

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

V. 3 N. 5 2º semestre de 2010

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v5i5>

## Sumário

### *Editorial*



[Editorial](#)

Rildo Cosson, Roberto C. R. Miranda 3

### *Expediente*

[Expediente](#)

4

### *Artigos*

[A LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998 E A TÉCNICA DE ALTERAÇÃO DAS LEIS](#) 6-19

Jair Francelino Ferreira

[COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E MINORIA PARLAMENTAR: ESTUDO DE CASO](#) 20-30

Vilma Pereira

A EXPERIÊNCIA ANARQUISTA NO  
BRASIL. ALGUMAS ANOTAÇÕES  
SOBRE AS GREVES DE 1917 E  
SUAS REPERCUSSÕES NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS. 31-46

Mauricio Matos Mendes

LEX AMÉRICA: OS TRATADOS E  
O LEGISLATIVO NO MERCOSUL 47-65

Renato Salles Feltrin

UMA DISCUSSÃO SOBRE OS  
SISTEMAS DE COTAS 66-78

Gabriel Pinto Nunes

A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA  
CONSTRUÇÃO DE UM  
PARLAMENTO DEMOCRÁTICO 79-94

Marilene Mendes Sow

A PROFISSIONALIZAÇÃO DOS  
SERVIDORES DO LEGISLATIVO E  
O CURSO SUPERIOR DE  
ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA  
DA UNISUL 95-111

Rildo Cosson

Em seu quinto número, a E-Legis traz contribuições de autores que conduzem o leitor desde temas internos a sua atuação legiferante até assuntos mais gerais que passam pelo Parlamento enquanto arena política. Na senda do saber legislativo, o foco nas Leis é o mote principal das discussões apresentadas nos artigos. Não se deixa de contemplar, porém, a função institucional de estímulo e promoção da democracia, própria do Poder Legislativo, ao tratar de questões relacionadas às minorias

Assim, Jair Francelino Ferreira abre o rol de temas discutindo as causas das falhas dos procedimentos de alteração das leis e aponta possíveis caminhos para a solução do problema em **“A Lei Complementar n. 95/1998 e a técnica de alteração das Leis”**. O artigo de Vilma Pereira, **“Comissão Parlamentar de Inquérito, representação proporcional e minoria parlamentar: estudo de caso”**, analisa dados numéricos e de conteúdo das notas taquigráficas da chamada CPI da Crise do Tráfego Aéreo mostrando que, apesar da participação intensa da Minoria, o resultado da votação é favorável ao Governo Federal pelo voto da Maioria governista. Em uma Passando análise de fundo historiográfico, Mauricio Matos Mendes resgata, pelo método de, **“A experiência anarquista no Brasil: algumas anotações sobre as greves de 1917 e suas repercussões na Câmara dos Deputados”**. No contexto da atuação macrorregional, Renato Salles Feltrin analisa a importância do Poder Legislativo no Mercado Comum do Sul — Mercosul, principalmente acerca da dificuldade de aplicação do direito acordado entre as nações que compõem o Bloco e da contribuição do Legislativo brasileiro quanto à internalização das regras mercossulinas, em **“Lex América: os tratados e o legislativo no Mercosul”**. Tratando de uma questão polêmica e apresentando posição particular do autor, não convergente com a desta editoria, mas instigante ao julgamento do leitor, Gabriel Nunes apresenta **“Uma discussão sobre os sistemas de cotas”**, em que debate o sistema de cotas étnico-racial conforme praticado em universidades brasileiras. Marilene Sow, a seu turno, mostra em **“A participação feminina na construção de um Parlamento Democrático”**, os caminhos da conquista da cidadania brasileira pelas mulheres nas Assembleia Constituinte de 1933 e Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Finalmente, Rildo Cosson, no contexto da onda de profissionalização do servidor público, analisa criticamente o perfil desejado para o profissional do Legislativo em função da criação de escolas do legislativo e da preocupação com a adoção de modernas técnicas de gestão pública, em **“A profissionalização dos servidores do legislativo e o curso superior de administração legislativa da UNISUL ”**.

Boa leitura!



## A LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998 E A TÉCNICA DE ALTERAÇÃO DAS LEIS

**Jair Francelino Ferreira\***

**Resumo:** Este artigo procura identificar as causas das falhas nos procedimentos de alteração das leis e apontar possíveis caminhos para a solução do problema. Para tanto, analisam-se a técnica de alteração das leis estabelecida na Lei Complementar n. 95/1998 e casos de incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes de alterações feitas com descuido da boa técnica legislativa, mesmo após o advento da referida lei complementar.

