

E-Legis

V. 11 N. 25
Jan./Abr. 2018
ISSN 2175-0688

E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de
Pós-Graduação da Câmara dos Deputados



CÂMARA DOS
DEPUTADOS



E-Legis

**Revista Eletrônica do Programa de
Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

ISSN: 2175-0688

V. 11 N. 25 Jan./Abr. 2018

E-Legis

V. 11 N. 25 Jan./Abr. 2018

Sumário

Editorial	3-4
Antonio Teixeira de Barros	
Expediente	5
Artigos	
A INFLUÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DE JÂNIO QUADROS <i>THE LEGISLATIVE INFLUENCE ON JÂNIO QUADROS' FOREIGN POLICY</i> João Catraio Aguiar	7-28
ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS DA INTERAÇÃO ENTRE EXECUTIVO/LEGISLATIVO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA NO CHILE <i>CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF EXECUTIVE/LEGISLATIVE INTERACTION IN FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS IN CHILE</i> Bruno Pasquarelli	29-41
O CAMPO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ABORDAGENS DO PROBLEMA DA CORRUPÇÃO: POSSÍVEIS INTERLOCUÇÕES <i>THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES AND THE APPROACHES TO THE PROBLEM OF CORRUPTION: POSSIBLE INTERLOCUTIONS</i> Leonardo Granato	42-57
O USO DE DROGAS ILÍCITAS EM DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL: A ORIENTAÇÃO POLÍTICA DOS PARLAMENTARES (1999-2015) <i>THE USE OF ILLICIT DRUGS IN DEBATE IN THE NATIONAL CONGRESS: THE POLITICAL ORIENTATION OF THE FEDERAL PARLIAMENTARIANS (1999-2015)</i> Nara Benedetti Nicolau Brum, Leonardo Augusto de Andrade Barbosa	58-91
CÂMARA MIRIM DE BELO HORIZONTE: ESTUDANTES EGRESSOS E SUAS PERCEPÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA EM UM PROJETO DE FORMAÇÃO POLÍTICA E CIDADÃ (2008-2015) <i>CAMARA MIRIM OF BELO HORIZONTE: EGRESS STUDENTS AND THEIR PERCEPTIONS ON AN EXPERIENCE IN A POLICY AND CITIZENSHIP TRAINING PROJECT (2008-2015)</i> Alessandra Santos, Araci Coelho, Santer Alvares de Matos	92-109



A edição de número 25 da revista E-Legis conta com cinco relevantes estudos de interesse de pesquisadores e estudantes que se dedicam a pesquisar temas relacionados com o Poder Legislativo. Os dois artigos iniciais tratam da relação entre Executivo e Legislativo no âmbito da formulação da política externa. O primeiro artigo, de autoria de **João Catraio Aguiar**, intitulado “A influência legislativa sobre a política externa de Jânio Quadros”, analisa as relações Executivo-Legislativo no que se refere à política externa, sob a chancelaria de Afonso Arinos. O autor acentua a atuação do Congresso Nacional brasileiro durante o período na formação da agenda, das prioridades, e nas direções assumidas na implementação da política exterior.

Na sequência, o artigo intitulado “Aspectos constitucionais e institucionais da interação entre executivo/legislativo no processo de tomada de decisão em política externa no Chile”, de **Bruno Pasquarelli**, destaca o funcionamento do processo decisório, a tramitação de projetos de lei, e as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo chileno em matérias de política externa, evidenciando como as instituições políticas influenciam na tomada de decisão de políticas públicas.

Leonardo Granato apresenta “O campo de estudos de administração pública e as abordagens do problema da corrupção: possíveis interlocuções”. A análise tem como eixo os conceitos de interesse público e de democracia, a partir de apostes teóricos do campo da Administração. O objetivo é refletir partir da categoria ‘público’, envolvendo a preocupação pela questão da democracia, sobre possíveis interlocuções entre a trajetória do campo de estudos de Administração Pública no país e as abordagens do problema da corrupção nas organizações públicas, como um fio condutor para compreender a própria definição de ‘público’.

Nara Benedetti Nicolau Brum e **Leonardo Augusto de Andrade Barbosa** assinam “O uso de drogas ilícitas em debate no Congresso Nacional: um estudo de caso sobre a orientação política dos parlamentares federais no período de 1999 a 2015”. A pesquisa tem como base documental as proposições legislativas relacionadas a políticas sobre drogas apresentadas na primeira sessão legislativa das últimas cinco legislaturas. O objetivo é compreender se os integrantes do Poder Legislativo Federal têm se orientado conforme uma concepção política predominantemente liberal ou comunitarista, além de observar as mudanças nessa orientação ao longo do período estudado.

Por fim, **Santer Alvares de Matos**, **Alessandra Santos** e **Araci Coelho** apresentam o estudo “Câmara Mirim de Belo Horizonte: estudantes egressos e suas percepções sobre a

experiência em um projeto de formação política e cidadã (2008-2015)”. O texto avalia os impactos que o Câmara Mirim teve sobre a percepção da vida política dos vereadores mirins egressos ao longo de oito anos. O Câmara Mirim é um projeto de educação para a democracia por meio da formação política e do debate sobre temas legislativos atinentes à esfera municipal, coordenado pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Boa leitura a todos!



Conselho Editorial

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados - DF
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - RS
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados - DF
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - RJ
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados - DF
Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados - DF
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília - DF
Milton Pereira da Silva Filho, Câmara dos Deputados - DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados - DF
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília - DF

Editores

Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim, Câmara dos Deputados - DF
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados - DF
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados - DF

Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria - RS
Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná - PR
Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo - SP
Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista - SP
Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - RN
Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - RS
Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará - PA
Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais - MG
Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)
Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados - MS
Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds (Reino Unido)
Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá - PR
Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia - BA
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona (Espanha)
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná - PR
Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais - MG
Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas - RS
Isabele Baptista Mitozo, Universidade Federal do Paraná - PR
Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ
José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra (Portugal)
Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile (Chile)
Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí - PI
Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ
Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos - SP
Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista - SP
Vera Chaia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - SP
Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto (Portugal)
Willber Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco - PE

Revisão de Texto

Claudia Regina Fonseca Lemos, Câmara dos Deputados - DF
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados - DF
Maristela Martha de Alcantara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados - DF
Karen Rodrigues de Paula, Câmara dos Deputados - DF
Rafael Lima Freire, Câmara dos Deputados - DF

Revisão de normas bibliográficas da ABNT

Luzimar Gomes de Paiva, Cedi, Câmara dos Deputados - DF

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados - DF
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados - DF

Fotografias

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados – DF



A INFLUÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DE JÂNIO QUADROS

THE LEGISLATIVE INFLUENCE ON JÂNIO QUADROS' FOREIGN POLICY

João Catraio Aguiar¹

Resumo: O artigo objetiva analisar as relações Executivo-Legislativo tendo em vista a política externa, durante a presidência de Jânio Quadros e da chancelaria de Afonso Arinos. Espera-se poder explicar a influência do Parlamento no comportamento internacional brasileiro. Para alcançar tais objetivos, pesquisou-se com dados primários em bibliotecas e sítios das casas parlamentares e da chancelaria, ancorada em metodologia de estudo de caso, de pesquisa historiográfica e documental. Em conclusão, esse artigo destaca a importância legislativa na formação da agenda, das prioridades, e nas direções assumidas na implementação da política exterior.

Palavras-chaves: Governo Jânio Quadros; Relação Executivo-Legislativo; Política Externa; Congresso; Processo Decisório.

Abstract: This article aims to analyze the Executive-Legislative relations vis-à-vis the foreign policy, during the Jânio Quadros presidency and the Afonso Arinos chancellery. It is expected to be capable of explaining the influence of the Parliament on the Brazilian international behavior. In order to achieve these objectives, a research was made with primary data in libraries and sites from both parliamentary houses and from the chancellery, anchored in the case study methodology, in the historiographic and documental research. In conclusion, this article highlights the legislative importance on the agenda setting, the priorities, and the directions assumed in the implementation of foreign affairs.

Keywords: Jânio Quadros government; Executive-Legislative Relations; Foreign Policy; Congress; Decision-Making.

1 Introdução

Os Estudos Legislativos e a Análise de Política Externa são, cada qual, campos com vida intensa, mas que nem sempre se comunicam. A possibilidade de fomentar essa união ocorreu neste trabalho, voltando-se para um caso histórico (governo Jânio Quadros) e utilizando documentos primários (Anais e Diários congressuais). Trata-se de um momento na política

¹ Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ. Bolsista CAPES. (jjhccmmaa@gmail.com).

O autor agradece a todos seus professores no IESP-UERJ, em especial à sua orientadora Leticia Pinheiro e ao Carlos Milani. Os comentários de Carolina de Paula foram valiosos para chegar à versão final. Sem os professores das Escolas de Inverno na mesma instituição e de conselhos de Ricardo Ceneviva e de Thiago Moreira da Silva, o artigo

nacional em que as relações Executivo-Legislativo encontravam impasses. Devido ao seu caráter unívoco, mereceu um perfil qualitativo – o estudo de caso foi o método utilizado – que pudesse dar voz aos atores parlamentares da época e aclarar o curso dos eventos. Optou-se por tentar refletir o fato conjuntamente com a empiria, para que o texto fosse mais fluido.

As abordagens mais gerais foram feitas nos limites do necessário para o entendimento do contexto, seguindo a perspectiva de tornar enxuto o texto. Tendo um enfoque na política institucional, o segundo trecho, a seguir, lida com as dinâmicas existentes na política nacional e como elas são relevantes na relação com a Política Externa. Alguns padrões estruturais de médio e longo prazo serão tangenciados, no que aderem ao tema do artigo. A terceira parte aborda a influência legislativa sobre a ação internacional brasileira durante a presidência Jânio Quadros. A ênfase recai sobre a prestação de contas, mas as tomadas de posição em plenário e em comissão são apresentadas. O autor espera que o trabalho fomente a discussão sobre o período e sobre os fenômenos analisados, tendo em vista as possibilidades de estudos existentes.

2 Sobre dinâmicas institucionais, lideranças e o governo de janeiro a agosto de 1961

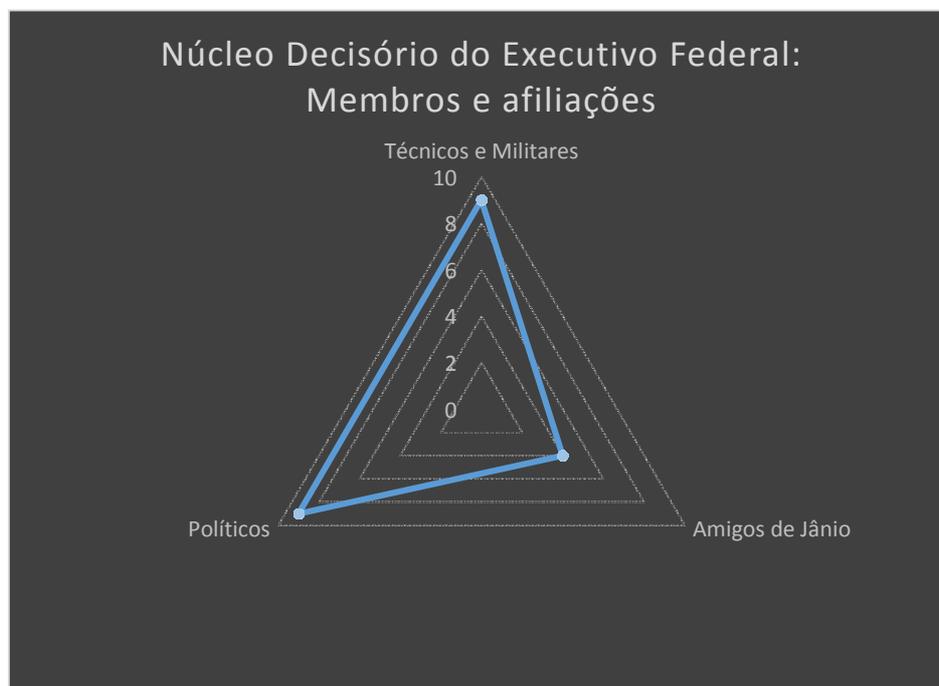
A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de setembro de 1946, em seu Título I (Da Organização Federal), Capítulo II (Do Poder Legislativo) define a atuação do Congresso e dos congressistas. O artigo 49 permite que deputado ou senador, após licença da Câmara, desempenhe missão diplomática transitória, ou participe de congressos, conferências e missões culturais no exterior. Ambas as casas, de acordo com o artigo 53, podem abrir comissões de inquérito. O artigo 54 dava poder a todo e qualquer congressista a convocar para prestar contas e informações em cada uma das casas os ministros de Estado. A ausência injustificada importava em crime de responsabilidade e podia gerar o impedimento ministerial. As prerrogativas legislativas sobre o impeachment presidencial e sobre o orçamento eram asseguradas. O artigo 63 dava ao Senado a competência de aprovar chefes de missão diplomática permanente. O artigo 66 estabelecia como competências exclusivas do Congresso, entre outras: resolver sobre tratados e convenções; autorizar a presidência a declarar guerra e fazer a paz; autorizar presidente e vice-presidente a se ausentarem; julgar as contas presidenciais.

Sobre as possibilidades de interferir nas ações do Executivo, aproximando-se do ideário de freios e contrapesos, o foco do artigo ficará nos artigos 54 e, em menor medida, nos artigos 49 e 63. O desenho constitucional gerou uma República presidencialista, federal, multipartidária, de eleição proporcional no Legislativo e de maioria simples para cargos do executivo e seus vices. O vice-presidente ocupava a presidência do Senado e era o primeiro na linha sucessória por motivo de renúncia, impedimento ou morte do titular. Nas eleições de 1960,

não traria gráficos, tabelas, nem dados quantitativos.

o presidente eleito foi Jânio Quadros (PTN), apoiado pela UDN, e o vice-presidente, João Goulart² (PTB); eles vinham de espectros políticos opostos. Jânio Quadros foi presidente da República de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961, e possuiu um gabinete heterogêneo.

Gráfico 1: Perfil do governo Jânio Quadros



Fontes: Elaboração do autor a partir de: Arquivo Nacional e Quadros Neto e Gualazzi, 1996.

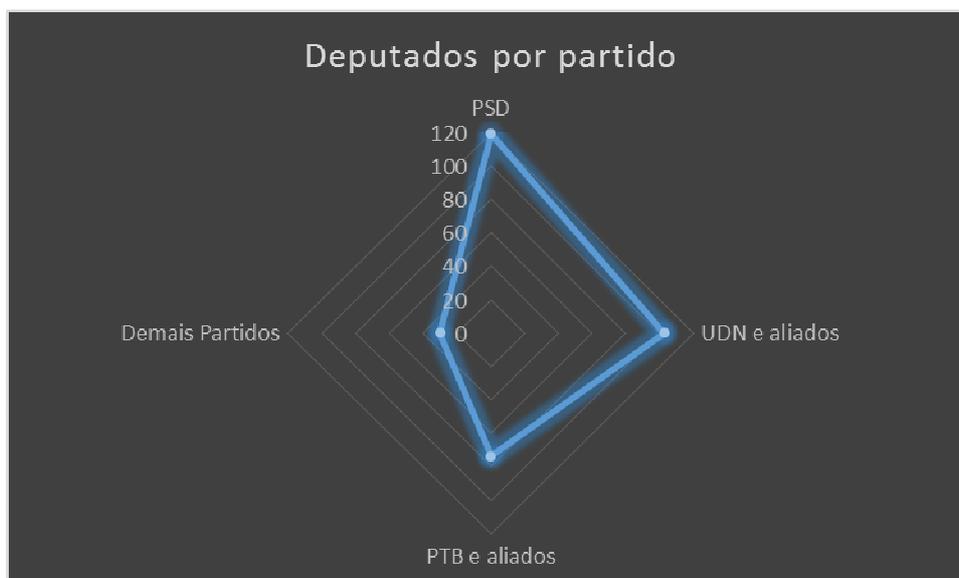
O gráfico ilustra o tipo de governo que ele pretendia fazer: de perfil vinculado a si, com técnicos em evidência e apoio da classe política — UDN, PTN e PDC na base aliada, convidando os demais partidos a compor o governo. Desse arco de alianças, surgiu a seguinte distribuição ministerial: UDN, com quatro ministros; legendas com um só ministério – PDC, PR, PSB, PSD, PTN –; militares no comando das Forças Armadas; e uma série de “amigos” e de “técnicos”. A composição do governo apontava para um núcleo decisório de caráter técnico e de uma equipe ministerial próxima do presidente, diferente da tendência mais “política” que prevalecera até então. Jânio assume marcado por um processo decisório rápido e inovador, encarnado nos “bilhetinhos”. Em entrevista de 1979, criticou a ausência de um programa e de autenticidade nos partidos de maior votação – PSD, PTB, UDN – e a fraqueza de partidos que possuíam programas – ele cita o PL e o PSB como exemplos. Em razão disso, o ex-presidente considerava o Congresso de então ilegítimo (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996).

Mesquita *et al.* (2003) afirmam que a sobrevivência de um governo através do

² Durante o governo Jânio Quadros, a presidência do Senado Federal cabia ao vice-presidente da República, João Goulart (PTB); na Câmara dos Deputados, o presidente era Ranieri Mazzilli (PSD). No STF de 11 ministros, oito foram indicados por pessedistas.

“seletorado” – conjunto de pessoas com voz na escolha de líderes e que possuem privilégios conferidos por lideranças – e da “coalizão vencedora”, que mantém o poder dos que estão no poder e que recebem privilégios em troca. Para George Tsebelis, os “atores com poder de veto”, cuja concordância é indispensável para a tomada de decisões que afetam o status quo, são vitais para a estabilidade das políticas e das instituições. Jânio Quadros parecia não querer agradar ou fortalecer o “seletorado” e ignorava ou ia contra os atores com poder de veto, conforme se percebe nas leituras do livro de seu neto (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996) e dos depoimentos na coleção “Histórias do Poder” (DINES; FERNANDES Jr.; SALOMÃO, 2000). As relações Executivo-Legislativo parecem ser vitais para estabilidade democrática, de acordo com a literatura. Limongi, Przeworski, Chebub e Alvarez (1996) analisam o período de 1950-1990 e sustentam que as condições para que sejam mantidas as democracias são: crescimento sem inflação; riqueza; desigualdade em declínio; clima internacional favorável e parlamentarismo. Arend Lijphart (1999) diz que democracias de representação proporcional com presidencialismo têm maior potencial para impasses; enquanto o parlamentarismo tem decisões em consenso, algo adequado para sociedades com alta clivagem e polarização.

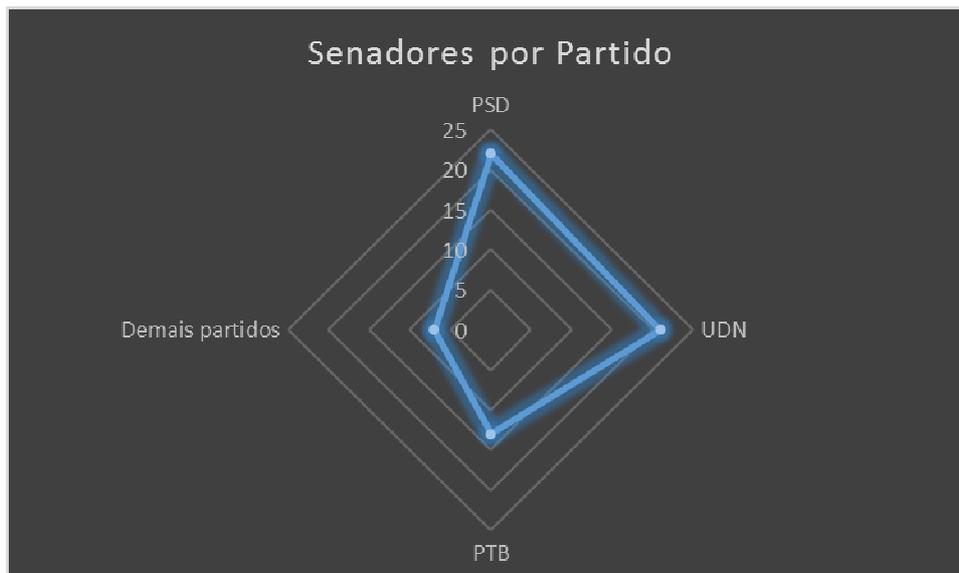
Gráfico 2: Perfil da Câmara Federal durante o Governo Jânio Quadros



Fonte: Sítio do Tribunal Superior Eleitoral. Sítio do CPDOC. Sítios de Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Elaboração do autor.

Em 1946, o Brasil era um híbrido de presidencialismo, federalismo, eleição proporcional e multipartidarismo, encarnado no conceito “presidencialismo de coalizão”, que agrega e processa pressões e clivagens produzindo governos legítimos que são formados de forma heterogênea, plural (ABRANCHES, 1988). Tão plural quanto pode-se ver nos Gráficos 2 e 3, que também apontam para uma predominância do PSD no Legislativo.

Gráfico 3: Perfil do Senado Federal durante o Governo Jânio Quadros



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de sítios do Tribunal Superior Eleitoral, do CPDOC, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O Executivo negociava com duas casas legislativas com perfis bem semelhantes, demandando atenção aos congressistas aliados. Conforme Charles Pessanha (1997), o Executivo não possuía delegação, nem prerrogativa de legislar em caráter emergencial ou extraordinário, e o veto total só era possível após o aceite de 2/3 dos congressistas; por outro lado, o Legislativo poderia controlar o Executivo através da produção legal, do controle orçamentário e do Tribunal de Contas da União. Durante o período de 1946 a 1964 a iniciativa legal esteve associada ao Legislativo, tendência que se inverte a partir da ascensão dos militares ao poder (PESSANHA, 1991). O regime político era difuso, mas parlamentares participavam na formulação de políticas e leis; na relação entre eles e os poderes executivos, a patronagem era usada para obter cooperação mútua (SANTOS, 2003). O partido que Jânio Quadros era filiado quando foi eleito (PTN) possuiu 2% das cadeiras, apesar de sua coalizão de governo ter chegado a 90%; e obteve uma média de inquéritos por mês em 1,71, enquanto o antecessor Kubitschek (no poder quase dez vezes mais tempo) teve 0,9 (MACEDO; MIRANDA, 2016).

Para conduzir a política externa tal como queria, seria necessário apoio institucional ao governo. Os gráficos mostram o apoio da UDN – participante do gabinete – e de setores de PTB e do PSD para governar; contudo, caso esse apoio sumisse, as políticas públicas poderiam ser contestadas por congressistas. Endossando o argumento, vejamos no Quadro 1 abaixo como se estruturavam as lideranças das comissões na Câmara:

Quadro 1: Lideranças de Comissões na Câmara dos Deputados Federais

Comissão Permanente da Câmara	Partido da presidência da comissão	Governo, Oposição ou Neutro?
Constituição e Justiça	PSD	Neutro
Economia	PSD	Neutro
Educação e Cultura	PL	Governo
Finanças	PTB	Oposição
Legislação Social	PTB	Oposição
Orçamento e Fiscalização Financeira	PSD	Neutro
Redação	PTB	Oposição
Relações Exteriores	UDN	Governo
Saúde	UDN	Governo
Segurança Nacional	PR	Governo
Serviço Público	PSP	Neutro
Transporte, Comunicação, Obras Públicas	PTB	Oposição

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diários do Congresso Nacional e Diário da Câmara.

No Quadro 2 vemos como isso se dava no Senado, em situação semelhante à da Câmara.

Quadro 2: Lideranças de Comissões Permanentes no Senado Federal

Comissão Permanente do Senado	Partido da presidência da comissão	Governo, Oposição ou Neutro?
Agricultura, Pecuária, Florestas, Caça e Pesca	PTB	Oposição
Constituição e Justiça	PSD	Neutro
Economia	PSD	Neutro
Educação e Cultura	PSD	Neutro
Finanças	UDN	Governo
Legislação Social	PTB	Oposição
Redação	PSD	Neutro
Relações Exteriores	PTB	Oposição
Saúde Pública	UDN	Governo
Segurança Nacional	UDN	Governo
Serviço Público Civil	UDN	Governo
Transporte, Comunicação, Obras Públicas	PSP	Neutro

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diários do Congresso Nacional e Anais do Senado.

As eleições eram diretas, proporcionais e de um turno em 1958, com fórmula D'Hondt para distribuição de cadeiras, com candidaturas em coligação e com votação em lista aberta, o que mudou só em 1962; no Executivo, as eleições eram majoritárias, de um turno (NICOLAU, 2001). De 1945 a 1964, existia uma tendência à fragmentação (entre 0,70, em 1945; e 0,84, em 1962) no Legislativo, ao mesmo tempo que o percentual de eleitorado sobre a população aumentou de 16,2% a 26,5% (SANTOS, 2002). Os grupos de interesse se distribuíam em linhas partidárias e suprapartidárias, conforme será apresentado mais à frente. Se no Executivo as tarefas são divididas entre os ministérios; a divisão de tarefas no Legislativo expressa-se nas

comissões, que refletiam tendências gerais da eleição.

No presidencialismo de coalizão de então, o Executivo e as Comissões Legislativas exerciam função informativa na tomada de decisão de congressistas, e o Parlamento podia assumir diversas posturas – ativa, reativa, carimbadora – frente a outros poderes (ALMEIDA; SANTOS, 2011). O Legislativo costumava ser reativo, mesmo quando a formulação de políticas contava com congressistas ativos. Pode-se dizer que nos dias atuais o grau de participação legislativa com relação à política externa depende do tema; e verifica-se a influência em acordos internacionais e questões multilaterais (DINIZ; RIBEIRO, 2008). As comissões legislativas moldavam decisões, e a polarização nelas costumava se dar em torno de um assunto. Sobre decisões executivas, o Congresso poderia agir com leis, antecipando reações ou moldando opiniões (LINDSAY; RIPLEY, 1994). Como se verá adiante, congressistas nas convocações de ministros para esclarecimento pareciam estar querendo mobilizar opiniões e lidar com temas caros ao seu eleitorado. Aparentemente, nas comissões permanentes o governo gozava de apoio. Vejamos o perfil deles no Senado e na Câmara, no Quadro 3:

Quadro 3: Perfil das Comissões de Relações Exteriores

Governo, Oposição ou Neutro?	Na Câmara	No Senado
Governo	10	8
Neutro	14	6
Oposição	8	4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diários do Congresso Nacional e Anais do Senado.

Na época, os temas mais discutidos eram as relações com países ocidentais e a aproximação com países socialistas, temas que mobilizavam grupos de interesses variados. Jânio pensava ser um “líder predominante” naquela época, e pensava governar em ação direta com o povo, tendo por únicos mediadores os seus ministros, que agiam de acordo com os “bilhetinhos”. O casal Hermann (1989) define três sistemas decisórios – líder predominante, com uma unidade centralizada; único grupo, com uma unidade, subdividida internamente; múltiplos atores autônomos, mais descentralizada. O processo de tomada de decisão no Executivo gerava atritos nos “tabuleiros de poder”, em que, conforme Putnam (1988), ocorrem as barganhas, internas e externas, em um “jogo de dois níveis” que filtra as estratégias e acordos possíveis. As comissões – incluindo as de Relações Exteriores, em ambas as casas – e a composição legislativa em geral apontava para a necessidade de negociar, de debater, de refinar posições e não de tomá-las como dadas a partir de decisões pessoais. Jânio, porém, com trajetória única, não via assim.

Viriato de Castro (1959) mapeou a trajetória janista: em 1947, vereador paulistano pelo PDC, obteve 1707 votos, tendo apresentado 2.007 propostas sobre administração, serviços

públicos e trabalho; após renunciar, obteve quase 18 mil votos em 1950, elegendo-se deputado estadual; em 1953, nova renúncia, tornou-se prefeito de São Paulo com 284.922 votos, cargo ao qual também renunciou em 1954, para logo depois ser bem-sucedido no pleito para governador de São Paulo, com 660.264 votos. Na sua atividade parlamentar, trabalhou em prol da anistia, de artistas, da juventude, da moralidade administrativa e política, e foi crítico das armas de destruição de massa (bacteriológicas e nucleares). Suas posições políticas tiveram forte influência do ideário sociopolítico cristão e da visão de mundo do Ocidente, ainda que criticasse fortemente o colonialismo americano e europeu. Joel Silveira (1996) acompanhou Quadros após ser eleito presidente, quando a União Democrática Nacional, e observou a admiração janista por Nasser (líder egípcio) e Tito (homem forte da ex-Iugoslávia), lideranças não alinhadas, e também por Lincoln, o unificador dos EUA. O longo período no PDC deveu-se a sua vinculação à Doutrina Social da Igreja. Durante sua campanha presidencial, as principais bandeiras giravam em torno de austeridade e combate à corrupção.

Seu chanceler – Afonso Arinos de Melo Franco – pensava de maneira semelhante, conforme exposto em livro escrito durante a mocidade, no qual, amparado no ideário sociopolítico cristão, criticava o capitalismo e o comunismo então vigentes (FRANCO, 1933). Em suas biografias (FRANCO, 1961, FRANCO, 1965, FRANCO, 1968), demonstrou que seu pensamento era contra as opressões, a favor de instituições e da conexão entre Política e Direito, da não intervenção e da autodeterminação dos povos, o que o caracterizava como um liberal por excelência. Ele vinha de uma família política liberal, e seu pai – Afrânio de Melo Franco –, por exemplo, havia sido chanceler do governo Vargas, entre 1930 e 1933; em 1958, Arinos era professor catedrático, membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e da Academia Brasileira de Letras e estava em seu primeiro mandato de Senador (ARINOS FILHO, 2009). Em suas ações na Câmara, como líder udenista, defendia o Estado de Direito nos moldes liberais. Considerava o Brasil um país que não deveria entrar para o neutralismo de Nasser, Tito e outros líderes, mas sim criar sua própria independência dentro do Ocidente.

Grosso modo, existiam três grupos dentro do Congresso, em termos de atitude política frente à política externa. Os que pensavam que o país deveria se aliar ao Ocidente, os que queriam um Brasil não alinhado ou seguindo modelos semelhantes, e os que se voltavam para temas específicos em política externa. Em geral, os apoiadores do governo seguiam a primeira ideia, os opositores a segunda e os neutros a terceira. Como podemos ver adiante, o teor das convocações de autoridades, a definição da posição de cada país e a nomenclatura utilizada para defini-la, comprova que ocorreu uma influência legislativa indireta, mas eficiente, sobre a política externa. Uma postura que poderia ter sido mais “ocidental” não ocorreu, devido à incidência de congressistas e grupos neutros e de oposição.

3 A influência legislativa na política externa de Jânio Quadros e Afonso Arinos

Cox e Morgenstern (2002) consideraram que a tendência na América Latina é de presidências proativas junto com congressos reativos, situando-se, portanto, entre o presidencialismo puro e o parlamentarismo puro; os ministros apontados podem servir para ampliar apoio no Legislativo, e os próprios podem influir sobre a agenda congressual. Além disso, eles constroem um quadro de possibilidades estratégicas nas relações entre os poderes, em que a Assembleia pode rejeitar, barganhar, demandar ou aceitar propostas do Executivo, e o último pode tentar se impor, barganhar, comprometer-se com o Congresso. Nos casos de ação unilateral, há uma presidência imperial com uma assembleia recalcitrante; na barganha, há uma presidência de coalizão e uma assembleia com quem se pode dialogar; sob a estratégia de demandas, o presidente se orienta nacionalmente, e os congressistas agem paroquialmente. No governo Jânio, as relações oscilaram entre as três possibilidades, dependendo do tema e do ministério envolvido.

No caso da Política Externa, pode-se dizer que esteve mais próximo do modelo de barganha, durante a maior parte do tempo, mas oscilando para o impasse nacional-paroquial ou para imperial-recalcitrante; no primeiro caso, pelo perfil congressual; no segundo, pelo perfil presidencial. Em geral, a literatura considera que no presidencialismo³ os temas internacionais são associados com o Executivo, e o Legislativo se envolve aquiescendo, delegando poderes sem abrir mão deles, exercendo controle (*ex ante* ou *ex post*), autorizando/vetando os acordos ou o uso da força, regulando sobre orçamento (RAUNIO, 2014).

Lisa Martin (2000) diz que a participação do Legislativo na cooperação aumenta a credibilidade (crença de que os atores envolvidos honrarão o compromisso) e a profundidade (densidade e complexidade do que foi negociado) dos compromissos entre os Estados, e enquanto presidentes agem (assumem a representação e a negociação internacional), congressistas influenciam (usam de habilidades para alcançar resultados próximos dos seus interesses). Ela defende que o Congresso não realiza abdicação do seu poder, mas uma delegação ao outro poder, mantendo seus próprios mecanismos de controle; por vários motivos: agir com eficiência com temas complexos; resolver problemas de ação coletiva e/ou distribuição de benefícios; obter informação com quem tem expertise, mantendo a possibilidade de vetar ações; viabilizar ações estratégicas, influenciando elas. Os controles são exercidos principalmente no plenário e nas comissões, que podem ser mistas, se for bicameral, ou podem ser de uma das casas somente.

Helen Milner (1997) escreve sobre o tema, dizendo que a cooperação é mais afetada pelas consequências distributivas domésticas do que pelas ações dos entes internacionais entre si. A composição dessa distribuição de poder e de benefícios depende dos interesses e

³ No parlamentarismo, a principal ação é a delegação. A chamada de ministros para comparecer às atividades de legislatura, prestando esclarecimentos, não é atividade incomum.

preferências dos atores, das instituições e seus arranjos, assim como do grau de informação que cada um possui. Além da possibilidade de se retomar as prerrogativas que foram delegadas, via voto estratégico nas avaliações sobre ações do Executivo, é possível influir nas indicações deste, manipulação das dimensões; manipulação da agenda que define prioridades (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Logo, além do jogo *ex ante*, prévio a ações diplomáticas de vulto, há as ações *ex post*, de controle, seja via “patrulhamento” constante, seja através de uma atuação quando um tema ganha relevância, analogamente ao funcionamento de um “alarme de incêndio”.

Legisladores podem, portanto, influenciar presidentes, positiva ou negativamente. Pedro Ribeiro e Flávio Pinheiro (2016) analisaram os presidencialismos multipartidários da América Latina e chegaram à conclusão de que os principais fatores que geram apoio legislativo aos mandatários executivos são o tamanho da coalizão, a distância ideológica e o número efetivo de partidos. Uma coalizão não muito grande, mas majoritária, com distância ideológica relevante, e um número efetivo de partidos não muito grande auxilia no apoio ao governo; se existirem muitos partidos — um número considerável deles —, com baixo ou nulo perfil ideológico, com uma grande coalizão assumindo as casas congressuais, o apoio se torna rarefeito. O segundo caso se aproxima, em termos, do período janista.

Há a influência dos lobbies sobre determinados temas dentro dos comitês, existindo gradações de permeabilidades às ideologias e um *degradé* de atuação mais conflitiva a uma postura mais favorável às leis (KOLLMAN, 1997). Partindo da ideia que existem três tipos de políticas externas e de defesa – estruturais, estratégicas e de crise – Lindsay e Ripley (1994) comentam as influências do Congresso sobre essas políticas. Naqueles meses de 1961, questões estruturais como a reforma do Itamaraty ou a liberação de verba para o ministério atraíam menos atenção do que as estratégias de atar ou desatar relações, por exemplo, ou a percepção de que eram anos de crise, principalmente devido à revolução em Cuba. Dimensões domésticas e internacionais se interligam na política pública que é a política externa, cuja multiplicidade de temas, atores e agendas deve ser reconhecida (MILANI; PINHEIRO, 2013). As decisões desse setor público dependem de “bases de apoio”, e cada ação gera uma responsabilidade a ela associada (HILL, 2003). Analisando a realidade ianque, chegam a conclusão que as atitudes para com o mundo se dividiam entre acomodacionistas, integracionistas, linhas-duras e isolacionistas (HOLSTI; ROSENAU, 1996). Na época a polarização política gerava diferentes tipos de atitudes alinhadas com bases de apoio variadas, e impacto sobre o Legislativo.

