento, pelos órgãos encarregados das políticas de educação e segurança, de parâmetros e consensos capazes de produzir uma interação mais positiva para a redução na violência nas escolas, sem gerar discriminação e quebra de confiança na relação entre os jovens e as escolas. Para fins de efetivação dessas medidas, propõe-se a inserção do debate do tema Segurança Pública, de forma transversal, em todos os conteúdos da grade curricular em que seja possível tal inclusão, ou realização de seminários ou projetos durante o ano letivo, com a participação do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Conselhos de Segurança Pública e Conselhos Tutelares, para o debate do tema. Propõe-se ainda a capacitação dos profissionais da área de educação que ministrarão o tema e dos demais profissionais envolvidos no processo, sendo essa capacitação inserida no projeto político-pedagógico das escolas, com o envolvimento não apenas do corpo docente, mas também de profissionais das áreas de serviço social, psicologia e segurança pública, destacando-se nele o conteúdo “Educação no Trânsito”, que requer um trabalho de aprendizado e conscientização gradativos.
3. Garantia de manutenção, pelo Estado, de assistência de qualidade nos trabalhos dos Conseps, quanto à mobilização social em torno dos assuntos afetos à segurança pública, empreendendo o poder público todos os esforços para que os Conseps cumpram esse objetivo.
4. Priorização, como linha de ação das políticas oficiais de saúde, em todos os níveis, da criação e manutenção de programas eficientes de apoio e tratamento aos usuários de drogas lícitas e ilícitas, bem como a suas famílias, com criação de consórcios intermunicipais regionais para a implantação de centros de recuperação de dependentes químicos, que disponham de apoio médico, psicológico e ambulatorial, além de oficinas laborativas, com atenção aos que se encontram recolhidos no sistema prisional e nos centros de internação; implantação e fortalecimento dos Centros de Atenção Psicossocial em Álcool e Drogas – CAPs ADr – nas cidades-pólo de Minas Gerais.
5. Estímulo à valorização dos Conselhos de Segurança Pública e à sua disseminação, em todos os municípios, como estratégia eficiente de envolvimento da sociedade e das administrações municipais nas questões de segurança pública, devendo os municípios prover os meios necessários ao seu funcionamento.

### Demais propostas do Grupo 1

6. Estabelecimento e priorização, pelos órgãos de educação, de procedimentos de combate permanente à evasão escolar, com envolvimento das escolas, comunidades, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Defensoria Pública e outros setores da sociedade, elegendo novos paradigmas para a postura das escolas diante dos alunos e respectivas famílias, que compreendam a utilização de recursos humanos especializados nas áreas de atendimento psicossocial, a promoção de atividades que permitam maior participação das comunidades na vida escolar e melhor utilização dos espaços das escolas pelas respectivas comunidades, em atividades culturais, esportivas, psicossociais, etc.; incentivo à ampliação do período escolar para crianças e adolescentes para oito horas/dia, propiciando a formação geral e a profissionalização dos mesmos, de acordo com especificidades de cada faixa etária.
7. Estímulo e apoio a programas como o Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência) e o JCC (Jovens Construindo a Cidadania), de educação e prevenção contra o uso de substâncias entorpecentes e contra a violência, e ampliação de tais programas para todas as escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio, com abertura à participação do Corpo de Bombeiros, da Polícia Civil, da Defensoria Pública, dos Conseps e de outras organizações da sociedade civil, além da Polícia Militar, criando-se um mecanismo de acompanhamento para as crianças depois de terem participado do programa.
8. Manutenção, aperfeiçoamento e ampliação dos programas de prevenção à criminalidade, desenvolvidos como políticas públicas, para todas as regiões da Capital e todas as cidades do interior, conforme demanda encaminhada à Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, com a participação da Defensoria Pública.
9. Mobilização e empreendimento de esforços, pelo poder público e pela sociedade (Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e entidades representativas do setor produtivo), para que o setor empresarial cumpra integralmente a nova Lei de Aprendizagem – Lei Federal nº 10.097, de 19/12/2000 – como ferramenta de profissionalização e inclusão de adolescentes e jovens no mercado de trabalho.
10. Reavaliação, pelos órgãos encarregados da gestão do sistema prisional e socioeducativo, de seus métodos pedagógicos e estabelecimento de metodologias de ressocialização que realmente promovam a escolarização, a profissionalização e assegurem condições de reinserção social às pessoas submetidas a penas privativas de liberdade e medidas socioeducativas, possibilitando um maior envolvimento dos órgãos de educação e desenvolvimento social, bem como da sociedade, na construção e implementação dos planos de atendimento à população prisional.
11. Garantia, pelo Estado, de assistência de qualidade aos egressos do sistema prisional, associada a um trabalho de preparação prévia para o retorno à sociedade e à busca de maior envolvimento da sociedade para a inclusão produtiva dos egressos, assegurada a participação da Defensoria Pública.
12. Estímulo e apoio aos municípios para que promovam iniciativas de diagnóstico dos fatores de violência e de identificação dos locais de risco, definindo medidas limitadoras dos fatores de violência nesses locais, associadas a medidas efetivas de fiscalização e à implantação, em conjunto com os órgãos de defesa social, de sistemas de vigilância e monitoramento por câmeras, e para que possam formular, com ampla participação da sociedade, seus planos de prevenção social ao crime e à violência nas zonas urbana e rural, definindo o órgão ou setor da administração que ficará encarregado da articulação e implementação das ações.
13. Realização de conferências municipais, estaduais e nacionais de segurança pública a cada três anos.

