



A EDUCAÇÃO LEGISLATIVA É UMA RESPOSTA À CRISE DO PARLAMENTO?¹

Guilherme Wagner Ribeiro²

Resumo: O ensaio analisa a crise do Parlamento no desempenho de suas funções típicas, a saber, a representativa, a legislativa e a fiscalizadora. Em seguida, desenvolve o conceito de educação legislativa, destacando duas dimensões: os efeitos epistêmicos do desempenho das funções típicas e as atividades de caráter estritamente educativo, como o Parlamento Jovem. Por fim, discute se a educação legislativa pode ser considerada uma resposta para a crise do Parlamento.

Palavras-chave: crise, Parlamento, educação legislativa.

Abstract: The essay discusses the parliament crisis concerning the performance of its typical functions, namely, representation, legislation, and scrutiny. Subsequently, it develops the concept of legislative education, highlighting two dimensions: the epistemic effects of the performance of those typical functions and the activities having strictly educational purposes, of which the Young Parliament project is an example. Finally, it delves into the issue of whether legislative education might be considered an answer to the parliament crisis.

Keywords: crisis, parliament, legislative education

1 Introdução

Este ensaio tem a intenção de compartilhar uma reflexão sobre o funcionamento das Casas Legislativas, em especial, de suas práticas educativas, a partir de duas perspectivas distintas e complementares. De um lado, o texto traça os contornos de uma suposta crise do Parlamento, fazendo referência ao desempenho da instituição em suas funções precípuas, a

¹ Texto escrito para o curso *Educação Legislativa: primeira aproximação*, organizado pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Interlegis e Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal, e realizado de 11 a 13 de agosto de 2010. Algumas das ideias contidas no trabalho foram desenvolvidas em minha tese de doutorado (Ribeiro, 2010).

² Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Professor de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito, Mestre em Educação pela UFMG, Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (wagnerr@almg.gov.br).

representativa, a legislativa e a fiscalizadora. De outro, o exame de distintas práticas das Casas Legislativas nos leva a reconhecer a existência de uma função educativa do Parlamento. É possível reconhecê-la como inerente ao processo legislativo e ao jogo político da arena parlamentar, que gera informação e conhecimento apropriados de diferentes formas pelos diversos atores. Mas podemos também observar que essa função se manifesta nas iniciativas de caráter nitidamente educativo desenvolvidas por órgãos ou servidores das Casas Legislativas, que têm como atribuição oferecer atividades formativas àqueles que querem compreender como funcionam o Parlamento e a política. Podem-se mencionar cursos, seminários e atividades simuladas, entre outros exemplos.

A complementaridade entre ambas as perspectivas de análise das práticas das Casas Legislativas deságua inevitavelmente na pergunta que dá título a este ensaio: a mencionada dimensão educativa do Parlamento configura-se como uma resposta à sua crise? Este ensaio, como se verá, não traz uma resposta cabal a essa pergunta, que é antes de tudo uma provocação. Essa provocação atingirá seu objetivo se, em alguma medida, suscitar uma reflexão sobre as práticas educativas das Casas Legislativas que possa contribuir para aperfeiçoá-las.

2 O Parlamento está em crise?

A opção pelo ensaio significa que renuncio à pretensão de desenvolver uma argumentação profunda que articule as diversas facetas que envolvem uma suposta crise das instituições legislativas. Embora diversas análises cheguem a um entendimento sobre a crise, não há um consenso sobre sua existência. Entretanto, não se pode falar que esta seja uma questão recente. No início do século, Carl Schmitt afirmou que “ainda que o bolchevismo seja contido e o fascismo debelado, a crise do parlamentarismo não seria mais facilmente superada no mundo.” (Schmitt, 1996, p. 17). O termo *parlamentarismo* nessa passagem não é usado em contraposição a *presidencialismo*, mas, sim, em referência a um sistema político em que o Parlamento ocupa o centro da dinâmica política.