O Congresso tratava, sob delegação, de tarifas, barreiras e acordos. Nessa época, as preferências divergiam sobre o grau de aquecimento da economia, o tipo de desenvolvimento, o grau de abertura/proteção, qual o melhor acordo; mas o legislador mediano não buscava nem a abertura total, nem a autarquia, prevalecendo a industrialização por substituição de importação (LIMA; SANTOS, 2001). O projeto de inserção internacional, o sistema decisório e o

pensamento internacionalista começam a mudar, os paradigmas mudaram conforme identificam Hirst e Lima (2002) e Pinheiro (2004). Do antigo Americanismo (pragmático ou ideológico) se passou ao Globalismo (hobbesiano ou grociano), até que essa polarização começa a ruir com o fim da Guerra Fria, e com a ascensão dos Institucionalistas Pragmáticos (PINHEIRO, 2000). Rivalizando com eles, já em período recente, viriam os autonomistas-nacionalistas, enfatizando o desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2010).

Se, por um lado, há uma identificação de pensamento, ideológica, teórica, por outro lado, há uma identidade, em cada “membro” de um dos paradigmas, em termos de práticas, de pertencimento a grupos, partidos, etc. Logo, uma sociedade com clivagens fortes, gera, necessariamente, uma disputa sobre determinadas formas de se pensar e fazer políticas públicas. Nessa época, a direita se aproximava do capitalismo associado, da preferência de relações com o Ocidente, em especial com os EUA, era crítico do socialismo e, com frequência, anticomunista. A esquerda defendia o desenvolvimento capitaneado pelo Estado, com empatia por socialistas, e eventualmente por comunistas, sendo crítico dos imperialismos (BENEVIDES, 1999). A divisão do tecido social dos anos 1950 e 1960 se refletia no Legislativo.

Na Câmara, via-se um debate frequente, seja em sessões ordinárias, seja em sessões extraordinárias. Críticos do comunismo foram os principais opositores, entre eles: Oswaldo Zanello (PRP), Arruda Câmara (PDC), José Humberto (UDN), Daniel Faraco (PSD), Padre Souza Nobre (PTB), Padre Vidigal (PSD), Mendes de Moraes (sem legenda, foi do PSP), Hermógenes Príncipe (PSD), Estefano Mikilita (PDC), Dirceu Cardoso (PSD), Geraldo Freire (UDN), João Mendes (UDN). Há os que se diziam de apoio ao governo, ou aos seus atos, como Aduino Cardoso (UDN), Derville Allegretti (PR), Oswaldo Lima Filho (PTB), Ferro Costa (UDN), Aurélio Viana (PSB), Lício Hauer (PTB), Milton Reis (PTB), José Sarney (UDN). Alguns declaravam apoio ao ‘neutralismo’, ao anticolonialismo afro-asiático e/ou à autodeterminação dos povos, como Celso Brant (PR), Fernando Santana (PTB), Mário Martins (UDN), Almino Afonso (PTB), Nelson Carneiro (PSD). Questionavam a aproximação com os EUA, os petebistas Jonas Bahiense e Ramon de Oliveira Neto.

Os representantes José da Silveira (PSD), Neiva Moreira (PSP) e Emival Caiado (UDN) congratularam-se com feitos soviéticos; enquanto louvavam o Ocidente Aniz Badra (PDC) e Raimundo Padilha (UDN)⁴. Cabe destacar o envolvimento de deputados em missões do governo, como Ferro Costa (UDN), presente na Missão ao Leste Europeu. Saturnino Braga (PSD) chefiou a delegação brasileira na União Interparlamentar, que contou com Hélio Ramos (PR), com Waldir Pires (PSD), e outros. Junto à Unesco, a representação coube a Plínio Salgado (PRP). Na Conferência Mundial de Governos Municipais, a Lourival Batista (UDN). Na 32ª sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Herbert Levy (UDN). Em

⁴ Raimundo Padilha (UDN) ocupou durante o período a presidência da comissão de Relações Exteriores da Câmara. Ivete Vargas (PTB) era a vice-presidente.

Santiago do Chile, na Reunião Interparlamentar Latino-Americana, compareceu Salvador Lossaco (PTB).

A representação ganhava densidade e complexidade, conforme as duas frentes amplas se consolidavam; à esquerda, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), cuja posição conjunta foi explicitada pelo petebista Fernando Santana; à direita, a Ação Democrática Parlamentar (ADP), cuja orientação era explanada pelo udenista João Mendes. Aurélio Viana apresentou posição do PSB, concitando o apoio brasileiro às nações pacifistas. Muitos pessebistas estavam na FPN. Existiam deputados vinculados a temas internacionais específicos, como Yakishigue Tamura (PSD), quando o Japão era o assunto. Sobre questões da Igreja, as vozes ouvidas eram Arno Arnt (PDC), Océlio Medeiros (PSD), Padre Nobre (PTB), Ferreira Martins (PSP) e Padre Vidigal (PSD). Alguns, pontualmente, defendiam Israel, como Cunha Bueno (PSD) e Hamilton Nogueira (UDN). Logo, com exceção das amplas frentes, não existia uma postura unificada sobre política externa e seus temas.

No Senado Federal, o mesmo se dava. Debates sobre política externa se deram no início de março, em que Silvério Del-Caro (PRP), Padre Calazans (UDN), Novaes Filho (PSD), Caiado de Castro (PTB) e Heribaldo Vieira (PST) se posicionavam contra a política externa neutralista e/ou contra relações com URSS e Cuba. Naquele momento, Lima Teixeira (PTB) defendia reatar ou criar relações com países socialistas e soviéticos. Em maio, Alô Guimarães (PSD) critica o colonialismo soviético sobre a Ucrânia e outros países, enquanto Dix-Huit Rosado, sem legenda, recém-desligado da UDN e futuro petebista, defende a manutenção das relações do Brasil com outros países do mundo. Barros de Carvalho (PTB) foi ao Extremo Oriente junto do Poder Executivo em agosto, e alguns congressistas integraram a delegação do vice-presidente João Goulart na sua visita à República Popular da China. Lino de Matos (PSP) e Saulo Ramos (PTB) se posicionam sobre o Mercado Comum dos Países Americanos.

Muitos dos senadores que discursavam sobre política externa, ou interpelavam quem o fizesse, tinham experiência em missões bilaterais ou multilaterais (muitas deles vinculadas à ONU ou à OIT). Raramente o Poder Legislativo obstava acordos culturais. No caso de acordos econômicos e para estabelecer relações diplomáticas ou adensá-las, os termos diferenciavam-se. Contatos com outros países e alterações em comércio exterior acionavam “alarmes de incêndio” para alguns congressistas, e a vitória de Jânio nas urnas foi o suficiente para disparar o gatilho da desconfiança e da vigilância sobre as ações externas do novo presidente. Revistas e jornais apresentavam entrevistas de Jânio e de Afonso Arinos acerca das diretrizes da política externa. Com apenas dois meses de governo, o Congresso Nacional convoca, mês a mês, o Ministro das Relações Exteriores para informar os congressistas dos passos governistas nesse âmbito. O Regimento Interno da Câmara, de 1959, que regeu muitos atos da 41ª Legislatura (1959-1962) submetida à Constituição de 1946, dizia em seu artigo 28, parágrafo 8:

À Comissão de Relações Exteriores compete manifestar-se sobre os atos internacionais de que a União houver participado, ou tenha de participar, e, em particular, sobre qualquer proposição, mensagem memorial ou documento que se refira às relações do Brasil com as nações estrangeiras em geral, a tratados, a estabelecimento de linhas divisórias ou de fronteiras, a proteção de cidadãos brasileiros no exterior, a expatriação, a neutralidade, a conferências e congressos internacionais, a intervenção em países estrangeiros, a remessa de tropas brasileiras para o exterior ou a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, a declaração de guerra, a condições de armistício ou de paz, a arbitramento internacional, a medidas relativas ao serviço diplomático, a acordos, convênios ou normas de intercâmbio comercial com as nações estrangeiras, a empréstimos externos, à Organização das Nações Unidas e às organizações financeiras, monetárias ou assistenciais internacionais. (BRASIL, 1959).

Se a Casa ou a comissão cometesse inconstitucionalidades, era possível submeter o assunto às Comissões de Constituição e Justiça e/ou ao Supremo Tribunal Federal. O que gerou o envolvimento dos Três Poderes em alguns casos. Enquanto no Pequeno Expediente da Câmara cada um tinha no máximo quarenta minutos para sua fala, no Grande Expediente, a alocação era limitada pelos horários de funcionamento, tal como na convocação de ministro para requerimento de informações. Esta fala do ministro difere da Mensagem ao Congresso presidencial, assim como dos discursos ministeriais sobre suas políticas no início de um mandato, pois há interpelação por parte dos deputados. Ocorre então a “sabatina”, uma verdadeira prestação de contas ministerial. O poder de emendar ou não o Orçamento da União também se fez presente no Legislativo (exercido sobre pedidos de crédito especial e suplementar), pois a maioria das demandas encaminhadas em favor do MRE foram negadas.

A Resolução nº 2 de 1959 estabeleceu o Regimento Interno do Senado, que teve acréscimos em 1960 e 1961; sobre as Relações Exteriores dizia no artigo 95:

À Comissão de Relações Exteriores compete:

- a) emitir parecer sobre todas as proposições referentes aos atos, às relações internacionais, ao Ministério das Relações Exteriores e sobre as matérias do art. 5º, XV, n e o, da Constituição Federal (naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, emigração e imigração), e turismo;
- b) opinar sobre a indicação de nomes para chefes de missões diplomáticas, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte;
- c) opinar, a requerimento de qualquer Senador, sobre as moções previstas no art. 216, quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais;
- d) opinar sobre os requerimentos de que trata o artigo 40 (BRASIL, 1974, p. 347).

Após Jânio Quadros fazer a indicação de José Ermírio de Moraes, empresário paulista da indústria, para a embaixada da República Federal Alemã, em Bonn, obteve parecer favorável na Comissão de Relações Exteriores (CRE). Todavia, após uma sabatina, seu nome foi rejeitado pelo plenário. Fato incomum como esse só voltaria a ocorrer no século XXI. Pouco após a

deliberação, Padre Calazans (UDN) e Victorino Freire (PSD) se pronunciaram contra essa medida senatorial. Outras indicações para embaixadas ocorreram no período de Jânio Quadros como presidente: Israel, Gana, Grã-Bretanha, Bolívia e Coréia do Sul. Também na Câmara, na CRE, em 17 de maio, Melo Franco discursou sobre a política pública de sua pasta, esquivando-se das perguntas à queima-roupa, todas elas carregadas de forte conotação político-ideológica.

Este encontro foi solicitado por Océlio Medeiros (PSD), resultando em uma reunião que durou das 15h30 até as 20h, e contou com a presença dos deputados a seguir, os quais se inscreveram para falar ou intervieram em apartes: Bocaiuva Cunha (PTB); Océlio Medeiros (PSD); Raimundo Padilha (UDN); Mendes de Moraes (sem legenda, foi do PSP); Ivete Vargas (PTB); Hélio Machado (PSD, líder da maioria, diplomata); Paulo Sarasate (UDN, depois vinculado à “bancada revolucionária”, embrião da ARENA); Dias Lins (UDN); Fernando Santana (PTB); Oswaldo Lima Filho (PTB); Aloysio de Castro (PSD); Menezes Cortes (UDN lacerdista); Euripedes Cardoso de Menezes (UDN); Hamilton Prado (PTN); San Thiago Dantas (PTB, às vésperas da nomeação para ONU); Helio Machado (PDC); Pereira Pinto (UDN); Ruy Ramos (PTB); Lino Braun (PTB); Carmelo D’Agostini (PSD, antes PSP); Hamilton Nogueira (UDN); Gabriel Passos (UDN); Lamartine Távora (PTB); Também estavam presentes, sem pedir a palavra: Ferreira Martins (PSP); Henrique Turner (PSB); Moreira da Rocha (PR); Padre Pedro Vidigal (PSD); Aloysio de Castro (PSD); Daniel Faraco (PSD); José Sarney (UDN); Epílogo de Campos (UDN); Lauro Cruz (UDN); Vasconcelos Torres (PSD).

Pedia-se ao ministro que explicasse a política exterior brasileira, com foco nas relações com Cuba. Em seu discurso (FRANCO, 1999a) na CRE, defende que princípios e doutrinas não mudam em um governo; mas a política interna e externa de então tornava as ações mutáveis. Diz que é um princípio o de lutar contra a padronização/escravidão técnico-econômica e ideológica. Só se conquistaria a independência, que serve para evitar esses males, através de postura ativa nas relações bilaterais e nas multilaterais. Para ele, o Brasil devia agir seguindo os princípios de não intervenção e autodeterminação presentes nas conferências interamericanas dos anos 1930, e seguindo a defesa contra a intervenção ideológica, estabelecida nos anos 1940 em reuniões americanas contra o totalitarismo. Portanto, sustentava: “(...) somos um país fraco para a guerra, mas forte para a paz” (FRANCO, 1999a, p. 725). Para se colocar acima dos dois radicalismos, dos dois extremismos que existiam na época, seria necessário, a seu ver, defender a liberdade, a democracia, a paz, contra a intervenção e a opressão.

Para que a motivação para a convocação ficasse nítida, o requerente Océlio Medeiros (PSD), primeiro a inquirir, diz que a presença do ministro na Casa, deveu-se à prerrogativa de controle democrático do Legislativo sobre o Executivo. Guillermo O’Donnell (1998) chama a atenção para a accountability horizontal, que diferentemente da vertical, expressa-se nas urnas e se encarna na possibilidade de um Poder intervir em outro para evitar a corrupção da coisa pública ou a usurpação de poderes e direitos. Aparentava então o pessedista estar reforçando

essa dimensão da transparência administrativa, inclusive ao complementar que aos congressistas cabiam as interpretações sobre atos com Estados estrangeiros. Contudo, Medeiros ao questionar as prerrogativas presidenciais, ao questionar a neutralidade frente a Cuba, mostra-se mais como um ator de veto encravado na oposição, do que somente um fiscal das ações governamentais.

As perguntas são associadas a Cuba e aos seguintes temas: autodeterminação, intervenção, regime representativo, neutralidade. Afonso Arinos respondendo a perguntas diz que o País não reconhecerá Estado americano cujo regime resulte de ingerência externa, mas, sim, que reconhecerá países que têm autodeterminação, independente do regime representativo. Afirma o compromisso com a defesa continental americana, com a soberania, com a paz e não com o neutralismo. Ivete Vargas (PTB) sucede a Medeiros na tribuna, perguntando como se mantém a independência frente aos dois blocos, mantendo-se a soberania e a paz. O ministro responde que o que sustenta essa possibilidade é a solidariedade coletiva, e novamente diz se comprometer com a defesa continental. Em seguida, é a vez de Hélio Cabal (PSD), que além de parlamentar é diplomata. Esse, fundamenta sua intervenção nos artigos 20 da Carta da OEA e 6º do Tratado do Rio. A primeira exige resolver controvérsias pacificamente antes de se levar problemas à mediação da ONU, e a segunda diz que órgão de consulta deve se reunir para tomar medidas frente a agressões sem ataque armado. Tendo esse arcabouço legal de fundo, o parlamentar pergunta como o Brasil vai agir para dirimir o conflito cubano-estadunidense. Ao que o ministro e o parlamentar seguem em pingue-pongue de pergunta e respostas.

Em resumo, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores foi convocada para consulta e não para questão emergencial. Argentinos queriam uma solução mais regional, mexicanos queriam solução onusiana. Mesmo pressionando, a resposta que Cabal ouve é de que o problema do memorando a decidir isso é de Jânio Quadros e não do ministro. Raimundo Padilha (UDN), o líder da Comissão, intervém para rechaçar devaneios e fugas ao tema da convocação ministerial efetuada por alguns parlamentares, prorrogando sucessivamente a reunião iniciada às 15h30 para até as 20h.

A última pergunta é de Hamilton Prado (PTN), que pergunta se o governo revisará posições, pois em Cuba se instalou o comunismo, que derrubou a democracia e desestabilizou a ordem social. Antes de San Tiago Dantas (PTB) fazer discurso elogioso ao ministro, e dizer que autodeterminação e democratização são fenômenos do povo, de volição livre, que não podem ser forçadas; há a resposta de Afonso Arinos a Prado. Em um crescendo pontuado por palmas efusivas, diz que a defesa contra o comunismo não deve ser de forma repressiva, deve ser com democracia social e humana, combatendo a miséria, eliminando injustiças, viabilizando empregos e salários dignos, e diz defender isso como um católico que deseja ver a igualdade de possibilidades e a democracia exercida como prática.

Em junho de 1961, Afonso Arinos comparece ao Senado, para falar outra vez sobre a política externa. Na sua exposição, começa a falar sobre a transformação brasileira de uma

civilização agrícola para uma industrial, sentido que só pode ser aprofundado através de uma política de intercâmbio internacional. Diz que que na OEA espera-se a solução de problemas transnacionais de forma sociojurídica. Para ele, a Missão de Walter Moreira Salles existiu para negociar a dívida externa do País, e gerou mais crédito para o País e extensão de prazo para pagar as dívidas. Sustenta que a aproximação com Cuba é voltada para manter a paz na região, e com os EUA foram mantidos entendimentos políticos, financeiros e diplomáticos, e que a Missão Adlay Stevenson estava programada para 10 de junho. Com a Bolívia, retomaria o entendimento da ferrovia binacional, e diz que o asilo pedido por dois militares brasileiros na embaixada do Uruguai não se aplica, pois não foi assinado o país platino acordo para asilo diplomático. A reforma do Itamaraty refere-se à tentativa de aumentar condições materiais, administrativas, humanas, e agradece algumas lideranças parlamentares pelo apoio dado, a maioria não udenista.

Ao comentar que o País esteve presente na Conferência do Cairo, diz que o neutralismo é um engajamento homogêneo ancorado em condições e princípios que não são brasileiros, e diz que, pertencendo ao bloco democrático ocidental, é possível praticar a independência, buscando a justiça, a paz e o progresso. Não vê assim contradição em seguir a Doutrina Hallstein, reconhecendo a Alemanha Ocidental, e buscar o comércio com a República Democrática Alemã. Isso justificaria o “Protocolo de Conversações”, não vinculante, que se referia a: aumento de comércio, regulamentação da navegação entre os dois países e manutenção de acordos existentes. A Missão João Dantas na Alemanha Oriental serviria aos mesmos propósitos que a Missão Roberto Campos, que, ocorrendo *in tandem*, corria a Europa Ocidental, incluindo território germânico. O documento gerado na RDA existia também com a Noruega, Suécia, França, Grã-Bretanha e Turquia. Ele critica, porém, o acordo entre as potências coloniais, o Mercado Comum Europeu, que seria prejudicial aos latino-americanos. O sistema de Missões acionado por Afonso Arinos já existia em ocasiões anteriores, como no período de PRM-PRP e da gestão de Vargas antes do PTB. Itamaraty e o Ministério da Fazenda eram praticantes desse sistema.

Ainda que muitos peçam a palavra durante a vinda do ministro, alguns desistem, outros só elogiam o ex-Senador. Os mais ativos no debate compõem a oposição ao governo, com raras exceções, são eles: o requerente Jefferson de Aguiar (PSD); Lima Teixeira (PTB); Argemiro de Figueiredo (PTB); Silvestre Péricles (PST); Mem de Sá (PL); Gilberto Marinho (PSD). Assim sendo, não se pode dizer que a política externa não era politizada. Jefferson de Aguiar (PSD) inaugura o debate demandando informações das missões, das ações do País em organizações internacionais. Questiona a relevância das relações com países africanos e da presença no encontro entre Kennedy e Kruschev. Critica a Missão João Dantas, por não ser oficial.

Afonso Arinos responde dizendo que relações comerciais não condicionam relações políticas, e para existir reconhecimento mútuo é preciso que isso seja expresso e não algo tácito,

e que negociações em missões só podem ser apresentadas quando concluídas, o que não é o caso. Diz ainda que os maiores parceiros da União Soviética e da China comunista são os países capitalistas, e com a África o Brasil constrói uma presença democrática, mestiça, uma civilização tropical próxima da realidade do outro continente. Lima Teixeira (PTB) pergunta sobre relações com a URSS, autodeterminação, Operação Panamericana (OPA) e comércio de açúcar com os Estados Unidos. O ministro das Relações Exteriores diz que a relação com os soviéticos está em pauta, mas é mais complicado reatar do que ampliar uma relação já existente com outros países socialistas; e que sobre autodeterminação já havia falado na Câmara. Confirma que o Brasil ganhou 220 mil toneladas a mais de cota de exportação de açúcar para os EUA, mas Cuba tinha dois bilhões e a redistribuição foi feita por Kennedy. Arinos era favorável à OPA pois ela gerou nos EUA maior consciência das necessidades brasileiras, o que fez surgir a Aliança para o Progresso; mas a primeira é muito voltada para o setor econômico, e a segunda muito voltada para o lado social, logo, eram iniciativas incompletas.

Argemiro de Figueiredo (PTB) discursa colocando sete perguntas, sobre: posição brasileira frente a Cuba comunista; ação na ONU; posição da OEA sobre intervenção e democracia representativa, e face a isso a posição brasileira de apoio sem intervir; envio de Embaixador a Angola; asilo de líderes anti-Salazar; como sustentar autodeterminação e não intervenção dada a intervenção do comunismo. Arinos começa repelindo a afirmação de que Cuba seja comunista, e diz aceitar a intervenção das Nações Unidas dependendo de como ela é feita; mesmo porque a prudência aconselha ponderar se há possibilidade de ação direta ofensiva. Afirma o compromisso de defesa contra o comunismo, inclusive lembra que somos signatários de tratado de ação coletiva americana; mas diz que ação ofensiva pode despertar reação soviética alhures. Sobre a intervenção, diz que não há tratado que nos obrigue a uma intervenção pela falta do regime representativo, o que há é texto obrigatório impondo a não intervenção. A presença de Negrão de Lima em Angola obtivera prévio aval de Salazar. Diz que pelo Direito Internacional é proibido atividade de estrangeiros contra organizações políticas dos Estados de onde provêm, enquanto o próprio Direito interno nega a possibilidade de ação para subverter a ordem.

Paulo Fender, petebista ligado ao grupo de Fernando Ferrari, louva a eloquência e a elegância do ministro, se mostra cético quanto à possibilidade de Cuba seguir atos e tratados internacionais, diz que a Missão João Dantas e a política presidencialista de Jânio Quadros em relação a áreas geográficas descontínuas comprometem a tradição clássica da diplomacia brasileira. Silvestre Pércles (PST) afirma que representou o Brasil três vezes no exterior, e pergunta se é correto pedir empréstimo no Oriente e no Ocidente. Também indaga caso uma das potências atômicas forem contra a autodeterminação ou não intervenção, se o País manterá sua posição, e se o Brasil seguirá o artigo 141 da Constituição. Melo Franco então sustenta que após uma intervenção atômica tudo passa ao domínio do passado; por isso, potências médias e

pequenas devem esforçar-se para evitar isso. Nega que tenham havido missões para pedir créditos, mas quando concluídas serão enviadas ao Congresso. Quanto ao artigo, ele será respeitado, até porque a proposta partiu dos udenistas Clemente Mariani e Milton Campos.

Mem de Sá (PL) pergunta se o crédito de longo prazo para financiar o desenvolvimento vem de fundo da Alemanha Ocidental para países em desenvolvimento, se o País reconhece o governo de Bonn. Melo Franco fala que não sabe se o crédito para o desenvolvimento vem desse fundo destinado à África, Ásia, Américas; diz que aumentar comércio com leste europeu não implica deixar de reconhecer a República Federal Alemã. Gilberto Marinho (PSD) elogia o ministro, defende a aproximação com países africanos, critica a dependência econômica e o desenvolvimento calcado na ajuda externa. Por fim, pergunta se algum acordo foi feito com a Argentina de Frondizi em Uruguai, e se isso envolve efetivos militares. O ministro diz que foram assinados acordos em sentido econômico, cultural, de amizade e consulta, mas sem lidar com matéria militar. Sérgio Marinho (UDN) resume algumas ideias do ministro, é seguido por Vivaldo Lima (PTB), que também elogia o ex-Senador, e a sessão termina.

Nova visita de Afonso Arinos de Melo Franco à Câmara dos Deputados Federais mostra a postura do Legislativo de questionamento sobre ações externas do Executivo. Ela se dá na 125ª sessão, em 28 de julho, atendendo à requisição de Cid Carvalho (PSD), e tendo como principais interpelações a do requerente, a de Bocayuva Cunha (PSD), a de Fernando Santana (PTB), a de Padre Nobre (PTB), a de Silvío Braga (PSP) e a de Salvador Lossaco (PTB). Girou em torno das conferências ocorridas no Uruguai: a Latino-Americana de Livre Comércio e a do Conselho Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos. Na explanação inicial, (FRANCO, 1999c), quanto ao encontro da OEA, diz que foram analisadas as prioridades de destinação de recursos e a reforma agrária, tão em consonância com a encíclica *Mater e Magistra* quanto com projeto de sua autoria quando Senador, apresentado em conjunto com José Joffily (PSD). Sobre a integração regional, diz que é esforço continental de voltar-se para si, ampliando intercâmbio e relações político-econômicas; enquanto as missões no exterior, assim como a relação com a África, servem como meio de superar a saturação de mercados tradicionais e seus estrangulamentos. Sobre a América do Sul, destaca as boas relações com Argentina, Chile, Colômbia e Peru⁵.

Advoga pelo poder do governo, do Estado, para dirimir conflitos e alcançar os interesses gerais, e que o Estado ampliou suas atribuições após a Segunda Guerra, portanto a ele cabe intervir para gerar o desenvolvimento. Sobre a questão germânica, fala o mesmo que no Senado. Ao buscar relações com a URSS espera contribuir para a paz, o entendimento, o desarmamento e o progresso. Diz basear-se no humanismo democrático, cristão, ao considerar

⁵ O presidente peruano visitou, pouco depois em dois de agosto, o Congresso Brasileiro, em sessão conjunta, ocasião em que aquele mandatário discursou. O Encontro de Uruguaiense se deu entre o presidente Jânio Quadros e Arturo Frondizi, presidente argentino de então.

que há perfectibilidade e possibilidades de superar as relações baseadas em barganhas, geopolítica e pressões; portanto não poderia assumir a neutralidade como a Suíça, que de antemão se alheia de conflitos, tampouco assumir o neutralismo, que é uma posição ativa diferente dos dois grandes blocos. Ao fim, agradece o apoio dos líderes na Câmara de PSD, PTB e UDN no apoio à reforma do Itamaraty.

4 Conclusão

Todos os requerimentos de informação foram formulados por membros do PSD. Em todas as três presenças no Congresso, os principais temas a se repetir são: Cuba, União Soviética, África, Missões no exterior, questões americanas e/ou ocidentais; questões vinculadas ao Vaticano ou à fé cristã. Os principais conceitos que aparecem são não intervenção, autodeterminação, compromissos internacionais, neutralidade, neutralismo, desenvolvimento. As comissões refletem mais a tensão política da época, e quanto a isso não escapavam as de relações exteriores, pois não reinou o “interesse nacional”, mas a estratégia partidária, principalmente de confronto ao governo. Isso pode ser apreendido no seguinte fato: no primeiro esclarecimento, udenistas conformam o maior número de interpelações, seguidos de perto de petebistas. No segundo, somando os que pediram a palavra e os que falaram, há empate entre UDN e PTB, oito para cada lado, seguido de quatro do PSD; porém, o maior número de intervenções veio do PTB, seguido do PSD. Por fim, o PSD assume a liderança nas interpelações. A mudança reflete o espírito dos partidos frente à política externa e ao governo. A polarização que cruzava os partidos encontrou lugar em alguns temas, tais como relações com o Ocidente e com os países socialistas.

É preciso enfatizar que todo ciclo tem início, meio e fim. Conforme escalava a oposição ao governo, de Governadores como Carlos Lacerda e de congressistas – muitos da UDN – mais pressões sofriam os ministérios. O Itamaraty não era exceção. Aplacando críticas ao afirmar o país como ocidental, o governo não se esquivou de interpelações do PTB. Logo após, o PSD que perdera para Jânio o pleito presidencial e não ganhara a vice-presidência devido ao acordo com petebistas, começa a reagir à ascensão dos petebistas, tendência que se aprofundará com o tempo. Auro de Moura Andrade (PSD), convoca extraordinariamente, em 25 de agosto, sessão para comunicar a renúncia de Jânio Quadros. A partir desse momento muda a configuração das relações Executivo-Legislativo e com isso o processo decisório também se altera.

Observa-se que, em contextos democráticos, mesmo sob um regime em que o Legislativo delegue para o Executivo a função de lidar com o que há mais além das fronteiras, a força dos congressistas pode-se fazer presente para moldar determinadas diretrizes, vetá-las ou até impulsioná-las. Quanto mais polarizado o Congresso, maior deverá ser a capacidade política do ministro em buscar o ponto de equilíbrio no turbilhão dos embates. A área de estudos legislativos poderia explorar temas que se aproximam de outras áreas do conhecimento, como

as Relações Internacionais. O estudo buscou seguir nessa direção, ao mobilizar fontes primárias para entender como decisões executivas sofrem influência das dinâmicas legislativas. Observando Diários e Anais de ambas as casas parlamentares, foi possível entender que congressistas têm seu papel na conformação da política externa.

Referências:

ABRANCHES, Sergio Henrique. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam. What Makes Democracies Endure? **Journal of Democracy**, v. 7, n. 1, p. 39-55, 1996.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.

ARINOS FILHO, Afonso. **Afonso Arinos de Melo Franco**: cadeira 25, ocupante 5. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Jânio Quadros**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1959**. Brasília: Câmara, 1959.

_____. **Diários da Câmara dos Deputados**, março a agosto de 1961, da 1ª sessão da 4ª Legislatura até 22ª sessão conjunta da 4ª Legislatura. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 1961.

BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado**, meses de fevereiro e março de 1961, sessões 1ª a 9ª. Brasília. Brasília: Senado Federal, 1964a.

_____. **Anais do Senado**, mês de abril de 1961, sessões 10ª a 31ª. Brasília: Senado Federal, 1964b.

_____. **Anais do Senado**, mês de maio de 1961, sessões 31ª a 55ª. Brasília, Senado Federal, 1964c.

_____. **Anais do Senado**, mês de junho de 1961, sessões 56ª a 68ª. Brasília: Senado Federal, 1964d.

_____. **Anais do Senado**, mês de junho de 1961, sessões 69ª a 85ª. Brasília: Senado Federal, 1964e.

_____. **Anais do Senado**, mês de julho de 1961, sessões 86ª a 99ª. Brasília: Senado Federal, 1964f.

_____. **Anais do Senado**, mês de julho de 1961, sessões 100ª a 112ª. Brasília: Senado Federal, 1964g.

_____. **Anais do Senado**, mês de agosto de 1961, sessões 113ª a 121ª. Brasília: Senado Federal, 1964h.

_____. **Resoluções do Senado Federal**, Tomo I, 1946-1959. Brasília: Senado Federal, 1974.

CASTRO, José Viriato de. **O fenômeno Jânio Quadros**. São Paulo: Editor José Viriato de Castro, 1959.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. (Org.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 446-491.

- DINES, Alberto; FERNANDES Jr., Florestan; SALOMÃO, Nelma. **Histórias do Poder: 100 anos de política no Brasil. Volume 2: Ecos do Parlamento.** São Paulo: Editora 34, 2000a.
- _____. **Histórias do Poder: 100 anos de política no Brasil. Volume 3: Visões do Executivo.** São Paulo: Editora 34, 2000b.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The Role of Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 10-38, 2008.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Introdução à realidade brasileira.** Rio de Janeiro: Schmidt Editor, 1933.
- _____. **A alma do tempo: memórias (formação e mocidade).** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1961.
- _____. **A escalada: memórias.** Rio de Janeiro: Livraria J. Olympio Ed., 1965.
- _____. **Planalto: memórias, 3.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1968.
- _____. Discurso na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (17/05/1961). In: ARINOS FILHO, Afonso. (Org.). **Afonso Arinos no Congresso: cem discursos parlamentares.** Brasília: Senado Federal, 1999a. p. 719-726.
- _____. Discurso no Senado Federal (06/06/1961). In: ARINOS FILHO, Afonso. (Org.). **Afonso Arinos no Congresso: cem discursos parlamentares.** Brasília: Senado Federal, 1999b. p. 726-740.
- _____. Discurso na Câmara dos Deputados (28/07/1961). In: ARINOS FILHO, Afonso. (Org.). **Afonso Arinos no Congresso: cem discursos parlamentares.** Brasília: Senado Federal, 1999c. p. 740-758.
- HERMANN, Charles; HERMANN, Margaret. Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** London: Palgrave, 2003.
- HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares. Contexto internacional, democracia e política externa. **Política Externa**, v. 11, n. 2, p. 78-90, 2002.
- HOLSTI, Ole; ROSENAU, James. Liberals, Populists, Libertarians, and Conservatives: The Link between Domestic and International Affairs. **International Political Science Review**, v. 17, n. 1, p. 29-54, 1996.
- KOLLMAN, Ken. Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 2, p. 519-544, 1997.
- LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy.** New Haven: Yale University Press, 1999.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.
- LINDSAY, James; RIPLEY, Randall. How Congress influences Foreign and Defense Policy. **Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences**, v. 47, n. 6, p. 7-32, 1994.
- LOPES, Dawisson Belém. **Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.
- MACEDO, Joana; MIRANDA, Luiz Fernando. Entre o Legislativo e o Judiciário: a trajetória do inquérito parlamentar ao julgamento. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 40. **Anais...** Caxambu 8 a 11 de outubro de 2016.
- MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation.** Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MESQUITA, Bruce Bueno de et al. **The Logic of Political Survival.** Cambridge: The M.I.T. Press, 2003.

- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n.1, p.11-41, 2013.
- MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e a produção legal no Brasil: 1964-1991. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 15. Caxambu. **Anais...** Caxambu, 1991.
- _____. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. 1997. 201f
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.
- _____. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- QUADROS NETO, Jânio; GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Jânio Quadros: memorial à história do Brasil**. São Paulo: Rideel, 1996.
- RAUNIO, Tapio. Legislatures and Foreign Policy In: STRØM, Kaare; SAALFELD, Thomas; MARTIN, Shane (Org.). **The Oxford Handbook of Legislative Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- RIBEIRO, Pedro Feliú; PINHEIRO, Flávio. Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 467-502, 2016.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (Org.). **Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SARAIVA, Miriam. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v.1, n. 1, p. 45-52, 2010.
- SILVEIRA, Joel. **Viagem com o presidente eleito**. Rio de Janeiro, Mauad, 1996.
- TSEBELIS, George. Decision-Making in Political Systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.

Artigo recebido em: 29/08/2017

Artigo aceito para publicação em: 21/11/2017



**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS DA
INTERAÇÃO ENTRE EXECUTIVO/LEGISLATIVO NO PROCESSO DE
TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA NO CHILE**

**CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF
EXECUTIVE/LEGISLATIVE INTERACTION IN FOREIGN POLICY
DECISION-MAKING PROCESS IN CHILE**

Bruno Pasquarelli¹

Resumo: A política externa é uma política pública, tanto em seu desenho, quanto em sua formulação e em sua gestão, sendo executada frente à uma ampla gama de atores estatais, instituições governamentais e não governamentais. Entretanto, diferentemente de uma política pública comum, a política externa corresponde a todas as ações projetadas dentro de um Estado e que desdobram no meio externo; ademais, não está circunscrita ao plano internacional, mas também a variáveis de natureza endógena e com fatores internos, tais como o regime político, os processos decisórios e a liderança. Desta maneira, o artigo objetiva destacar o funcionamento do processo decisório, a tramitação de projetos de lei, e as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo chileno em matérias de política externa, evidenciando como as instituições políticas influenciam na tomada de decisão de políticas públicas. Para tanto, serão observados documentos formais e informais, considerando aspectos institucionais, constitucionais e regimentais.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Poder Legislativo; Poder Executivo; Política Externa; Processo Decisório.