**Palavras-chave:** Lei Complementar n. 95/1998; técnica legislativa; alteração das leis; falhas na legislação federal;

**Abstract:** This article seeks to identify the causes of failures in the procedure for amending the laws and to identify possible ways to resolve the problem. To this end, we analyze the technique of changing laws established in Complementary Law No. 95/1998 and cases of textual inconsistencies and controversies in federal law resulting from changes made with poor legislative drafting, even after the advent of such complementary law.

**Keywords:** Complementary Law n. 95/1998; legislative drafting; amending of the laws; failures in federal law

### 1 Introdução

A Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 – cumprindo determinação expressa no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal – estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Entretanto, não obstante os avanços em matéria de técnica legislativa que a norma federal representou, o procedimento de alteração das leis ainda causa problemas aos órgãos públicos e editoras especializadas que se incumbem de atualizar e publicar as normas em vigor. Basta uma rápida consulta às compilações da série

---

\* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados; Mestre em Literatura Brasileira (UnB); Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo (Cefor – Câmara dos Deputados). (jair.ferreira@camara.gov.br).

Legislação, editada pela Coordenação de Publicações da Câmara (Codep)<sup>1</sup>, para se perceber a profusão de notas de rodapé que tentam explicar e corrigir falhas e omissões em textos legais alterados após o advento da referida lei complementar.

Ainda que a ciência jurídica possa fornecer os critérios para o operador do direito solucionar os eventuais conflitos legais, a técnica legislativa deve favorecer a clareza e coerência do texto legal, não só para facilitar o trabalho desse profissional, mas principalmente para que o entendimento da lei seja o mais acessível possível ao cidadão comum. Como observa Freire, no processo de alteração das leis devem ser adotados “procedimentos que visem preservar, tanto quanto possível, a clareza, a precisão e a unidade do seu texto, suprimindo lacunas e desfazendo ambiguidades que possam comprometer o sentido das suas disposições” (Freire, 2003, p. 83). No entanto, a literatura especializada tem-se detido na análise das técnicas de elaboração – incluída a redação como uma de suas etapas – e, mais recentemente, de consolidação das leis, negligenciando as questões específicas da técnica de alteração das leis. Quando trata do assunto, limita-se a reproduzir o texto da Lei Complementar n. 95/1998, como se ele fosse autoexplicativo e suficiente para garantir que as alterações sejam feitas de forma clara e coerente com o conjunto do texto ao qual vão se incorporar.

O objetivo geral deste estudo, portanto, é identificar as causas das falhas nos procedimentos de alteração das leis e apontar possíveis caminhos para a solução do problema, a partir da análise da técnica de alteração das leis estabelecida na Lei Complementar n. 95/1998 e de casos concretos de incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes de alterações promovidas já com o referido diploma legal em vigor. A abordagem é predominantemente linguística, sem contudo desconsiderar sua origem no processo legislativo e suas consequências para o mundo jurídico. Assim, este artigo insere-se no campo da legística formal, ramo da legística que se ocupa das questões de técnica legislativa – expressão que preferimos utilizar ao longo do trabalho, por ser o tradicionalmente utilizado em nosso ordenamento jurídico.

## **2 A técnica de alteração das leis na Lei Complementar n. 95/1998**

A Lei Complementar n. 95/1998 dedicou apenas a Seção III do Capítulo II – que também trata da elaboração e redação das leis – para disciplinar a técnica de alteração das leis. Tal seção é composta de um único artigo, que foi profundamente modificado pela Lei Complementar n. 107/2001, conforme quadro a seguir. Porém, mesmo com as modificações, esse artigo ainda contém várias imprecisões e lacunas.

---

<sup>1</sup> A nova denominação, Coordenação Edições Câmara (Coedi), ainda não foi oficializada.

**Quadro 1 – Comparação entre redações da Lei Complementar N. 95/1998**

<b>LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998</b>	
<b>Redação original</b>	<b>Redação dada pela Lei Complementar n. 107/2001</b>
Art. 12. A alteração da lei será feita: I – mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;	
II – na hipótese de revogação;	II – mediante revogação parcial;
III – nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:	
a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;	a) revogado;
b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;	b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;
c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão “revogado”;	c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão “revogado”, “vetado”, “declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal”, ou “execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal”;
d) o dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses.	d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea “c”
	Parágrafo único. O termo “dispositivo” mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens.

Fonte: Compilação eletrônica da Presidência da República; quadro elaborado pelo autor.