De fato, a época de ouro do Parlamento foi o período liberal, ou seja, os séculos XVIII e XIX. Nesse período, o Parlamento herdou a legitimidade dos processos revolucionários da Inglaterra e da França e se constituiu como o local em que as questões nacionais eram efetivamente discutidas, onde os representantes de diferentes interesses e regiões expunham seus argumentos e contra-argumentos, visando à construção da vontade geral. Cabe lembrar que, segundo Bernard Manin, “o governo representativo foi originariamente concebido e justificado como um governo do debate” (1996, p 13). Os regimes totalitários do começo do século XX impediram que o Parlamento continuasse a ocupar esse lugar, mas Schmitt anteviu que, mesmo após a superação dos referidos regimes, o Parlamento não recuperaria o papel central exercido nos séculos anteriores. Com efeito, o agigantamento do Poder Executivo no contexto da

formação do Estado social fez com que esse Poder assumisse não apenas as novas atribuições estatais de oferta de serviços públicos e de intervenção na ordem econômica, mas também funções legislativas, por intermédio, por exemplo, da edição dos decretos-leis no Brasil. Ocorre que, mesmo após a falência do modelo do Estado social, o Poder Legislativo não se recolocou em uma posição de relevo entre as instituições que oferecem suporte para o processo de democratização da sociedade.

Afinal, o Poder Legislativo parece não responder satisfatoriamente às três funções precípuas que lhe são atribuídas no quadro de separação de poderes, a saber, as funções representativa, fiscalizadora e legislativa. A população não se vê representada pelo Parlamento e dele faz uma avaliação negativa, como observa Lamari (2010). Por outro lado, não se pode afirmar que o Poder Legislativo não fiscalize, mas fiscaliza mal, podendo-se reconhecer duas causas para esse mau desempenho. Em primeiro lugar, fiscalizar não confere retorno eleitoral, razão pela qual os parlamentares não se sentem motivados a fazê-lo. Além disso, a maior parte dos recursos para o exercício da função fiscalizadora depende da aprovação da maioria parlamentar e, como a maioria invariavelmente apoia o Governo, resistir ao exercício dessa função é uma decorrência lógica desse posicionamento (Lemos, 2005). O quadro do desempenho da função legislativa pelo Parlamento também não é outro: a hegemonia do Poder Executivo na aprovação das leis é evidente e decorre de fatores jurídicos e políticos. Sob o ponto de vista constitucional, os recursos assegurados ao Chefe do Poder Executivo, como as regras que lhe asseguram iniciativa privativa de matérias importantes e, no caso do Brasil, as medidas provisórias, impõem um desequilíbrio entre os Poderes. Sob o prisma político, o parlamentar vive o paradoxo entre atender à pressão de seus eleitores, que o avaliam segundo a capacidade de carrear recursos para a sua região, e desempenhar sua função institucional, que importa em promover certa independência do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo na definição da agenda legislativa. O foco em buscar o reconhecimento de seus eleitores coloca em segundo plano o desempenho institucional do Parlamento.

Todavia, a hegemonia do Poder Executivo na produção da lei é apenas uma faceta de um fenômeno complexo e estudado de forma insuficiente, seja pela academia, seja pelas Casas Legislativas. Refiro-me à crise da própria lei, que, conforme alerta Gustavo Binbenjy, “confunde-se com a crise da representação e, mais especificamente, com a crise de legitimidade dos Parlamentos” (2008, p. 125). Como parte desse quadro, podemos destacar, a título de exemplo, dois aspectos. O primeiro se refere ao que chamo de pulverização de polos enunciadores de direito. Se, no período liberal, era o Parlamento o órgão responsável pela produção legislativa, na atualidade, existe um vasto conjunto de instituições e institutos que cumprem esse papel, como os conselhos setoriais, as agências regulamentadoras, os ministérios e os tratados internacionais. O segundo aspecto, associado ao primeiro, reside no fenômeno conhecido como inflação legislativa, ou seja, uma intensa produção de normas pelas referidas

instituições, nem sempre harmônicas entre si, mas que geram, paradoxalmente, insegurança jurídica e dificuldade de produzir efetividade na legislação produzida pelo Parlamento.