Abstract: Foreign policy is a public policy, both in its design, formulation and management, running forward to a wide range of state actors, governmental and non governmental institutions. However, unlike a common public policy, foreign policy matches all actions designed within a state which unfold in the external environment; moreover, is not confined to the international level, but also the endogenous nature of variables and internal factors such as the political regime, the decision making process and the leadership. Thus, the article aims to highlight the operation of the decision-making process, the processing of bills, and the relationship between the Executive and Legislative in Chilean presidentialism in matters of foreign policy, showing how political institutions influence the decision making of public policy. For that, both formal and informal documents will be observed, considering institutional, constitutional and regulatory aspects.

¹ Professor de Relações internacionais da Universidade do Sagrado Coração (bruno.pasquarelli@usc.br).

Keywords: Decision-Making Process; Executive Power; Foreign Policy; Legislative Power; Political Parties.

1 Introdução

O conceito de política externa passou por grandes transformações ao longo do século XX. Após a Primeira Guerra Mundial, as disputas entre as potências hegemônicas configuraram na importância das questões de segurança nacional em política externa, o que fortaleceu mecanismos de empoderamento bélico frente aos demais Estados. Tais aspectos influenciaram o surgimento de duas teorias que analisavam a política externa: o idealismo e o realismo. De acordo com Figueira (2009), o paradigma idealista pautava-se no projeto Kantiano de Paz Perpétua, com crença na bondade como essência da natureza humana, na busca pelo corporativismo e multilateralismo combatendo a belicosidade, e na reforma de sistemas institucionais que propiciassem a realização de guerras. Destarte, era um paradigma que visava modelos propositivos de ação visando a promoção da paz mundial e a construção de uma ordem legal regulamentada. Por sua vez, o realismo, com inspiração hobbesiana e de Maquiavel, reponderante na análise de relações internacionais, enfatizava uma perspectiva negativa do ser humano, interpretando a natureza belicosa do Estado, cuja meta final é atingir a hegemonia absoluta através do poder e das possibilidades externas, desconsiderando condicionantes domésticos e seu relacionamento com o sistema internacional. De acordo com o modelo realista, as relações internacionais são uma anarquia composta de Estados que variam somente em um aspecto importante: o poder relativo. E tal anarquia tende a perdurar porque os Estados desejam preservar sua autonomia. Sendo assim, a busca dos Estados pelo poder e pela segurança é motivada em função da estrutura do sistema internacional que os obriga a agir desta maneira (WALTZ, 1979). Porém, apesar da contribuição para a análise das questões internacionais, o modelo realista visualizou a atuação do Estado como um ator unitário, centrado na figura do Poder Executivo, pouco considerando a importância de atores domésticos.

Já nos anos 1960, o congelamento da paz mundial em decorrência da Guerra Fria e do regime de não proliferação nuclear, assim como as revoluções tecnológicas, possibilitaram uma maior interação e interdependência entre os Estados e, conseqüentemente, do sistema capitalista (CASTELLS, 1999). Por conseguinte, uma maior gama de correntes teóricas e analíticas passou a se concentrar em interpretações mais apuradas dessa nova realidade em transformação. Nye e Keohane (1977), por exemplo, destacaram a insuficiência analítica do paradigma realista que separava política doméstica da internacional. Para os autores, deve haver a interdisciplinaridade temática - isso porque os Estados se mostravam cada vez mais interdependentes, com suas ações provocando interferências nas ações dos outros Estados do sistema internacional. Há, portanto, a interdependência complexa, com a existência de múltiplos canais de comunicação e de

negociação em decorrência do aumento de atores envolvidos em qualquer ambiente que envolva política internacional. Nesse sentido, de acordo com Keohane (1992), as instituições têm papel central nas relações internacionais da contemporaneidade, contribuindo para moldar o comportamento dos Estados através da produção de informação, da redução de custos de transações e do aumento dos pontos de coordenação.

Influenciado pela teoria realista, o modelo burocrático (ALLISON, 2000) preponderou, classificando a atuação do Legislativo como “fraca”, de maneira que a política governamental seria resultante da barganha entre agentes do Estado inseridos no Executivo. Assim, diferentemente do argumento realista, o comportamento governamental deixa de ser resultado da escolha de um único tomador de decisão, passando a ser influenciado pelas várias clivagens internas do Poder Executivo, com preferências competitivas. Nesse sentido, a política externa reflete a extensão dessas lutas internas, das quais o Legislativo e a sociedade civil não participam; por sua vez, a posição do país no plano internacional será moldada a partir da interação dos diversos membros governamentais, atrelados ao Ministério das Relações Exteriores e aos demais ministérios.

O fim da Guerra Fria, em meados dos anos 1980, ocasionou a tendência cada vez maior de liberalização de mercado e internacionalização da economia, assim como de seus efeitos distributivos sobre setores da economia e da sociedade, transformando a agenda diplomática dos Estados e incluindo novos atores no processo decisório de política externa (LIMA, 2000). Com isso, novas interpretações e correntes teóricas pluralistas vieram à tona, criticando a perspectiva realista - que caracterizava o Estado como ator unitário, cujas decisões são centradas no Poder Executivo, desconsiderando, assim, a interação entre agentes domésticos como participantes do processo de tomada de decisão-. Isso porque a tradição pluralista de política externa considera a multiplicidade de atores que “interagem e influenciam as decisões internacionais adotadas pelos Estados, além de formarem uma rede complexa de relações transnacionais, ou seja, o Estado não pode ser considerado o único ator das relações internacionais” (FIGUEIRA, 2009, p. 25). Sendo assim, dotada de aspectos pluralistas, a análise de política externa emergiu para desvendar a “caixa preta” do Estado, verificando como ocorre o processo de decisão interno e anterior ao plano internacional, destacando os processos e instituições na tomada de decisão e formulação de política externa. Três abordagens teóricas marcaram as primeiras análises de política externa. A primeira abordagem teórica, de Rosenau (1965), buscava quantificar tendências centrais nos padrões de comportamento externo a partir de instrumentais matemáticos e estatísticos, generalizando a relação entre nações e Estados no âmbito internacional. Porém, continuou a atribuir pouca importância para a relação dinâmica entre os ambientes doméstico e internacional, além de desconsiderar a participação de atores não estatais. Por sua vez, a segunda abordagem teórica teve seu expoente na obra de Snyder, Bruke e Sapen (1962), que rompeu com parametrizações matemáticas e procurou criar instrumentos de análise multifatoriais e

interdisciplinares que considerassem as correlações entre determinantes internos e externos. Para tanto, incluíram a participação de diversos atores no processo decisório de política externa, tais como o indivíduo, as burocracias, os grupos de interesse, os legisladores, as instituições políticas e as regras decisórias. Por fim, a terceira geração, de Harold e Sprout (1980), destacou-se por incorporar elementos contextuais e cognitivos.

O principal objetivo da Análise de Política Externa é a incorporação de um novo nível de análise em questões de natureza internacional, considerando a simbiose entre aspectos internos e externos para o entendimento do processo decisório. Isso porque todo e qualquer ato internacional passa por um processo de decisão política que pauta-se por regras, instituições, indivíduos e forças que definem como pode ser desvendado um resultado. Portanto, existe uma diversidade de variáveis que influenciam direta e indiretamente na formação das alternativas decisórias e no processo de implementação da política externa (FIGUEIRA, 2009).

Hill (2003) destaca que o estudo da política externa deve interagir os ambientes domésticos e internacional, com a compreensão da relação entre agente e estrutura, sem o estabelecimento de uma correlação casuística e unívoca entre os fatores. Deve-se considerar, sobretudo, o jogo complexo e dinâmico de interação entre diferentes atores e estruturas do sistema internacional e doméstico. Portanto, a abordagem desta pesquisa considera a incorporação de variáveis domésticas, tais como o desenho institucional do sistema de tomada de decisão e a atuação dos partidos políticos dentro da estrutura de poder do Estado. Rejeita-se, assim a adoção dos pressupostos básicos do realismo clássico e do realismo estrutural das relações internacionais, refutando o argumento da especificidade da política externa calcada na ideia de Estado unitário com interesse nacional definido pela estrutura. Isso porque a ideia de interesse nacional compreende o conflito e o jogo estratégico entre atores domésticos que lutam pelo poder interno, sendo produto das preferências e dos interesses da coalizão partidária dominante (MILNER, 1997).

Portanto, até meados da década de 1980, muitos estudos enfatizaram a relação entre Executivo e Legislativo no âmbito da política externa a partir da dominância dos Chefes de Estado e da sua aparelhagem burocrática – conceito de *imperial presidency*. O Legislativo, por sua vez, estaria mais propenso à temas paroquiais e concernentes à sua circunscrição eleitoral, sem atentar para a política internacional, abdicando de sua autoridade no processo decisório (SUNDQUIST, 1981; FRIEDBERG, 1991). Após os trabalhos de Putnam (1988), Lindsay (1994), Milner (1997) e Martin (2000), as abordagens passaram a ser mais otimistas acerca da organização interna e do funcionamento do Congresso, assim como sua influência em acordos internacionais, desafiando a visão pessimista da atuação legislativa. Consequentemente, constatou-se que, mesmo que delegue poderes ao Executivo e que pratique poucas ações concretas, o Poder Legislativo pode utilizar poderes procedimentais para moldar os resultados em política externa, exercendo influência.

Putnam (1988) contribuiu para a superação da divisória entre o âmbito doméstico e o internacional. Isso porque a cooperação internacional somente pode ser compreendida como parte de um jogo complexo de dois-níveis, em que a política doméstica e a barganha internacional estão ligadas. Influenciada por Putnam, Milner (1997) descreve que os Estados não são atores unitários, mas sim poliárquicos, pois uma pluralidade de atores participa do processo de tomada de decisão. Sendo assim, os processos decisórios formam um *continuum*, do nacional ao internacional, onde a autoridade pela produção de decisões é compartilhada. Os Estados não são atores unitários, pois existem atores com preferências variáveis e que compartilham o poder na tomada de decisão. Na concepção de Milner (1997), o Estado é composto por atores políticos com preferências distintas e que compartilham poderes no processo decisório de política externa, sendo que o Poder Legislativo possui influência na cooperação internacional. Sendo assim, para analisar a negociação de tratados internacionais, deve-se considerar a forma institucionalmente estabelecida de interação entre Executivo e Legislativo. Por fim, em Martin (2000), tanto o Executivo quanto o Legislativo beneficiam-se da cooperação na formulação de política externa. Sendo assim, a participação do Legislativo na condução da política externa é relevante, pois são os mecanismos do Legislativo que implementam os acordos internacionais e, além disso, a participação institucionalizada, via Congresso, nos processos de cooperação internacional, aumenta a credibilidade dos comprometimentos internacionais do Estado. Os legisladores influenciam a cooperação internacional através de mecanismos indiretos e pouco aparentes. Para se compreender a influência legislativa, deve-se visualizar além da aprovação ou não dos tratados no plano doméstico, mas através de outros mecanismos de influência e de transferência de autoridade ao Poder Executivo com o objetivo de alcançar suas preferências. Como resultado, a participação legislativa institucionalizada aumenta a credibilidade de acordos interestatais, e conseqüentemente, dos níveis de cooperação internacional. A delegação é um mecanismo de influência, onde a variação institucional é uma variável-chave no processo de cooperação. Este tipo de análise, por conseguinte, não vê a política externa a partir da influência de apenas um poder, mas considera a interação entre Executivo e Legislativo como uma relação de troca competitiva e distributiva, de maneira que ambos podem ganhar nos acordos – desde que estejam permeados por instituições fortes.

A grande contribuição das análises discutidas anteriormente é de acrescentar, ao debate sobre política externa, a variável do processo decisório, ou seja, a dinâmica interna de tomada de decisões e a disputa de preferências, com múltiplos interesses em disputa pelos atores (concebidos como *veto players*), determinando o produto final da ação externa do Estado através de uma visão poliárquica. Sendo assim, após conhecer as principais teses, metodologias, conceitos e correntes teóricas que problematizaram e procuraram desvendar a natureza dos processos de tomada de decisão em política externa, o principal objetivo deste artigo é destacar como ocorre a atuação em política externa do Poder Legislativo do Chile, em consonância com a preponderância do Chefe

do Executivo e do corpo diplomático em questões internacionais. Para tanto, será feita a análise jurídico-constitucional e político-institucional da interação entre Poder Executivo e Poder Legislativo na política externa chilena, sendo observadas as regras do processo decisório, assim como as instituições formais e informais que colaboram para uma participação mais eficaz dos legisladores. Isso porque a análise dos processos de negociação internacional não pode desconsiderar a dinâmica do arranjo institucional doméstico que dita a relação entre Executivo e Legislativo; tal dinâmica é estabelecida pela Constituição e pelos Regimentos Internos das Casas Congressuais, que fixam o papel de cada um dos poderes.

2 A preponderância do Poder Executivo em política externa e as reformas constitucionais de 2005

No Chile, a Constituição de 1980 destaca o controle de agenda legislativa por parte do Poder Executivo. Com isso, este último possui prerrogativas exclusivas para iniciar legislação em determinadas áreas (SHUGART; CAREY, 1992), dominando a *agenda setting* e o processo decisório na política externa por meio de uma série de vantagens, tais como maior capacidade de decisão, acesso à informação sigilosa, celeridade, etc-. Consequentemente, o Executivo dispõe de meios formais e informais para influenciar o processo de decisão em política externa. Por sua vez, reconhecer o papel secundário do Congresso na produção de política externa não significa dizer que ele é irrelevante, podendo influenciá-la de forma significativa (LINDSAY, 1993). E, de acordo com Figueira (2009), quanto mais centralizado for o poder nas mãos do Chefe do Executivo, maior será o poder político das burocracias e maior será o grau de delegação de poder – delegação que depende da convergências de preferências entre Executivo e Legislativo. Por outro lado, maior será o poder de influência congressional sobre as burocracias e sobre o Poder Executivo quanto mais descentralizado for o processo decisório e quanto menor for o grau de delegação de poder. Deste modo, quando a maioria legislativa se opõe ao Executivo (e desde que o Legislativo conte com mecanismos institucionais de controle), os congressistas não irão delegar poder, obstruindo a agenda (MARTIN, 2000).

A Constituição chilena destina ao Presidente da República a competência de conduzir as relações políticas com potências estrangeiras, de maneira que a competência em política externa é de responsabilidade do Chefe do Executivo. Este possui capacidades legais que encontram sua complementação em práticas arraigadas no próprio ideal do presidencialismo, tais como: a iniciativa exclusiva em diversas matérias; a prioridade em tratar os projetos de lei mediante mecanismos de urgência; e a faculdade de vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso. E, em conjunto com o Poder Executivo, as relações internacionais do país são manejadas pelos Ministérios de Relações Exteriores, contando com uma estrutura burocrática complexa, pessoal e com recursos próprios. Dessa maneira, o Poder Executivo tem capacidade para conduzir as relações internacionais país e liderar a área de política externa mediante a

utilização de instrumentos legais, com coordenação ministerial e controle de agenda (VALDIVIESO, 2007). Para tanto, o ordenamento jurídico estabelece ao Presidente da República a condução das relações políticas com os países estrangeiros e organismos internacionais por meio da negociação, da conclusão, assinatura e ratificação de tratados internacionais que julgue convenientes para o interesse do país. Ademais, pode nomear embaixadores, ministros diplomáticos e representantes em organismos internacionais; por fim, pode declarar a guerra, desde que com prévia autorização legislativa. Concomitantemente, o Ministério das Relações Exteriores é a repartição encarregada de planificação, direcionamento, coordenação, execução, controle e informação da política externa formulada pelo Chefe do Executivo.

Porém, para se compreender a atuação e a interação entre os poderes no processo decisório de política externa, é necessário analisar, em primeiro lugar, as mudanças ocorridas após a reforma constitucional de 17 de agosto de 2005, que revisou o papel do Parlamento quanto à aprovação de tratados internacionais, outorgando maior participação legislativa no processo de aprovação de tratados.

Em primeiro lugar, destacou que a aprovação de um tratado internacional, dependendo do caso, se submeterá aos trâmites de uma lei. Sendo assim, os tratados se submetem a tais trâmites se forem compatíveis com a natureza própria dos tratados internacionais, implicando que as disposições em vigor não podem ser anuladas, modificadas ou suspensas por um ato interno do Estado.

Em segundo lugar, a reforma constitucional contemplou as regras acerca da formulação e exclusão de reservas, outorgando maiores atribuições ao Congresso nesta matéria. Isso porque se estabeleceu um dever de informação do Executivo ao Congresso, pois o Presidente da República deverá informar ao Congresso sobre as reformas que pretenda confirmar ou formular. Com isso, o dever de informação funda-se na ideia de que se o Congresso irá aprovar um tratado, é completamente razoável que conheça sobre o conteúdo do consentimento e que será alterado pela formulação de reservas (art. 50, II). E, da mesma maneira, também se reconheceu ao Congresso a iniciativa para sugerir a formulação de reservas e declarações interpretativas a um tratado internacional, no curso do trâmite da sua aprovação, desde que em conformidade ao previsto no próprio tratado ou de acordo com as normas gerais do direito internacional (art. 50, n.1, III). Dessa maneira, o art. 62, I, da Constituição Chilena assinalou que *“la sugerencia de formular reservas y declaraciones interpretativas, en conformidad a lo establecido con el párrafo tercero del número 1 del Artículo 54 de la Constitución Política de la República, puede tener su origen en cualquiera de las Cámaras. Si una de ellas la aprueba, dicha sugerencia pasará a la otra para que se pronuncie, y si ésta la acepta, se comunicará al Presidente de la República tal circunstancia”*. Conseqüentemente, do ponto de vista político-constitucional, o Congresso pode exercer grande influência, pois o Presidente da República não pode ignorar o pronunciamento majoritário das Casas Legislativas, o que está em congruência com a ideia de um

Estado de Direito democrático em que o órgão legislativo é um contrapeso efetivo à supremacia do Poder Executivo.

Para retirar uma reserva, também é necessário que o Congresso aceite, estabelecendo-se um prazo dentro do qual deve se pronunciar – 30 dias contados, desde a recepção do ofício (art. 50, n.1, VIII). Como consequência, o retiro de uma reserva é uma atribuição compartilhada entre Executivo e Legislativo quando se trata de tratado aprovado pelo segundo ou quando a reserva considera o Congresso no momento de aprovar um tratado.

Em terceiro lugar, o Presidente da República tem competência exclusiva para denunciar ou retirar-se de um tratado, mas deve pedir a opinião de ambas as Casas congressuais caso o tratado tenha sido aprovado no Poder Legislativo, devendo o Poder Executivo informá-las dentro do prazo de 15 dias após feita a denúncia (art. 50, n.1, VI e VII). E uma vez que a denúncia ou a exclusão de um tratado produzam seus efeitos de acordo com o estabelecido no tratado internacional, este deixará de ter efeito no ordenamento jurídico chileno (art. 50, n.1, VI). De acordo com Peña Torres (2005), a respeito destas modificações cabe destacar que, dado que a denúncia/retirada implica na vontade soberana do Estado de não ser obrigado pelo tratado, a participação do Legislativo é fundamental, visto que foi ele quem aprovou o mesmo.

Em quarto lugar, a reforma constitucional estipulou a necessidade de publicidade de aspectos relativos à tratados internacionais, diminuindo a incerteza dos mesmos. Para tanto, deve-se destacar sua entrada em vigor, a formulação e o retirada de reservas, as declarações interpretativas, as objeção a uma reserva, a denúncia do tratado, o retirada, a suspensão, a conclusão e a nulidade do mesmo (art. 50, n.1, IX).

Por fim, em quinto lugar, incorporou-se o controle preventivo obrigatório da constitucionalidade dos tratados que tratem sobre matérias de lei orgânica constitucional (art. 82, n.1), com vistas a preservar a supremacia constitucional e evitar a contestação dos tratados uma vez comprometida a vontade do Estado. Assim, o controle preventivo visa evitar que o Estado se comprometa internacionalmente de forma incompatível com sua Constituição, ou possibilita a reforma constitucional prévia, permitindo a ratificação posterior do tratado.

As mudanças provocadas pela reforma Constitucional de 2005, portanto, foram benéficas para o processo de democratização de política externa do país. Mas como ocorre, então, essa participação? O Poder Legislativo, um dos principais atores no processo de formulação de políticas públicas no Chile, também pode participar ativamente em todos os aspectos da política exterior e de defesa do país (Art. 54 da Constituição Chilena), pois dispõe de mecanismos legais, administrativos e regimentais para adquirir informação relevante sobre a política externa do país. Tais normas legais contêm ferramentas para atuação autônoma, independente e ativa do Legislativo. Dessa maneira, a Constituição do país estabelece que o Poder Legislativo tem competência exclusiva para aprovar ou rejeitar tratados internacionais apresentados pelo Presidente da República, que deve informar o Congresso Nacional sobre o conteúdo e alcance do

tratado, assim como as reservas que pretende confirmar ao formulá-lo. Por sua vez, o Congresso poderá sugerir a formulação de reservas e declarações interpretativas a um tratado que está em tramitação. Portanto, o Congresso Nacional tem o poder constitucional de vetar tratados internacionais, sendo classificado como um *veto player* institucional e partidário².

3 O rito de tramitação de tratados internacionais no sistema político chileno

Para aprovação ou rejeição de um tratado internacional no Congresso Nacional, o rito de tramitação segue caminho semelhante ao caso brasileiro. Quem tem iniciativa é o Presidente da República, através de uma mensagem enviada obrigatoriamente à Câmara dos Deputados. Na mensagem deve-se ter a exposição dos motivos e os fundamentos que levaram à assinatura do acordo cuja aprovação se pede ao Congresso. Na discussão, o projeto de lei é enviado à comissão de relações internacionais e para a Comissão de Constituição e Justiça para ser analisado em aspectos gerais, técnicos e constitucionais, decidindo se aprova ou rechaça. É a denominada discussão geral, cujo objetivo é admitir ou rechaçar em sua totalidade o projeto de lei, considerando suas ideias fundamentais. Concluído o debate, se procede à votação segundo o quórum exigido pela Constituição. Dessa maneira, o primeiro trâmite legislativo ocasiona três possíveis resultados: projeto aprovado em sua totalidade, passando imediatamente à Casa Revisora; projeto aprovado com modificações; projeto rejeitado em sua totalidade. Quando enviado ao Senado Federal, há o mesmo procedimento, de maneira que a Câmara Revisora pode aprovar, modificar ou rechaçar o projeto providente da Câmara de origem. Porém, se um tratado internacional é aprovado por uma Câmara e reprovado por outra, se formará uma Comissão Mista nos termos do art. 70, com igual número de deputados e senadores, permitindo que o Congresso volte a considerar a conveniência de aprovar um tratado em que houve discrepância entre ambas as Casas. Caso seja, aprovado, o projeto de lei é enviado ao Presidente da República, que possui prazo de 30 dias para promulgá-lo.

Porém, a Constituição outorga outras faculdades aos legisladores que podem ser utilizadas no âmbito da aprovação de tratados de política externa. Dentre elas, pode-se destacar a atribuição exclusiva da Câmara dos Deputados na fiscalização dos atos governamentais e do Senado Federal no âmbito de prestar o seu consentimento aos atos presidenciais nos casos em que a Constituição ou a lei desejarem. Um dos aspectos importantes desse consentimento está na lei que destaca que o envio de tropas chilenas ao exterior depende de autorização do Senado Federal. E, enquanto o trabalho das comissões é mais específico, destacando a monitoração das comunicações vicinais e regionais do país (assim como a política externa em um sentido mais

² Normas legais que regulam as atribuições e relações dos poderes públicos no Chile para o trabalho ativo do Congresso Nacional em política externa: arts. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 50, 60, 61, 61 da Constituição; lei orgânica constitucional 18.918 (arts. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24).

amplo), o Senado, por sua vez, vem desempenhando papel central nas análises da participação do Chile em missões de paz.

Os legisladores também podem consultar oralmente ou por escrito os funcionários dos ministérios, apresentar moções, iniciar investigações, interagir com as instituições do sistema de administração de justiça para controle dos atos governamentais, convidar para audiências em comissões, solicitar estudos especializados, fazer apresentações em ministérios, além de revisar políticas. Através do convite aos Ministros de Relações Exteriores para que os mesmos exponham os objetivos da condução da política externa, permite-se que o Congresso aprofunde seu conhecimento acerca de determinado tema e sobre as linhas gerais da política internacional do país.

Tanto senadores quando deputados podem apresentar projetos de acordo referentes à temas internacionais para ser submetido à aprovação congressional. Tais projetos fazem referência aos fundamentos da própria lei que trata de acordo internacional, transmitindo o conteúdo do mesmo para o Presidente da República, que opina sobre o acordo. De acordo com Repetto (2011), os projetos apresentados poder ser agrupados em dois tipos: aqueles mediante os quais o Congresso respalda a política externa desenvolvida pelo governo sobre uma determinada matéria; e aqueles em que o Parlamento expressa sua opinião sobre temas contingentes de política externa.

Portanto, como se pode notar, grande parte das atividades congressuais em temas vinculados à política externa do país estão relacionadas às atribuições constitucionais - como a aprovação/rejeição de acordos internacionais submetidos ao Congresso pelo Poder Executivo. E é necessário destacar que a participação do Poder Legislativo chileno em relações internacionais tem sido ativa e constante, contribuindo para consolidá-lo como um ator relevante do processo decisório. De acordo com Cook (2012), pode-se destacar alguns casos emblemáticos que geraram maior atividade congressional e, por conseguinte, maior intenção para influenciar e estruturar a política externa do país. São eles: o embargo à fruta chilena decretado pelas autoridades norte-americanas em 1989; os limites fronteiriços com a Argentina; o acordo de associação econômica com o Mercosul; a Corte Penal Internacional; a participação do país em operações de paz; a incorporação chilena na APEC; a demanda marítima com a Bolívia e com o Peru; o acordo de associação com a União Europeia; o tratado de livre-comércio com os Estados Unidos; as restrições às exportações do gás argentino; a crise do Oriente Médio.

No acordo de complementação econômica com o Mercosul (ACE n. 35), de 1996, o Congresso deveria decidir se aprovava ou rechaçava o conjunto de Acordos e Protocolos estipulados entre o país e os membros do Mercosul. De início, o Poder Executivo acreditava que, por se tratar de um acordo complementar ao Tratado de Assunção constitutivo da ALADI, não havia necessidade de aprovação parlamentar. Porém, essa tese foi rechaçada por ambas as Casas.

Mas o maior exemplo de participação ativa do Congresso em temas de política externa está relacionado com o envio de tropas chilenas ao Haiti e a lei sobre operações de paz. Em 2004,

o Presidente da República Ricardo Lagos decidiu formar parte da força multinacional para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), o que gerou severas críticas dos congressistas. Isso porque o Poder Executivo não consultou o Senado Federal, que deveria autorizar a saída de tropas nacionais do território em virtude da lei n. 19.067. Nesse contexto, os senadores aprovaram a autorização para a saída de tropas, mas houve forte questionamento quanto ao procedimento e à conveniência da decisão, passando a haver debates sobre a complexidade da missão e sua duração, assim como seus custos. Com a solicitação de prorrogação da autorização, o Senado continuou debatendo a participação das tropas chilenas a cada seis meses, de maneira que foi solicitada a formação de uma Comissão especial composta em igual número por Senadores da situação e da oposição, com o propósito de avaliar a situação do Haiti como o marco que regula a saída de tropas para futuras missões de paz. Sendo assim, em 2007, o Senado seguiu a recomendação da Comissão especial e aprovou a proposta de uma nova política nacional de participação em operações de paz, enviando, para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa, um projeto de lei que modificava a Lei n. 19.067 e estabelecia normas para tal participação. Dessa maneira, o projeto foi aprovado em 2008, sendo posteriormente enviado à Câmara dos Deputados, que aprovou o projeto após indicações propostas pelas comissões internas e emendou alguns aspectos do texto. Após o projeto passar pelo Senado Federal, o mesmo foi enviado à Presidente Michelle Bachelet, culminando na promulgação, em 2008, da Lei n. 20.297, que “modifica a lei n. 19.067 e estabelece normas para a participação de tropas chilenas em operações de paz”.

4 Considerações finais

À guisa de conclusão, pode-se constatar que o Poder Legislativo, e consequentemente, os partidos políticos, são primordiais na formulação e aprovação de determinada política externa, interagindo suas preferências com as do Poder Executivo, que negocia os acordos no plano internacional. O Estado, então, não pode ser concebido como um ator unitário, pois a explicação dos determinantes domésticos da política externa deve considerar partidos políticos, clivagens sociais, grupos de interesse, legisladores e até mesmo a opinião pública e as eleições.

Por conseguinte, o objetivo central deste artigo foi verificar, por meio da literatura especializada e de documentos oficiais, o papel do Congresso chileno em matéria de política externa, questionando, em alguns aspectos, a hegemonia do modelo realista de predominância do Executivo. Para tanto, foi destacada a maneira pela qual o Legislativo pode influenciar a formulação, a aplicação e os resultados em política externa, assumindo-se como um ator central no processo decisório. De acordo com os resultados encontrados, pode-se observar que o Congresso chileno vem se consolidando como um ator nacional relevante em matérias vinculadas à política externa do país, conduzindo maiores demandas de participação de seus membros. Somando-se a esse fato pode-se destacar a relevância e especialização de suas comissões de relações internacionais. Mas o essencial é que, além da participação direta via voto estratégico e

aprovação de projetos de acordo, o Congresso tem capacidade de influenciar a política externa do país, analisando temas em comissões especiais e expressando opiniões, além de convidar autoridades da Chancelaria.

Referências

- CASTELLS, M. **A sociedade em rede: economia, sociedade e cultura**. v.1 São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHILE. Constituição (1980). **Constitución Política de la República de Chile**. 2012.
- COOK, O. El Congreso Nacional en la política exterior de Chile: marzo 1990-marzo 2010. In: ROSS, C.; ARTAZA, M. **La política exterior de Chile: 1990-2009: del aislamiento a la integración global**. Santiago: RIL Editors, 2012.
- FIGUEIRA, A. **Processo decisório em política externa no Brasil**. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP).
- FRIEDBERG, A. Is the United States Capable of Acting Strategically? Congress and the President. **Washington Quarterly**, v. 14, n. 1, p. 5-23, 1991, p.5-23.
- HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- KEOHANE, R. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISES, J. A. (org.) **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.
- LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1993.
- _____. **Congress and the Politics of US Foreign policy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MARTIN, L. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MILNER, H. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- PEÑA TORRES, M. La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales. **Revista de Estudios Internacionales**, v. 38, n. 151, oct./dic. 2005.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 231-252, 1988.
- REPETTO, C. **Parlamento y política exterior de Chile: un balance de veinte años (1990-2010)**. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2011. (Serie de estudios, n. 6)
- REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RIKER, W. **The art of political manipulation**. New Haven: Yale University Press, 1986.
- ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, R. B. (Ed.). **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1965.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Foreign Policy Decision-Making**: an approach to the study of international politics. Glencoe: Free Press, 1962.

SUNDQUIST, J. **The Decline and Resurgence of Congress**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981.

VALDIVIESO, P. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. **Estudios Internacionales**, v. 40, n. 158, p. 149-177, sep./dic. 2007.

Artigo recebido em: 12/12/2017

Artigo aceito para publicação em: 4/1/2018



O CAMPO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ABORDAGENS DO PROBLEMA DA CORRUPÇÃO: POSSÍVEIS INTERLOCUÇÕES

THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES AND THE APPROACHES TO THE PROBLEM OF CORRUPTION: POSSIBLE INTERLOCUTIONS

Leonardo Granato¹

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo propiciar possíveis interlocuções entre o campo de estudos de Administração Pública no país e as abordagens do problema da corrupção nas organizações públicas. Com base em uma pesquisa bibliográfica, mostrou-se a ampliação do escopo da disciplina de administração pública, em diálogo com as mudanças operadas na abordagem política da corrupção, e conclui-se acerca da convergência da categoria de “público” como caracterizadora dos desafios dos referidos campos, categoria essa que envolve, além da eficiência na gestão, a preocupação central pela questão democrática.

Palavras-chave: Administração Pública; Corrupção; Interesse Público; Democracia.

Abstract: The present article allows for possible dialogues between the trajectory of the Public Administration field of study in the country and the theoretical approaches to the problem of corruption in public organizations. Based on a bibliographical research, a larger scope of the public administration discipline has been shown, in line with the changes in the political approach to corruption. As a conclusion, the convergence of both fields into the category of “public” should be seen as a characterization of the challenges faced in each of the fields. This new category involves, in addition to the discussions on management efficiency, a focus on the democratic issue.

Keywords: Public Administration; Corruption; Public Interest; Democracy.

1 Introdução

Apesar de seu caráter histórico, a corrupção² tem cada vez mais chamado a atenção de algumas disciplinas das Ciências Sociais Aplicadas e Das Ciências Humanas, que buscaram

¹ Professor do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS. Coordenador do grupo de pesquisa CNPq Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos (NEPA-UFRGS) (leonardo.granato@ufrgs.br).

² O termo corrupção advém da expressão latina *corruptio*, que pode se referir, enquanto abuso de poder, à corrupção empresarial, policial ou política (esta última referida ao funcionalismo público), ou, enquanto à degradação de algo, à putrefação ou à corrupção de materiais (alteração da pureza ou integridade de uma substância). A corrupção, enquanto abuso de poder, em linhas gerais, é um fenômeno de natureza complexa e que possui múltiplas e variadas causas e consequências, razão pela qual tem sido estudada por diversos campos do conhecimento. Já, no âmbito do presente artigo, nos referiremos à corrupção política, associada, de alguma maneira, com aquelas práticas realizadas pelos corpos burocráticos de governo, agentes políticos e partidos, dentre outros, para obter algum tipo de vantagem indevida.

desenvolver uma nova abordagem abrangente do fenômeno, associada aos conceitos de interesse público e de democracia. Da mesma forma, o campo de estudos de administração pública no Brasil também transitou por diferentes mudanças paradigmáticas, verificando-se, na atualidade, a ampliação do escopo da disciplina a partir da categoria “público”, envolvendo a preocupação pela questão da democracia, além da questão da eficiência na gestão. Nesse contexto, com base em uma pesquisa bibliográfica, o presente artigo visa a propiciar possíveis interloquções entre a trajetória do campo de estudos em administração pública no país e as abordagens do problema da corrupção.

A partir do exposto, discutiremos o marco de origem da disciplina de administração pública nos Estados Unidos, representada, em essência, pela separação entre política e administração, e a abordagem institucionalista sobre corrupção, para, em segundo lugar, abordar o surgimento do campo no Brasil, mostrando a estreita preocupação da área com a burocratização, a modernização e a eficiência do aparelho do Estado. Em terceiro lugar, buscaremos abordar um novo estágio na evolução do campo, representado pela ampliação do escopo da disciplina, em diálogo com as mudanças operadas no conceito de corrupção. Por último, descreveremos as características dos estudos nos últimos quinze anos, bem como uma nova perspectiva de corrupção que abrange os valores democráticos contemporâneos, concluindo-se acerca da convergência da categoria de “público” como caracterizadora dos desafios do campo de estudos de administração pública e da abordagem política de corrupção.

2 O problema da corrupção, a necessidade de eficiência e a dicotomia política/administração

O campo de estudos da administração pública no Brasil estruturou-se a partir da década de 30, com base na experiência norte-americana, constituindo, tal experiência, o antecedente que explica os contornos do campo na sua gênese e evolução (FISCHER, 1984). Conforme adverte Waldo (1964), este campo de estudos, nos Estados Unidos, constituiu-se, no fim do século XIX e no princípio do século XX, tendo como objetivo a preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, enfrentando as condições de ineficiência, desonestidade e caos imperantes no setor público naquele momento. Segundo o autor, ao dirigir-se o país rapidamente para uma condição industrial urbana, a lei, como base principal do estudo e da ação administrativa, é explicitamente abandonada pela concepção de “gerência”, e dessa forma, a ascensão da administração pública como um estudo autoconsciente é uma resposta a essa situação (WALDO, 1964).