A hipótese prevista no inciso I do referido art. 12 só pode ser considerada uma modalidade de alteração da lei se entendermos o termo *lei* no sentido material, como sinônimo de *legislação* ou *norma* em vigor, e não no seu sentido formal de *diploma legal* adotado ao longo do texto da Lei Complementar n. 95/1998. No referido inciso, o que se determina é que

um novo diploma legal passará a regular a *norma* contida em lei anterior a ser revogada – conforme previsto no art. 9º da mesma lei complementar – e, portanto, não apenas alterada, mas totalmente suprimida do ordenamento jurídico. A título de comparação, a Lei Complementar n. 13/1996-DF, que trata da técnica legislativa no âmbito local, é bem mais precisa ao definir as modalidades de alteração:

Art. 107. Alteração é a modificação de dispositivo de lei.

Parágrafo único. A alteração ocorre por:

I – supressão;

II – acréscimo;

III – nova redação.

.....  
.....

Art. 111. Sempre que for considerável a alteração da lei anterior, será elaborada lei nova disciplinando integralmente a matéria anteriormente tratada.

Outra falha da redação do inciso I do art. 12 da lei federal é sua subjetividade (também presente no art. 111 da lei distrital), explicitada no uso da expressão “alteração considerável”. Ora, quanto é uma “alteração considerável”? A Lei Complementar n. 107/2001 altera seis dos dezenove artigos originais da Lei Complementar 95/1998 (além de acrescentar-lhe o art. 18-A, cujo texto foi vetado) com profundas modificações de mérito, principalmente quanto à técnica de alteração e consolidação das leis. O legislador não entendeu, entretanto, que tal quantidade de alterações fosse “considerável”, já que permitiu fossem feitas no corpo da própria lei alterada, conforme determina o inciso III.

Quanto ao inciso II, sua nova redação passa a se referir especificamente à revogação parcial, já que se percebeu que a revogação total já está implícita no inciso anterior. No entanto, mesmo a revogação parcial já poderia estar compreendida no âmbito dos “demais casos” previstos no inciso III, uma vez que essa revogação deverá ser expressa na lei alteradora e passará a constar do texto da lei alterada.

A redação do inciso III também é problemática, a começar pelo fato de que não há dispositivo na Lei Complementar n. 95/1998 explicitando que as alterações serão feitas por meio de nova lei. A título de comparação, vejamos que a Lei Complementar n. 13/1996-DF, ao tratar do mesmo tema, define claramente que “a alteração em texto de lei considera-se lei nova” (art. 95). Como a lei federal apenas determina que as alterações serão feitas no corpo da lei alterada, alguém que desconheça as regras do processo legislativo nacional poderia pensar que o próprio texto da lei é que tramitaria novamente – recebendo “emendas”, que, uma vez aprovadas, passariam a integrar o diploma legal assim alterado.

Ainda em relação ao inciso III, a nova redação da alínea *b* passa a permitir a

renumeração dos dispositivos inferiores ao artigo. Isso determina a revogação da alínea *a* e a nova redação da alínea *d*. Na redação original da alínea *d* previa-se apenas a colocação de (NR) após o dispositivo alterado. Como a lei não definia o que era “dispositivo”, o legislador não sabia se deveria colocar a sigla após a subdivisão específica alterada ou ao final do artigo todo. A identificação se tornava mais confusa ainda pela prática de se substituir por pontilhado na lei alteradora as partes do artigo da lei alterada que não sofreram modificação. A nova redação da referida alínea, entretanto, não tornou o texto menos obscuro:

Art.	12
.....	
III	—
.....	
d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea “c”.	

A dúvida, que se reflete na elaboração das leis alteradoras, é se o (NR) deve constar após qualquer artigo modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo ou apenas após aqueles cuja alteração for feita com reordenação interna de suas unidades. A interpretação estritamente gramatical do comando leva ao segundo entendimento, com a expressão “assim modificado” significando “modificado com reordenação interna”. Porém, com entendimento diverso, o Decreto n. 4.176/2002, que regulamenta a técnica legislativa no âmbito do Executivo federal, determina que “o artigo com alteração de redação, supressão ou acréscimo no *caput* ou em seus desdobramentos deve ser identificado, somente ao final da última unidade, com as letras ‘NR’ maiúsculas entre parênteses” (art. 24, parágrafo único, VII).