As considerações até aqui formuladas têm um propósito: reconhecer não apenas a existência de uma crise do Poder Legislativo, mas também a sua complexidade. Há que se ressaltar, não obstante, que crise importa na possibilidade de mudanças e de renovação. Seria a educação legislativa uma faceta da reinvenção do Poder Legislativo?

3 A educação legislativa

Adoto a expressão *educação legislativa* com uma amplitude que abarca tanto o conjunto de atividades educacionais desenvolvidas, por exemplo, pelas Escolas do Legislativo (Cosson, 2008), quanto os ganhos epistêmicos decorrentes da produção e da circulação de conhecimento e informação inerentes ao processo legislativo. Nesse sentido, atribuir ao Parlamento uma função educativa não é novidade. Em clássica obra de 1867 sobre a constituição inglesa, Walter Bagehot afirma que

um grande conselho formado por homens importantes, e cujas deliberações são públicas, não pode existir em uma nação sem influir nas ideias desta nação. Seu dever é modificá-las em um bom sentido. A Câmara pode, pois, instruir o país. (...) Há a função legislativa, cuja importância seria pueril negar, mas, em meu sentir, não é em verdade tão grande como a função que faz do Parlamento um foco de educação política para o país (2005, p. 117).

De fato, havia forte expectativa entre os autores liberais de que o debate entre os representantes e a troca de argumentos entre eles seriam capazes de construir consensos, identificar as melhores soluções para os problemas em pauta e, por conseguinte, expressar a vontade geral. Na perspectiva do referido autor, a função educativa não está apartada da função legislativa, mas aquela decorre de uma determinada forma de produzir as leis. Os debates em torno das proposições legislativas ou decorrentes das ações fiscalizadoras geram um ganho epistêmico, pois produzem um conhecimento que pode ser apropriado por diferentes atores.

Nesse sentido, o Parlamento e a sala de aula têm esse denominador comum: ambos são lugares da palavra, da discussão, da circulação de informações, da produção do conhecimento e da aprendizagem. A diferença reside no fato de que a discussão no Parlamento está associada a uma determinada decisão, enquanto, na sala de aula, a finalidade do debate se exaure na aprendizagem. Isso não significa que a aprendizagem não seja importante para o Parlamento. O diferencial do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes não reside na função legislativa – exercida intensamente pelo Poder Executivo –, mas na forma como essa função é exercida. No Parlamento, o exercício dessa função é pautado por um debate público, em que diferentes setores da sociedade podem, “diretamente ou por meio de seus representantes” (Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único), contribuir, carregando novas

informações, expondo pontos de vista diferentes e, nessa dinâmica, aperfeiçoando a compreensão coletiva do objeto e a decisão a ser tomada. É evidente que o processo de aprendizagem que ocorre no Parlamento não é plenamente harmonioso e colaborativo, porque se dá no calor do jogo político e da disputa de interesses, mas nem por isso ele deixa de existir. Vale a pena trazer a análise de Marcus André Melo, que pesquisou o processo de reforma da previdência.

A Comissão Especial teve repercussão em vários níveis. Em primeiro lugar, constituiu um lugar de aprendizagem coletiva, contribuindo para a formação de parlamentares especialistas em seguridade social. Em segundo lugar, permitiu uma aproximação entre elites burocráticas, especialistas setoriais, sindicais etc.

O argumento, defendido em geral por setores à esquerda do espectro político, de que a expectativa de vida em regiões menos desenvolvidas é inferior ao limite de idade frequentemente defendido (55 anos para mulher e 60 para homem), foi sendo abandonado pela difusão de informações sobre a expectativa de sobrevida. Igualmente, a difusão de informações sobre os benefícios dessas aposentadorias levou ao abandono do argumento de que elas beneficiam os setores de menor renda. Nesse sentido, pode-se dizer que houve um aprendizado social. (Melo, 2002, p. 53).