Os fundamentos da adoção da concepção de gerência como marca de origem da disciplina podem ser encontrados, em primeiro lugar, no estímulo e na convicção de que os métodos da ciência física podem e devem ser transferidos para os fenômenos sociais³; em segundo lugar, no

³ Conforme esclarece Waldo (1964), houve um afastamento dos tipos de filosofia que salientam o *a priori*, o transcendental, o ideal, e uma aproximação dos tipos de filosofia que acentuam a experiência, o observável, a realidade

celebre ensaio *The study of administration*, de Woodrow Wilson⁴, publicado em 1887; e, em terceiro lugar, na busca de princípios válidos para a administração de “qualquer organização”, fosse ela de gestão estatal ou de gestão privada, que pudessem ser estudados como meras questões técnicas.

Wilson (1966, p. 86-87) relacionou a eliminação da corrupção com a introdução de uma administração eficiente:

A atmosfera venenosa do governo municipal, os tortuosos segredos da administração do estado, a confusão, o sinecurismo, e corrupção a cada passo descobertos nos escritórios de Washington proibem-nos em crer que quaisquer concepções claras do que constitui boa administração sejam por ora muito amplamente difundidas nos Estados Unidos.

Nesse contexto, Wilson (1966, p. 86) defendeu uma nova abordagem para a gestão governamental:

É por isso que deve haver uma ciência da administração que procure aplainar os caminhos do governo, tornar os seus negócios menos formalmente semelhantes a negócios, revigorar e purificar sua organização, e coroar seus deveres com o acatamento aos deveres.

O autor também enfatizou que: “O campo da administração é um campo de negócios. É separado da azáfama e da disputa política [...] As questões administrativas não são questões políticas” (WILSON, 1966, p. 91-92). Dessa forma, ao separar a implementação das políticas públicas (esfera da administração) das decisões políticas que as criaram (esfera da política), Wilson buscava a eficiência na administração que, por sua vez, contribuiria para proteger as políticas de práticas corruptivas e fraudulentas, típicas do patrimonialismo do século XIX.

Tal como explicam Avritzer e Filgueiras (2011), é importante salientar que, nesse contexto de transição para a modernidade, se acreditava que baixa institucionalização promoveria a corrupção no setor público, e que, portanto, era responsabilidade da esfera política contribuir com o processo de modernização do país. Segundo Huntington (1997), a modernização, neste sentido, estruturar-se-ia a partir da diferença entre o papel “público” do servidor e seu interesse privado ou particular, pedra angular da burocratização no sentido weberiano⁵, bem como da

no sentido físico. O materialismo, o empirismo, o positivismo, o realismo, o pragmatismo, para citar alguns rótulos, têm em comum o fato de que pretendem estar associados com a ciência física moderna e representar ou interpretar a ciência.

⁴ O ex-presidente norte-americano é considerado um dos pais fundadores da administração pública como disciplina, nesse país.

⁵ O modelo weberiano de burocracia foi amplamente descrito e analisado principalmente após a Segunda Guerra Mundial, e as suas características são, essencialmente, as seguintes: hierarquização e racionalidade da autoridade, o que pressupõe a divisão do trabalho; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; fixação da remuneração dos cargos, de acordo com a respectiva hierarquia; competência técnica dos funcionários, nomeados e não eleitos para o cargo; separação entre propriedade do funcionário e propriedade da administração, ou seja, entre o estatal e o particular; ênfase em regras e em comunicações escritas; disciplina racional; impessoalidade, imparcialidade e neutralidade do funcionário (WEBER, 1999). Conforme expressa Wahrlich (1979), é importante esclarecer que nos termos da concepção weberiana de tipo ideal, esse modelo não poderia, evidentemente, ter caráter prescritivo. Pelo contrário, se tratava de um modelo puramente descritivo de uma “utopia burocrática”, destinada a servir de ponto de partida para o estudo analítico da burocracia efetivamente existente. Segundo a autora, todos os analistas e

criação do arcabouço institucional necessário para prevenir práticas corruptivas.

Da dicotomia entre política e administração decorreu, então, uma disciplina de administração pública associada cada vez mais com o modelo weberiano de burocracia e com teorias gerais de organização e administração referidas à administração empresarial, preocupadas essencialmente com a eficiência e a economia, na crença de que sempre há um modo ou “método melhor” de realizar qualquer operação ou movimento, sendo o critério do mínimo meio econômico o que determinará a superioridade do modo adotado⁶. O problema desse enfoque foi que desconsiderou o fato de que, na medida em que as organizações públicas e privadas são diferentes em muitos aspectos, mas principalmente em seus objetivos primários (enquanto as primeiras buscam concretizar os valores e objetivos adotados por toda a sociedade, as segundas buscam maximizar lucros para sobreviver dentro do mercado), também requerem abordagens diferentes, conforme as suas características e especificidades (GRANATO, 2016a).

Por sua vez, como a administração era separada da política, e visto que o aparelho burocrático do governo devia se preocupar em escolher o modo mais eficiente de implementar as políticas, a disciplina de administração pública não precisaria se preocupar com a questão da corrupção. Conseqüentemente, na medida em que houve um deslocamento das questões essencialmente políticas e éticas da órbita da administração pública, a eficiência e a ação racional tornaram-se a referência central da abordagem cientificista aplicada às organizações públicas.

Como veremos na próxima seção, esta perspectiva de separação entre política e administração demarcou, assim, a gênese e o desenvolvimento do campo de estudos no Brasil, concebendo a administração pública como o espaço de execução, pelo aparelho administrativo do Estado, de forma apolítica, imparcial e eficiente, de políticas públicas definidas na esfera política. Dessa forma, a administração pública constituiu-se, no seu início, como uma disciplina “livre” de valores, sempre seguindo os passos da metodologia positivista, com um enfoque teórico mecanicista e racionalista, que visava a contribuir para que a administração governamental “funcionasse” de forma eficiente e econômica. Por sua vez, a abordagem institucionalista da corrupção, descrita nesta seção, foi hegemônica até a década de 80, contribuindo, no Brasil, para reforçar a perspectiva da burocratização e do controle da gestão como ferramentas de combate à corrupção.

3 Eficiência e modernização: vetores da disciplina nos primeiros tempos

A exemplo do ocorrido nos Estados Unidos, também seria possível afirmar que os estudos

comentadores do modelo weberiano salientam esse fato, mas, entretanto, muitos deles acabam tratando o modelo como se Weber tivesse dado à palavra “ideal” o sentido de “paradigma”. Sobre o conceito de burocracia, veja-se também, Prestes Motta (1985).

⁶ Existe uma literatura volumosa e facilmente acessível que trata das teorias de organização e administração das escolas clássicas. Como complemento da leitura deste artigo, veja-se Wahrlich (1979); Guerreiro Ramos (1966); Prestes Motta (2001); Prestes Motta; Vasconcelos (2002).

de administração pública no Brasil tiveram seu início associado ao objetivo de treinamento de servidores públicos, neste caso no contexto da reforma administrativa do Estado Novo⁷, a partir dos anos 1930, reforma essa que teve como propósito instaurar no país um serviço público nos moldes da burocracia weberiana, que viesse a se contrapor às características patrimonialistas – essencialmente, nepotismo, clientelismo e falta de separação entre o patrimônio público e do administrador –, até então prevalentes nas instituições políticas do Brasil⁸. Contudo, é importante salientar que, da mesma forma que Waldo (1964) sinalizava para o caso norte-americano, a pré-história dessa formação acadêmica no país esteve fortemente marcada pelo predomínio do enfoque normativo da administração pública, o que reduzia seu problema à elaboração de normas e regulamentos, herança dos estudiosos da época que, sob influência da legislação romana oriunda da “metrópole”, consideravam o direito administrativo e a administração pública como diferentes aspectos de um mesmo fenômeno (COELHO; NICOLINI, 2014)⁹.

Voltando à década de 30, podem ser considerados marcos iniciais da constituição desse campo de estudos a criação da Revista do Serviço Público, em 1937, e a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. O DASP, criado para ser o “braço” administrativo do Estado Novo, onde coexistiram as funções de departamento de administração, vinculadas a recursos humanos, materiais, orçamento, e de órgão de assessoramento da presidência do país, tornou-se o principal *locus* de estudo e instrução em administração pública até meados da década de 40. Enquanto núcleo propagador das teorias de organização e administração das escolas clássicas originadas nos Estados Unidos, o DASP redefiniu o *focus* do estudo de administração pública no Brasil, deslocando-o para além do direito administrativo. Dessa forma, segundo Keinert (1994), abriu-se um período, que vai até o final dos anos 70, no qual prevaleceu o paradigma da administração pública como ciência administrativa, marcado por uma orientação de pensamento instrumental, mecanicista e prescritivo, pela separação entre administração e política, e pela tendência à valorização da eficiência e das técnicas administrativas como instrumentos de mudança do país¹⁰.

Como desdobramento, então, do esforço de institucionalização de uma administração pública moderna e eficiente, surgiu, na década de 40, a ideia de instituir no país um centro de estudos em administração pública. De forma simultânea ao declínio da importância do DASP e ao fim do Estado Novo, e com apoio inicial da Organização das Nações Unidas, instalou-se no

⁷ Expressão que se refere ao regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 1937 e que vigorou até 1945, também conhecido como a Era Vargas.

⁸ Para ampliar informações, veja-se Costa (2008); Abrucio; Pedrotti; Pó (2010); Andrews; Bariani (2010); Bariani (2010); Filgueiras (2008).

⁹ Veja-se, também, Wahrlich (1979); Keinert (1994).

¹⁰ Neste sentido, resulta de interesse sublinhar que se desenvolveu, no Brasil, uma contestação aos princípios emergentes da orientação racional-instrumental, representada por autores tais como Alberto Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta, expoentes da vertente crítica do pensamento brasileiro em administração. Veja-se Guerreiro Ramos (1965; 1966; 1989); Prestes Motta (1985; 2001); Tragtenberg (1974).

Rio de Janeiro, em 1944, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), e em 1952, dependente de tal Fundação, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), estruturada como instituição de ensino, pesquisa e assistência técnica, que contou desde seu início com o suporte de professores norte-americanos¹¹. Conforme salienta Wahrlich (1979), também são da década de 60 os fundamentos teóricos da chamada “administração para o desenvolvimento”, que, embora produto basicamente importado pela América Latina por meio da assistência técnica estrangeira, apresenta vários elementos oriundos da experiência latino-americana de reforma administrativa, traduzidos, essencialmente, na ideia de que o processo de administração governamental deve-se relacionar cada vez mais com a programação e a execução do desenvolvimento econômico-social, levando o Estado a exercer o comando racional do processo de transformação e modernização¹².

É importante salientar o fato de que, também a partir da década de 1960, em sintonia com a abordagem do problema da corrupção descrita na seção anterior, o aparelho administrativo do Estado começa a gerir grandes organizações, ocorrendo um crescimento da máquina governamental, com vistas a aumentar sua capacidade de intervenção, centralização e controle. Dessa forma, durante a vigência do regime autoritário, no pós-1964, sob a prevalência de uma administração centralizada baseada na ação de uma burocracia tecnocrática que reforçou a valorização do planejamento como instrumento de desenvolvimento e de resolução dos problemas do país¹³, a formação em administração pública se desenvolveu, basicamente, em instituições voltadas ao ensino de administração, havendo desde o início uma tendência de descaracterizar a identidade de formação específica em administração pública, enfatizando-se a “ciência administrativa”, orientada à administração de empresas, como um núcleo comum¹⁴.

4 Administração pública para a democracia e novas abordagens anticorrupção

A partir da década de 80, em um contexto de mobilização político-social e de crise econômico-financeira e do modelo de gestão estatal¹⁵ no país, o campo de estudos de

¹¹ Em 1959, foi assinado um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, o Programa de Ensino em Administração Pública e de Empresas, com o objetivo de desenvolver a formação na área de administração pública e de empresas, reforçando os cursos já existentes (a já mencionada EBAP, e a Escola de Administração de Empresas (EAESP), com sede em São Paulo, criada em 1954), e apoiando a criação de novos cursos, como os da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Para ampliar informações, veja-se Fischer (1984); Coelho; Nicolini (2014); Fadul *et al.* (2012).

¹² Veja-se, também, Motta (1972).

¹³ O Decreto-Lei n. 200, de 1967, através do qual foi criada a Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, reafirmou a importância do planejamento (entendido sob uma ótica tecnicista), garantiu a expansão das empresas estatais e centralizou o controle na Secretaria de Planejamento. Para ampliar informações, veja-se Silva (2010).

¹⁴ Tal tendência foi explicitada pela primeira vez em 1967, na Terceira Conferência Nacional de Administração Pública, realizada na EBAP, no Rio de Janeiro: “A tendência, no Brasil, é claramente a favor do curso integrado... Essa tendência tem sido incentivada pelo Conselho Federal de Educação, através de suas normas sobre o currículo mínimo para ‘administração’, e não para ‘Administração Pública e de Empresas’” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1967, p. 256). Conforme Farah (2011), a regulamentação estatal da formação em administração, tendo como referência o estabelecimento de requisitos para a profissão de administrador, acabou por consolidar a associação entre a formação em administração pública e em administração de empresas, contribuindo para fortalecer a tese da universalidade dos “princípios científicos” da administração e a perspectiva da racionalidade. Para maiores informações, veja-se, também, Coelho; Nicolini (2013).

¹⁵ Fato relevante, nestes termos, é o surgimento do Programa Nacional de Desburocratização, em 1979, colocando

administração pública recebe, segundo Keinert (1994), uma grande contribuição das análises baseadas no campo da ciência política, enfoque esse que começa a ganhar espaço em relação ao enfoque das ciências administrativas, até então hegemônico¹⁶. Começam, assim, a predominar, segundo a mencionada autora, estudos relacionados à questão da democracia, do poder, da equidade e das políticas públicas¹⁷, dando menos ênfase à eficiência, e ampliando o escopo para além do meramente governamental. Da mesma forma que a redemocratização do país, bem como a edição da Constituição Federal de 1988¹⁸, criou o cenário propício para o fortalecimento da esfera pública e da cultura democrática no país, consolidando-se a proposta de participação e controle da sociedade civil na gestão pública, as preocupações do campo da administração pública com a democracia começaram a se sentir. Keinert (2014) chegou a afirmar que, a partir dos anos 1990, tais estudos passaram a não se restringir aos corpos burocráticos governamentais, mas se estenderam a uma série de atores, principalmente movimentos e organizações da sociedade civil, envolvidos com questões e assuntos “públicos”, ampliando-se, assim, o *locus* do setor público do país¹⁹.

Por sua vez, em linha com os novos preceitos neoliberais imperantes no nível internacional, e com a consagração do paradigma do mercado, consolidou-se, no Brasil, um movimento de “redução” do tamanho do aparelho do Estado e do seu papel, encontrando expressão principal no Programa Nacional de Desestatização, de 1990, na aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado²⁰. Já com relação ao combate da corrupção, conforme Avritzer e Filgueiras (2011), a abordagem institucionalista, que mostrou que uma maior burocratização não erradicaria as práticas corruptivas no setor público, cedeu ante a chamada “abordagem econômica”, prevalecente nos anos 90. Segundo a perspectiva econômica, o problema da corrupção é explicado de acordo com conceitos derivados de pressupostos econômicos como o *rent-seeking* (que diz respeito à ação estratégica-racional de atores de governo preocupados em maximizar sua renda em detrimento dos recursos públicos)²¹, ou pelo fato da corrupção emperrar o desenvolvimento econômico e limitar a atuação dos grandes *global traders*.

questionamentos ao excesso de mecanismos formais de gestão e controle.

¹⁶ Veja-se, também, Coelho; Olenski; Celso (2011); Gaetani (1999).

¹⁷ Para ampliar informações, veja-se Farah (2011).

¹⁸ Cujas inovações em matéria de direitos de cidadania, mecanismos de inclusão política e participação, intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuição dos ingressos públicos entre as esferas de governo, institucionalização de instrumentos de política social, dentre outras, permitem afirmar, segundo Costa (2008, p. 858), que “a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado”.

¹⁹ Veja-se, também, Andion (2012).

²⁰ Sobre a chamada “reforma gerencial do Estado”, veja-se Bresser Pereira (1996; 1998). Cabe esclarecer que esta reforma se associa conceitualmente ao *New Public Management*, modelo adotado pelos países anglo-saxões na década de 1970/80, que se baseia na suposição de que estruturas administrativas eficientes e efetivas são aquelas orientadas a missões, competitivas, empresariais e descentralizadas. Os defensores deste modelo argumentaram o seu status de modelo “universalmente aplicável”, uma vez que havia um movimento de convergência global em direção a um único modelo de gestão pública. Para maiores informações, veja-se Hood (1991). Veja-se, também, Andrews (2010).

²¹ Para maiores informações, veja-se o texto de Rose-Ackerman (1997).

Nesta abordagem econômica, além de ineficiente e de mau alocador de recursos, o aparelho estatal passou a ser visto como o espaço natural onde tem lugar a corrupção. Desta forma, a partir de uma concepção mercadológica e de desregulamentação no combate à corrupção, esperava-se que reformas que reduzissem o tamanho das burocracias estatais, e de seus monopólios, e que ampliassem os mecanismos de controle interno e externos²², reduziram também os incentivos à corrupção, proporcionando a transparência como recurso prioritário nas organizações públicas²³.

Neste contexto, a partir da importação “acrítica” pelo Brasil de instrumentos gerenciais típicos de mercados, bem como de sua lógica e valores²⁴, e de uma pretendida “abordagem mais ampla e democrática”, o campo de estudos de administração pública debruçou-se sobre um estilo de gestão que alia “a competência técnica e a inovação, a busca de eficiência e eficácia, as formas participativas de decisão e mecanismos de controle social direto (audiências públicas, plebiscitos, fóruns, conselhos, orçamentos participativos, etc.)” (KEINERT, 2014, p. 173), e que não deveria ignorar, porém, os processos de privatizações predatórios diretamente ligados a casos de corrupção no Brasil e na América Latina²⁵.

Com relação ao exposto anteriormente, Paes de Paula (2005a) argumenta que, apesar de a reforma gerencial ter absorvido a seu modo um discurso que enfatiza a democracia e a participação, na verdade suas propostas mantêm a dicotomia entre política e administração, aderindo a uma dinâmica administrativa que está embasada na pretensa vantagem de estimular a ação racional e maximizadora, e que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso do cidadão ao processo decisório e de controle. Por sua vez, conforme os estudos de Coelho (2008a; 2008b), a lógica gerencialista propiciou que muitos acadêmicos tratassem erroneamente a administração pública como uma transposição para as organizações estatais das práticas de gestão próprias das organizações privadas empresariais. Em linhas gerais, essa transposição se ramificou e invadiu a esfera de conhecimento da administração pública, expressando-se em uma “articulação hegemônica” dos cursos superiores de administração de

²² Cabe esclarecer que o controle interno se refere às práticas de vigilância, correção e orientação que a própria administração pública exerce sobre seus próprios atos, enquanto que o controle externo se refere ao efetuado por parte dos poderes legislativo e judiciário. Veja-se Di Pietro (2015).

²³ Conforme Avritzer e Filgueiras (2011), tal abordagem econômica revela-se estreita na medida em que parte de um postulado reducionista do conceito de corrupção. Ao atrelar a corrupção às práticas de *rent-seeking* e aos custos para o desenvolvimento econômico de um país, aborda-se a corrupção apenas no que diz respeito aos aspectos monetários envolvidos em seu conceito. Neste sentido, a corrupção tem custos políticos e sociais extremamente relevantes, que se referem à questão da legitimidade das instituições políticas, à governabilidade, e a valores como a integridade, a ética e a confiança nos poderes públicos. Para aprofundar tais questões, veja-se Leal (2006); Berthin Siles (2008); Granato; Oddone (2010); Wielandt; Artigas (2007).

²⁴ Veja-se Misoczky (2004); Prestes Motta; Alcadipani; Bresler (2001). No mesmo sentido, veja-se Diniz (2001).

²⁵ É importante mencionar que na esteira do chamado paradigma “pós-burocrático”, inaugurado pelo *New Public Management* com uma perspectiva mercadocêntrica e redutora do papel do aparelho do Estado na agenda social, bifurcaram-se outros enfoques e interpretações sobre a administração pública, tais como o da “boa governança” (*good government*), exigida pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial como pré-requisito para países em vias de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico; o do “governo eletrônico” (*e-government*); o do “novo serviço público” (*new public service*); o do “governo aberto” (*open government*), dentre outros.

empresas, implicando a subordinação dos cursos de administração pública à lógica do mercado (PIRES *et al.*, 2014, p. 113)²⁶.

Contudo, desde finais dos anos 90, em um contexto de crescente denúncia dos impactos regressivos do neoliberalismo em toda a sociedade, foi favorecido de forma gradual um debate mais abrangente sobre os contornos e a delimitação de um campo de estudos que trate da área “pública” (GRANATO, 2016a), e que seja capaz de abrigar distintas formações disciplinares, multidisciplinares ou interdisciplinares que deem conta das especificidades de uma disciplina destinada à realização do bem-estar social²⁷. Nesse contexto, como veremos na seção que se segue, as questões vinculadas com a democracia e a corrupção demandaram especial interesse nos estudos do campo, sem que, contudo, o método positivista e o paradigma da eficiência viessem a ser efetivamente abandonados.

5 Acompanhando as exigências do amadurecimento democrático do país

Talvez o fato que melhor descreve nos tempos atuais a preocupação dos estudos de administração pública pela questão democrática seja a reunião de um grupo de atores universitários (professores, gestores acadêmicos e estudantes) de várias partes do Brasil que, há pouco mais de uma década, vêm impulsando o movimento chamado “Campo de Públicas”. Essencialmente, trata-se de uma rede aberta e horizontal que defende uma perspectiva da administração “pública” (e congregação de disciplinas conexas), em oposição a “empresariais”, “procurando delimitar dois campos que, embora técnica e cientificamente lidem com questões, temas e problemas de gestão, o fazem se relacionando com objetos distintos e objetivos não só diferentes, mas delineados por meio de processos e mecanismos completamente específicos” (PIRES *et al.*, 2014, p. 111)²⁸.

Assim, o propósito do Campo de Públicas tem sido o de afirmar a importância de uma formação em administração pública voltada para a resolução de questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações de governo na busca do desenvolvimento socioeconômico em contexto de aprofundamento da qualidade da democracia no país (GRANATO, 2016a). Nesse sentido, julgamos importante salientar que, como produto da mobilização acadêmico-científica dos atores do Campo de Públicas, registra-se a homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública, aprovadas mediante Resolução CNE n. 1, de 2014, obtendo, assim, o seu reconhecimento no ensino de graduação no país. Sem dúvidas, este fato nos remete a um novo

²⁶ Cabe esclarecer que os projetos pedagógicos dos cursos, neste período, eram orientados pelo Currículo Mínimo de Administração, com clara prevalência dos conteúdos importados do campo da administração de empresas, aprovado pelo Parecer n. 433, de 1993, do Conselho Nacional de Educação (CNE).

²⁷ Henry (1995) lembra que esse debate também ocorreu nos Estados Unidos, na década de 70, quando os diversos cursos ligados ao campo de “pública” resistiram à criação de estruturas pela *National Association of Schools of Public Affairs and Administration*, que os ensajessem. Veja-se, também, Spicer (2004).

²⁸ Para maiores informações sobre o surgimento e percurso do movimento, veja-se Pires *et al.* (2014).

contexto histórico pós-2003, onde a pauta governamental voltou-se para a superação do dogma neoliberal, a revitalização do papel do Estado, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, e, sobretudo, para a ampliação das políticas públicas de inclusão social, em um contexto de retomada da capacidade do investimento público e de aprofundamento do sistema democrático, através da abertura e transparência do aparelho do Estado e da participação e controle comunitário²⁹.

Apesar de não ter havido uma alternativa de proposta de reforma democrática do Estado e do seu aparelho (COSTA, 2010), e ainda que deem continuidade a determinadas pautas que já tinham sido lançadas pela reforma gerencial, registram-se, a partir de 2003, uma série de iniciativas, sobretudo no campo da participação e controle social e da transparência³⁰, em oposição à formalização de mais controles centrais. Tais iniciativas, agrupadas na abordagem da “administração pública societal”³¹ por Paes de Paula (2005a; 2005b), a partir de 2011 passaram a integrar as categorias estabelecidas no Plano de Ação Nacional para o Governo Aberto³².

Na perspectiva societal, a gestão pública é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado (PAES DE PAULA, 2005b). No que diz respeito às práticas corruptivas, nesta etapa observamos uma convergência entre a nova perspectiva societal do campo da administração pública e a abordagem política da corrupção. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), o conceito de corrupção deve ser analisado como um fenômeno polissêmico e necessariamente político, e não

²⁹ Veja-se Abrucio (2007).

³⁰ Os conselhos setoriais, o orçamento participativo, as audiências públicas e diversos programas governamentais vêm oportunizando, desde 2003, novos meios de interlocução e negociação entre as estruturas de administração pública e a sociedade, visando à participação e ao controle social das políticas públicas. Existem, também, outros instrumentos que colaboram com os objetivos da participação cidadã, da prestação de contas e da transparência antes mencionados, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, modificada por Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009), que é um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos no país; a Controladoria-Geral da União, criada em 2003 para assistir o Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão; o Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em 2004 para que o cidadão passasse a acompanhar pela Internet como o dinheiro público está sendo utilizado, ajudando a fiscalizá-lo; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), aprovado por Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que visa a apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos; a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regulamenta o direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição brasileira; a Política Nacional e o Sistema Nacional de Participação Social, aprovados mediante Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014; e a Lei Anticorrupção n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, regulamentada mediante Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015.

³¹ Em termos teóricos, abordagens tais como a da governança, e a do novo serviço público, também têm por base as teorias democráticas e da cidadania, visando a revitalização do aparelho do Estado para uma maior qualificação das entregas realizadas à sociedade. Veja-se Secchi (2009); Andion (2012); Denhardt (2012); Motta (2013).

³² A Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional fundada, em 2011, por um grupo de oito países, dentre os quais se encontra o Brasil. Atualmente, são mais de 60 os países que aderiram a tal iniciativa, além de diversas organizações da sociedade civil, cujo objetivo é promover esforços para adoção convergente de padrões de transparência, de acesso à informação pública, de prestação de contas e de participação cidadã na gestão pública no âmbito das respectivas realidades nacionais. As ações relativas à Parceria para Governo Aberto são operacionalizadas por meio de um documento chamado “Plano de Ação”. Uma avaliação sobre em que medida as recentes tendências do paradigma de Governo Aberto oferecem uma oportunidade para dinamizar processos de melhoria e de democratização da Administração Pública brasileira foi feita em Granato (2016b).

somente na sua dimensão econômica. A sua abordagem deve ser guiada pelo interesse público, no sentido de configurar uma amplitude de questões e problemas sociais envolvidos nesse conceito. Segundo os autores, a introdução da categoria “público” permite uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram as práticas corruptivas nas sociedades democráticas, fundamentalmente, porque permite transcender a ideia de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público. Essa perspectiva assume que o efeito da corrupção esteja não apenas na dimensão gerencial do aparelho do Estado, mas no problema da legitimação de ordem democrática como um todo (que envolve uma multiplicidade de aspectos que vão desde sociais e econômicos até culturais e políticos), e permite absorver a ideia de que o combate à corrupção envolve uma abordagem mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de controle social (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 13)³³.

Os conceitos de administração pública societal e de corrupção política refletem, de alguma forma, os anseios de pesquisadores e profissionais comprometidos com os valores emergentes do conceito de Estado democrático de direito, da democracia representativa e participativa, e de modelos de gestão compartilhados, por reafirmar a importância de formar administradores públicos que acompanhem as exigências de um amadurecimento democrático brasileiro. Em suma, nos dias atuais, a trajetória dos estudos de administração pública no Brasil e a sua convergência com a abordagem política da corrupção parece mostrar o ímpeto de alguns atores do campo em recriá-lo com base na dimensão ético-política da gestão democrática³⁴, adequado às necessidades, projetos e desafios da sociedade brasileira, a partir da configuração de uma “identidade” própria inter/multidisciplinar³⁵, ainda que convivendo com a ênfase na eficiência administrativa, típica da orientação gerencial que encontra particular expressão no âmbito da pesquisa³⁶.

6 À guisa de conclusão

Através do presente artigo buscamos reafirmar a importância de consolidar um campo de estudos de administração pública no país comprometido com os valores democráticos enquanto elementos norteadores de uma área que ainda está em *(re)construção* e *(re)composição*. Conforme o objetivo proposto, ao longo do trabalho apresentamos e discutimos a trajetória dos estudos, de forma tal que nos permitisse mostrar a gradual preocupação e incorporação dos temas vinculados à corrupção e à democracia, aos valores e à categoria de interesse público dentro do

³³ A ideia de interesse público, também remete à esfera internacional em épocas de globalização. As realidades nacionais estão interconectadas, e o problema da corrupção “transcende” as fronteiras dos Estados. Produto dos processos de cooperação intergovernamental desenvolvidos nos âmbitos da Organização de Estados Americanos e das Nações Unidas, as Convenções de combate à corrupção de 1996 e 2003, respectivamente, têm se revelado em padrões orientadores comuns para as administrações públicas latino-americanas no que diz respeito ao desenho e à implementação de políticas anticorrupção.

³⁴ Veja-se Nogueira (2005).

³⁵ Veja-se Fadul *et al.* (2012).

³⁶ Veja-se Peci *et al.* (2011).

escopo da disciplina, além da preocupação voltada para a questão da eficiência na gestão.

Sem dúvidas, desde a década de 1950, quando as missões estrangeiras tutelaram o desenvolvimento dos primeiros programas de administração pública no Brasil, até hoje, o campo de estudos foi sofrendo diversas transformações que, de alguma forma, redundaram na busca de uma identidade própria que acompanhasse, por sua vez, o amadurecimento democrático do país. De forma vinculada a tais transformações, estudamos as diversas concepções sobre o problema da corrupção, em diálogo com as transformações do campo, que exige hoje o compromisso da sociedade brasileira para o seu combate, tendo em vista a amplitude de aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos envolvidos.

Isto cobra, assim, particular relevância em um campo de conhecimento que requer a integração entre teoria e prática, entre reflexão e ação, e que deve preparar administradores públicos sensíveis a requisitos teóricos e operacionais que representem soluções de gestão, e políticas públicas viáveis, inovadoras e efetivas às demandas sociais e aos processos de mudança do país. Porém, não se trata de qualquer solução, nem de qualquer prática administrativa; deve se tratar daquelas que visem, por sua vez, atingir os valores democráticos e de interesse público fundantes do Estado brasileiro, em um contexto de crescente exigência de responsabilização, transparência e prestação de contas. Posturas que os administradores públicos devem observar de forma permanente.

Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

_____; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.

ANDREWS, C. W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.

_____; BARIANI, E. As marcas de nascença: a administração pública da Colônia à Velha República. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 13-37.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, D.F.: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BARIANI, E. DASP: Entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 39-62.

BERTHIN SILES, G. Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 41, p. 141-172, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1 p. 7-40, jan./abr. 1996.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

COELHO, F. S. Uma radiografia do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1995-2006). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008a.

_____. A problemática atual do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Número Especial, p. 1-21, ago. 2008b.

_____; OLENSCKI, A. R. B.; CELSO, R. P. Da letargia ao (re)alento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização (1983-1994). **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1707-32, mar./abr. 2011.

_____; NICOLINI, A. M. Do auge à retração: análise de um dos estágios de construção do ensino de Administração Pública no Brasil (1966-1982). **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 403-422, jul./set. 2013.

_____; NICOLINI, A. M. Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 367-388, mar./abr. 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 233-237, segundo semestre 1967.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

_____. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 239-270, mar./abr. 2010.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p. 13-22, out./dez. 2001.

FADUL, E. M. C.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. A.; SILVA, L. P. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1437-58, nov./dez. 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, mai./jun. 2011.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984.

GAETANI, F. O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 92-119, out./dez. 1999.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

_____. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1965.

_____. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da EBAP/FGV, 1966.

GRANATO, L. A trajetória dos estudos de Administração Pública no Brasil: Uma contribuição à discussão sobre a qualidade da democracia no país. In: XAVIER, L. de O.; DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. F. (Orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba: CRV, 2016a. p. 225-242.

_____. Governo Aberto: lições da experiência brasileira. **Apuntes de la Escuela Superior de Gobierno**, n. 8, p. 15-22, 2016b.

_____; ODDONE, N. Una aproximación teórica a la evolución del Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo. **Ámbitos**, n. 23, p. 99-110, 2010.

HENRY, N. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 378-386, Jul./Aug. 1975.

HOOD, C. A Public Management for all seasons? **Public Administration Review**, v. 69, p. 3-19, Spring 1991.

HUNTINGTON, S. P. **El orden político en las sociedades en cambio**. Barcelona: Buenos Aires: México: Paidós, 1997.

KEINERT, T. M. M. O movimento “Campo de Públicas”: construindo uma comunidade científica dedicada ao interesse público e aos valores republicanos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 4, p. 169-176, jul./set. 2014.

_____. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

LEAL, R. G. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

_____. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 3, p. 39-53, jul./set. 1972.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.

PECI, A.; RIBEIRO, A. J. G.; RODRIGUES, F. B. S.; FORNAZIN, M. Paradigmas orientadores da pesquisa em Administração Pública no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

PIRES, V.; SILVA, S. A. M. e; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set. 2014.

PRESTES MOTTA, F. C. **O que é burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

_____. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Thomson, 2001.

_____; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, Edição Especial, p. 59-79, 2001.

_____; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson, 2002.

ROSE-ACKERMAN, R. **Redesigning the State to Fight Corruption**: Transparency, Competition and Privatization. Viewpoint, Private Sector Development Department. The World Bank, April 1996.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-469, mar./abr. 2009.

SILVA, L. B. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SPICER, M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 353-362, May 2004.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar. 1979.

WALDO, D. **O estudo da administração pública**. Trad. Eldia Dias. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso, Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil, 1964.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WIELANDT, G.; ARTIGAS, C. **La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe**: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007. (CEPAL – Serie Políticas Sociales, 139).

WILSON, W. O estudo da administração. In: WALDO, D. **Problemas e Aspectos da Administração Pública**: Leituras selecionadas. Trad. Albertino Pinheiro Jr. São Paulo: Livraria Pioneira, 1966. p. 83-97.

Artigo recebido em: 12/03/2017

Artigo aceito para publicação em:24/11/2017



**O USO DE DROGAS ILÍCITAS EM DEBATE
NO CONGRESSO NACIONAL: A ORIENTAÇÃO POLÍTICA DOS
PARLAMENTARES (1999-2015)**

**THE USE OF ILLICIT DRUGS IN DEBATE
IN THE NATIONAL CONGRESS: THE POLITICAL ORIENTATION OF THE
FEDERAL PARLIAMENTARIANS (1999-2015)**

Nara Benedetti Nicolau Brum¹
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa²

Resumo: Este trabalho utiliza as proposições legislativas sobre política sobre drogas apresentadas na primeira sessão legislativa das últimas cinco legislaturas para desenvolver um estudo de caso no intuito de compreender se os integrantes do Poder Legislativo federal têm se orientado conforme uma concepção política predominantemente liberal ou comunitarista, bem como observar as mudanças nessa orientação ao longo do período pesquisado. A partir desse estudo, são feitas ainda algumas observações críticas sobre as atuações e omissões embutidas na legislação e nas proposições legislativas. Conclui-se que a orientação comunitarista, preponderante em todos os períodos analisados, se fortaleceu após a aprovação da atual Política Nacional sobre Drogas.

Palavras-chaves: Política sobre Drogas; Poder Legislativo; Liberalismo; Comunitarismo; Políticas públicas.