Nas leis alteradoras, entretanto, encontramos a norma sendo praticada de variadas formas: citação do artigo inteiro, contendo a redação do dispositivo alterado ou acrescido, pontilhados nas partes que permanecem inalteradas e (NR) ao final; citação apenas da subdivisão que sofreu a alteração, seguida de (NR); e reprodução de todo o artigo com sua nova redação, seguido de (NR), quando há realmente reordenamento das partes internas. Além disso, às vezes indica-se que um dispositivo foi revogado no corpo da nova redação; noutros casos dá-se a nova redação indicando por pontilhado determinado dispositivo (inciso, alínea), como se sua redação permanecesse inalterada, o qual depois é suprimido pela cláusula de revogação. O mais curioso é que, qualquer que seja a sua interpretação, o disposto na alínea *d* em relação ao uso do (NR) é totalmente inócuo. Seu objetivo seria identificar, na lei alterada, a alteração sofrida, evitando-se possível equívoco de interpretação do direito ocasionado por remissão, em outra lei, à redação original do dispositivo alterado. Porém, no nosso ordenamento jurídico o processo de alteração das leis se completa com a publicação não da lei alterada com as



alterações inseridas no texto, mas da lei alteradora com a indicação dos dispositivos a serem alterados. Assim, colocar o (NR) na lei alteradora é um procedimento redundante, visto que no texto da lei já está – ou deveria estar – explicitado de forma inequívoca o modo como os dispositivos serão alterados.

Tampouco utiliza-se o (NR) após as inserções dos dispositivos alterados nas compilações atualizadas pelos órgãos do Legislativo e Executivo. Tanto no *site* da Câmara como no da Presidência da República (o *site* do Senado não publica os textos atualizados), as leis disponibilizadas trazem, entre parênteses, informações mais detalhadas sobre eventual alteração sofrida no texto original, remetendo à lei alteradora. Já nas publicações impressas da Câmara, elaboradas pela Codep, essas informações constam de notas de rodapé.

### **3 Alterações por revogação**

Conforme já observamos, o previsto no inciso I do art. 12 da Lei Complementar n. 95/1998 não é propriamente um caso de alteração da *lei* em sentido formal, mas de alteração da *norma*, por meio da edição de uma nova lei, que passará a disciplinar matéria tratada em diploma legal anterior e o revogará totalmente. Ainda assim, o novo texto pode apresentar lacunas e gerar dúvidas em relação à norma vigente, principalmente quando não revoga expressamente a lei anterior. Um exemplo disso ocorreu na redação da Lei n. 11.119, de 25 de maio de 2005, que reajustou a tabela progressiva do IR, calculando o novo valor com base nas alíquotas vigentes de 15% e 27,5%, mas não revogou a Lei n. 10.828, de 23 de dezembro de 2003, que estabelecia a vigência dessas alíquotas apenas até 31/12/2005.

Como a nova lei não fez menção ao prazo de vigência das alíquotas nem revogou expressamente a lei anterior, para Lewandowski (2006, p. E2) tratava-se de leis que regiam matérias diferentes (alíquotas e reajuste de tabela do IR), ambas em vigor e, portanto, o prazo de vigência das alíquotas de 15% e 27,5% havia expirado, não havendo lei que previsse novas alíquotas para se cobrar o IR em 2006. A Receita Federal, entretanto, cobrou o IR de 2006 com base nas alíquotas citadas, argumentando que a Lei n. 11.119/2005 revogou tacitamente a lei anterior que disciplinava as normas sobre cobrança de IR, mantendo-se as alíquotas vigentes por tempo indeterminado. Curiosamente, ao editar-se a Lei n. 11.482, de 31 de maio de 2007, para reajustar novamente a tabela do IR, o legislador teve o cuidado de revogar expressamente a Lei n. 11.119/2005, mas não fez menção à Lei n. 10.828/2003, que, conforme consta no portal de legislação da Presidência da República, não possui até hoje revogação expressa.

Outro caso de alteração por revogação mal resolvido refere-se à Lei n. 9.841, de 5 de outubro de 1999, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Para regulamentá-la, foi editado o Decreto n. 3.474, de 19 de maio de 2000, que, entre outros, estabeleceu os conceitos de *microempresa* e de *empresa de pequeno porte* para os efeitos da

referida lei. Essa lei, entretanto, foi expressamente revogada pela Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Simples Nacional. Porém não houve nova regulamentação em relação aos conceitos anteriormente definidos no Decreto n. 3.474/2000. O Decreto n. 6.174, de 1º de agosto de 2007, que institui e regulamenta o Fórum Permanente das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte previsto na LC n. 123/2006, revoga – do decreto anterior – apenas os artigos prejudicados pela criação do fórum. Assim, infere-se que o Decreto n. 3.474/2000 permanece em vigor, e os conceitos que define se aplicam à Lei Complementar n. 123/2006. A ser essa a interpretação, temos a situação esdrúxula de uma lei regulamentada por um decreto que se refere expressamente a outra lei, já revogada<sup>2</sup>.