Observa-se, portanto, que o pluralismo político característico da composição das Casas Legislativas deixa a sua marca no conhecimento nelas produzido. No Poder Executivo, a produção de informação e de conhecimento é quantitativamente superior em relação aos demais Poderes, seja porque a estrutura da máquina administrativa é maior, seja porque o processo de implementação das políticas públicas produz informação e conhecimento. Não obstante, a produção do conhecimento nesse Poder sofre os influxos do princípio hierárquico que o estrutura, ou seja, é condicionada pelo programa político do Governo. No Poder Judiciário, por sua vez, há uma prevalência do conhecimento jurídico. Entre os três Poderes, o Parlamento tem o potencial de produzir um conhecimento a partir da contribuição de diferentes setores sociais, nos remetendo ao que Boaventura de Sousa Santos chama de ecologia dos saberes, que

consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humano, (...) e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses (...) que circulam na sociedade.

(...)

A ecologia de saberes são conjuntos de práticas que promovem uma nova convivência activa de saberes no pressuposto de que todos eles, incluindo o saber científico, se podem enriquecer nesse diálogo. (Santos, 2004, p. 76).

Eis uma forma de reconhecer o grau de democratização do processo legislativo: em que medida diferentes conhecimentos sobre o problema que motiva a proposição legislativa contribuem para chegar a uma determinada decisão? Quem se apropria do conhecimento produzido no processo decisório? Afinal, diferentemente dos recursos financeiros e naturais, o conhecimento é um dos poucos recursos que crescem com o seu uso, e esse crescimento é apropriado de forma diferente por diferentes grupos. Atores que aprendem muito durante o processo decisório são os técnicos dos órgãos envolvidos, em especial das Casas Legislativas.

Em uma democracia, os técnicos têm o dever de socializar o conhecimento diferenciado que adquirem no espaço público, uma vez que esses servidores tiveram acesso privilegiado ao debate público. O reconhecimento da função educativa do Parlamento impõe a construção de estratégias para a socialização do conhecimento produzido durante o processo legislativo para informar as decisões.

Seria ilusório supor que apenas o debate público informa e qualifica as decisões no Parlamento. Jon Elster (2001) chamou a atenção, com pertinência, para o fato de que as decisões políticas são tomadas por intermédio de três mecanismos: a discussão, a negociação e o voto. Esses três mecanismos estão presentes no Parlamento. Em uma sociedade pluralista pautada na livre iniciativa econômica, o Parlamento sofre fortes pressões em decorrência dos interesses dos atores sociais – empresários, servidores públicos, movimentos sociais – e de regiões. É evidente que, com frequência, a troca de argumentos não é, por si, capaz de convencer e construir consensos para alcançar decisões políticas, de forma que negociações fazem parte da dinâmica dos processos decisórios em uma democracia. Importa ressaltar, não obstante, que os três mecanismos – discussão, negociação e voto – não estão separados de forma estanque. Argumentos racionais podem justificar a recusa de determinados acordos, mas podem também construir os termos de outros, tudo isso condicionado pelo quórum da votação. Sabemos que quóruns elevados, como para aprovação de projetos de leis complementares e de propostas de emendas à Constituição, exigem mais negociação e possibilitam mais debates.

É possível a adoção de processos decisórios em que se empreguem apenas dois dos referidos mecanismos. Por exemplo, determinadas decisões políticas podem passar apenas pela negociação e pelo voto, deixando de lado a troca pública de argumentos que poderia qualificar e legitimar a referida decisão. Isso ocorre, por exemplo, quando um partido político renuncia à possibilidade de discutir as proposições legislativas encaminhadas pelo governo por meio de seus parlamentares em troca de espaço no Poder Executivo, mediante a indicação de filiados para a ocupação de cargos em comissão. A percepção da sociedade – correta ou não – de que as decisões no Parlamento são tomadas exclusivamente por meio de negociações, como a indicação de cargos e a liberação de emendas, certamente compõe o quadro de crise do Poder Legislativo. Ainda que a negociação se faça presente, e até mesmo seja determinante, o processo legislativo é permeado por um fluxo de informações, argumentos e pontos de vista diferentes que contribuem para ampliar e aprofundar a compreensão do problema que se pretende atacar e suas possíveis soluções. Do processo legislativo não decorrem apenas atos normativos, mas também ganhos epistêmicos derivados desse fluxo de informações, que se enquadram no conceito de educação legislativa adotado neste ensaio.