Abstract: This work uses the legislative proposals on drug policy presented at the first calendar year of the last five legislatures to develop a case study in order to understand whether the members of the National Congress has been oriented by political conception predominantly liberal or communitarian and observe the changes in their orientation over the studied period. Some critical remarks are also made about the actions and omissions embedded in legislation and legislative proposals. It concludes that the communitarianism, predominant orientation in all periods analyzed, strengthened after the adoption of the current national drug policy.

Keywords: Drugs Policy; Legislative Power; Liberalism; Communitarianism; Public policy.

¹ Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (nara.brum@camara.leg.br).

² Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, com pós-doutorado pela University of Michigan Law School. Professor do Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Advogado e membro do Instituto Brasileiro de História do Direito e da American Society for Legal History (leonardo.barbosa@camara.leg.br)

1 Introdução

Em suas atividades legislativas e representativas, a Câmara dos Deputados se coloca como porta-voz da população para elaborar as normas que regerão toda a sociedade. As eleições se submetem às regras democráticas, e as decisões do Legislativo acontecem, também, por meio de votações nas quais a vontade da maioria se impõe. O processo legislativo se legitima, em primeira linha, pela democracia e pelo princípio majoritário. À parte das discussões acerca das teorias da representação política e da qualidade dos processos legislativos na forma como são instituídos, o Poder Legislativo, com base em sua legitimidade democrática, possui poderes para estabelecer atos normativos restritivos às liberdades individuais. Neste cenário, a “vontade da maioria” pode justificar formalmente a regulação estatal de aspectos pessoais que possam vir a tolher a autodeterminação dos indivíduos da nossa sociedade. Os argumentos que justificam a elaboração e a manutenção de normas capazes de interferir nas liberdades individuais, bem como os motivos para contestá-los, possuem raízes remotas. A discussão sobre os limites do poder público diante das liberdades privadas é tão antiga quanto a própria existência das comunidades políticas.

Uma das formas de enxergar esse conflito entre liberdade e Estado passa pelo estudo das autonomias pública e privada segundo as concepções liberal e comunitarista de política. Por um lado, é possível entender que o Estado tem o dever de proteger seus cidadãos – o que, por vezes, justificaria que as normas protegessem as pessoas de si mesmas, ou seja, de seu poder autodestrutivo. A construção de um Estado paternal que se sobrepõe à vontade individual seria adequada nessa situação, protegendo os cidadãos em prol de cada indivíduo e da sociedade como um todo. Outro entendimento cabível, no entanto, é a assunção de que cada um é responsável por suas escolhas em âmbito privado, não podendo ser o poder público entendido como um elemento superior de definição de orientações de vida mais adequadas. Segundo esse modelo, não caberia ao Estado regular aquilo que não atingisse a esfera pública. Cabe aqui registrar que a identificação do que estaria ou não inserido na esfera pública não é tarefa simples. A linha divisória entre o público e o privado é, por vezes, difusa, e pode variar ao longo do tempo e da sociedade que a estabelece. Para Hannah Arendt, a dificuldade de separação clara entre o público e o privado decorre do fato de que “vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos assuntos diários devem ser zelados por uma gigantesca administração doméstica de âmbito nacional” (ARENDR, 2015, p. 34). Desse modo, nem sempre haverá consenso sobre o que deve ser tratado como um assunto privado ou levado à esfera pública por atingir o direito da sociedade, ainda que de forma incidental.

Neste trabalho foi realizado um estudo de caso sobre a política nacional sobre drogas, entendendo esse tema como um dos campos nos quais os debates sobre as autonomias pública e privada se manifestam no mundo contemporâneo. As discussões sobre conveniência e eficiência da manutenção da política proibicionista, contrastando com a tendência, por parte de alguns

países, de liberar o uso e a venda de drogas leves, adotando uma política de redução de danos, constituem terreno fértil para o debate sobre o papel do Estado na regulamentação da vida privada, bem como sobre as concepções políticas predominantes em cada país. Apesar de não se ignorar a importância da compreensão do cenário internacional, o esforço acadêmico se dá no sentido de compreender o posicionamento do Poder Legislativo federal brasileiro perante a política sobre drogas e, conseqüentemente, o alinhamento predominante dos deputados e senadores conforme uma concepção política liberal ou comunitarista.

A definição de quais substâncias devem ser consideradas ilícitas pelo Estado e ter seu consumo e comércio restringidos não é um assunto pacífico no parlamento brasileiro. A forma de tratar aqueles que são flagrados portando, usando ou comercializando drogas ilegais também gera conflitos entre os membros do poder público. A atual política criminal de drogas foi estabelecida pelo Estado brasileiro em 2006, através da aprovação da Lei nº 11.343/06, em substituição à antiga Lei nº 6.368/76. A publicação do documento legal, no entanto, não encerrou as discussões na sociedade, tampouco no Congresso Nacional. Projetos de lei são frequentemente apresentados, ora para aumentar o rigor das políticas públicas antidrogas, ora para humanizar o tratamento dos usuários e dependentes, ora para diminuir o proibicionismo.

A questão central que permeia esta pesquisa é: como os parlamentares do Congresso Nacional brasileiro têm se posicionado quanto à política sobre o uso de drogas no país? Sabendo que a legislação atual extinguiu a pena de cárcere privado para o usuário de drogas, questiona-se se o Poder Legislativo estaria se direcionando para uma visão política mais liberal do que a anteriormente adotada, buscando afastar o poder público do âmbito de autodeterminação individual. Através da análise das proposições legislativas apresentadas no primeiro ano civil das últimas cinco legislaturas, esta pesquisa busca compreender a orientação política predominante no tratamento legal do usuário de drogas, além das tendências e pontos fortes ou fracos das políticas propostas pelo Legislativo. Como linha condutora dessa análise, são utilizadas as concepções políticas liberal e comunitarista, partindo-se da hipótese de pesquisa de que o Poder Legislativo federal se orientaria predominantemente pela concepção comunitarista, mas estaria abrindo espaço para políticas liberais.

O presente trabalho se desenvolveu sob uma metodologia qualitativa, como um estudo de caso sobre a posição dos parlamentares em relação à política sobre drogas no Brasil. Busca-se compreender quais são as decisões tomadas sobre o assunto e o que as motiva. A unidade de análise escolhida inclui as duas Casas do Congresso Nacional, de modo a compreender o processo legislativo no âmbito federal. Quanto à delimitação temporal, a opção pelo primeiro ano das últimas cinco legislaturas (1999, 2003, 2007, 2011 e 2015) tem como intuito aumentar a abrangência da pesquisa e tentar observar eventuais alterações na orientação ideológica do Congresso Nacional quanto à política sobre drogas ao longo dos últimos anos. Além disso, a partir da verificação da tramitação e das apensações realizadas entre as proposições, é possível

identificar projetos propostos em outros anos, mas que tenham centralizado o debate legislativo. Apesar de serem identificadas algumas proposições legislativas para o desenvolvimento da pesquisa, o estudo de caso desenvolvido possui desenho holístico, pois se direciona ao exame da natureza global das políticas públicas propostas pelos parlamentares, e não à análise de uma ou algumas proposições em especial (YIN, 1994).

No decorrer da pesquisa, alguns pontos das políticas sobre drogas propostas pelos parlamentares federais chamaram a atenção, e mereceram um olhar mais atento. Desse modo, o levantamento sobre as proposições legislativas não se restringiu à classificação do alinhamento dos projetos quanto às concepções políticas liberal ou comunitarista. Foi identificado que alguns aspectos ganharam destaque entre as preocupações predominantes dos parlamentares em determinados períodos, como, por exemplo, a responsabilização penal ou civil de motoristas que causassem acidentes enquanto conduzissem veículo automotor sob efeito de drogas ilícitas – o assunto constituiu o mérito de cerca de 20% das proposições selecionadas no ano de 2011. Em decorrência dessas observações, alguns temas recorrentes foram destacados durante a análise das proposições, de modo a auxiliar a elaboração das conclusões desta pesquisa. Do mesmo modo, a ausência de manifestações legislativas sobre determinados aspectos da política sobre drogas também foi oportunamente mencionada, como a ausência de distinção dentre o usuário e o dependente de drogas, por exemplo. A falta de pesquisas e informações atuais e confiáveis sobre o uso de drogas no Brasil também chamou a atenção ao longo desta pesquisa.

A partir dos dados levantados, observou-se que, apesar de a Lei nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), ter dado sinais de alinhamento liberal do Congresso Nacional a partir da descarcerização do usuário de drogas, o perfil dos parlamentares federais nos anos seguintes à aprovação da lei, no que se refere às questões das drogas, tem se mostrado cada vez mais sensível à posição comunitarista. As proposições legislativas, em sua vasta maioria, reforçam o modelo proibicionista e buscam reforçar a orientação estatal quanto ao modo de vida considerado adequado pelo poder público.

2 Concepções Políticas: Liberalismo e Comunitarismo

Interessa à finalidade dessa pesquisa a discussão sobre os limites da liberdade de autodeterminação trazidos pelas filosofias políticas de matiz comunitarista e liberal. Dando foco ao que importa para o presente trabalho, pode-se dizer que a principal diferença entre as duas teorias consiste na interpretação do papel do Estado em garantir uma “boa vida” aos cidadãos, bem como no entendimento acerca do que pode ser considerado uma “boa vida” e, portanto, protegida pelo Estado.

De forma bastante simplificada, o liberalismo defende que compete a cada indivíduo definir como irá levar sua vida. Cada um deve ter liberdade para escolher e buscar o que considerar uma “boa vida”, e não cabe ao Estado incentivar nem reprimir essas escolhas.

Presume-se que uma tentativa de direcionar essas escolhas seria uma ofensa à autodeterminação, e que ninguém seria mais capaz de definir os rumos a serem seguidos do que a própria pessoa que deverá segui-los. Coerentemente com essa liberdade de autodeterminação, o liberalismo atribui a cada um a responsabilidade pelas escolhas realizadas. Uma premissa primordial da teoria liberal consiste em entender que todos os indivíduos de uma dada sociedade devem ter a mesma liberdade de autodeterminação, e suportarem a responsabilidade pelas decisões tomadas. Ao Estado compete, portanto, tentar garantir uma igualdade de liberdade, para que todos tenham, *a priori*, as mesmas oportunidades de escolha, não devendo essa liberdade ser restringida por fatores fora do controle das pessoas, como a classe social da família em que nasceu, seu sexo ou cor da pele. Assim sendo, o Estado liberal deve tratar a todos de forma igual, permitindo que cada um seja capaz de viver conforme seus ideais pessoais, e assumindo que as diferenças que decorrem dessas escolhas devem ser de responsabilidade de cada indivíduo, e não do poder público (KYMLICKA, 2002).

Conforme explica Habermas (1995), para a concepção liberal de política, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade. A formação política da vontade dos cidadãos tem a finalidade de impor os interesses sociais privados ao Estado para garantir que sejam atingidos os fins coletivos. A sociedade seria regulada pela hierarquia estatal e pelos interesses próprios individuais representados pelo mercado. Já a concepção republicana (comunitarista) de política entende a sociedade como comunidades solidárias com dependência recíproca entre seus membros. Partindo dessa consciência, o republicanismo acredita que os indivíduos constituem uma associação de portadores de direitos livres e iguais por vontade própria. Nesse caso, a sociedade não seria regulada apenas pela hierarquia estatal e pelos interesses privados, mas também pela solidariedade e pela orientação pelo bem comum, que surge como fonte de integração social (HABERMAS, 1995).

Kymlicka (2002) explica que, muito embora o liberalismo pregue a neutralidade do Estado diante da liberdade de escolha dos seus indivíduos, não se espera que todas as concepções de vida sejam amplamente aceitas pela sociedade. Aceita-se que a sociedade, por si só, incentive determinadas formas de vida em detrimento de outras, e defina que alguns ideais são mais valiosos do que outros. O que se rejeita é a transformação desse processo em uma questão política dirigida pelo Estado. Para a teoria liberal, portanto, a grande variedade de concepções sobre o que seria uma “boa vida” e seus valores essenciais não só é aceita, mas é vista como riqueza cultural e valorização da autonomia privada. Entende-se que essas diferenças não seriam capazes de enfraquecer a unidade social, desde que as pessoas dividam um senso comum de justiça (KYMLICKA, 2002).

Os comunitaristas, por outro lado, se mostram mais preocupados com a unidade social e com a capacidade dos grupos sociais de buscar objetivos em comum. Teme-se que uma variedade muito grande de ideais de vida prejudique o senso de unidade das comunidades, e

deteriore as relações interpessoais. Para os adeptos da teoria comunitarista, a identidade de forma de vida seria o elemento capaz de manter as nações unidas, e não um senso de justiça comum, como pensam os liberais, ou mesmo um senso de nacionalismo, como defendidos pelos liberais-nacionalistas (KYMLICKA, 2002). Assim, as finalidades e práticas da tradição cultural de cada povo ganham importância na formação da base política do conceito de bem comum, e devem ser, dessa forma promovidos pelo Estado. Ao contrário do liberalismo, portanto, o comunitarismo entende que o Estado seria responsável por promover uma determinada forma de vida, incentivando que os indivíduos adotem ideais comuns e rejeitem concepções de vida que se afastem daquelas vistas como adequadas por determinada sociedade (KYMLICKA, 2002).

Nenhuma das duas orientações políticas ignora a importância da sociedade e do espaço público. A ideia de que o ser humano comum não pode viver uma vida satisfatória senão em associação com outras pessoas perpassa o pensamento político de diversos autores ao longo da história desde os tempos de Aristóteles (ARENDRT, 2015). Contudo, essa inserção na sociedade tem um preço – nem sempre se pode fazer tudo o que se gostaria de fazer, e algumas liberdades são limitadas em prol da vida em comum (DAHL, 2001). A diferença entre as duas teorias consiste na identificação do elemento capaz de garantir essa identidade social: enquanto o comunitarismo acredita que o modo de vida em comum seja o elo essencial, o liberalismo defende que o senso de justiça comum seria a base social. Dessas diferenças de entendimento decorrem as diversas visões sobre o papel do Estado na definição do modo de vida dos seus indivíduos.

As diferenças entre as duas concepções políticas se evidenciam diante de escolhas pessoais que possam trazer malefícios ao indivíduo. Neste trabalho discute-se a política pública sobre drogas ilícitas no país. O uso de drogas, desde que motivado pela vontade livre daquele que a usa, é uma escolha de vida que se insere no âmbito privado do indivíduo. Não obstante, uma sociedade alinhada ao perfil comunitarista se dedicará a evitar que seus indivíduos façam uso de drogas se a sociedade enxergar tais substâncias como algo nefasto, que se afasta do conceito de boa vida culturalmente construído. Já uma sociedade liberal despenderia menos esforços na tentativa de dissuadir seus cidadãos de consumir drogas, preocupando-se apenas em garantir que o uso privado das drogas não afete a liberdade de autodeterminação dos demais indivíduos.

3 Política Nacional sobre Drogas

A Política Nacional sobre Drogas contemporânea é regulada pela Lei nº 11.343, de 2006, mas tem origens no início do século XX, tendo sido fortemente influenciada pelo modelo proibicionista norte-americano de guerra às drogas. Ao longo dos anos, o tratamento penal dado ao combate ao uso de drogas sofreu algumas modificações, até culminar na proposta de descarcerização do usuário, atualmente vigente.

Para a devida contextualização e compreensão dos debates, passa-se a um breve histórico sobre as normas brasileiras acerca da política sobre drogas. Em seguida são trazidos apontamentos sobre a legislação atualmente em vigor, bem como alguns efeitos dela decorrentes.

Em nível constitucional, a repressão ao tráfico de drogas está prevista no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, que insere, entre as competências da polícia federal, a prevenção e repressão do “tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins”. Além disso, o artigo 243 prevê a expropriação de terrenos utilizados para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, bem como de qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de drogas. Os valores obtidos a partir da expropriação desses bens devem ser revertidos para o “tratamento e recuperação de viciados” e para o aparelhamento das atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao tráfico de drogas.

O ordenamento jurídico conta ainda com diversos diplomas legais e infralegais que regulamentam o tratamento dispensado ao uso e tráfico de drogas. A Lei nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), possui papel central por instituir o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), prescrevendo medidas para a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, além de normas para a repressão ao tráfico. Essa lei inovou ao adotar uma política de tratamento e ressocialização do usuário ou dependente de drogas, buscando evitar a prisão para esses casos. Em contrapartida, tentou aperfeiçoar os sistemas de combate, repressão e punição ao narcotráfico.

Complementando a legislação trazida pela Lei nº 11.343, de 2006, a Lei nº 10.357, de 2001, estabelece normas de fiscalização e controle sobre os produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à produção ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica. A Lei nº 7.560, de 1986, cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, cujos recursos devem ser usados para financiar, entre outras coisas, os programas de educação técnico-científica preventiva sobre o uso de drogas e de esclarecimento ao público, incluídas campanhas educativas e de ação comunitária, e o reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados (art. 5º da Lei nº 7.560/86).

O Decreto nº 5.912, de 2006, por sua vez, regulamenta o funcionamento dos órgãos do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, instituídos pela Lei nº 11.343, de 2006. O Decreto nº 4.345, de 2002, institui a Política Nacional Antidrogas e dispõe, em sua introdução, que o “uso indevido de drogas constitui, na atualidade, séria e persistente ameaça à humanidade e à estabilidade das estruturas e valores políticos, econômicos, sociais e culturais de todos os Estados e sociedades”, e busca “atingir o ideal de construção de uma sociedade livre do uso de drogas ilícitas”. Além disso, diversos outros diplomas normativos regulamentam o combate ao

tráfico ilícito de drogas.

4 Proposições Legislativas no Congresso Nacional

Para o levantamento das proposições legislativas acerca do tema “drogas”, foram pesquisadas as proposições apresentadas nos anos de 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015 que apresentassem em sua ementa, indexação ou texto as palavras-chave escolhidas, quais sejam: droga(s), narcótico(s), entorpecente(s), maconha e cocaína. Como já mencionado, a seleção do primeiro ano de cada uma das últimas cinco legislaturas para a pesquisa teve a intensão de aumentar a abrangência da pesquisa a partir de uma amostra das proposições apresentadas logo após a renovação do corpo parlamentar. Desse modo foi possível alcançar proposições apresentadas ao longo de dezessete anos.

Foram pesquisados especificamente os seguintes tipos de proposições legislativas: projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda à constituição, medidas provisórias e projetos de lei de conversão.

Dentre as proposições resultantes dessa primeira pesquisa, foram selecionadas aquelas que seriam mais adequadas para a atual pesquisa. Dessa forma, foram afastadas as proposições que tratassem exclusivamente sobre remédios (uma vez que o termo “drogas” não se refere apenas às drogas ilícitas, muitas das proposições encontradas dispunham sobre questões relacionadas às drogas medicinais, que não interessam diretamente a este estudo), tráfico de drogas, processo penal e outros assuntos que não apresentaram relação direta com a finalidade deste trabalho. Assim, as proposições levantadas foram classificadas em “úteis” à pesquisa e “não úteis”, conforme os critérios já mencionados. Aquelas identificadas como úteis foram analisadas individualmente quanto aos seguintes aspectos: foco na saúde pública; foco na educação ou prevenção; foco na segurança pública; caráter penal ou não penal; responsabilização civil do usuário; políticas voltadas para as crianças ou escolas; fiscalização; fundos, benefícios, verbas e investimentos; alinhamento político liberal, comunitário ou indefinido³; propostas de liberação do uso de drogas, liberação para uso medicinal ou aumento da proibição; e proposições relacionadas ao trânsito.

³ As proposições foram classificadas conforme seu alinhamento predominante com uma ideologia política liberal ou comunitária. Cumpre reforçar que as orientações políticas liberal e comunitária não representam dois ideais antagônicos. Desse modo, seria leviano supor que cada uma das proposições legislativas analisadas estaria alinhada exclusiva e objetivamente a uma das duas posições políticas. O caldo ideológico de onde nascem as proposições apresenta grande complexidade. No entanto, para fins de pesquisa, optou-se por classificar as proposições legislativas conforme o viés preponderante em cada um dos textos. Para tanto foram levados em consideração não apenas o texto normativo proposto, mas também os argumentos trazidos pelos parlamentares na exposição de motivos, relatórios e discussões. Mesmo com tais critérios, algumas propostas não puderam ser enquadradas em nenhuma das duas visões políticas, por se encontrarem em uma zona ideológica híbrida ou alheia àquelas aqui analisadas. Assim, optou-se por classificar tais proposições sob o título de “indefinido”, evitando, desse modo, que as imprecisões comprometessem o resultado da pesquisa.

4.1 Análise global das proposições

Para a análise dos dados trazidos neste trabalho, é importante ter em mente que não foram levantadas todas as proposições apresentadas ao longo dos últimos dezessete anos, mas apenas aquelas apresentadas ao longo do primeiro ano de cada legislatura, conforme já explicado anteriormente. Além disso, devido à finalidade da pesquisa não foram usadas todas as proposições, mas apenas aquelas consideradas compatíveis com o tema da pesquisa, conforme os critérios apresentados anteriormente. Assim, os números trazidos não devem ser considerados de forma absoluta, mas como indicativos das tendências observadas entre os congressistas nacionais nos últimos anos.

Quadro 1: nº de proposições consideradas úteis por ano pesquisado

Proposições pertinentes à pesquisa					
Ano	1999	2003	2007	2011	2015
nº de proposições	9	11	18	47	25
total	110				

Fonte: elaborado pelos autores

No total foram levantadas 658 proposições apresentadas em 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015. Dessas, 110 foram consideradas úteis à pesquisa por apresentar um foco voltado ao usuário de drogas, e analisadas de forma mais detida. Percebe-se que o número de proposições relativas às drogas nos últimos dois anos analisados aumentou consideravelmente: enquanto em 1999 foram identificadas apenas 44 proposições sobre drogas, em 2003 e 2007 esse número passou de cem, e em 2011 e 2015 se aproximou de duzentos. As proposições úteis a esta pesquisa também aumentaram ao longo dos anos, sendo apenas nove em 1999 e aumentando até 2011, quando 48 sugestões normativas relacionadas ao uso de drogas foram apresentadas no Congresso Nacional. Em 2015 esse número foi reduzido para 25 proposições, ainda superior aos anos de 1999 a 2007.

Quadro 2: divisão por temas das proposições analisadas

Quadro comparativo das proposições apresentadas no primeiro ano de cada legislatura sobre o tema "uso de drogas" ou correlatos												
	1999		2003		2007		2011		2015		TOTAIS	
TOTAL	44		119		103		202		190		658	
ÚTEIS	9	100,0%	11	100,0%	18	100,0%	48	100,0%	25	100,0%	111	100%
SAÚDE	2	22,2%	1	9,1%	2	11,1%	6	12,5%	4	16,0%	15	13,5%

EDUCAÇÃO / PREVENÇÃO	3	33,3%	6	54,5%	9	50,0%	11	22,9%	9	36,0%	38	34,2%
SEG. PÚBLICA	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	4,2%	0	0,0%	3	2,7%
PENAL	1	11,1%	1	9,1%	7	38,9%	12	25,0%	2	8,0%	23	20,7%
NÃO PENAL	8	88,9%	10	90,9%	11	61,1%	36	75,0%	23	92,0%	88	79,3%
RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL	1	11,1%	2	18,2%	1	5,6%	1	2,1%	3	12,0%	8	7,2%
CRIANÇAS / ESCOLAS	3	33,3%	1	9,1%	3	16,7%	4	8,3%	10	40,0%	21	18,9%
FISCALIZAÇÃO	1	11,1%	2	18,2%	0	0,0%	3	6,3%	4	16,0%	10	9,0%
FUNDOS	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	6	12,5%	4	16,0%	11	9,9%
LIBERAL	3	33,3%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	1	4,0%	6	5,4%
COMUNITÁRIO	5	55,6%	7	63,6%	15	83,3%	43	89,6%	24	96,0%	94	84,7%
INDEFINIDO	1	11,1%	4	36,4%	1	5,6%	5	10,4%	0	0,0%	11	9,9%
LIBERAÇÃO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
LIBERAÇÃO PARA USO MEDICINAL	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	4,0%	1	0,9%
AUMENTO DA PROIBIÇÃO	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	4	8,3%	3	12,0%	8	7,2%
TRÂNSITO	0	0,0%	1	9,1%	7	38,9%	10	20,8%	3	12,0%	21	18,9%
APROVADO	1	11,1%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	3	2,7%
TRANSFORMADO EM LEI	0	0,0%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	1,8%
REJEITADO	0	0,0%	4	36,4%	0	0,0%	2	4,2%	0	0,0%	6	5,4%
ARQUIVADO (SEM REJEIÇÃO)	7	77,8%	5	45,5%	12	66,7%	26	54,2%	1	4,0%	51	45,9%
TRAMITANDO	1	11,1%	1	9,1%	4	22,2%	19	39,6%	24	96,0%	49	44,1%

Fonte: elaborado pelos autores

A partir dos dados apresentados, é possível identificar uma forte prevalência da visão política comunitarista entre as proposições apresentadas: quase 85,5% das proposições se orientaram por uma visão segundo a qual compete ao poder público evitar que os cidadãos façam opções de vida consideradas danosas. Neste caso, a maioria dos parlamentares propôs

normas que objetivavam ou “proteger” os cidadãos contra o uso de drogas, considerado um comportamento autodestrutivo, que não se coaduna com o modo de vida aceito pelo Estado, ou punir o indivíduo que se desviasse da conduta socialmente esperada, ou seja, da abstenção do uso de drogas. Ao longo do período analisado, 5,5% das propostas apresentaram tendências liberais através de políticas de descriminalização do uso ou de programas de redução de danos, como a substituição gratuita de seringas para usuários de drogas injetáveis, por exemplo. Observa-se, também, que a tendência comunitarista parece se fortalecer ao longo das legislaturas, com um aumento da proporção de proposições que se enquadram neste perfil: em 1999 apenas 55,6% das propostas normativas eram claramente comunitaristas, tendo esse percentual aumentado a cada ano, chegando a 96% em 2015. Ao mesmo tempo, as propostas de aumento do proibicionismo também se tornaram mais comuns nas últimas legislaturas, passando de 0% em 1999 para 12% em 2015. Em todo o período analisado, não houve nenhuma proposta de liberação do uso recreativo de nenhuma droga. Apenas um projeto de lei foi apresentado, em 2015, para a liberação do uso da maconha para fins medicinais.

A preocupação com a instituição de políticas preventivas também se destaca. No entanto, o que se observa é que a maior parte das propostas envolve formas de “educação” da população ou das crianças em idade escolar. São diversos projetos de lei com o intuito de inserir mensagens sobre os efeitos maléficos das drogas em estabelecimentos públicos, programas de rádio e televisão ou cadernos escolares, ou com a finalidade de inserir disciplinas sobre os perigos das drogas no currículo obrigatório das escolas. Percebe-se uma preocupação do parlamentar nacional em “ensinar” à população sobre os perigos das drogas ilícitas. Todas essas propostas foram enquadradas como “comunitaristas” por demonstrarem o propósito de ajustar o pensamento da população conforme um ideal considerado mais adequado pela sociedade. Registre-se que as propostas não apresentaram, em seus textos ou em suas justificativas, o intuito de estimular os debates ou aumentar o nível de informação da população sobre as drogas, mas, ao contrário, apontaram sempre a necessidade de se “ensinar uma verdade”, qual seja, a de que as drogas são perversas e devem ser combatidas através da abstinência.

Os anos de 2007 e 2011 se destacam pelo grande número de proposições concernentes ao uso de drogas no trânsito, chegando a representar 38,9% dos projetos apresentados em 2007. Essas propostas buscaram responsabilizar, civil, administrativa ou penalmente, o motorista que conduzisse veículo automotor ou causasse acidentes sob o efeito de drogas. Em 2015 o número de proposições com essa preocupação caiu, provavelmente em virtude da aprovação da Lei nº 12.760, de 2012, que tipificou o crime de conduzir veículo automotor com a capacidade reduzida em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência.

Logo após a aprovação da Lei nº 11.343, de 2006, que retirou do ordenamento jurídico a possibilidade de prisão por porte de drogas para uso pessoal, verificou-se, em 2007, um

aumento no número de proposições relacionadas às drogas com finalidade penal. Naquele ano, 38,9% das proposições trataram da questão do uso de drogas sob o prisma penal. Todas essas proposições, no entanto, se voltavam para a punição do uso de drogas no trânsito. Nenhuma das propostas daquele ano tentou reinstaurar a pena de prisão pelo porte de droga para uso pessoal, mas os esforços se destinaram a punir de forma mais severa o motorista drogado.

As proposições com foco em questões de saúde foram menos frequentes do que o inicialmente esperado. Considerando-se que um dos principais argumentos contra a liberação do uso privado de drogas decorre dos perigos que essas substâncias podem representar para a saúde, era de se esperar que as medidas de tratamento e de redução de danos à saúde fossem frequentes entre as propostas apresentadas. No entanto, apenas 13,6% das proposições analisadas se voltaram para esse tema.

Menos significativa ainda foi o percentual de proposições relacionadas com questões de segurança pública: apenas 2,7% dos projetos apresentaram esse foco. Os projetos relativos à segurança pública foram majoritariamente descartados no grupo de análise por se referirem ao tráfico de drogas, e não ao seu uso. Assim, percebe-se que as maiores ofensas à ordem pública não estariam, na visão dos parlamentares, atreladas ao uso de drogas, mas ao tráfico. As proposições pouco trataram dos perigos à segurança relacionados com o comportamento criminoso de dependentes de drogas, por exemplo. Apenas três projetos se referiram ao assunto. O PL nº 1.183/1999 dispunha sobre o fornecimento de drogas aos viciados, com o intuito de, entre outras coisas, evitar que estes recorressem ao tráfico para obter a substância objeto do vício, visando enfraquecer o poder econômico dos traficantes e, conseqüentemente, seu perigo à sociedade. O PLS nº 763/2011 tentou instituir como circunstância agravante o cometimento de crimes sob o efeito preordenado de drogas, ou seja, buscou agravar a pena quando o agente do crime utilizasse drogas com a finalidade de cometer o ato delituoso. Finalmente, a PEC nº 127/2011 tenta acrescentar dispositivo à Constituição Federal para uniformizar as ações de combate ao uso e tráfico de entorpecentes desempenhadas pelos estados e municípios – mas os argumentos relativos à segurança pública, nesta PEC, se referem ao combate ao tráfico de drogas, e não ao consumo.

Registra-se, também, o aumento do número de proposições que buscam garantir verbas ou incentivos financeiros para o combate ao uso de drogas, ou para o incentivo à abstinência dos dependentes. No ano de 2015, 16% dos projetos sugeriram aumento das verbas destinadas ao Fundo Nacional Antidrogas ou incentivos fiscais para instituições de tratamento de dependentes químicos. Os anos de 2011 e 2015 somaram dez proposições (13,7%) relacionadas a questões financeiras, enquanto no ano de 1999 apenas uma proposição desse gênero foi apresentada (11,1%), e em 2003 e 2007 não houve qualquer proposta nesse sentido.

Por fim, chama a atenção o aumento do número de proposições, notadamente nos anos de 2011 e 2015, com o intuito de instituir o tratamento compulsório para o usuário ou

dependente de drogas. As situações de encaminhamento para tratamento variam conforme a proposição, mas o tema tem ganhado força e foi inserido no PL nº 7.663/2010.

Nos próximos itens, as proposições serão tratadas conforme sua autoria, realizando-se um estudo comparativo por partido e por região de origem do parlamentar que propôs cada um dos projetos estudados. Em seguida serão analisadas duas proposições que centralizaram os debates sobre o uso de drogas no Congresso Nacional ao longo das últimas legislaturas. Das proposições analisadas até o momento, 51,4% foram arquivadas devido a rejeição ou a transcurso do tempo⁴, e 44,1% ainda se encontram em tramitação. Apenas três projetos, dos 110 analisados, foram convertidos em lei. Muitas das proposições sequer foram debatidas nas comissões temáticas das Casas Legislativas, de forma que a apresentação das proposições representa o pensamento dos parlamentares que a propõem, mas não podem ser confundidas com as normas efetivamente aprovadas pelo Congresso Nacional. Os projetos a seguir analisados foram selecionados pela importância que tomaram ao longo do seu trâmite: o primeiro deles, o PLS nº 115/2002, deu origem à Lei nº 11.343, de 2006, responsável pela política sobre drogas atualmente em vigor. Já o segundo, o PL nº 7.663/2010, propõe mudanças no sistema trazidos pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, e já foi aprovado pela Câmara dos Deputados, estando, atualmente, em trâmite na Casa revisora. Por tais razões, procede-se a uma análise apartada das duas proposições.

4.2 Distribuição das proposições de acordo com a região de origem do parlamentar

Buscando identificar se a preocupação com as questões relacionadas ao usuário de drogas prepondera entre os parlamentares de determinada região do Brasil, foi realizada uma breve análise sobre a distribuição das proposições estudadas entre as diferentes partes do país.

Para isso, foram levados em consideração o número de parlamentares (deputados e senadores) de cada região geográfica, bem como o número de proposições apresentadas pelos parlamentares de cada uma dessas regiões. Não foram levadas em consideração as proposições de autoria do Poder Executivo ou de comissões das Casas do Congresso Nacional. Por fim, foi calculada a proporção de proposições apresentadas por região, dividindo-se o número de proposições levadas em consideração pelo número de parlamentares. Uma vez que a representação dos estados no parlamento federal não é homogênea, não seria possível computar apenas o número absoluto de projetos apresentados, sob pena de distorção dos resultados. O quadro a seguir foi organizado de acordo com o coeficiente encontrado, do maior para o menor:

⁴ O arquivamento devido a rejeição ocorre quando os colegiados responsáveis pela apreciação de uma proposição votam contrariamente a ela, seja por discordância em relação ao mérito ou por considerarem que há inconstitucionalidade, injuridicidade, inadequação financeira ou falha na técnica legislativa (art. 133 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 254 do Regimento Interno do Senado Federal); o arquivamento pelo transcurso do tempo se dá pela falta de deliberação por parte dos colegiados competentes antes do término da legislatura, ou seja, do período de quatro anos que coincide com o mandato dos deputados federais (art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal).

Quadro 3: coeficiente de proposições apresentadas por região do Brasil

	nº de Deputados + Senadores	nº de Proposições	Coeficiente: nº de proposições / nº de parlamentares
CENTRO-OESTE	53	14	0,264
SUDESTE	191	36	0,188
SUL	86	16	0,186
NORDESTE	178	26	0,146
NORTE	78	10	0,128

Fonte: elaborado pelos autores

Como se observa, o Sudeste é campeão em número absoluto de proposições apresentadas sobre o tema estudado. No entanto, também é grande a quantidade de parlamentares que representam a região. Levando-se em consideração a quantidade de proposições por parlamentar, a região Centro-Oeste ganha destaque, uma vez que seus 53 congressistas (41 deputados e 12 senadores) foram responsáveis pela apresentação de quatorze dos 102 projetos de autoria individual de algum parlamentar acerca de questões relativas ao usuário de drogas no Brasil. Todas essas quatorze proposições foram caracterizadas como de cunho comunitarista, sendo que cinco (35,71%) trataram de assuntos relativos à educação ou prevenção contra o uso de drogas, duas (14,29%) envolviam preocupações com a saúde pública e quatro (28,57%) se referiam a proposições com fundo financeiro, como benefícios fiscais ou destinação de recursos para as políticas públicas sobre drogas.

Ao tentar identificar qual seria a linha preponderante de preocupação dos parlamentares de cada região a partir das proposições apresentadas, é possível assinalar alguns pontos. Questões relacionadas com saúde, educação e segurança pública parecem ser preocupações que levantam o mesmo nível de preocupação entre os representantes das diferentes regiões do país. Ao observar o número de projetos apresentados sobre cada um desses temas proporcionalmente ao total de proposições de cada região, percebe-se que os índices apresentam pequena variação, indicando que esses temas não representariam problemas concentrados em determinada localização geográfica.