Em relação às revogações parciais, o maior risco de surgirem incoerências no texto alterado está em revogar-se determinado dispositivo mantendo-se outro que faz remissão àquele revogado. Foi o que ocorreu, por exemplo, em diversas resoluções que alteraram o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o que obrigou a Mesa a autorizar adaptações no texto compilado e editado pela Codep<sup>3</sup>.

Em última instância, caberia aos órgãos responsáveis por analisar a técnica legislativa dos projetos de lei – na Câmara, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – corrigir eventuais lapsos redacionais na redação final do texto, que, pelas regras regimentais, deve ser votada após um interstício de duas sessões da votação da matéria. Entretanto, esse é dispensado nas matérias que tramitam em regime de urgência no Plenário (RICD, art. 198 c/c art. 150). Isso poderia explicar – embora não justifique a falha – a possibilidade de incongruência no texto, fruto de emendas inseridas de última hora, sem passar pelo crivo da CCJC. Há, porém, incoerências que não podem ser explicadas por essa particularidade do processo legislativo, como a decorrente da nova redação dada pela Lei n. 11.719, de 20 de junho de 2008, a diversos artigos do Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941). Com a nova redação, o art. 395 do CPP teve o parágrafo único revogado:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I – for manifestamente inepta;

II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal;  
ou

III – faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Parágrafo único. (Revogado)

---

<sup>2</sup> Na edição preparada pela Codep, optamos apenas por listar entre “outras normas de interesse” o referido decreto como legislação correlata à Lei Complementar n. 123/2006, sem contudo reproduzir-lhe o texto (Brasil, 2008b, p. 99).

<sup>3</sup> Sobre incoerências e adaptações controversas no texto do RICD, ver o capítulo 3 de monografia apresentada ao Cefor da Câmara dos Deputados (Ferreira, 2009), da qual este artigo é uma condensação.

Entretanto, a redação anterior (original) do art. 395 do referido decreto-lei, que versava sobre outro aspecto do processo penal, não possuía parágrafo<sup>4</sup>. Ou seja, o parágrafo único foi incluído e revogado pela mesma lei alteradora! Além disso, como se tratava de alteração do artigo com reordenamento interno, não havia necessidade de revogar o parágrafo, bastando tão somente indicar a nova redação do artigo, sem parágrafo, fechando-se aspas após o último inciso do *caput* e aponto a sigla (NR), conforme determina a alínea *d* do inciso III do art. 12 da Lei Complementar n. 95/1998.

Ao consultar a tramitação do Projeto de Lei n. 4207/2001<sup>5</sup>, que resultou na referida lei alteradora (Lei n. 11.719/2008), verificamos que, na versão que a Câmara encaminhou ao Senado, a atual redação do art. 395 era dada ao art. 396. O substitutivo do Senado inverteu as redações propostas aos arts. 395 e 396, tendo o cuidado de suprimir a referência ao parágrafo único. Na volta à Câmara, porém, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – justamente o órgão que deve zelar pela boa técnica legislativa na Casa – acatou a inversão proposta pelo Senado, mas manteve a revogação do parágrafo inexistente no art. 395 (Brasil, 2007, p. 20).

#### **4 Alterações por nova redação**

Outro problema comum no procedimento de alteração das leis é a nova redação dada a um dispositivo revelar-se incompatível com outros dispositivos da lei alterada. Além disso, a falta de clareza no texto da lei alteradora, que nem sempre obedece ao previsto na Lei Complementar n. 95/1998, pode gerar dúvidas sobre qual seria a efetiva nova redação dada a determinado dispositivo.

O problema pode ser evidenciado até mesmo nas emendas constitucionais, as quais constituem uma das espécies de atos normativos elencados no art. 59 da Constituição Federal e, portanto, a elas também se aplicam o disposto no art. 12 da Lei Complementar n. 95/1998 sobre a técnica de alteração das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 1º da referida lei complementar. Assim, as alterações propostas pelas emendas deveriam ser inseridas no próprio corpo da Constituição, substituindo-se a redação dos dispositivos alterados. Na prática, porém, várias emendas constitucionais acrescem normas à Constituição na forma de legislação exorbitante, ou seja, no próprio artigo da emenda, sem fazer a alteração diretamente no texto da Carta por meio de nova redação aos seus dispositivos. Isso ocorre desde a Emenda Constitucional n. 2, de 25 de agosto de 1992, que definiu, em seu artigo único, a data e as normas de realização do plebiscito sobre forma e sistema de governo. Posteriormente à edição

---

<sup>4</sup> “Art. 395. O réu ou seu defensor poderá, logo após o interrogatório ou no prazo de três dias, oferecer alegações escritas e arrolar testemunhas.” (redação original do Decreto-Lei n. 3.689/1941).