14. Realização, pela União, pelo Estado, pelos municípios e pela sociedade, de mais campanhas de desarmamento, de prevenção ao uso de álcool e outras drogas e de educação para o trânsito.
15. Priorização, pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Poder Executivo Estadual, da formulação do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, prevendo programas socioeducativos de meio aberto e restritivos de liberdade para atendimento a todos os municípios e comarcas do Estado, com maior envolvimento do município na execução e financiamento das medidas de meio aberto e maior envolvimento do Estado nas medidas de internação e semiliberdade, sempre com projetos político-pedagógicos consistentes e com envolvimento da sociedade na execução das medidas.
16. Investimento, pelos municípios, na estruturação dos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo a capacitação permanente de seus membros, e aperfeiçoamento da legislação referente a esses órgãos, que são espaços importantes para o recebimento de denúncias e para a participação da comunidade no atendimento aos casos de violência e maus-tratos contra crianças e adolescentes.
17. Destinação de mais recursos, pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, para a criação de espaços e equipamentos de cultura, esporte e lazer nas escolas e nas comunidades urbanas e rurais, e apoio a iniciativas comunitárias na linha dos projetos Axé (Salvador) e Afro Reggae (Rio de Janeiro), criando alternativas de exercício de cidadania para a juventude.
18. Mobilização do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, para urgente implantação dos centros integrados de atendimento inicial ao adolescente autor de ato infracional, na Capital e no interior do Estado, de modo a agilizar o atendimento e o processo de socioeducação, nos moldes exigidos pelo art. 88, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente.
19. Implementação, pelo Estado, municípios e sociedade civil, de políticas públicas de assistência às mulheres vítimas de violência e às presidiárias, garantindo educação, saúde, segurança, capacitação profissional e atendimento psicossocial, com ampliação e estruturação, nas cidades, das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – Deams – e dos Núcleos Especializados de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência, da Defensoria Pública.
20. Viabilização de recursos financeiros e técnicos, em todos os níveis de governo, para projetos de geração de renda, de capacitação profissional e de incentivo à formação de cooperativas de trabalho nas áreas de risco social e com alto índice de criminalidade.
21. Priorização, pelo Poder Executivo, em todos os níveis de governo, de projetos de urbanização e de regularização fundiária das favelas e assentamentos informais nos municípios.

**GRUPO 2 – FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA** (fundos federal e estadual; sistema de segurança pública e sua manutenção)**Propostas priorizadas**

1. Estabelecimento, na Constituição Estadual, de um percentual mínimo destinado à função Segurança Pública, como acontece com as funções Saúde e Educação, e inclusão de um percentual similar na Constituição Federal.
2. Criação de um núcleo comum de planejamento das ações do Sistema de Defesa Social na capital e de núcleos descentralizados nas diversas regiões do Estado, que utilizem informações de todos os órgãos do Sistema, com a participação do poder público municipal e da sociedade civil, sob coordenação da Secretaria de Estado de Defesa Social.
3. Garantia de aumento orçamentário para custeio proporcional aos gastos efetivados com investimentos, nas unidades que os receberem, com atualização contínua.
4. Criação de um fundo estadual único, suplementar aos gastos efetivados pelo Tesouro do Estado, que se destine exclusivamente aos gastos com outros custeios e investimento, excetuando-se o gasto com pessoal, com vinculação na destinação dos recursos para o Sistema de Defesa Social, com possibilidade de apresentação de projetos pela sociedade civil organizada e pelo poder público municipal.
5. Previsão, em lei, do não-contingenciamento dos recursos destinados aos órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social, com vistas a manter a continuidade dos serviços prestados à população.