Dentro do espectro liberal/comunitarista, 20% das proposições apresentadas por parlamentares da região Norte se alinharam com conceitos liberais. Embora a maior parte dos projetos ainda apresente visão comunitarista (60%), os congressistas da região Norte parecem ser menos alinhados ao comunitarismo do que os representantes das demais regiões do Brasil. Já os deputados e senadores da região Centro-Oeste seriam os mais adeptos da posição política comunitarista quanto às drogas: 100% das proposições apresentadas por estes congressistas se alinharam com o comunitarismo.

Por fim, interessa ressaltar que a maior parte das proposições com intuito de aumentar

a proibição do uso de drogas foi proposta por parlamentares da região Sudeste. As regiões Sul, Norte e Centro-Oeste não apresentaram nenhuma proposição com intuito de alterar o nível de proibicionismo no país, nem no sentido de aumentar, nem de diminuir a proibição do uso de drogas. O único projeto com a finalidade de liberar o uso de drogas (maconha) para fins medicinais foi proposto por um parlamentar da região Nordeste.

Em todas as regiões o número de proposições essencialmente voltadas para a educação e a prevenção contra o uso de drogas se destaca. Além disso, proposições com o intuito de evitar ou punir o uso de drogas durante a condução de veículos automotores foram apresentadas por parlamentares de todas as regiões do país. As propostas de cunho financeiro se destacam entre os projetos apresentados por representantes da região Centro-Oeste, não tendo sido objeto de nenhuma proposição por parte de deputados e senadores das regiões Norte e Sudeste.

Em conclusão, os dados parecem indicar que as proposições legislativas com foco no usuário de drogas apresentadas pelos congressistas nos anos analisados foram propostas por parlamentares de todas as regiões do país, com pequenas variações de percepção em relação ao problema entre cada região, conforme já apontado. Quando se restringe a análise da questão das drogas apenas ao usuário, sem levar em consideração os problemas decorrentes do tráfico em cada região, a preocupação quanto ao assunto parece se distribuir por todo o país, originando ações legislativas por representantes de todas as regiões.

4.3 Distribuição das proposições de acordo com o partido político de origem do parlamentar

Em uma última abordagem fragmentada dos dados obtidos, procedeu-se à análise das proposições legislativas com foco no usuário de drogas apresentadas por parlamentares de cada um dos partidos com representação no Congresso Nacional durante o período estudado. Foram considerados apenas os partidos cujos parlamentares apresentaram ao menos um projeto em algum dos anos pesquisados, conforme quantitativos disponíveis no quadro a seguir. As células assinaladas com um “x” representam os anos nos quais o partido não possuiu nenhum representante no Congresso Nacional, por qualquer uma das razões: nenhum candidato foi eleito, o partido ainda não havia sido criado ou, ainda, já havia sido extinto. Foram reunidos, para análise conjunta, os partidos que mudaram de nome ao longo dos anos, como o Partido Progressista do Brasil – PPB, que alterou sua sigla para Partido Progressista – PP, bem como aqueles que se fundiram, como, por exemplo, o Partido Liberal – PL o Partido Republicano da Ordem Social – PROS, que se uniram para criar o Partido da República – PR.

Quadro 4: proposições por partido político

	Proposições	2015	2011	2007	2003	1999
PMDB	16	4	8	2	0	2
PP / PPB	12	3	7	1	1	0
PT	11	2	2	3	2	2
PSDB	9	2	6	1	0	0
PSD (criado em 2011)	7	5	2	X	X	X
PRB	7	1	6	0	X	X
PDT	6	2	1	1	0	2
PTB	6	0	1	3	1	1
PR / PL / PRONA	6	0	1	2	3	0
DEM / PFL	5	0	2	1	1	1
PHS	3	3	0	0	X	X
PPS	3	1	0	2	0	0
PSB	3	0	1	0	2	0
PSC	2	0	2	0	0	0
PSD (extinto em 2003)	1	X	X	X	1	0
PCdoB	1	0	0	1	0	0
PRTB	1	0	1	0	0	0
PST	1	X	X	X	X	1
PV	1	1	0	0	0	0
SD	1	1	X	X	X	X

Fonte: elaborado pelos autores.

Devido à variação do tamanho das bancadas ao longo das legislaturas, as análises não foram feitas levando em consideração o tamanho do partido político. Serão identificados, apenas, os temas que assumiram maior relevância dentro de cada partido. Além disso, optou-se por excluir da investigação os partidos cujos parlamentares apresentaram menos de três projetos durante o período de análise, por se considerar que o baixo número de proposições não permitiria uma avaliação mais precisa dos interesses preponderantes dentro do partido. Um pequeno número de projetos apresentados pode significar um pequeno número de representantes do partido no Congresso Nacional, ou um baixo interesse desses representantes em relação ao tema. Em qualquer hipótese, considerou-se mais adequada a análise dos partidos políticos cujos membros propuseram três ou mais projetos com foco no usuário de drogas. Desse modo, não serão estudados os seguintes partidos políticos: Solidariedade – SD, Partido Verde – PV, Partido Social Trabalhista – PST, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, antigo Partido Social Democrático – PSD (extinto em 2003, não se confunde com PSD criado em 2011 que, apesar de possuir a mesma sigla, não configura o mesmo partido) e Partido Social Cristão – PSC.

Ao calcular a proporção de proposições apresentadas sobre os temas saúde pública, segurança pública e educação, quando consideradas em relação ao número total de proposições apresentadas pelos membros de cada partido político, foram obtidos os seguintes dados:

Os parlamentares filiados ao PSD e ao DEM foram os que dedicaram proporcionalmente mais projetos a questões relacionadas com os problemas de saúde pública

relacionados com o usuário de drogas. Das sete proposições apresentadas pelos membros do PSD no período analisado, três (42,86%) contavam com conteúdo relativo à saúde. Já os membros do PRB, PR, PPS e PSD não apresentaram nenhum projeto com este foco. Os congressistas filiados ao PDT, PTB e PR demonstraram preocupação preponderante com a educação contra as drogas. Quanto às questões de segurança pública decorrentes do uso de drogas, apenas os membros do PMDB e PT apresentaram alguma proposição sobre o tema.

Quanto ao alinhamento penal ou não penal das proposições, os membros do PSDB demonstraram a maior proporção de projetos com cunho penalista, enquanto os parlamentares do PT, PDT, PR, PHS e PSB não apresentaram nenhum projeto que buscasse dar tratamento penal ao usuário de drogas.

Como já comentado, nenhuma proposição apresentada no período analisado teve a intenção de permitir o uso de drogas. Apenas um projeto, apresentado por parlamentar filiado ao PSD, buscou a liberação para uso medicinal da maconha. Já os cinco projetos que buscaram aumentar o proibicionismo foram apresentados por congressistas integrantes do PSD, PRB e PSB.

Quanto ao alinhamento ideológico dos partidos em relação ao uso de drogas, percebe-se que todos os partidos poderiam ser enquadrados como predominantemente comunitaristas. Mesmo nos partidos mais liberais, as proposições de cunho comunitarista representaram, ao menos, 77,78% dos projetos apresentados. Para esta análise foram desconsiderados os projetos que não puderam ser alinhados segundo uma perspectiva liberal nem comunitarista de política. Com esses parâmetros, percebe-se que as proposições de cunho liberal foram apresentadas por parlamentares de apenas três partidos: PT, PSD e PMDB. Todos os demais partidos abaixo apontados poderiam ser considerados comunitaristas quando se trata da liberdade individual para o uso privado de drogas. Ressalte-se que, quanto ao PSD, a única proposição apresentada que foi considerada liberal se referia à liberação do uso de maconha para fins medicinais.

Ao analisar os programas e diretrizes partidárias dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, percebe-se que o Partido Verde – PV trata explicitamente da questão em seu programa partidário, se posicionando a favor da descriminalização da maconha e de um controle estatal da produção e fornecimento. O partido apresenta argumentos de fundo liberal e comunitarista para seu posicionamento: por um lado, defende uma maior informação da população sobre os tipos e efeitos de cada uma das drogas; por outro, argumenta que a regulamentação estatal da produção e distribuição seria a melhor forma para o combate ao uso e tráfico dessas substâncias (SENADO, 2014a). Apesar de ser o partido político com ideologia mais próxima do liberalismo neste tema, a única proposição apresentada por um de seus membros tinha o intuito de aumentar o proibicionismo, tentando fixar em lei o rol de

drogas que não poderiam ter seu consumo liberado por ato da Anvisa⁵.

O PCdoB não possui um programa específico sobre a política sobre drogas, restringindo-se a afirmar que considera “absolutamente prioritário implementar ações repressivas nas fronteiras, portos e aeroportos, a fim de coibir o tráfico de drogas, bem como criar mecanismos de apoio e tratamento aos que são seus usuários, vítimas e às suas famílias”. (SENADO, 2014a, p. 235). Os programas partidários do PR e PSDB apenas mencionam a necessidade de combate ao tráfico de drogas e de punição aos criminosos envolvidos, sem tratar de questões relacionadas ao usuário. Os programas dos demais partidos políticos não fazem menção a nenhum tema relacionado às drogas. Desse modo, não é possível fazer uma comparação entre o que pregam os partidos e o que propõem seus membros, uma vez que o tema tem pouca visibilidade nos documentos partidários. Os membros do partido que possui posicionamento formalizado apresentaram uma única proposição, em sentido oposto ao previsto nas diretrizes partidárias, e os demais partidos cujos integrantes efetivamente apresentaram proposições sobre o assunto não contam com direcionamento ideológico em seus programas.

Por fim, registre-se que, dentre os quatorze partidos considerados nesta análise, os integrantes de nove deles propuseram algum projeto para responsabilizar o motorista que conduziu veículo automotor sob influência de drogas. A relação das drogas com o trânsito parece ter sido o tema que mais mobilizou parlamentares em uma mesma direção ao longo do período estudado.

4.4 PL nº 7.663, de 2010

O Projeto de Lei nº 7.663/10, com origem da Câmara dos Deputados, propõe algumas alterações significativas no texto da Lei nº 11.343, de 2006. Proposto em julho de 2010, contava com doze projetos pensados direta ou indiretamente (alguns estavam pensados ao PL nº 7.665/2010 que, por sua vez, foi pensado ao PL nº 7.663/2010). O texto foi aprovado pela CCJ, pela Comissão Especial do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sendo enviado ao Senado Federal em maio de 2013, onde recebeu a identificação de PLC nº 37/2013. Em outubro de 2014, o projeto foi aprovado pela CCJ daquela Casa e, atualmente, aguarda a análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

O texto inicialmente apresentado pelo deputado Osmar Terra propunha um sistema de classificação das drogas de acordo com seus mecanismos de ação, suas formas de administração e seu potencial de causar dependência, variando entre baixa, média e alta. Propunha também diretrizes quanto à profissionalização, ao trabalho e à renda, buscando políticas de inserção do usuário em recuperação no mercado de trabalho, inclusive através de condições especiais de jornada de trabalho e prioridade em programas governamentais como o de primeiro emprego. O

⁵ PL nº 158/2015, de autoria do deputado Roberto de Lucena – PV/SP, que insere o seguinte dispositivo no ordenamento jurídico: “São consideradas drogas ilícitas a maconha, a cocaína, o crack e o ecstasy não passíveis de

foco principal do projeto seria criar uma estrutura federal, estadual e municipal para o Sisnad, já que vários dos dispositivos que se referiam a essa estrutura na Lei nº 11.343, de 2006, foram vetados. Sugeriu novos objetivos para a atenção ao usuário ou dependente de drogas, dentre os quais: responsabilizar adequadamente o usuário ou dependente de drogas quanto às consequências lesivas da utilização de drogas para si e para a sociedade e desaprovar o uso de drogas, ainda que ocasional, cooperando com a vontade dos usuários, dos familiares ou com as disposições de sentença judicial no tocante à submissão ao tratamento.

O projeto trouxe também novas disposições quanto à internação de usuário ou dependente de drogas, estabelecendo que esta deveria ser realizada por médico devidamente registrado e poderia ocorrer sob três formas: voluntária; involuntária, ou seja, sem o consentimento do usuário, a pedido de terceiro; ou compulsória, quando determinada pela Justiça. No caso do porte para uso pessoal, buscou aumentar o tempo previsto para as penas de prestação de serviços à comunidade e de comparecimento a programa ou curso educativo, passando de “até 5 meses” para “de 6 a 12 meses”. Essas penas dobrariam em caso de reincidência. Tentou novamente instituir a pena de restrição de direitos relativos à frequência a determinados lugares ou cumprimento de horários para aqueles que não cumprirem voluntariamente as penas impostas por porte de drogas para uso pessoal.

Após as deliberações na Câmara dos Deputados, no texto enviado ao Senado Federal não constam os sistemas de classificação das drogas. O PL prevê que as licitações de obras públicas que gerem mais de trinta postos de trabalho deverão prever, nos contratos, que 3% do total de vagas sejam destinadas à reinserção econômica de pessoas atendidas pelas políticas sobre drogas. Apesar de prever a internação involuntária em alguns casos, o texto final não apresenta dispositivos alterando as penas aplicáveis ao crime de porte de drogas para consumo pessoal. A internação involuntária poderá ter duração máxima de noventa dias. As atividades de prevenção estão também compreendidas em alterações propostas ao Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 16 do PL) e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 17 do PL), para instituir o dever das instituições de ensino, de clubes e de agremiações recreativas de adotarem medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas.

Já no Senado Federal, o texto foi debatido no âmbito da CCJ. Segundo o relator, a previsão de internação involuntária, apesar de não desejável, seria necessária em alguns casos. Nas palavras do relator, “do ponto de vista médico, internar um dependente químico contra a sua vontade é medida questionável quanto à efetividade terapêutica e é uma das principais razões apontadas pelos especialistas da área de saúde mental para contraindicarem tal medida” (BRASIL, 2013a). O Senador Antonio Carlos Valadares afirma em seu relatório que a

serem liberadas para consumo pelo órgão federal competente”.

intervenção estatal só é admissível quando o dependente de drogas se encontra em estágio de sério comprometimento de suas funções cognitivas, podendo agir em prejuízo de sua própria integridade física. Para ele, o dependente de drogas que necessita ser internado compulsoriamente é aquele que “está em estágio de sério comprometimento de suas funções cognitivas, podendo agir em prejuízo de sua própria integridade física. Só aí é que se pode justificar a intervenção excepcional do Estado na esfera do indivíduo” (BRASIL, 2013a). Afirmou o relator que a internação compulsória que não atente para esta situação termina por “impor ao usuário uma consequência jurídica equivalente à pena privativa de liberdade” (BRASIL, 2013a), afetando o direito de autodeterminação do indivíduo, além do princípio da legalidade, o direito à intimidade, à vida privada e à honra e a garantia do devido processo legal (BRASIL, 2013a).

O relatório tenta definir legalmente o conceito de pequena quantidade de droga para uso pessoal, sugerindo que corresponda a quantia suficiente para cinco dias de uso da droga. Apesar de reforçar a reprovabilidade da conduta de porte e uso de drogas, a sugestão de definição de quantidade para uso pessoal teve o intuito de dar critérios objetivos para que a justiça diferencie o usuário do traficante conforme o volume de droga que o indivíduo carrega. A sugestão se coaduna com aquela proposta no PLS nº 236/2012, que reforma o Código Penal Brasileiro. Segundo o artigo 212, §2º, I, do projeto de lei do Senado, não há crime se o agente adquire, guarda, tem em depósito, transporta ou traz consigo drogas para consumo pessoal, presumindo-se que a quantidade suficiente para o consumo médio individual por cinco dias seja para uso pessoal, salvo prova em contrário. O PLC nº 37/2013, no entanto, diferentemente do projeto de reforma do Código Penal, não propõe a descriminalização do porte para uso pessoal.

O projeto tem sido objeto de audiências públicas e debates no âmbito do Senado Federal e aguarda a deliberação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Direitos Humanos e Legislação Participativa antes de se sujeitar à apreciação do Plenário.

5 Sociedade

Assim como os dados sobre o uso e tráfico de drogas no Brasil são escassos e desatualizados (o último levantamento nacional foi realizado em 2005), também as pesquisas sobre a opinião pública referente às drogas carecem de maior atenção. As pesquisas disponíveis apontam resultados inconsistentes e frequentemente demonstram pouca representatividade da população brasileira, não podendo ser usadas de forma conclusiva para definir a opinião predominante sobre o assunto no país. Apesar disso, convém trazer os resultados de duas pesquisas realizadas recentemente pelo Senado Federal (BRASIL, 2014a) e pelo Instituto Ibope (MAIORIA..., 2014), com a finalidade de subsidiar, ainda que precariamente, a identificação da opinião pública sobre a questão das drogas no país. Registre-se que ambas as pesquisas se

restringiram à maconha, não tratando de outras drogas.

Em 2014 o Senado Federal (BRASIL, 2014a) realizou pesquisa com pouco mais de mil pessoas para subsidiar as discussões sobre a legalização da maconha. Como resultado, concluiu-se que 57% dos entrevistados seriam favoráveis ao uso medicinal da droga, mas apenas 9% apoiariam sua liberação para qualquer finalidade. Além disso, 82% dos consultados consideram que a maconha seria uma “porta de entrada” para outras drogas e 77% acreditam que a liberação da droga aumentaria o número de usuários. Apenas 32% pensam que o tráfico diminuiria com a legalização. Quanto ao potencial de danos à saúde, 25% pensam que a maconha é mais prejudicial que o tabaco e 22% acreditam que os níveis de prejuízo à saúde são iguais para essas duas drogas. Em comparação ao álcool, 22% acreditam que a maconha seja mais perigosa para a saúde e 17% acreditam que os danos são equivalentes. A pesquisa ainda observou que os índices de aprovação da liberação da maconha para uso medicinal são maiores entre as pessoas que declararam não ter nenhuma religião específica: destes, 77% aprovam o uso terapêutico da droga, enquanto apenas 44% dos evangélicos defendem esse uso. Esses dados permitem concluir que, entre os entrevistados, a rejeição à legalização da maconha ainda é alta. No entanto, a pesquisa não pode ser usada de forma indiscriminada devido ao número relativamente pequeno de entrevistados.

Também em 2014, às vésperas das eleições presidenciais, o Ibope realizou pesquisa sob encomenda da TV Globo, alcançando 2.506 eleitores em 175 municípios do país. A pesquisa envolveu diversos assuntos, mas concluiu que 79% da população seriam contrários à legalização da maconha (MAIORIA..., 2014). Apesar da falta de pesquisas mais amplas e específicas, os levantamentos até o momento realizados sugerem que a população brasileira, de forma majoritária, ainda se posiciona de forma contrária à legalização da maconha e, conseqüentemente, de outras drogas consideradas mais “pesadas”.

6 Avanços e Limitações no Debate Sobre Políticas sobre Drogas no Congresso Nacional: uma Análise Crítica

Neste capítulo serão feitas algumas ponderações sobre a política nacional sobre drogas desenvolvida no âmbito do Poder Legislativo. A partir dos dados e informações trazidos anteriormente, é possível identificar algumas mudanças e características importantes na forma como os parlamentares têm enfrentado a questão do uso de drogas, bem como alguns pontos que mereceriam mais atenção do poder público. Também são identificadas algumas inconsistências entre o discurso dos parlamentares e a realidade verificada.

De um modo geral, pode-se entender que o posicionamento predominante entre os parlamentares do Poder Legislativo federal se orienta para a manutenção das políticas proibicionistas e predomínio do posicionamento comunitarista. Isso não significa, no entanto, que o assunto seja pacífico na sociedade, ou que não possa sofrer fortes mudanças nos próximos

anos, conforme forem observados os resultados positivos ou negativos das políticas liberais adotadas pelo Uruguai e por alguns estados norte-americanos, por exemplo.

6.1 Descarcerização do usuário de drogas e indeterminação do conceito de “porte para uso pessoal”

Com a promulgação da Lei nº 11.343, de 2006, o ordenamento jurídico brasileiro deixou de prever a pena de cárcere privado para quem fosse identificado portando drogas para uso pessoal. A diferenciação entre usuários e traficantes e a separação entre os tratamentos penais dados a cada um deles são celebradas até hoje pelos parlamentares e pelos estudiosos. Muito se fala sobre a importância da diminuição do estigma sobre o usuário de drogas como fator de ressocialização e promoção da recuperação do dependente. Todavia, a realidade social não se mostra tão agradável quanto a prevista pelos legisladores quando da edição daquela lei.

Como já foi anteriormente exposto, a legislação não define a quantidade de droga a ser presumivelmente considerada de uso pessoal. Delega-se ao Poder Judiciário a verificação do caráter da droga portada, se destinada ao uso pessoal ou à comercialização (tráfico). Muito se critica, porém, as consequências práticas dessa indefinição jurídica: como observado pelo ex-secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça, Luiz Guilherme Paiva (PAIVA, 2016), é comum que uma mesma quantidade de droga seja considerada estritamente para uso pessoal, quando portada por um acusado, e identificada como caracterizadora de tráfico, quando de posse de outro acusado. Segundo ele, a maior parte das pessoas presas por “tráfico” no país é jovem, negra e foi presa sozinha, desarmada e com “quantidade ínfima” de droga.

A dificuldade em se diferenciar o usuário do microtraficante persiste e foi objeto de preocupação quando da apresentação do PL nº 7.663/2010, através de uma proposta de definição de presunção de porte para uso próprio quando a quantidade de droga apreendida fosse equivalente a até cinco dias de uso. No entanto, o texto que tramita atualmente não conta mais com esse critério de identificação e continua a deixar para o Poder Judiciário a identificação do usuário ou do traficante em cada caso. Diante desse vácuo legislativo, alguns ministros do Supremo Tribunal Federal têm sugerido que a Corte defina (ou determine que seja definido) os parâmetros de classificação de uso ou tráfico, com o objetivo de reduzir o número de prisões de usuários.

O ex-secretário Nacional de Justiça, Pedro Abramovay, também entende que as regras atuais são aplicadas de formas diferentes conforme as condições econômicas e sociais do indivíduo flagrado com drogas. Segundo ele, o “resultado prático é que pessoas pobres são presas como traficantes e os ricos acabam sendo classificados como usuários. Um sistema assim não é bom para ninguém” (D’AGOSTINO, 2015).

Segundo dados do Ministério da Justiça (BRASIL, 2014), o Brasil contava com 607.731

presos em 2014 (dos quais 41% estavam presos sem condenação definitiva). Desse total, 35,1% se encontravam privados de liberdade em razão de crimes relacionados à Lei de Drogas. As críticas trazidas por Pedro Abramovay e Luiz Guilherme Paiva se referem à mesma questão: a maior parte das pessoas presas por crimes relacionados às drogas seriam, usuários ou microtraficantes, pessoas que movimentam uma pequena quantidade de drogas e possuem pouca importância para o real combate ao tráfico de drogas.

Apenas a título de exemplo, em reportagem de 2015 o G1 (D'AGOSTINO, 2015) listou alguns casos de prisões decorrentes do porte de pequenas quantidades de drogas, incluindo casos de flagrantes de pessoas com 1,5 gramas de maconha ou 1,46 gramas de crack. Para comparação, o Uruguai permite atualmente o porte de até 40 gramas de maconha, e o ministro Edson Fachin sugeriu, em seu voto, que o porte de quantidades inferiores a 25 gramas de *cannabis* seja considerado fato atípico (deixando de ser considerado crime). Segundo levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz, com dados do Departamento de Inquéritos Policiais e Corregedoria da Polícia Judiciária e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), 67,7% dos presos por tráfico de maconha no país foram flagrados portando menos de 100 gramas da droga, e 14% detinham menos de 10 grama de *cannabis* (SHALOM, 2014).

Em resumo, muito embora a diferenciação legal entre usuário e traficante seja um considerável avanço no campo normativo nacional, a dificuldade de efetivação de descarcerização do usuário tem gerado um afastamento entre o que foi proposto na lei e a realidade prisional brasileira. Pouco se debateu o problema prático no âmbito do Poder Legislativo federal, e a proposta de regulamentação das quantidades foi abandonada ainda na Casa iniciadora. Trata-se, portanto, de ponto que merece maior atenção e debate por parte do legislador nacional, uma vez que a delegação de poderes ao Judiciário para a separação dos dois personagens no caso concreto não tem apresentado resultados condizentes com o inicialmente esperado pelos parlamentares que protagonizaram os debates durante a elaboração da atual Lei de Drogas.

6.2 Usuários, dependentes e tratamento compulsório.

Como já dito, o legislador pátrio se preocupou em diferenciar o traficante do usuário de drogas. Apesar disso, há outra distinção que ganha importância em alguns países europeus e que poderia merecer a atenção dos membros do Poder Legislativo: a separação entre o usuário e o dependente de drogas. Apesar de haver uma certa crença popular de que o uso de drogas leva necessariamente à dependência, os dados relativos ao uso na vida e ao uso no último ano ou no último mês trazidos por diversas pesquisas nacionais e internacionais sugerem uma conclusão diferente. Conforme dados de 2005, trazidos pelo II Levantamento Nacional de Alcool e Drogas (LARANJEIRA, 2014), 8,8% da população brasileira já havia feito uso de maconha em algum

momento da vida, enquanto apenas 2,6% havia usado a droga no último ano. Dentre aqueles que já usaram a droga, a pesquisa considerou que 37% seriam considerados dependentes de maconha. Isso significa que 63% das pessoas que são ou foram usuárias da erva não são dependentes, e, portanto, o uso não leva, necessariamente, à dependência. Além disso, algumas drogas não possuem potencial para causar dependência química: é o caso do LSD que, por não agir sobre o sistema de recompensas do cérebro, não está relacionado com casos de dependência química (CAMPOS, 2014). Todas as drogas ilícitas (assim como substâncias lícitas), no entanto, podem causar dependência psicológica.

O dependente de drogas perde o controle sobre sua própria vontade e pode assumir comportamento de risco para si mesmo e para as pessoas ao seu redor. Já o mero usuário, ainda que apresente alterações de comportamento durante o uso de determinada droga, ainda é senhor de si mesmo, e consegue conduzir uma vida socialmente aceita, ao menos quando não está sob o efeito de drogas. Conforme apresentado anteriormente, alguns países europeus diferenciam os dois personagens, garantindo aos dependentes o acesso a ajuda e tratamento.

No Brasil, a diferenciação entre o usuário e o dependente ainda é sutil na legislação atual. Em caso de flagrante de porte de droga para uso pessoal, ambos são sujeitos às mesmas penalidades, incluindo medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. Apenas para o caso de crime cometido por dependente sob a influência de drogas há a previsão, no artigo 45 da Lei nº 11.343, de 2006, para que o agente, isento de pena, seja encaminhado para tratamento.

Em decorrência da pouca diferenciação, tanto o usuário eventual como o dependente são tratados da mesma forma. Projetos de lei recentes têm proposto a inserção, no ordenamento jurídico, da possibilidade de internação compulsória do dependente de droga. Nem todas as proposições, no entanto, sugerem formas de diferenciar o dependente do usuário, o que permitiria, na prática, a internação de qualquer indivíduo flagrado portando substâncias ilícitas. O PL nº 7.663/2010, já tratado no capítulo anterior, prevê a possibilidade de internação compulsória quando o Poder Judiciário entender necessário, adotando uma política de justiça terapêutica em relação às drogas. Os pontos negativos deste tipo de política são vários. Por um lado, pode-se apontar a ineficiência de um tratamento forçado. Além disso, a falta de critérios objetivos para a identificação das hipóteses de internação pode acarretar os mesmos problemas identificados no item anterior, quanto à diferenciação entre usuários e traficantes: teme-se que qualquer usuário ocasional possa ser compulsoriamente enviado para tratamento a depender da avaliação subjetiva do juiz da causa. Além disso, esse tipo de medida constituiria uma nova forma de pena privativa de liberdade, ainda que revestida de outro nome, já que o usuário não poderia deixar o estabelecimento onde realiza o tratamento voluntariamente. Os perigos da adoção do modelo de justiça terapêutica se destacam em qualquer hipótese, mas são agravados diante de um cenário em que não há diferenciação entre o dependente, que precisa de ajuda, e o

usuário.

Essa ausência de identificação clara dos personagens leva a mais um efeito pernicioso: o Brasil despende valores, esforços e vagas nas penitenciárias para perseguir, julgar e punir o usuário e o dependente, enquanto falha na repressão aos grandes agentes do tráfico de drogas. Alguns países anteriormente apontados optaram por deixar de perseguir e punir os usuários e até os pequenos traficantes como forma de permitir que o sistema policial destine os esforços e verbas necessárias ao desmembramento das grandes redes de tráfico de drogas. Conforme afirmou o ex-secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, a “guerra à droga é perdida, irracional. [...] Parece que os brasileiros não acordam para o desperdício dessa guerra. Não existem vitoriosos” (BERTRAME, 2015). Ainda que o uso de drogas não seja aprovado nem pela população brasileira nem pelo poder público, seria interessante analisar a eficiência do sistema adotado diante da realidade nacional de superlotação do sistema carcerário e de ineficácia da guerra às drogas atualmente adotada.

6.3 Os sistemas de informação e a opinião pública

Ao longo desta pesquisa um fator que chamou a atenção foi a falta de dados atuais e confiáveis sobre o consumo e tráfico de drogas no país, ou mesmo sobre a opinião majoritária na sociedade em relação a essas questões. O último levantamento oficial de âmbito nacional foi realizado em 2005 e já conta com mais de dez anos de defasagem. As pesquisas de opinião alcançam cerca de 1% da população nacional (BRASIL, 2014a; MAIORIA..., 2014). A política de drogas é desenvolvida sem uma verificação estatística dos resultados alcançados. Os indicadores do combate às drogas se relacionam com o número de presos e a quantidade de drogas apreendidas, mas desconsideram a eficácia das ações na redução da oferta e da demanda das substâncias ilícitas. Poucos projetos analisados intentaram melhorar o sistema de informações sobre drogas no país.

Acompanhando a falta de informações adequadas, percebe-se o grande empenho do poder público, inclusive dos legisladores, em propagar discursos de combate às drogas através do sistema proibicionista tradicional. Como apresentado anteriormente, são diversas as proposições que buscam inserir avisos sobre os efeitos nefastos das drogas em locais públicos ou em disciplinas obrigatórias nas escolas. A partir da repetição da ideia de que as drogas representam um inimigo a ser combatido e da falta de informações que possam subsidiar um debate sobre o assunto, perpetua-se a visão proibicionista de guerra às drogas.

Embora o posicionamento social sobre as questões das drogas seja decorrente de diversos outros fatores, inclusive históricos, questiona-se se o atual pensamento, que aparentemente predomina na sociedade, que defende a manutenção do sistema de proibição do uso de drogas e o combate fervoroso às substâncias, manter-se-ia inalterado se a população contasse com sistemas de informação mais completos e atualizados, principalmente em relação

aos efeitos de cada droga e aos resultados das políticas de combate às drogas atualmente vigentes.

Outros países contam com instituições dedicadas a observar e entender os fenômenos relacionados ao uso de tráfico e drogas ao redor do mundo. Na Europa, o *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* publica constantemente novos estudos e pesquisas sobre o assunto, garantindo a disponibilidade de informações atualizadas sobre o uso de drogas em diversos países, com foco principal nos países europeus. Também a Organização das Nações Unidas (ONU) publica estudos de alcance mundial sobre o tema. Organismos desse gênero, embora não desenvolvam um estudo específico para a realidade brasileira, constituem, atualmente, as fontes de informações disponíveis para aqueles que desejam compreender as questões do uso de drogas no Brasil e no mundo.

Recente publicação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, por exemplo, estima que 247 milhões de pessoas tenham usado alguma droga ilícita ao redor do mundo em 2014, sendo que, dessas, 29 milhões de pessoas (11,28%) sofreriam por distúrbios decorrentes do uso de drogas. Menos de cinco milhões, no entanto, estariam recebendo tratamento pelos problemas resultantes do uso de drogas (UNITED NATIONS..., 2016). O mesmo documento conclui que grande parte das mortes decorrentes do uso de drogas poderia ser prevenida com medidas como programas de fornecimento de agulhas e seringas e disponibilização de substâncias como a naloxona, droga capaz de reverter os efeitos da overdose de opioides. Isso porque a maior parte das mortes causadas pelo uso de drogas se relaciona com a overdose de opioides ou com doenças transmitidas pela aplicação de agulhas ou seringas contaminadas (UNITED NATIONS..., 2016).

Como anteriormente mencionado, esses dados não se referem especificamente à realidade brasileira, pois cuidam de analisar a situação dos usuários de drogas ao redor do mundo, observados conjuntamente. No entanto, pesquisas dessa natureza seriam essenciais para o desenvolvimento de uma política nacional eficiente sobre drogas: apenas conhecendo os males realmente decorrentes do uso de drogas é possível pensar em uma atuação adequada por parte do poder público. Enquanto o pensamento da política sobre drogas for embasado por pesquisas desatualizadas, sem informações sobre os resultados dos programas em desenvolvimento e sem uma análise específica acerca dos pontos fortes ou fracos do atual modelo de combate ao uso de drogas, não será possível desenvolver adequadamente um debate consciente sobre o assunto no Congresso Nacional ou na sociedade.

Apesar disso, entende-se que, atualmente, o Poder Legislativo federal tem refletido a opinião que parece ser majoritária na população brasileira, na medida em que mantém o posicionamento proibicionista e comunitarista identificado nas pesquisas de opinião anteriormente analisadas.

6.4 Saúde e segurança públicas

A questão da saúde e da segurança pública são comumente avocadas como argumentos para o combate ao consumo de drogas. Apesar disso, como observado, poucas proposições legislativas buscaram soluções específicas para essas duas áreas sensíveis. A quantidade de proposições relacionadas com a segurança pública é significativamente baixa, apenas 2,7% das proposições analisadas – não porque os parlamentares não apresentem proposições com foco em segurança, mas porque esses projetos estão relacionados com as ameaças causadas pelo tráfico de drogas, e não pelo uso dessas substâncias.

Como já citado anteriormente, o comércio clandestino de substâncias ilícitas desenvolve uma rede de economia e poder paralelos que minam o poder estatal e fortalecem as organizações criminosas. No entanto, a principal ofensa à segurança pública se relaciona apenas indiretamente com o usuário de drogas: embora possa se dizer que, ao comprar a droga, o usuário financia esse poder paraestatal, o consumidor de drogas não constitui um perigo de mesmo nível à sociedade. Seu comportamento pode gerar riscos à segurança pública quando há a necessidade de cometer crimes para financiar a própria dependência, ou quando o uso de determinadas substâncias resulta em um comportamento agressivo por parte do usuário, por exemplo. Esses comportamentos perigosos, no entanto, não são verificados apenas entre os consumidores de drogas ilícitas. O dependente de drogas lícitas, como o álcool, pode assumir um comportamento tão perigoso e agressivo quanto o do indivíduo adicto a uma droga ilícita. Apenas para ilustrar, dados do Ministério da Saúde, indicam que o álcool estaria associado a 24% dos casos de violência doméstica contra a mulher ao longo dos anos de 2009 e 2010 (BRASIL, 2013).

Os dados parecem indicar que o usuário de drogas não estaria no centro das preocupações dos parlamentares federais com ofensas à segurança pública. Ainda que esse argumento seja ocasionalmente usado como justificativa para proposições proibicionistas, são poucos os projetos que tratam de problemas de segurança pública causados ou relacionados com o uso de drogas.

Os números são mais significativos quando se trata de proposições com foco em questões de saúde pública decorrentes do uso de drogas. Ainda assim, apenas 13,6% das proposições estudadas se voltaram para o tema, que ocupou o quarto lugar na lista de focos predominantes entre os projetos analisados. Que o uso de drogas pode acarretar danos à saúde do indivíduo, não há discussão. Apesar disso, poucos estudos se aprofundam nas reais consequências das substâncias no organismo humanos e, por conseguinte, não constitui tarefa simples compreender os efeitos do uso de drogas no sistema público de saúde. Os projetos voltados para questões de saúde abrangeram propostas de distribuição gratuita de seringas e agulhas descartáveis para evitar que os dependentes de drogas tenham sua saúde agravada por doenças associadas ao compartilhamento de agulhas infectadas; de autorização do uso de

maconha para fins medicinais; de obrigatoriedade de fornecimento de tratamento gratuito ao usuário de drogas, seja pelo sistema público ou privado de saúde; de tratamento compulsório para o dependente; entre outras. Percebe-se que boa parte das proposições com foco em saúde pública tem o mérito de se direcionarem para políticas de redução de danos, mas nenhuma delas foi aprovada pelo Congresso Nacional até o momento.