<sup>5</sup> Disponível no portal da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)), seção Legislação.

da Lei Complementar n. 95/1998, essa prática foi adotada diversas vezes, como na Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho 1998, cujos artigos 25 a 31 e 33 acrescem dispositivos à Constituição, sem contudo inseri-los no próprio texto da Carta<sup>6</sup>.

A consequência dessa prática para a compilação do texto constitucional é que as edições têm de trazer o texto das emendas anexados ao texto da Constituição propriamente dita, aumentando cada vez mais o volume da publicação. O trabalho do intérprete do direito também é dificultado, pois este, além do texto constitucional compilado, terá de consultar os textos das emendas constitucionais não inseridos no corpo da Constituição para fazer a correta interpretação das normas constitucionais em vigor. A situação tende a se agravar, pois a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, incluiu o parágrafo 3º ao art. 5º da Constituição, determinando que os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados com o mesmo rito das emendas constitucionais se equivalerão a elas. Com isso, o número de anexos ao texto constitucional pode aumentar indefinidamente<sup>7</sup>.

Mesmo quando o legislador inseriu as alterações no corpo do texto constitucional, dando nova redação a determinado dispositivo, ainda por vezes não observou as regras de clareza e precisão características da boa técnica legislativa. É o que exemplifica o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, cujo texto do *caput* é o seguinte:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta **Emenda Constitucional**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [grifo meu]

Ora, a referência descontextualizada à emenda alteradora no corpo da nova redação do artigo torna o texto sem sentido! De nada adiantaria, portanto, nesses e noutros semelhantes casos<sup>8</sup>, acrescentar meramente a sigla (NR) na republicação do texto compilado, pois é preciso saber os dados da emenda que deu a nova redação para fazer a exata interpretação do artigo<sup>9</sup>.

No caso do Estatuto do Desarmamento (Lei n. 10.826/2003), os arts. 29, 30 e 32 sofreram alterações sucessivas quanto aos prazos neles estabelecidos, em curto tempo de

<sup>6</sup> A mesma prática foi adotada em artigos das Emendas Constitucionais n. 3, de 1993; n. 8 e 9, de 1995; n. 17, de 1997; n. 19 e 20, de 1998; n. 24, de 1999; n. 32 e 33, de 2001; n. 41 e 42, de 2003; n. 45, de 2004; n. 47, de 2005; n. 51, 52 e 53, de 2006; e 55, de 2007.

<sup>7</sup> Até a conclusão deste artigo (set./2010) apenas a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York em 30 de março de 2007, foram aprovados nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição (Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008), tornando-se, para os efeitos legais, parte do texto constitucional.

<sup>8</sup> Falhas idênticas ocorrem nos arts. 85 e 86 do ADCT, acrescidos pela Emenda Constitucional n. 37, de 2002, e no art. 95, também do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional n. 54, de 2007.

<sup>9</sup> O texto compilado da Constituição Federal, no âmbito do Congresso Nacional, é organizado pelo Senado Federal, que não utiliza o (NR) após as alterações, mas informa entre parênteses a emenda, com número e ano, que fez a alteração. A publicação da Câmara dos Deputados utiliza os fotolitos do texto do Senado, mudando apenas a capa e as folhas técnicas.

vigência, evidenciando claramente a falta de previsão dos efeitos e da aplicabilidade da lei, dois aspectos enfatizados nos estudos de legística. Além disso, as leis alteradoras não deram nova redação aos artigos para inserir os novos prazos no próprio texto da lei alterada, como determinam as regras de técnica legislativa em vigor. Limitaram-se a informar em texto avulso que tais prazos estavam alterados. Ainda assim, a Lei n. 11.191, de 2005, última a alterar o art. 32, menciona as leis alteradoras anteriores como se estas efetivamente tivessem dado nova redação ao artigo<sup>10</sup>.

A Lei n. 10.165, de 27 de dezembro de 2000, ao dar nova redação ao art. 17-G da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, substituiu a antiga redação do seu parágrafo único pela expressão “revogado” entre parênteses. Posteriormente, a Lei n. 11.284, de 2006, fez nova alteração no referido art. 17-G, acrescentando-lhe um parágrafo 2º. Não se teve o cuidado, porém, de transformar o antigo parágrafo único em parágrafo primeiro. Assim, a compilação no *site* da Presidência da República registra a incoerência textual no artigo que possui parágrafo “único” seguido de um § 2º.