**Demais propostas do Grupo 2**

6. Mensuração exaustiva de custos das atividades do Sistema de Defesa Social, mediante a utilização de ferramentas de gestão, para melhorar a tomada de decisão de investimentos, com vistas a otimizar os gastos efetuados com segurança pública, vinculando-se a execução ao planejamento e disciplinando a ação dos operadores do Sistema.
7. Implementação, para os integrantes do Sistema de Defesa Social, de orçamentos por programas, estabelecendo diretrizes gerais para o Sistema e objetivos específicos para os órgãos, observada a regionalização do planejamento, através dos núcleos.
8. Demonstração dos recursos gastos com folha de pessoal e daqueles gastos com outros custeios e investimento, de modo a tornar clara, para os gestores e a sociedade civil, a destinação dos recursos.
9. Criação de instrumentos de controle social que contribuam para a gestão do Sistema de Defesa Social, a fim de garantir o acesso e a transparência nos gastos efetivados, aumentando a credibilidade necessária ao Sistema para atrair novos investimentos da administração pública e da sociedade.
10. Sistematização do debate participativo sobre o tema Segurança Pública nos municípios, de modo a estimular o diálogo e a busca de soluções aplicáveis a cada região.
11. Levantamento dos recursos aplicados nos órgãos do Sistema de Defesa Social, pelos municípios e pela sociedade civil, mediante o estabelecimento de convênios e outras formas de parceria, para evidenciar os investimentos e despesas correntes necessárias ao aparato da segurança pública que não estejam consignados no orçamento do Estado.
12. Fomento à criação de fundos municipais de segurança pública.

13. Incentivo fiscal, nos moldes do ICMS Cultural, para os municípios que investem no Sistema de Defesa Social.
14. Estabelecimento de formas de financiamento para estruturar e manter em funcionamento os Conselhos de Segurança Pública.

**GRUPO 3 – SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E COMPARTILHAMENTO DA INFORMAÇÃO**  
(atuação integrada da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Ministério Público, do Judiciário e da Defensoria Pública para o aperfeiçoamento do sistema; sistema prisional e execução penal)

**Propostas priorizadas**

1. Criação/formatação de um banco de dados que possa ser compartilhado pelas forças policiais estadual e federal, bem como pelo Corpo de Bombeiros Militar, como forma de facilitar o trabalho dessas instituições; instituição de um banco de registros digitalizado dos indivíduos arrolados em investigações policiais, visando à plena integração entre os sistemas do ciclo policial e os sistemas do ciclo criminal, com a adoção do padrão internacional de registro computadorizado das impressões digitais de indivíduos (Afis) para agilizar e objetivar a identificação das pessoas.
2. Criação de vagas exclusivas para presos provisórios, extinguindo-se as carceragens em delegacias e criando-se mecanismos para agilizar os processos para decisão da situação desses presos; criação de vagas específicas para presos ex-policiais civis e militares, agentes penitenciários e bombeiros militares; aumento de vagas, em penitenciárias, para presos condenados; realização periódica, pela Vigilância Sanitária, de inspeções nos estabelecimentos prisionais.
3. Viabilização urgente, pelo Estado, da implantação, em todas as comarcas, com envolvimento dos municípios e da sociedade civil, de casas de albergados e programas de penas alternativas, de penas restritivas de direitos e de acompanhamento da suspensão condicional da pena e do livramento condicional; criação de força-tarefa comunitária de reinserção social para acompanhar o preso em livramento condicional.
4. Intensificação das ações integradas que visem efetivar o princípio da humanização das penas, com o objetivo de reduzir e controlar os níveis de reincidência criminal e de aumentar os índices de ressocialização, com a participação das Polícias Civil e Militar, nas suas atividades-fim, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, esta com participação na fase pré-processual, inclusive.
5. Implementação efetiva da titularidade da assistência judiciária, prioritariamente nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei Complementar 65 e do art. 134 da Constituição Federal, com dotação orçamentária compatível e criação do serviço de plantão para casos de flagrante e urgência, celebrando-se convênios com instituições de ensino.