Em resumo, acredita-se que a saúde pública constitui tema mais afeto ao uso de drogas do que a segurança pública, muito embora os dois pontos sejam frequentemente utilizados como argumentos para políticas antidrogas. Os argumentos eloquentemente utilizados para o combate às drogas, de que as substâncias constituem um perigo para a saúde e segurança públicas, não encontram o reflexo esperado entre as proposições legislativas, representando um percentual menor do que o esperado do total de projetos apresentados.

6.5 Temas preponderantes entre as proposições analisadas

A partir dos dados já apresentados, é possível concluir que, embora os argumentos associados a questões de saúde e segurança pública sejam corriqueiros nas justificativas das proposições legislativas, as propostas de mudanças na legislação possuem outros focos. Nenhum assunto mereceu mais atenção dos parlamentares do Congresso Nacional do que as políticas de educação e prevenção contra o uso de drogas. A maior parte das propostas se voltou para o objetivo de ensinar às crianças e aos adolescentes sobre os danos causados pelo uso de drogas. Mais da metade dessas proposições, ainda, tentaram realizar essas políticas educativas através de inserção de mensagens em lugares públicos ou através de inclusão de disciplina específica na grade curricular das escolas.

Embora o uso de drogas seja, na visão da maioria dos parlamentares, algo a ser combatido, a principal forma de combate identificada entre as proposições se caracterizou por métodos simplistas ou conformadores. A inclusão de placas e mensagens antidrogas em cadernos escolares, em ônibus, em locais próximos aos caixas de bares e supermercados, no intervalo comercial de rádio e televisão ou em qualquer outro ponto parece ser uma solução simplista para os problemas que os autores dos projetos se propõem a solucionar. A lista de mensagens obrigatórias que os estabelecimentos comerciais devem expor junto aos caixas cresce a todo momento, de tal forma que um novo “conselho” ali inserido está sujeito a sequer ser percebido em meio a tantos outros recados⁶. Por outro lado, a inserção de disciplinas na

⁶ As placas e mensagens que devem ser afixadas em estabelecimentos comerciais variam conforme o estado e município em que se localiza. Algumas mensagens atualmente obrigatórias por legislação federal são: proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos (Lei nº 8.069/90); atendimento preferencial às pessoas portadoras de deficiência, idosos, gestantes e pessoas acompanhadas por crianças de colo (Lei nº 10.048/00); obrigatoriedade de emissão de nota fiscal (Lei nº 8.846/94); cópia do alvará de funcionamento (Lei nº 10.205/06); cópia do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 12.291/10); para restaurantes, obrigatoriedade de disponibilização do cardápio próximo à entrada e com grande visibilidade ao consumidor (Decreto nº 5.903/06). Na cidade de São Paulo, ainda, o comerciante deve expor as seguintes mensagens: proibição de fumar no local (Lei estadual nº 13.541/09); a informação de que “bebida alcoólica pode causar dependência química e, em excesso, provoca grandes

grade curricular das escolas com intuito específico de ensinar às crianças e aos adolescentes sobre os perigos do uso de drogas também merece críticas. Se o próprio governo carece de informações sobre os males decorrentes do uso de drogas, os professores dificilmente teriam uma orientação clara sobre o que ensinar aos seus alunos, limitando-se a repetir as frases já conhecidas por todos, reforçando conceitos genéricos, como “drogas matam”, por exemplo. Não se critica a necessidade de discussão do tema junto a crianças e adolescentes, e as escolas podem ser um ambiente adequado para o assunto. No entanto, os projetos de lei analisados se justificavam pela necessidade de se ensinar aos jovens que as drogas são perigosas, e não pela necessidade de vencer eventual ignorância sobre o assunto. A discussão sobre como o tema deveria ser tratado nas escolas envolveria um debate mais profundo sobre o papel das instituições de ensino na formação moral e política dos cidadãos, tema este que não seria cabível neste trabalho. Por tal razão, a atual crítica aos modelos de prevenção ao uso de drogas propostos pelos parlamentares se resume a questionar a eficácia dos métodos sugeridos, pois a sugestão de meios alternativos de prevenção extrapolaria o escopo desta pesquisa.

O assunto que mais mobilizou parlamentares no que diz respeito ao uso de drogas foi, logo após as políticas de prevenção e educação já comentadas, os meios de prevenção do uso de drogas no trânsito e de responsabilização do motorista que conduzisse veículo automotor sob influência dessas substâncias. Das 110 proposições analisadas, 21 (19,1%) tinham o intuito de instituir exame toxicológico para os motoristas com finalidade preventiva ou punitiva. As punições para a condução de veículos sob influência de drogas variaram entre sanções civis, administrativas ou penais. Alguns projetos buscaram aumentar a pena pelo homicídio causado no trânsito quando o motorista estivesse nestas condições. De modo geral, percebeu-se que a questão do uso de drogas no trânsito foi significativa para os congressistas, tendo mobilizado representantes de onze partidos com proposições sobre o tema, e concluindo pela aprovação da Lei nº 12.760, de 2012, Lei Seca, que tipificou a condução de veículo sob efeito de drogas ou álcool. Interessante observar que, neste ponto, o uso de drogas ilícitas ou de álcool (droga lícita) foi considerado igualmente perigoso para o trânsito, gerando as mesmas penas.

males à saúde” (Lei estadual nº 14.592/11); telefone do Procon (Lei estadual nº 2.831/81); a mensagem “se beber, não dirija” (Lei estadual nº 15.428/14); exigência de emissão da Nota Fiscal Paulista (Lei estadual nº 12.685/07); nos estabelecimentos que sirvam alimentos, a mensagem “visite nossa cozinha” (Lei municipal nº 11.617/94); nos locais controlados por câmeras de vídeo, deverão ser afixadas placas com os seguintes dizeres: “O ambiente está sendo filmado. As imagens gravadas são confidenciais e protegidas, nos termos da lei.” (Lei municipal nº 13.541/03); próximo a pias, em praças de alimentação ou banheiros, deve constar os seguintes dizeres: “Aviso aos usuários: Ajude na prevenção de doenças. Lave as mãos.” (Lei municipal nº 15.957/14); entre outros.

Quadro 5: temas preponderantes entre as proposições analisadas

TEMAS PREPONDERANTES ENTRE AS PROPOSIÇÕES ANALISADAS			
PROPOSIÇÕES ANALISADAS		110	
1º	EDUCAÇÃO / PREVENÇÃO	38	34,5%
2º	CRIANÇAS / ESCOLAS	21	19,1%
3º	TRÂNSITO	21	19,1%
4º	SAÚDE	15	13,6%
5º	FUNDOS	11	10,0%
6º	FISCALIZAÇÃO	10	9,1%
7º	RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL	8	7,3%
8º	AUMENTO DA PROIBIÇÃO	8	7,3%
9º	SEG. PÚBLICA	3	2,7%
10º	LIBERAÇÃO PARA USO MEDICINAL	1	0,9%
11º	LIBERAÇÃO	0	0,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Os temas que motivaram mais proposições acerca da questão do uso de drogas foram, em ordem decrescente: políticas de prevenção e educação; políticas voltadas para prevenção do uso por crianças e adolescentes no âmbito do ensino escolar; prevenção ou punição do uso de drogas no trânsito; políticas de saúde pública; destinação de recursos ou benefícios fiscais para a prevenção, tratamento ou reinserção do usuário de drogas no mercado de trabalho; programas de fiscalização contra o uso de drogas; propostas relacionadas à responsabilização civil pelos danos causados por indivíduo sob efeito de drogas; propostas de aumento da proibição; políticas de segurança pública; e liberação do uso de maconha para fins medicinais. Não houve nenhuma proposta para a descriminalização do uso de nenhuma droga. Algumas proposições se enquadram em mais de uma classificação.

6.6 Programas partidários

Chama a atenção o fato de que, dentre os partidos com representação no Congresso Nacional, apenas o Partido Verde – PV possua em seu programa um posicionamento claro sobre como tratar a política sobre drogas no país. Os programas dos demais partidos são silentes ou, no máximo, citam rapidamente a necessidade de combate ao tráfico de drogas.

A falta de posicionamento sobre o tema pode ter mais de uma razão. Por um lado, não é necessário incluir na lista de propostas a vontade de manter uma política já em vigor. Um partido que se alinhe ao ideal proibicionista não teria razões para propor algo que já está vigente. Assim, a ausência de posição oficial por parte dos partidos políticos pode representar uma concordância em relação à legislação já aprovada. Essa interpretação é reforçada pela constatação de que o único partido que inclui o assunto em seu programa partidário o fez para defender uma alteração na política sobre drogas no país, a partir da legalização e regulamentação estatal da produção e comercialização das mesmas.

Pode significar, ainda, que a questão não ocupa a lista de assuntos prioritários para os integrantes do partido. Por fim, uma outra explicação poderia ser um receio de se adotar um posicionamento em uma questão potencialmente polêmica, afetando a base eleitoral do partido. Quanto a estas duas últimas hipóteses, reforça-se a crítica anteriormente trazida quanto à falta de informações confiáveis sobre a política sobre drogas em vigor no país. O estímulo às pesquisas, ao debate e à informação sobre o tema poderia tornar a discussão mais rica, permitindo que os cidadãos desenvolvessem um posicionamento informado sobre as questões relativas ao uso de drogas, e incentivando os partidos políticos a incluírem respostas para essas demandas em seus programas partidários.

7 Conclusão

Este estudo de caso partiu da análise das proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional para analisar a orientação política predominante no Poder Legislativo em relação à política sobre o uso de drogas no país. Apesar de ter adotado uma postura com tendência liberal ao acabar com a pena privativa de liberdade para o usuário de drogas, os parlamentares federais têm se alinhado cada vez mais com a visão comunitarista de política, segundo a qual opções de vida desaprovadas pela sociedade devem ser ativamente desestimuladas pelo Estado.

Quanto à legislação já aprovada, percebe-se que a política de descarcerização do usuário não produziu plenamente os efeitos esperados, pois usuários ainda são presos sob a acusação de tráfico de drogas, já que não há previsão de parâmetros objetivos que diferenciem os dois personagens. A orientação de despenalização trazida pela legislação não foi completamente amparada pela sociedade e pelo Poder Judiciário.

Também é possível perceber que a população possui orientação majoritariamente comunitarista (BRASIL, 2014a; MAIORIA..., 2014), e, portanto, o Poder Legislativo estaria agindo de forma coerente com esse posicionamento. Porém, diante da notável ausência de informações confiáveis e atualizadas sobre a questão, não se sabe se esse posicionamento persistiria se houvesse um debate aprofundado e bem informado no âmbito social.

Foi observado, ainda, que o posicionamento proibicionista predomina entre os parlamentares federais. Entre outras propostas, as sugestões de previsão de tratamento compulsório para o usuário de droga através de um modelo de justiça terapêutica têm se tornado mais comuns e vêm ganhando espaço no debate legislativo, tendo sido incluído no texto do PL nº 7.663/2010, aprovado na Câmara e enviado ao Senado Federal.

Quanto às preocupações com saúde e segurança pública, percebe-se que a atenção a esses fatores, embora meritória, talvez possua maior relevância retórica do que prática. O posicionamento adotado pelos parlamentares nas sugestões de alterações legislativas frequentemente reforça os atuais modelos de combate às drogas, mas ignora os modelos

alternativos e os resultados obtidos pelas políticas em vigor no país e no estrangeiro. Novamente, é possível que a falta de informações consolidadas sobre o assunto afete negativamente o viés pelo qual o Poder Legislativo vem tratando o assunto. Quanto às questões de saúde, as políticas de redução de danos têm provado efeitos positivos na diminuição de doenças e acidentes decorrentes do uso de drogas em outros países. Já em relação à segurança pública e ao combate ao crime organizado, percebe-se que estes podem ser otimizados através de concentração de esforços e verbas em fatores de maior importância, como a perseguição e punição a cartéis, máfias e grandes traficantes, ao invés do direcionamento do foco das atividades para os microtraficantes, rapidamente substituíveis pelas organizações criminosas, e para os usuários, normalmente representativos de baixa periculosidade.

Um ponto observado no conteúdo analisado é que nem a legislação nem as proposições apresentadas buscaram diferenciar o usuário do dependente de drogas. Conforme explicado, do uso das drogas não resulta, necessariamente, o vício: a dependência se relaciona com diversos fatores de origem química e psicológica, que variam conforme as condições biológicas e sociais do indivíduo sujeito às substâncias, bem como com os efeitos de cada droga. A falta de diferenciação entre as duas figuras leva a um tratamento inadequado dos personagens. Enquanto o dependente pode precisar de tratamento e auxílio para vencer o vício e retomar o controle sobre a própria vida, o usuário, a princípio, não perdeu seu poder de autodeterminação, e não precisa necessariamente se sujeitar a programas de recuperação. Mesmo o perigo decorrente do comportamento desviante dos dois personagens é diferente. Enquanto o usuário pode apresentar certa imprevisibilidade durante o uso de determinadas drogas, o dependente, por vezes, age de forma violenta mesmo quando não se encontra sob o efeito de nenhuma substância, motivado pela abstinência ou pelo desespero. Percebe-se, assim, que a falta de uma separação adequada entre o usuário e o dependente no pensamento da política de drogas pode trazer distorções na sua aplicação.

Na análise comparada do posicionamento sobre as drogas, percebeu-se que alguns países têm adotado políticas de redução de danos e de diminuição do proibicionismo, focando os esforços policiais no combate ao comércio ilegal de drogas. As políticas ainda são relativamente recentes, mas alguns países europeus já apresentam resultados analisáveis. Entretanto, considerando as diferenças das situações culturais, sociais, políticas e econômicas entre os países da Europa e o Brasil, é necessário observar com cautela os resultados das experiências estrangeiras. Nas Américas, o Uruguai e alguns estados norte-americanos protagonizam posicionamentos mais liberais que poderão servir de modelo para outros países conforme as consequências a serem observadas nesses locais.

Com base em tudo o que foi exposto, conclui-se que a hipótese inicial da pesquisa, segundo a qual os congressistas teriam um perfil predominantemente comunitarista, mas estariam abrindo espaço para políticas liberais, não se confirmou. Embora algumas proposições

com tendências liberais tenham sido apresentadas nos primeiros anos do período pesquisado, desde a aprovação da Lei nº 11.343, de 2006, as proposições legislativas têm apresentado caráter cada vez mais comunitarista, com menos sugestões de políticas liberais.

Não se trata, exatamente, de um aumento do proibicionismo, mas sim de um fortalecimento do viés comunitarista na política de drogas: as proposições legislativas têm buscado o tratamento do usuário, ainda que contra a sua vontade, e o reforço da concepção de que as drogas configuram um perigo para o ser humano e para a sociedade. Parece se fortalecer, no período analisado, a ideia de que compete ao Estado “ensinar” à população sobre a necessidade de abstenção do uso de drogas, bem como “salvar” os usuários do vício. Observe-se, afinal, que, apesar do entendimento de que alguns pontos da política de drogas nacional mereçam maior atenção e, talvez, revisões com o intuito de otimizar o combate ao tráfico e a proteção à saúde e à segurança públicas, o posicionamento predominante entre os parlamentares federais parece se coadunar com o pensamento majoritário dentro da sociedade brasileira contemporânea.

Em resumo, as proposições legislativas analisadas indicam que o modelo comunitarista que já vem norteando as políticas públicas sobre drogas há anos se mantém, não havendo indicativo de abertura para um posicionamento liberal dentro do Congresso Nacional. Apesar da quantidade de projetos apresentados acerca do assunto estudado, o trâmite legislativo é lento e poucos foram convertidos em lei ou expressamente rejeitados. Muitos foram arquivados por decurso de prazo. A ausência de uma demanda consistente e organizada por mudanças na política de drogas pode ser um dos fatores pelos quais não se observa um movimento nesse sentido dentro do Congresso Nacional. No entanto, o debate sobre o tema no âmbito da sociedade, do Poder Judiciário e da comunidade internacional indicam que a questão não está pacificada, podendo afetar o tratamento da questão no Parlamento federal nos próximos anos.

Referências

- ARENDDT, H. **A condição humana**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015 [1958].
- BELTRAME, J. M. José Mariano Beltrame: A guerra às drogas é perdida, irracional: entrevista. [26 de junho de 2015]. Paris: **Revista Época**. Entrevista concedida a Ruth de Aquino. Disponível em <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/06/jose-mariano-beltrame-guerra-drogas-e-perdida-irracional.html>>. Acesso em: 21 out. 2016.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução nº 103 de 31 de agosto de 2016**. Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33868/3233596/52+-+RDC+N%C2%BA+103-2016-DOU.pdf/b0cbbd80-3346-4120-98b6-d36ba4bd95d9>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013**. 2013a. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- _____. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciária INFOPEN**. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva): 2009, 2010 e 2011**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

_____. Senado Federal. **57% dos brasileiros apoiam a legalização da maconha para uso medicinal**. 2014a. Disponível em <<http://senadofederal.tumblr.com/post/94720377047/57-dos-brasileiros-apoiam-a-legaliza%C3%A7%C3%A3o-da>>. Acesso em: 21 out. 2016.

CAMPOS, R. R. **Geografia política das drogas ilegais**. Leme: J.H. Mizuno, 2014.

D'AGOSTINO, R. Com Lei de Drogas, presos por tráfico passam de 31 mil para 138 mil no país. **G1**, São Paulo, 24 jun. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/com-lei-de-drogas-presos-por-trafico-passam-de-31-mil-para-138-mil-no-pais.html>>. Acesso em: 21 out. 2016.

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

GOMES, L. F. **Usuário de drogas: prisão ou medidas alternativas**. 2011. Disponível em <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121926722/usuarios-de-drogas-prisao-ou-medidas-alternativas-5-de-9>>. Acesso em: 15 out. 2016.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

KYMLICKA, W. **Contemporary political philosophy: an introduction**. New York: Oxford University Press, 2002.

LARANJEIRA, R. (org.). **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) – 2012**. São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD); UNIFESP, 2014.

MAIORIA é contra legalizar maconha, aborto e casamento gay, diz Ibope. **G1**, São Paulo, 3 set. 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/maioria-e-contra-legalizar-maconha-aborto-e-casamento-gay-diz-ibope.html>>. Acesso em: 21 out. 2014.

SHALOM, D. **67,7% dos presos por tráfico de maconha tinham menos de 100 gramas da droga**. 2014. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/2014-09-23/677-dos-presos-por-trafico-de-maconha-tinham-menos-de-100-gramas-da-droga.html>>. Acesso em: 27 set. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2016**. Vienna: United Nations Publication, 2016. Disponível em <http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2017.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. London: Sage Publications, 1994.

Artigo recebido em: 25/10/2017

Artigo aceito para publicação em: 07/01/2018



**CÂMARA MIRIM DE BELO HORIZONTE:
ESTUDANTES EGRESSOS E SUAS PERCEPÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA
EM UM PROJETO DE FORMAÇÃO POLÍTICA E CIDADÃ (2008-2015)**

**CAMARA MIRIM OF BELO HORIZONTE: EGRESS STUDENTS AND THEIR
PERCEPTIONS ON AN EXPERIENCE IN A POLICY
AND CITIZENSHIP TRAINING PROJECT (2008-2015)**

Santer Alvares de Matos¹
Alessandra Soares Santos²
Araci Rodrigues Coelho³

Resumo: O Câmara Mirim é um projeto de educação para a cidadania por meio da formação política e do debate sobre temas de diversas ordens, coordenado pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte. O presente trabalho buscou compreender os impactos que o Câmara Mirim teve sobre a percepção da vida política dos vereadores mirins egressos, que são adolescentes de 12 a 15 anos de idade, estudantes dos últimos anos do Ensino Fundamental. Um questionário estruturado foi elaborado, constituindo-se como o principal instrumento metodológico. Os vereadores mirins egressos foram convidados a participarem da pesquisa e, após a análise dos dados, constatou-se que o Câmara Mirim é um projeto de educação para a cidadania com resultados efetivos e relevantes para aqueles que diretamente dele participaram. Ao final desse trabalho são apresentadas as considerações finais e os desdobramentos da pesquisa.

Palavras-chave: Câmara Mirim; Formação política e cidadã; Educação para a cidadania.

Abstract: The Camara Mirim is a citizenship education project through political formation and debate at about themes of various orders, coordinated by the Legislative School of the City Hall of Belo Horizonte. The present work sought to understand the impacts that the Camara Mirim had on the perception of the political life of the junior councilors. A structured questionnaire was developed, constituting itself as the main methodological instrument. The former junior councilors were invited to participate in the survey and, after analyzing the data, we verified that the Camara Mirim is a citizenship education project with effective

¹ Mestre em Ensino de Ciências e Matemática pela PUCMINAS, doutor em Educação pela UFMG e professor de Ciências do Centro Pedagógico da UFMG (santermatos@gmail.com).

² Mestre e doutora em História pela UFMG, Co-coordenadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino de História e professora de História do Centro Pedagógico da UFMG (alessandrassantos@hotmail.com).

³ Mestre e doutora em Educação pela UFMG, pós-doutoranda em Ensino de História pela UEMG e professora de História do Centro Pedagógico da UFMG (aracoelho@gmail.com).

and relevant results for those who directly participated in it. At the end of this work the considerations and unfolding of this research are presented.

Keywords: Camara Mirim; Policy and citizenship training; Education for Citizenship.

1 Câmara Mirim de Belo Horizonte

O Projeto Câmara Mirim foi criado em 2008 pela Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), por meio da Escola do Legislativo e em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. O projeto é um exemplo de programa de educação cívica que tem sido procurado por outras casas legislativas municipais interessadas no desenvolvimento de ações educativas desse tipo ou no aperfeiçoamento de suas câmaras mirins existentes. O objetivo central da proposta é este:

[...] promover a educação para a cidadania por meio da formação política e do debate sobre temas de ordem social, ambiental, econômica e política dos alunos [...], tendo como foco a instituição legislativa e utilizando, como instrumento pedagógico, a formação de um parlamento mirim do Município (BELO HORIZONTE, 2016).

Nessa perspectiva, o projeto almeja estimular a participação de estudantes dos últimos anos do Ensino Fundamental em questões de interesse da comunidade, além da busca pelo desenvolvimento da consciência política e da confiança nas instituições democráticas, qualificando os futuros eleitores e cidadãos.

Atualmente, com mandato de um ano, são eleitos por voto direto 45 vereadores mirins entre os alunos do terceiro ciclo do Ensino Fundamental de dez escolas municipais de Belo Horizonte selecionadas entre as diferentes regionais de ensino e do Centro Pedagógico da UFMG. Ao longo de oito anos de existência (2008-2015), foram eleitos 332 vereadores mirins de 56 escolas distintas. O projeto alcançou também milhares de estudantes que participaram como eleitores, debateram temas importantes para a sociedade e discutiram propostas para encaminhamento pelos vereadores mirins de sua escola.

O processo eleitoral nas escolas inicia-se com a inscrição, o cadastramento e a parametrização dos candidatos a vereadores mirins e eleitores. Depois, o processo segue com campanhas e debates perante a comunidade escolar, palestras de juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, visita a Câmara Municipal de Belo Horizonte, entre outras atividades. As eleições são realizadas em urnas eletrônicas do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, nas escolas participantes do projeto naquele ano.

A posse dos vereadores mirins eleitos ocorre em sessão solene com a presença do Diretor da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, do Diretor do Centro Pedagógico da UFMG, da Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte, do Vereador

Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de um Juiz do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

Por meio de encontros mensais sediados na Câmara Municipal e do incentivo à realização de atividades extras realizadas nas escolas envolvendo a comunidade escolar, pretende-se atingir o objetivo central, qual seja, formar cidadãos conscientes e politicamente ativos. Com vistas a alcançar esse objetivo, os vereadores-mirins vivenciam dinâmicas como: discussões sobre a constituição dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), principalmente, das funções e dos processos do Poder Legislativo Municipal; exercício de habilidades de oratória em debates de problemas presentes no município e nas comunidades; simulações de audiências públicas e reuniões plenárias; constituição, por voto, dos membros da Mesa Diretora e comissões temáticas; solenidade de descerramento da fotografia do vereador mirim eleito presidente em local nobre da Câmara Municipal de Belo Horizonte, entre outras atividades.

Importante destacar que, durante a legislatura, os vereadores mirins elaboram propostas, que são discutidas e votadas em turno único na plenária final. As propostas aprovadas são encaminhadas à Comissão de Participação Popular da Câmara Municipal de Belo Horizonte e, após análise de viabilidade, podem vir a ser acolhidas e apresentadas na forma de indicações ou projetos de lei, em nome da comissão, para tramitação formal, e assim possivelmente se tornarem leis.

Ao término da legislatura, há outra sessão solene com a presença de todos os parceiros, vereadores mirins e familiares, na qual os participantes relatam como foi atuar no projeto. Em seguida são anunciadas as escolas municipais que participarão do projeto no ano seguinte, tendo como critérios a permanência das escolas que se destacaram e a inserção de escolas de outras regionais do município de Belo Horizonte.

Ao final de cada encontro, vereadores mirins e escolas são convidados a realizarem uma avaliação do projeto. Essas avaliações são, geralmente, positivas, tanto por parte dos alunos quanto por parte dos professores que acompanham o projeto. Os alunos destacam o crescimento pessoal que o projeto lhes proporcionou, e alguns deles acreditam que levarão tais conhecimentos e habilidades para toda a vida. Já a percepção dos professores reforça a opinião dos vereadores mirins destacando mudanças na vida escolar e crescimento no aspecto de socialização. No entanto, essas são avaliações feitas ao final da participação no projeto e no calor do último encontro do grupo e, por mais sinceras que sejam, não são suficientes para dimensionar os significados atribuídos à experiência dos vereadores mirins no projeto.

Nesse sentido, visando compreender um pouco mais sobre o papel que o projeto CAMIR pode representar na vida dos participantes, propôs-se a realização de uma pesquisa com os vereadores mirins egressos do projeto. Nesta pesquisa, buscou-se focalizar as representações construídas pelos vereadores mirins egressos sobre sua participação na Câmara Mirim e compreender os significados atribuídos ao impacto que essa experiência teve sobre a sua

percepção da vida política. Conforme será visto adiante, estudos apontam que os programas de educação cívica e letramento político exercem um efeito significativo em seus participantes, pois ampliam seu conhecimento sobre o funcionamento das instituições democráticas e incentivam práticas que as valorizam e repercutem na sociedade. Nosso objetivo, portanto, foi avaliar a maneira como os estudantes percebem esse efeito.

2 Educação para a cidadania

As concepções de uma educação para a cidadania no Brasil são fruto de um contexto de mudanças políticas e sociais que vivenciamos desde o final dos anos 1970 e que foram aprofundadas com o movimento de redemocratização política no país nos anos 1980. Com a Constituição de 1988, estabelecemos a participação da sociedade na condução das políticas públicas e alçamos a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito. Essa nova configuração teve impacto imediato no campo da educação, pois a formação para a cidadania se transformou em um requisito básico para a plena realização dos ideais de participação política lançados pela Constituição. De acordo com Sobral (2000), nesse novo contexto,

[...] a educação traria para o indivíduo a sua cidadania no sentido tanto do acesso ao ensino público e gratuito como da sua participação nas diferentes esferas do poder, o que significaria, para a sociedade, uma maior democratização e também uma maior autonomia [...] (SOBRAL, 2000).

Essa nova conjuntura abriu espaço para críticas de toda ordem ao modelo educacional então vigente e para o reconhecimento de sua incompatibilidade com a almejada consolidação da democracia, fundamentada na conquista de direitos civis, políticos e sociais do cidadão. Diante dessas críticas, muitas propostas de reformulação da educação, advindas de vários setores da sociedade – universidades, Estado, sindicatos, imprensa, igreja, associações de professores, entre outros – foram apresentadas e sistematicamente discutidas, dando origem a uma série de iniciativas. Entre elas, destaca-se a inserção de seções para os relatos de experiência de professores em publicações acadêmicas, revelando uma preocupação crescente com a prática docente voltada para a educação cívica. Esse movimento foi acompanhado pelo reconhecimento e pela participação dos governos dos estados nesse processo de reformulação do ensino e respaldado ou impulsionado, no nível federal, pela aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1996, e pelos Parâmetros Curriculares Nacionais, em 1997 (BRASIL, 1997).

De fato, a educação para o pleno exercício da cidadania está prevista nesses documentos, que indicam a necessidade da criação de situações de ensino e aprendizagem que favoreçam a compreensão do ambiente social do aluno, incluindo o conhecimento do sistema político e dos valores que fundamentam a vida em sociedade. O objetivo de tais orientações é favorecer a compreensão da cidadania “como participação social e política, assim como exercício de direitos

e deveres políticos, civil e social, adotando, no dia a dia, atitudes de solidariedade, cooperação e repúdio às injustiças” (BRASIL, 1997).

A Constituição de 1988 atribuiu à educação formal, com a colaboração da sociedade, a responsabilidade de preparar a pessoa para o exercício da cidadania. Assim, o “educar para a cidadania” passou a ser um objetivo não só das escolas, mas também de outras instituições e associações. Na esteira da valorização dos preceitos da cidadania, surgiram outras iniciativas de conscientização política, como os programas de educação cívica – “programas promovidos com a finalidade de formação de cidadãos informados, politicamente ativos e com atitudes e valores em consonância com o regime democrático” (FUKS, 2014) – desenvolvidos pelas casas legislativas. O Projeto Câmara Mirim de Belo Horizonte surge nesse contexto.

Os estudos sobre a chamada “educação cívica” tiveram destaque a partir dos anos 1990, nos Estados Unidos, quando Niemi e Junn (1998) se apoiaram em um levantamento nacional de estudantes do Ensino Médio norte-americano para afirmar que as ações voltadas para a educação cívica podem ter impacto significativo sobre o conhecimento do funcionamento das instituições democráticas e sobre as atitudes dos estudantes no espaço público (NIEMI; JUNN, 1998). Desde então, outros estudos trilham caminhos semelhantes ao concluírem que práticas educativas desse tipo podem tornar os alunos mais moderados e críticos diante de posições políticas radicais e mais propensos ao debate de ideias (SLOMCZYNSKI; SHABAD, 1988). Esses estudos acabaram questionando as posições de Langton e Jennings, segundo as quais ações educacionais promovidas com o intuito de ampliar a participação e a consciência política de crianças e adolescentes tinham resultado bastante limitado sobre a prática política imediata das comunidades, sendo necessária uma mudança geracional para que comesçassem a ser percebidas (LANGTON; JENNINGS, 1968).

Além da educação cívica, o letramento político é outro marco teórico na educação para cidadania. Segundo Crick (1998) *apud* Meneguín (2017):

[...] letramento político é a aprendizagem sobre como as pessoas podem se fazer atuantes na vida pública, por meio de conhecimento, habilidades e valores. Para ele, a vida pública aborda conhecimentos realistas, preparação para a resolução de conflitos e tomada de decisões, relativos aos problemas sociais e econômicos atuais, incluindo as expectativas individuais de cada um, a preparação para o mercado de trabalho, a discussão sobre a alocação de recursos públicos e a racionalidade dos impostos, entre outros. (CRICK, 1998 *apud* MENEGUÍN, 2017, p.101)

Dessa forma, no letramento político, a interpretação do mundo por si só não é suficiente. O estudante deve compreender que pode mudá-lo na prática, isto é, o exercício da prática é um forte aliado na compreensão da política em sentido mais amplo (FOX, 2012). De igual forma, a educação cívica apresenta a necessidade de se ancorarem questões de fundo a ações práticas do fazer política (FUKS, 2014).

As pesquisas mais recentes, portanto, sugerem que transformações de curto e médio prazo podem ser identificadas na cultura política de comunidades sujeitas às ações voltadas para a educação cívica. Finkel e Smith (2011) esclarecem que

Os teóricos inicialmente postularam que a aquisição de normas de regime democrático, valores e orientações participativas entre os indivíduos em democracias novas seria um processo de longo prazo ligado à modernização social e à substituição geracional. Uma série de pesquisas mais recentes sobre as novas democracias, no entanto, estabeleceu um novo truísmo: que as orientações democráticas são maleáveis, em médio e mesmo em curto prazo (FINKEL; SMITH, 2011, p. 417).

De acordo com Fuks (2014), hoje em dia, os estudos sobre o comportamento político têm como grande desafio explicar as mudanças relacionadas às atitudes, às tomadas de decisão e à participação política dos cidadãos. Questões que buscam compreender “o processo mediante o qual o cidadão apático se torna participativo” e as circunstâncias em que “atitudes políticas socialmente enraizadas perdem intensidade e, eventualmente, mudam de direção” ganharam destaque nos estudos mais recentes sobre socialização política (FUKS, 2014). Dessa forma, os programas educacionais voltados para a educação cidadã, como o Parlamento Jovem, analisado pelo referido autor, ou o Câmara Mirim, focalizado nesta pesquisa, transformaram-se em objetos privilegiados para trilhar algumas possibilidades de caminhos para essas mudanças. Acredita-se que “[...] os processos socializadores que ocorrem após a infância e em espaços mais amplos do que aqueles da socialização primária são relevantes para a formação e a transformação do perfil político dos indivíduos, em especial em ambientes com alto fluxo informacional” (FUKS, 2014).

Esses programas de educação cívica são iniciativas do Poder Legislativo que, para além do objetivo de consolidar práticas democráticas, pretendem fortalecer a imagem do Legislativo perante a sociedade, por meio de ações educativas, em parceria com outras instituições. Após participarem de programas desse tipo, é esperado que “[...] os jovens apresentem maior conhecimento político e que esse conhecimento promova algum impacto nas mudanças de atitudes, especialmente na confiança institucional” (SAMPAIO; SIQUEIRA, 2013, p.381). Portanto, avaliar o grau de influência que projetos como o Câmara Mirim exercem sobre seus participantes pode ajudar na ampliação de iniciativas desse tipo ou na reformulação de suas propostas pedagógicas.

3 Estudantes egressos do projeto Câmara Mirim de Belo Horizonte

Para a produção dos dados necessários para conhecermos a experiência dos vereadores mirins egressos e sua relação com as práticas políticas, foi elaborado um questionário (Apêndice) como principal instrumento metodológico dessa pesquisa. Segundo Gil (1999, p. 128), o questionário pode ser definido como “[...] a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o

conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”

Foi escolhido tal instrumento, concordando com o autor (GIL, 1999), pois ele apresenta, entre outras, as seguintes vantagens sobre as demais técnicas de produção de dados: a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa; b) garante o anonimato das respostas; c) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente; e d) não expõe os pesquisadores à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado.

Partindo dos princípios elencando por Gil (1999), conseguiu-se atingir um número significativo de jovens dispersos pela cidade, por meio do envio do link do questionário por correio eletrônico, uma vez que ele foi disponibilizado no formato formulário do Google. O conjunto de questões submetidas aos estudantes egressos, de forma auto aplicada, teve o objetivo de coletar tantas informações sobre o seu perfil familiar, quanto sobre suas crenças, sentimentos e valores relacionados à cidadania e à vida política. Para tanto, foram elaboradas questões fechadas, abertas e dependentes sobre fatos (dados concretos como idade, por exemplo), crenças e atitudes (dados referentes a fenômenos subjetivos) e comportamentos (passado ou presente) (GIL, 1999).

Dessa forma, dos 120 vereadores mirins egressos que se conseguiu contatar⁴ e que aceitaram participar da pesquisa, 83 responderam ao questionário. Esses 83 respondentes representam 25% do universo total dos participantes do projeto entre o período de 2008-2015, ou seja, ao longo dos seus oito anos de existência. Representam também um universo representativo dos anos de realização da Câmara Mirim de Belo Horizonte desde 2008 (Gráfico 1). A maioria deles é do gênero feminino (51,8%), tem entre 15 e 18 anos e frequentava o 9º ano do Ensino Fundamental quando participaram do Câmara Mirim (44,6%). Hoje, a maioria é estudante do Ensino Médio (39,8%) ou Superior (22,9%).