Já na nova redação dada pela Lei n. 10.740, de 1º de outubro de 2003, ao art. 59 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 – que estabelece normas para as eleições –, adotou-se procedimento diferente: a lei alteradora reordenou os desdobramentos do artigo em apenas sete parágrafos, ao fim dos quais fecharam-se aspas seguidas de (NR), suprimindo-se assim o antigo § 8º, sem mencioná-lo como revogado. Poder-se-ia argumentar que tal procedimento deveria ser evitado, para que numa posterior alteração com o acréscimo de parágrafos não se reaproveitasse o número do parágrafo ora suprimido. Entretanto, provavelmente por não ter havido sua revogação expressa, o § 8º supracitado foi mantido na compilação da lei publicada no portal de legislação da Presidência da República, onde constam dois parágrafos idênticos no art. 59 da lei alterada, já que o atual § 7º reproduz literalmente o disposto no antigo parágrafo 8º. Ainda que, nesse caso, a falha seja do compilador, ela é motivada pela falta de clareza da norma e do procedimento do legislador em relação à alteração das leis, e gera controvérsias e críticas sobre o efetivo texto da lei eleitoral em vigor, visto que a compilação da Presidência da República é a principal referência para os intérpretes do direito e os cidadãos em geral<sup>11</sup>.

## **5 O veto às alterações**

A Constituição Federal (art. 66, § 2º) determina que o veto parcial a projeto de lei encaminhado à sanção presidencial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, impedindo com isso o veto a expressões e palavras avulsas, como era possível até

---

<sup>10</sup> Como, na publicação da lei alterada, não há como inserir os novos prazos no corpo dos artigos, na edição da Codep informamos as alterações de prazo em notas de rodapé, remetendo às leis alteradoras (Brasil, 2008a, p. 22-23, notas 10-13).

<sup>11</sup> Na 4ª edição da coletânea sobre legislação eleitoral publicada pela Codep, já consta a nova redação do artigo 59 da Lei n. 9.504/1997, com a supressão do § 8º. (Brasil, 2006b, p. 266).

então. Ainda assim, o veto presidencial, mesmo na redação original das leis, é motivo de incoerências e controvérsias textuais, como evidencia o exemplo do art. 2º da própria Lei Complementar n. 95/1998<sup>12</sup>. A situação se agrava quando se trata de leis alteradoras, e o veto incide não sobre um dispositivo integral da nova lei, mas sobre a nova redação de dispositivo da lei que se pretendia alterar. Isso é possível porque, na prática legislativa, uma lei alteradora pode dar nova redação a diversos dispositivos de uma determinada lei a ser alterada simplesmente relacionando-os na sequência do *caput* do artigo alterador, sem nenhuma subdivisão em unidades menores. O exemplo extremo é a Lei n. 11.719, de 20 de junho de 2008, que, em seu art. 1º, dá nova redação a nada menos que 29 artigos do Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689/1941), além de acrescentar-lhe o artigo 396-A. Em casos como esse, se a determinação constitucional fosse entendida como sendo o veto aplicado obrigatoriamente sobre um dispositivo integral da nova lei sob exame, o presidente da República teria de vetar o artigo inteiro e, com isso, toda a alteração pretendida. Mas, uma vez que a norma constitucional é omissa quanto à peculiaridade das leis alteradoras, é comum o veto presidencial incidir não sobre dispositivo da nova lei, mas sobre a nova redação proposta a determinado dispositivo da lei alterada. Ao fazer isso, abre-se margem para controvérsias sobre qual seria a efetiva redação atualizada da lei alterada.

O Manual de Compilação da Coordenação de Estudos Legislativos (Celeg) (não publicado), seguindo orientação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, preconiza que, quando o veto incide sobre toda a nova redação proposta para o artigo, deve-se manter a redação anterior na compilação da lei que seria alterada; quando o veto incide apenas sobre parte da nova redação do artigo, faz-se a substituição da redação na lei alterada, apondo-se a expressão “vetado” no lugar do texto dos dispositivos que sofreram o veto presidencial. Essa parece ser também, em geral, a orientação adotada nas compilações da Presidência da República. Tal orientação, entretanto, não resolve todos os casos de controvérsias na compilação das leis cujas alterações sofreram veto. O caso mais emblemático é o do art. 366 do já citado Código de Processo Penal, cuja redação proposta na Lei 11.719/2008 alterava a redação do *caput* e revogava-lhe os parágrafos. Entretanto, o presidente da República vetou a nova redação do *caput*, mas manteve a revogação dos parágrafos do referido artigo, conforme se vê no art. 1º da referida lei alteradora:

Art. 1º Os arts. 63, 257, 265, 362, 363, 366, 383, 384, 387, 394 a 405, 531 a 538 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se o art. 396-A:

.....  
"Art. 366. (VETADO)

<sup>12</sup> Sobre o problema do veto na redação original das leis, ver Ferreira, 2009, Capítulo I)

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado)." (NR)

.....