**Demais propostas do Grupo 3**

6. Expansão da política de criação de áreas integradas para todo o Estado, com estabelecimento da equivalência de responsabilidade territorial entre unidades das Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e prefeituras e com adequação de seus quadros.
7. Fortalecimento das Polícias Militar e Civil na execução de suas atividades-fim, desonerando-as da custódia e escolta de detentos.
8. Criação de equipe de apoio multidisciplinar (estatísticos, cientistas sociais, psicólogos, assistentes sociais, criminólogos, filósofos, etc.) para subsidiar os policiais civis, militares e dos bombeiros militares responsáveis por uma área integrada, com produtos de análise criminal: identificação dos principais crimes na área integrada, formas de atuação do criminoso, redes sociais envolvidas no crime, etc.

9. Encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta de criação de cédula única de identidade.
10. Criação de lei que vede a instalação de nova comarca, pelo Tribunal de Justiça, em município onde não haja cadeia pública e não haja núcleo da Defensoria Pública.
11. Obrigatoriedade de existência de um defensor público em cada unidade prisional e em cada Centro de Internação de Adolescentes, e de uma Vara de Execução Penal nas comarcas onde existam penitenciárias.
12. Aplicação da obrigatoriedade, por parte do Estado, de promover atividades de estudo profissionalizante e de trabalho para presos já sentenciados, adotando-se o princípio da auto-sustentabilidade.
13. Priorização, na aplicação da Lei 9.099/95, das penas restritivas de direito e prestações alternativas, em detrimento da pena de pagamento de cestas básicas, privilegiando ainda a metodologia da justiça restaurativa nos casos em que for pertinente.
14. Implantação da metodologia Apac como política pública de execução penal no Estado de Minas Gerais, por seu objetivo de promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena, incentivando a criação de conselhos da comunidade, nos termos da Lei 7.210 – Lei de Execução Penal –, de 11 de julho de 1984.
15. Ampliação das ações de ressocialização de egressos do sistema prisional, com o credenciamento, pelo Estado, de setores organizados da sociedade civil que apresentem projetos de ressocialização de egressos, ou de apoio à família do preso condenado ou da pessoa presa para investigação.
16. Construção, pelo Estado, em parceria com os municípios, de centros de apreensão provisória para adolescentes em conflito com a lei, dotando-os de infra-estrutura, de equipe interdisciplinar para o seu funcionamento e garantindo-se a prestação de assistência jurídica pela Defensoria Pública.

**GRUPO 4 – ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL**  
(capacitação profissional, treinamento e valorização)

**Propostas priorizadas**

1. Retorno do delegado de polícia às carreiras jurídicas.
2. Valorização remuneratória das carreiras dos integrantes dos órgãos e instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, com a fixação de subsídio, na forma da Constituição Federal, para as carreiras envolvidas na Defesa Social, com valores compatíveis com a natureza de suas atribuições, preservando a hierarquia e a proporcionalidade, devendo os valores serem pagos aos servidores ativos ou aposentados.
3. Garantias funcionais para os delegados de polícia nos mesmos moldes dos defensores públicos, procuradores de Estado, promotores de justiça e juízes de direito.
4. Transformação do atual nível médio das carreiras estritamente policiais da Polícia Civil em nível superior.
5. Criação e/ou ampliação de um quadro de servidores civis, para o exercício de atividades administrativas, na Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Defensoria Pública.