⁴Utilizamos o cadastro organizado pelo projeto para contactar os ex-vereadores mirins. No entanto, esse cadastro foi se aperfeiçoando ao longo dos anos. Assim, por exemplo, em 2008, não há registros individuais dos alunos, apenas dos representantes e das escolas. O registro individual, com telefones e endereços, só foi feito em 2009. A partir de 2010 foram registrados também os emails de cada ex-vereador mirim. Durante três meses tentamos contato com todos eles, inicialmente por telefone, em seguida por email. Muitos desses endereços estavam desatualizados. Assim, muitas ligações não completavam ou não atendiam e muitos emails voltaram. Por fim, buscamos contactar os participantes do projeto ainda pelas redes sociais. Foi dessa forma que chegamos ao total de 120 ex-vereadores, ou seja, 36, 14 % do universo total da pesquisa. Esses, após receberem informações gerais sobre a pesquisa, foram convidados a participar dela. Todos responderam positivamente ao convite. No entanto, como já é esperado nesse tipo de pesquisa (GIL, 1999), 30% deles, apesar de aceitarem participar, acabaram não respondendo ao questionário.

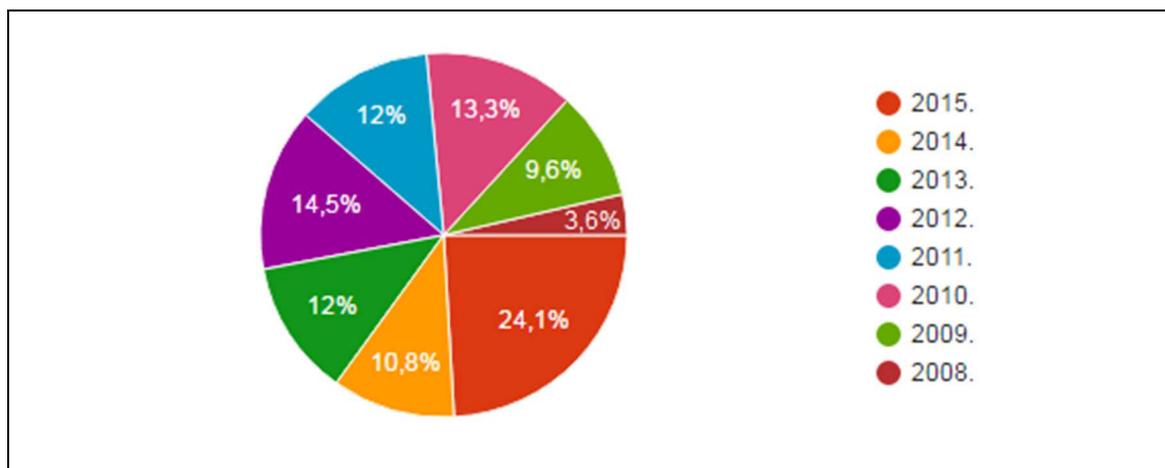


Gráfico 1 – Anos de participações dos entrevistados no Câmara Mirim de Belo Horizonte.

Fonte: Elaborado pelos autores

Em relação ao interesse pela política, 82% dos estudantes egressos do Câmara Mirim se auto classificaram como interessados ou muito interessados (Gráfico 2) e quase 87% afirmaram se informar sobre questões ligadas à política diariamente ou semanalmente (Gráfico 3), principalmente por meio da mídia digital (jornais, revistas e blogs), conforme Gráfico 4.

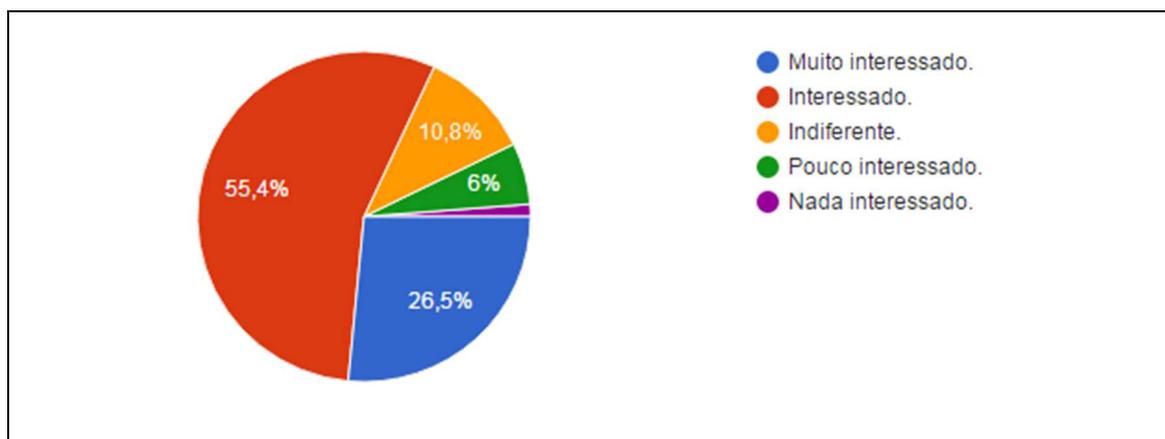


Gráfico 2 – Classificação quanto ao interesse pela política.

Fonte: Elaborado pelos autores

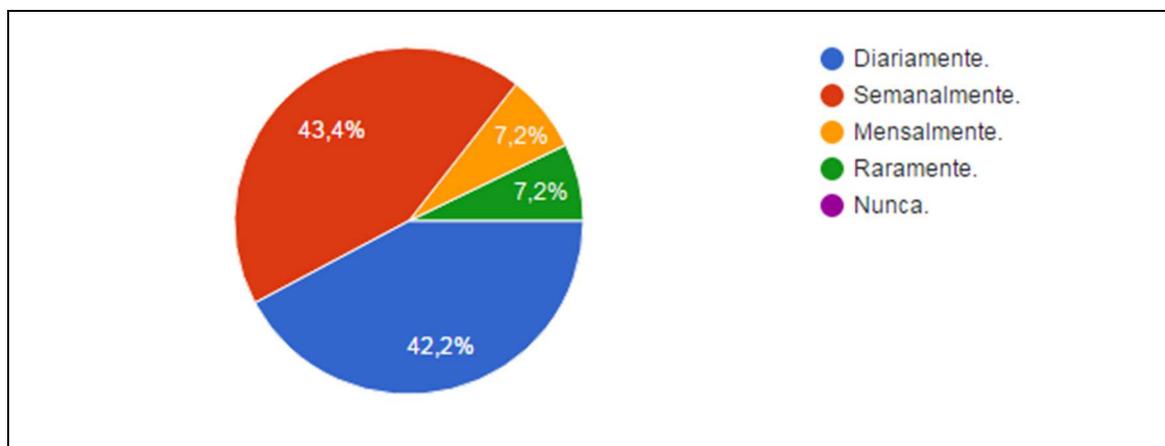


Gráfico 3 – Frequência com que se informa sobre questões relacionadas à política.

Fonte: Elaborado pelos autores

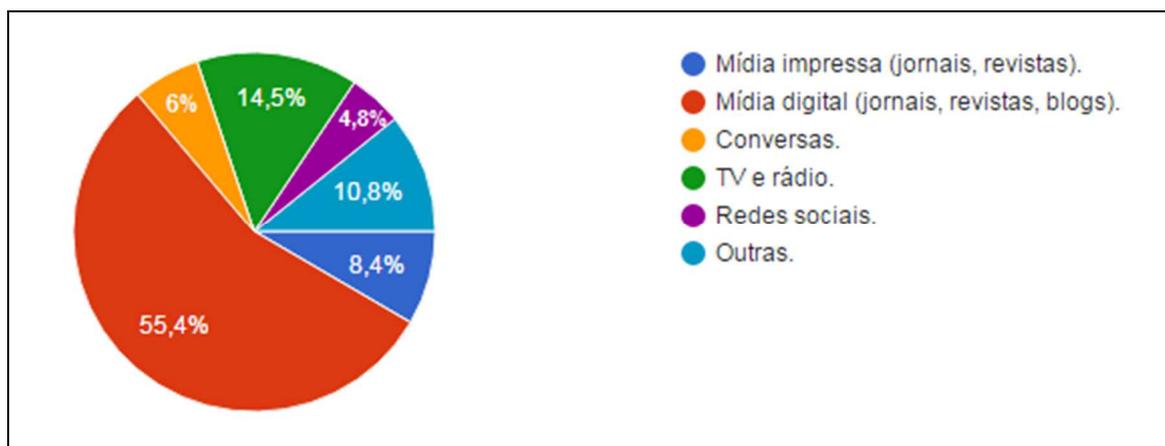


Gráfico 4 – Obtenção de informações sobre questões ligadas à política.

Fonte: Elaborado pelos autores

Embora a maioria informe que nunca participou de nenhum outro projeto voltado para a formação política ou exerceu algum tipo de representação política (Gráfico 5), aqueles que declararam já terem participado de outros projetos de formação política existentes em Belo Horizonte citaram o Parlamento Jovem, mini ONU e Ouvidoria Jovem. Dos 13% que assumiram outras representações políticas antes da experiência no Câmara Mirim, 23% se envolveram com o Grêmio Estudantil e outros 23% foram representantes de turma. Estes dados são bastante significativos, principalmente se considerarmos que nem todas as escolas possuem agremiações estudantis. Outros 23% participaram de órgãos colegiados de suas instituições de ensino. Assim, no universo de 13% que já tinham assumido cargos de representação, 69% se envolveram em atividades políticas relacionadas à sua escola (grêmio estudantil, representação de turma, conselho escolar, caixa escolar etc.).

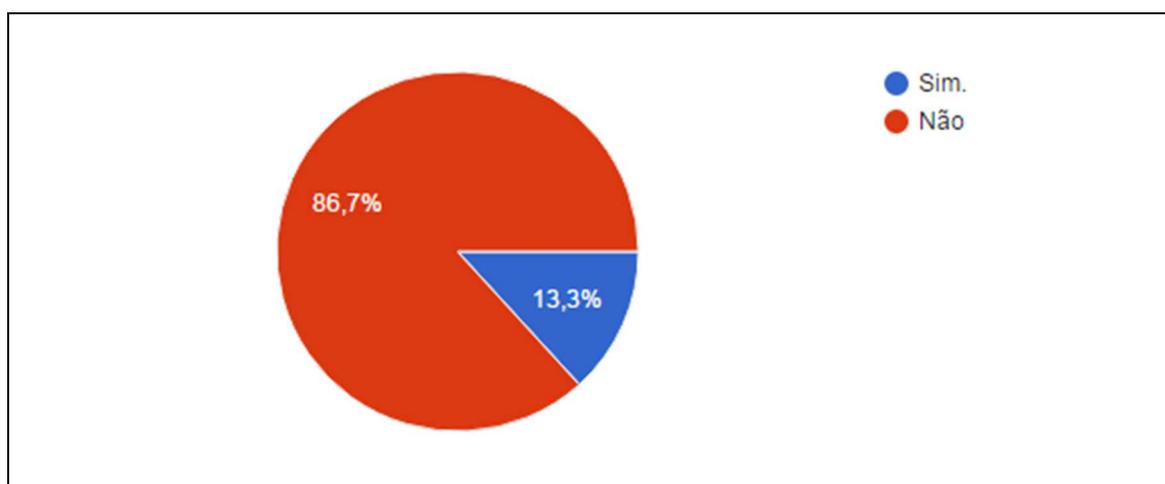


Gráfico 5 – Participação em outros projetos voltados para a formação política e/ou exercício de outras atividades de representação política.

Fonte: Elaborado pelos autores

Dos 83 entrevistados, 97% avaliaram positivamente sua atuação como vereador mirim, conforme Gráfico 6.

Já 83% dos entrevistados afirmaram que sua participação no Câmara Mirim contribuiu para a sua formação política (Gráfico 7). Ao esclarecerem de que forma teria se dado essa contribuição, alguns egressos explicaram que tiveram mais conhecimento sobre o sistema político brasileiro e sobre o trabalho dos vereadores dentro da Câmara. Também informaram que compreenderam o funcionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que aumentou seu interesse pela política e que ficaram mais críticos em relação a esse tema.

Um bom exemplo dessa contribuição do Câmara Mirim à formação política de seus egressos é a trajetória de uma estudante que participou do projeto em 2009, quando cursava o sexto ano do Ensino Fundamental. Sua mãe é dona de casa e seu pai, mecânico, e ambos não completaram o Ensino Fundamental, além de nenhum membro de sua família ter tido participação em associações ou alguma representação política. Entretanto, atualmente cursando o Ensino Superior, a estudante foi candidata à vereadora nas eleições municipais de 2016. Ela atribui à participação no Câmara Mirim o seu interesse em ser vereadora.

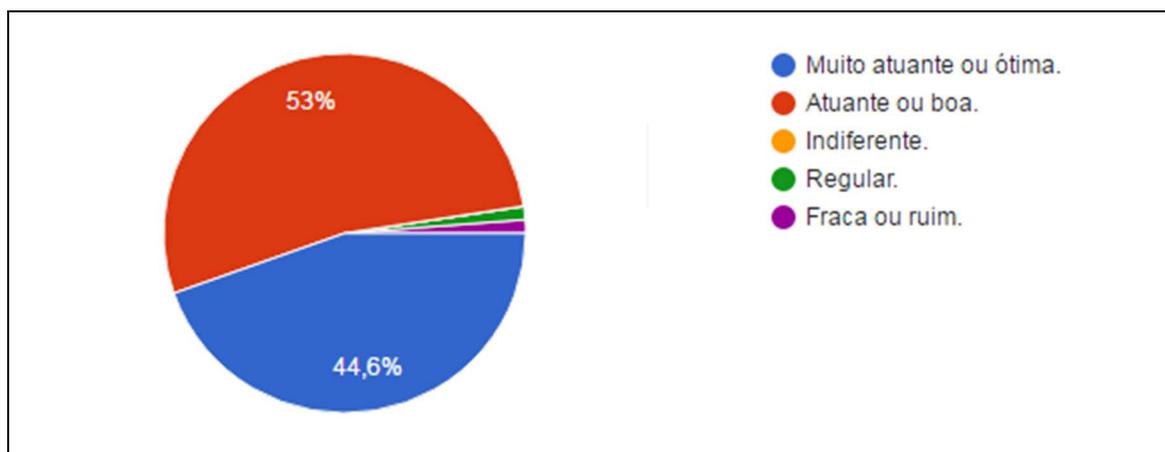


Gráfico 6 – Avaliação da participação como vereador mirim.
Fonte: Elaborado pelos autores

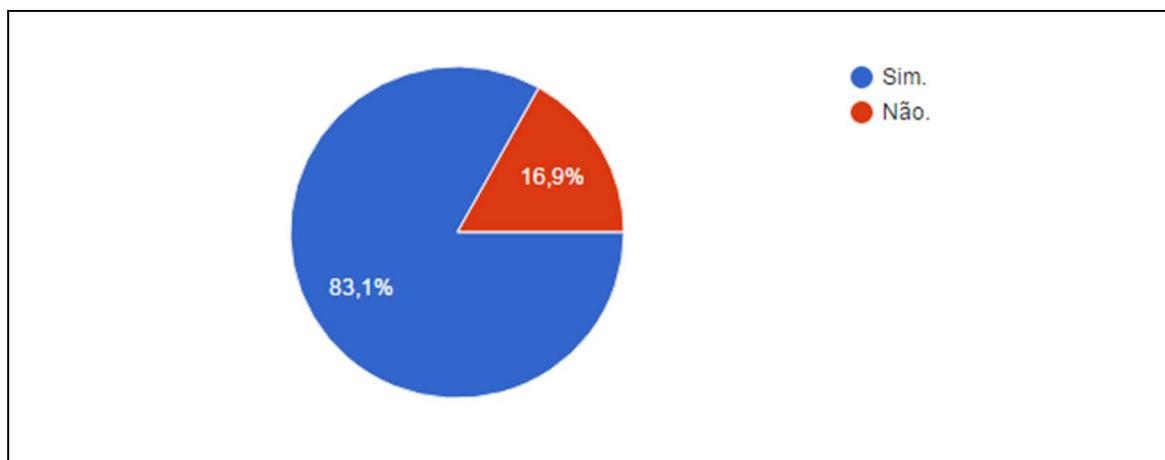


Gráfico 7 – Participação no Câmara Mirim e sua contribuição para a formação política.
Fonte: Elaborado pelos autores

Alguns dos ex-vereadores mirins chamaram a atenção para o fato de que sua participação no projeto teria ajudado a transformar seu olhar para o mundo e para a sociedade, incentivando uma participação mais ativa nas questões de interesse coletivo. É o caso, por exemplo, de um estudante que atualmente cursa o Ensino Médio e trabalha como monitor de informática. Ele participou do Câmara Mirim em 2011, quando estava no sétimo ano do Ensino Fundamental. Seus pais não concluíram a Educação Básica, mas em seu círculo familiar havia uma pessoa ligada à associação de moradores de seu bairro, que o incentivou a participar efetivamente dela, com outras lideranças políticas. O interesse que ele desenvolveu pelas questões políticas o faz acompanhar diariamente o noticiário sobre o tema. Ele classifica sua participação no Câmara Mirim como muito atuante, e sua percepção sobre a formação adquirida no projeto pode ser citada literalmente: “[...] foi de grande valia para a minha pessoa, atuante na sociedade como cidadão. Engajado na política, fiquei consciente de como funcionava os três poderes constituintes de nossa nação. Fico feliz por não ser mais um analfabeto político”. Além disso, ele declara que sua participação no Câmara Mirim mudou a sua vida, na medida em que alterou sua percepção do que é a política. Segundo ele, “[...] pensamentos contrários à política foram lançados por terra, uma vez que a política engloba todos os aspectos de nossas vidas, assim, não podemos ignorá-la ou deixar que outros decidam o que é dever nosso”.

Além de reconhecerem a importância do projeto para a sua formação política, 81% dos entrevistados ainda afirmaram que a participação no Câmara Mirim acarretou alguma mudança em sua vida (Gráfico 8). Tal afirmação pode ser percebida a partir de outras declarações que ressaltaram as contribuições do projeto para a melhoria das interações sociais, para a exposição de ideias e opiniões de forma clara, para a superação da timidez, para a valorização da diversidade e para o respeito à alteridade.

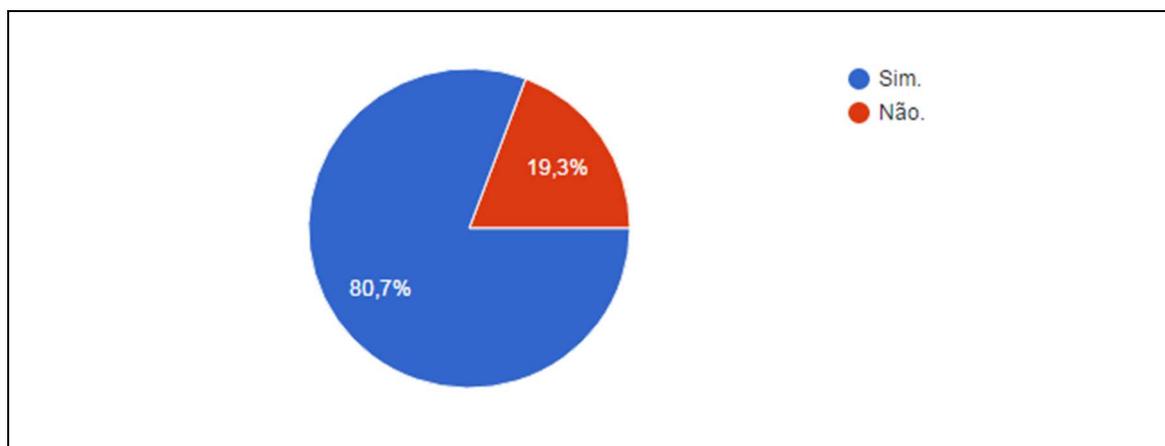


Gráfico 8 – Participação no Câmara Mirim e mudanças na vida dos estudantes.
Fonte: Elaborado pelos autores

Como exemplo, podemos citar a declaração de uma estudante que participou do Câmara Mirim em 2015, quando cursava o nono ano do Ensino Fundamental. Segundo ela,

Hoje tenho mais respeito com os outros independentes de quem seja e valorizo a diversidade. Tenho mais sabedoria e paciência para enfrentar certos problemas, tanto na escola, em casa ou onde eu estiver. Aprendi como ser uma boa cidadã e hoje sei que tenho direitos. Aprendi como e quando usar meus direitos e ter igualdade perante a lei. Tenho mais argumentos para me expressar [...]. Tenho mais confiança em minhas capacidades e percepção de minhas limitações e aumentou meus interesses na política e tudo que a envolve. Estas foram as mudanças que me ocorreram depois de minha participação no Câmara Mirim.

Entre aqueles que já haviam participado de outro projeto de educação para a cidadania, a avaliação de que a participação no Câmara Mirim provocou alguma mudança em sua vida foi de 100%. Quando se observa o grupo que nunca havia participado de nenhum outro projeto, o percentual fica próximo da população geral, caindo para quase 78% os que sentiram mudanças em suas vidas. A partir desse cruzamento de dados, podemos afirmar que aquelas pessoas que já participaram de outros projetos semelhantes avaliam de forma mais positiva a potencialidade do projeto para provocar mudanças em suas vidas.

Após literatura e dos indícios apresentados pelos gráficos até o momento, pode-se inferir que o Câmara Mirim despertou o vereador mirim egresso para o universo da política. A sustentação para tal inferência se baseia na relação entre o declarado interesse e engajamento dos vereadores mirins egressos por questões de ordem política. Além disso, baseia-se em outras pesquisas segundo as quais o estudante que passa a se interessar e se informar mais sobre política teria maior propensão a se engajar em atividades cívicas e de letramento político no futuro (ZUKIN *et al.*, 2006; LUSKIN *et al.* 2007; FUKS; PEREIRA, 2011). Dessa forma, conclui-se que os vereadores mirins egressos teriam maior propensão a se engajarem em atividades de ordem política como declarado por eles nas respostas da presente pesquisa.

Também mapeamos o perfil familiar dos entrevistados. O grau de escolaridade majoritário de pais/mães dos egressos do Projeto Câmara Mirim é o Ensino Médio completo (32,5%). Apenas cerca de 10% dos pais/mães dos respondentes têm Ensino Superior completo ou incompleto. Dentre as profissões majoritárias, 10,2% estão relacionadas à prestação de serviços domésticos (faxineira, empregada doméstica e cuidador de idosos) e 8,4% são autônomos (Quadro 1).

Perguntamos, ainda, se algum membro da família participa ou já participou de alguma associação e/ou representação política, e 20,5% responderam afirmativamente (Gráfico 9). Nas famílias em que alguém já participou de alguma associação política ou assumiu alguma representação política – como participação em sindicato, filiação a partido político, participação em associação de bairro, etc. –, o percentual dos vereadores mirins que também assumiram outras funções de representação antes do Projeto Câmara Mirim – como representante de turma,

participação em grêmios estudantis e conselho escolar, etc. – é maior. Esse dado sugere que os vereadores mirins com esse histórico familiar de representação são mais propensos a também se engajar em atividades políticas.

Quadro 1 – Profissões majoritárias de pais/mães.

PROFISSÃO	%
Desempregado	2,4
Setor de beleza	3,0
Não sabe	3,6
Professor	4,2
Construção civil	5,4
Técnicos	5,4
Aposentados	6,0
Motoristas	6,0
Comércio	6,6
Dona de casa	7,2
Autônomos	8,4
Serviços domésticos	10,2
Outros	32,0

Fonte: Elaborado pelos autores

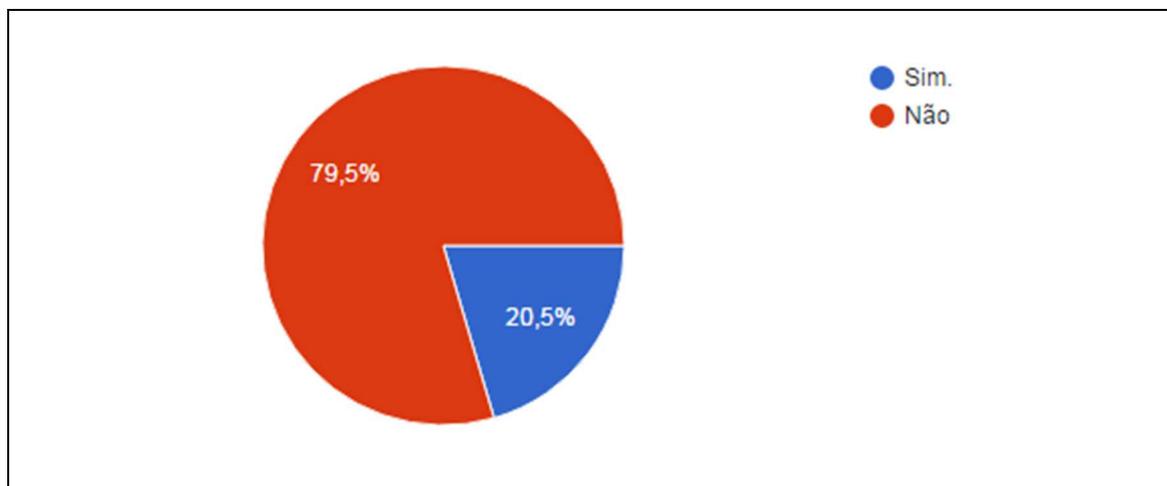


Gráfico 9 – Membro da família participa/participou de associação e/ou representação política.

Fonte: Elaborado pelos autores

Como exemplo, podemos citar o caso de um estudante que atualmente cursa o Ensino Médio e trabalha como estoquista. Ele participou do Câmara Mirim em 2014, quando cursava o nono ano do Ensino Fundamental e já tinha participado como membro efetivo do colegiado e do grêmios estudantis de sua escola. Sua mãe possui o Ensino Médio completo e seu pai não concluiu o Ensino Fundamental. Outros familiares participaram de atividades ligadas à representação política. Ele declarou o seguinte:

Meu tio foi presidente da associação de moradores do meu bairro e meu bisavô foi articulador da associação de moradores e mobilizou até os bairros vizinhos para a construção da escola do bairro e para o asfaltamento das ruas. Inclusive, minha família teve a honra de ter o nome dele em uma rua.

Muito interessado em política, ele declarou que acompanha as notícias sobre o tema diariamente. Na sua avaliação, o Projeto Câmara Mirim de Belo Horizonte contribuiu para a sua formação ética e cidadã. Além disso, ele afirma que aprendeu vários métodos para recorrer às autoridades e que os debates e conversas com os colegas foram muito produtivos para o seu crescimento pessoal.

De fato, entre os vereadores mirins cujos familiares tiveram algum tipo de participação política, foi menor o percentual daqueles que avaliaram o projeto como menos transformador em sua vida. Considerando o total de entrevistados, 19% afirmaram que não sentiram mudanças em suas vidas após a participação no Câmara Mirim. Observou-se que, entre os ex-vereadores mirins cujos pais tinham participação política, é menor o percentual daqueles que acham que o projeto não resultou em mudanças em sua vida, apenas 11,7%.

Outro aspecto importante evidenciado pela pesquisa é a relação entre o grau de instrução dos familiares e o interesse dos estudantes por política. Quando analisamos as mães e os pais que têm uma escolaridade superior ao Ensino Médio completo, 90% de seus dependentes se declararam interessados ou muito interessados em política. Na direção contrária, entre as mães e pais que têm grau de instrução inferior ao Ensino Médio incompleto, o percentual de filhos e filhas interessados ou muito interessados em política cai para 77%. Portanto, parece haver uma relação muito evidente entre instrução e interesse por política e cidadania, indicando que uma mudança mais radical na formação para a cidadania nas escolas deve ser acompanhada por ~~de~~ uma ampliação do acesso dos cidadãos ao ensino superior.

Entre aqueles que consideraram sua participação como vereadores mirins como boa ou ótima, 94,5% afirmaram acompanhar diariamente assuntos relacionados à política, sobretudo por meio das mídias digitais. Além disso, 89% dos participantes desse grupo disseram ser muito interessados ou interessados em política. Acreditamos que o interesse pela política de parte desse grupo de estudantes analisados pode estar relacionado ao interesse dos familiares sobre o tema, pois 21% deles tiveram pais em cargos de representação política.

Quando analisamos apenas os participantes que afirmaram ser interessados ou muito interessados em política, percebemos que em 22% dos casos eles tiveram alguém na família que se engajou em alguma atividade política, em âmbito classista, comunitário, municipal e até nacional. E apenas 8,8% daqueles que se disseram muito interessados ou interessados em política afirmaram que a experiência no Projeto Câmara Mirim não foi relevante para sua trajetória.

Concluimos, portanto, em consonância com outros trabalhos que buscaram analisar o perfil político de jovens com participação em iniciativas ou programas de socialização política, que o ambiente familiar e o ambiente escolar podem exercer significativa influência sobre o

conhecimento, as atitudes, os valores e a participação política dos estudantes egressos da Câmara Mirim (FUKS, 2014; SILVA, 2012; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). Assim, concordamos com Fucks (2014) e outros autores segundo os quais a atuação familiar em atividades sociais e políticas parece ser de fato bastante relevante para a formação dos alunos, influenciando no maior aproveitamento desses ao participarem dos projetos de educação para a cidadania, como o Câmara Mirim.

No início da pesquisa com os egressos do Câmara Mirim, supusemos que, como atividade de caráter voluntário e extracurricular, ela poderia atrair apenas estudantes que já tinham algum interesse prévio por política. Contudo, a pesquisa nos mostrou que cerca de 15% dos estudantes que participaram do projeto e responderam ao questionário declararam ser pouco interessados, nada interessados ou indiferentes à política. Mesmo assim, metade desses estudantes desinteressados em política têm consciência de que o tema tem muita influência sobre sua vida. Surpreendentemente, apesar de não terem interesse prévio pelo assunto, 100% desses estudantes afirmaram terem sido atuantes ou muito atuantes como vereadores mirins. Além disso, 58% deles admitiram que o projeto contribuiu bastante para a sua vida.

Um bom exemplo foi de uma estudante que participou do projeto em 2012. Na pesquisa ela se declarou indiferente em relação à política; no entanto, ela afirmou que os principais canais de informação sobre o assunto são as mídias digitais, que ela diz acompanhar semanalmente, e a escola. A estudante declarou ainda que, durante o projeto, ela foi uma vereadora mirim atuante e que, por causa desse engajamento, sua vida mudou conforme declaração a seguir: “me fez ter maior conhecimento da área política atualmente, pois o interesse que tive pela política foi após a experiência no Câmara Mirim”.

Portanto, se por um lado o interesse dos estudantes pela temática da política e da cidadania contribuiu para que eles se engajassem no projeto, por outro lado, para aqueles que não se interessavam pelo assunto, a participação no Câmara Mirim significou um instrumento de mudança em sua postura diante do tema. Isso ficou evidenciado por seu envolvimento extremamente positivo como vereador mirim.

4 Considerações finais

Após a análise dos dados aqui apresentados, esperamos ter demonstrado que o Projeto Câmara Mirim é um projeto de educação para a cidadania que de fato apresenta resultados efetivos e relevantes para os seus participantes diretos: os ex-veredores mirins. Esses resultados podem ser traduzidos, por exemplo, pela mudança de postura diante da política e pela compreensão da importância da participação cidadã na coletividade. Eles se traduzem, também, pelo aumento do conhecimento sobre o sistema político brasileiro e sobre o trabalho dos vereadores dentro da Câmara e pela maior compreensão sobre o funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário. E, ainda, no dizer de alguns, esses resultados contribuíram para a transformação da forma de olhar o mundo e a sociedade, incentivando uma participação mais ativa nas questões de interesse coletivo.

O presente estudo realizou uma primeira análise dos dados produzidos pelos questionários. Outras análises e produções de mais dados deverão ser realizadas propiciando o adensamento reflexivo sobre a compreensão do Projeto Câmara Mirim em seus egressos. Portanto, observamos que o CAMIR se constitui, também, como espaço para ações de pesquisas no campo da educação para a cidadania e política.

Referências

BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. **Projeto Câmara Mirim** (Camir). Belo Horizonte: Escola do Legislativo da Câmara Municipal, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1997.

FINKEL, S. E.; SMITH, A. E. Civic education, political discussion, and the social transmission of democratic knowledge and values in a new democracy: Kenya 2002. **American Journal of Political Science**, v.55, n.2, p.417-435, 2011.

FOX, N. H. Teaching (is not) activism. **Radical Teacher**, n. 94, p. 14-23, 2012.

FUKS, M. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 425-449, 2014.

FUKS, M; PEREIRA, F. B. Informação e conceituação: um estudo sobre a dimensão cognitiva da desigualdade política entre jovens de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 76, p. 123-143, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

LANGTON, K. P; JENNINGS, M. K. Political socialization and the high school civics curriculum in the United States. **American Political Science Review**, v.62, n.3, p.852-867, 1968.

LUSKIN, R. *et al.* Deliberation in the schools: a way of enhancing civic engagement? **Presented at the Biennial General Conference of the European Consortium for Political Research**. 2007. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.176.6381&rep=rep1&type=pdf>>.

Acesso em: 02 fev. 2018.

MENEGUIN, A. M. P. L. Plenarinho: novos paradigmas para novas gerações. **E-Legis**, Brasília, n.22, p.99-128, 2017.

NIEMI, R.; JUNN, J. **Civic education**: what makes students learn. New Haven: Yale University Press, 1998.

SAMPAIO, T.; SIQUEIRA, M. Impacto da educação cívica sobre o conhecimento político: a experiência do programa Parlamento Jovem de Minas Gerais. **Opinião Pública**, Campinas, v.19, n.2, p.380-402, 2013.

SILVA, R. G. da. Juventude e educação cidadã: estudo sobre os impactos do Parlamento Jovem de Minas Gerais. **Teoria e Cultura**, v.7, n.1-2, p.55-68, 2012.

SLOMCZYNSKI, K. M.; SHABAD, G. Can support for democracy and the market be learned in school? A natural experiment in post-communist Poland. **Political Psychology**, v.19, n. 4, p. 749-779, 1988.

SOBRAL, F. A. da F. Educação para a competitividade ou para a cidadania social? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.1, p.3-11, 2000.

VERBA, S.; SHLOZMAN, L.; BRADY, E. **Voice and equality**: civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

ZUKIN, C; *et al.* **A new engagement?** Political, civic life, and the changing American citizen. Oxford: Oxford University Press, 2006.

APÊNDICE

Questionário de produção de dados da pesquisa e disponibilizado no padrão Formulário Google.

Sobre você:

1. Nome:
2. Idade:
3. Gênero:
4. Profissão:
5. Escolaridade:
6. Além da Câmara Mirim, você já participou ou participa de algum outro projeto voltado para a formação política?
7. Antes da Câmara Mirim, você já assumiu ou assume algum tipo de representação política?

Sobre sua família:

8. Profissão da mãe:
9. Escolaridade da mãe:
10. Profissão do pai:
11. Escolaridade do pai:
12. Algum membro da sua família participa ou já participou de alguma associação política? Qual?

Sobre a política:

13. Em relação à política você é:
14. Como você se informa sobre questões ligadas à política?
15. Com que frequência você se informa sobre questões ligadas à política?
16. Você acha que o que acontece na política tem influência na sua vida? Como?

Sobre sua participação na Câmara Mirim:

17. Em que ano você participou da Câmara Mirim?
18. Qual ano escolar você frequentava quando participou como vereador mirim?
19. Em qual escola você estuda ou estudava quando participou da Câmara Mirim?
20. Como você avalia sua participação como vereador mirim?
21. Você considera que sua participação na Câmara Mirim contribuiu para a sua formação política? Justifique.

22. Você considera que sua participação na Câmara Mirim provocou alguma mudança em sua vida? Justifique.

Artigo recebido em: 05/03/2017

Artigo aceito para publicação em: 17/05/2017