É evidente que o conceito de educação legislativa abarca outras atividades do Poder Legislativo que não estão diretamente associadas ao processo decisório, como já afirmamos no início deste ensaio. O vínculo entre a discussão e a decisão é simbiótico e enriquece ambos os

processos. Em muitas situações, a comunidade não se dispõe a participar da discussão em uma audiência pública se não perceber seus desdobramentos práticos. A importância de instrumentos de participação direta, como o plebiscito, reside precisamente em sua capacidade de promover a discussão de um determinado tema na sociedade com uma ênfase que não existiria se a decisão permanecesse a cargo dos representantes. A possibilidade de participar da decisão estimula o debate público, como se evidenciou no plebiscito do desarmamento. A discussão, por sua vez, qualifica e legitima a decisão, como já afirmamos anteriormente. Todavia, se, por um lado, o referido vínculo com a decisão potencializa a discussão, por outro, impõe-lhe determinadas restrições, porque envolve interesses e disputas políticas. Nesse sentido, o Parlamento precisa criar espaços de discussão e de aprendizagem sem conexão direta com a agenda decisória, para qualificar os atores que irão participar dos debates durante o processo de decisão. O Parlamento precisa de espaços para produzir e fazer circular informações e conhecimentos com alguma distância da arena decisória, até mesmo para qualificar essa arena, criando competências e habilidades em seus servidores para o adequado suporte técnico e político. Em outras palavras, as Casas Legislativas precisam de salas de aula, ou seja, de escolas com práticas educativas que se distanciem do processo decisório, mas que com ele não percam o vínculo, na medida em que têm em seu horizonte o aperfeiçoamento da democracia.

Na perspectiva da educação legislativa distanciada dos processos decisórios, são adequadas, por exemplo, práticas de iniciação das novas gerações ao processo ordenado de discussão sobre temas políticos, como as experiências de Parlamento Jovem. Afinal, todos os órgãos devem ser responsáveis pela formação das crianças e dos adolescentes, nos termos do art. 206 da Constituição da República. O distanciamento do processo decisório não pode ocorrer a ponto de provocar uma ruptura, no sentido de se adotar um discurso idealizado sobre o Poder Legislativo contraditório com a prática, sob o risco de tais experiências educativas configurarem um biombo sobre o que efetivamente acontece na dinâmica de uma Casa Legislativa ou até mesmo contribuírem para a desmoralização de ambos, do discurso educativo e da prática parlamentar. Nesse sentido, a ausência de uma reflexão sobre a educação legislativa pode fazer com que ela contribua para a crise do Poder Legislativo, reproduzindo os seus vícios, ao assumir, por exemplo, um caráter assistencialista. Por essa razão, são altamente relevantes os esforços de reflexão em torno da educação legislativa, permanecendo em aberto a questão constante do título deste ensaio, cuja resposta depende de nossas práticas.

Referências

BAGEHOT, WALTER. **La constitución inglesa**. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

BINEMBOJM, Gustavo. A crise da lei: da legalidade como vinculação positiva à lei ao princípio da juridicidade administrativa. In: **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 125-194.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmaras, 2008.

ELSTER, Jon. Introdução. ELTER, J. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2001, p. 13-33.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 29, 1996, 5-34.

MELO, Marcus André. **Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições Políticas e processos decisórios**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

LAMARI, Roberto. **A reforma do Legislativo**. In: A reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, 2010, p. 38-50.

LEMONS, Leany Barreiro. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade de Brasília, Brasília/DF.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.

RIBEIRO, Guilherme W.. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.

Artigo recebido em: 08/09/2010

Artigo aceito para publicação em: 03/05/2011