**Demais propostas do Grupo 4**

6. Regulamentação do instituto de aposentadoria especial para todos os operadores de segurança pública e alteração na legislação estatutária dos servidores militares e policiais civis, de forma a possibilitar a aposentadoria proporcional a partir de 25 anos de serviço efetivo.
7. Garantia de autonomia gerencial, financeira e orçamentária para a Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, através de contrato de gestão.
8. Adoção e implementação da Matriz Curricular Nacional nas Academias de Polícia, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).
9. Extensão, aos postos hierarquicamente superiores, do benefício da promoção com dez anos na mesma graduação, para todos os operadores do Sistema de Defesa Social.
10. Exigência de curso de especialização em gestão pública, em nível de pós-graduação, para promoção de delegado e demais carreiras para classe especial.
11. Capacitação e treinamento, para o exercício da polícia judiciária e de investigação criminal, para os servidores que, em função de mudanças na carreira, foram transformados em agentes de polícia.
12. Criação de uma Lei Orgânica Nacional das Polícias Civas.
13. Agilização no processo de consolidação da nova Lei Orgânica Estadual da Polícia Civil; elaboração de código de ética da Polícia Civil e dos agentes penitenciários e socioeducativos; criação do manual de procedimentos para a Polícia Civil (Normas Gerais de Ação); e aperfeiçoamento do estatuto de pessoal da Polícia Militar, com a participação dos técnicos e entidades de classe, como instrumento de padronização de princípios profissionais e de valorização dos operadores do Sistema de Defesa Social.
14. Eleição do Conselho Superior de Polícia por delegados de carreira, com mandato fixo.



15. Inamovibilidade para os oficiais militares em função de comando.
16. Criação e ampliação adequada da função de agente penitenciário, redimensionando sua carreira e seu quadro, por meio de concurso público.
17. Formatação dos cursos de treinamento e atualização continuada, com a integração de todas as carreiras que compõem o Sistema de Defesa Social, e normatização de um procedimento técnico-científico, pautado em critérios objetivos de aperfeiçoamento profissional na escolha do corpo docente que atuará nesses cursos.
18. Pagamento de verba indenizatória aos militares estaduais, policiais civis e demais servidores das carreiras de defesa social em exercício de função de comando ou que atuarem fora de sua circunscrição, com ampliação de competência, temporária ou permanente, respondendo por mais de uma comarca ou município, ou, dentro da mesma comarca, por mais de uma delegacia, observando o posicionamento na carreira do substituído.
19. Criação de verba indenizatória para policiais civis e militares e demais servidores do Sistema de Defesa Social pela atuação em pleitos eleitorais, nos moldes da que é concedida ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.
20. Manutenção do porte de arma aos membros aposentados das carreiras de defesa social que o tenham assegurado em lei, mediante treinamento de habilidade para manejo e acompanhamento psicológico periódico.

### **Moção**

Moção de apoio às Apacs (Associações de Proteção e Assistência aos Condenados) e reconhecimento de trabalho e metodologia como forma eficiente de execução da pena, ressocialização e redução significativa da reincidência.

**ANEXO C – RELAÇÃO DE LEIS ORIGINADAS DE SEMINÁRIOS LEGISLATIVOS ANTERIORES**

Política Estadual de Desenvolvimento Agrícola (Lei nº 11.405, de 28/01/94)

Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural - Funderur ( Lei nº 11.744, de 16/01/95)

Política Estadual de Saneamento Básico ( Lei nº 11.720, de 29/12/94)

Fundo Estadual de Saneamento Básico ( Lei nº 11.719, de 28/12/94)

Fundo Estadual de Habitação ( Lei nº 11.830, de 06/07/95)

Política Estadual de Recursos Hídricos ( Lei nº 11.504, de 20/06/94)

Plano Mineiro de Turismo ( Lei nº 12.398, de 12/12/96)

Criação da Comissão de Turismo, Indústria e Comércio da ALMG (Resolução nº 5.176/97)

Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda ( Lei nº 13.687, de 27/07/00)

Reestruturação do IGAM, criando diretoria de apoio a comitês de bacias, por sugestão do Seminário Águas de Minas II (Lei nº 12.584, de 17/07/97)

Reestruturação do Fundo de Recuperação de Bacias Hidrográficas (FHIDRO), por reivindicação do Seminário Águas de Minas (Lei nº 13.225, de 08/06/99)

Por sugestão dos Seminários Legislativos, foram apresentadas emendas a diversos projetos em tramitação, tais como lei florestal, lei de recursos hídricos e política estadual de resíduos sólidos

Além dessas leis, em 1998 o Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania elaborou e aprovou o documento final contendo as diretrizes básicas para o Programa Estadual de Direitos Humanos.

NOTA: Esta relação não é exaustiva, contendo apenas exemplos de leis que, de acordo com a Diretoria Legislativa da ALMG, foram originadas de seminários legislativos. Não foram encontrados registros oficiais da publicação dessas informações pela instituição.