A redação proposta ao *caput* e vetada pelo presidente da República determinava que “a citação ainda será feita por edital quando inacessível, por motivo de força maior, o lugar em que estiver o réu”. Como o veto incidiu apenas em parte da nova redação, a atual redação do art. 366 do referido código – seguindo-se a praxe adotada para os casos de veto às alterações – deveria conter a absurda combinação de *caput* vetado desdobrado em parágrafos revogados. No entanto, na própria mensagem com que se justifica o veto (Brasil, 2008c), afirma-se que tal providência visa a “assegurar vigência ao comando legal atual, qual seja, a suspensão do processo e do prazo prescricional na hipótese de réu citado por edital que não comparecer e tampouco indicar defensor”. Anteriormente à modificação proposta, o referido art. 366 do CPP tinha a seguinte redação:

Art. 366. Se o acusado, citado por edital, não comparecer, nem constituir advogado, ficarão suspensos o processo e o curso do prazo prescricional, podendo o juiz determinar a produção antecipada das provas consideradas urgentes e, se for o caso, decretar prisão preventiva nos termos do disposto no art. 312. (*Caput* do artigo com redação dada pela Lei n. 9.271, de 17/4/1996)

§ 1º As provas antecipadas serão produzidas na presença do Ministério Público e do defensor dativo. (Parágrafo acrescido pela Lei n. 9.271, de 17/4/1996)

§ 2º Comparecendo o acusado, ter-se-á por citado pessoalmente, prosseguindo o processo em seus ulteriores atos. (Parágrafo acrescido pela Lei n. 9.271, de 17/4/1996)

Assim, contrariando a praxe, tanto a compilação eletrônica da Câmara dos Deputados, organizada pela Celeg, quanto a da Presidência da República, mantêm a redação anterior do *caput* do artigo, mas indicam a revogação dos §§ 1º e 2º pela Lei n. 11.719/2008. Tal procedimento trai a intenção do legislador e causa uma grave mutilação no texto ao manter-se a antiga redação do *caput* sem os seus desdobramentos explicativos que constavam dos parágrafos, os quais só foram revogados porque, na nova redação vetada, eles não fariam sentido.

## 6 Conclusão

As evidências apresentadas ao longo deste artigo levam-nos a concluir que, de fato, a Lei Complementar n. 95/1998, mesmo após as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 107/2001, possui lacunas que dão margem a interpretações divergentes dos dispositivos que regulam a técnica de alteração das leis (art. 12 e seus desdobramentos) e permitem a elaboração de leis alteradoras mal redigidas que geram incoerências e controvérsias nas leis alteradas. A situação se agrava com a possibilidade de o veto presidencial recair não sobre dispositivo

integral da lei alteradora, mas sobre a nova redação proposta para o dispositivo da lei alterada.

Não obstante, as falhas no procedimento de alteração das leis também podem surgir por desobediência às normas da Lei Complementar n. 95/1998, especialmente quanto à clareza e à coerência textual da lei alteradora – seja essa falha oriunda do projeto original, seja incluída pelas emendas feitas de improviso durante a sua tramitação – não sanadas pelas comissões responsáveis pela averiguação da boa técnica legislativa na Câmara e no Senado.

No campo da técnica legislativa, fica evidente, portanto, a necessidade de uma nova revisão da Lei Complementar n. 95/1998, a fim de sanar as lacunas e vícios que ainda contém, especialmente quanto à técnica de alteração das leis. A par disso, é preciso que órgãos responsáveis pela análise da técnica legislativa, exerçam um controle mais rigoroso e específico quanto à redação das leis e dispositivos alteradores a fim de assegurar-lhes não apenas a clareza e coerência internas, como também a harmonização das alterações propostas com o restante do texto legal no qual serão inseridas.

## Referências

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. [Portal de legislação]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/legislacao>>.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Estudos Legislativos. *Manual de compilação da legislação brasileira*. Arquivo da Codep. Versão para publicação eletrônica (Indisponível).

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

BRASIL. LEIS ETC. *Estatuto do Desarmamento*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte: Simples nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Legislação eleitoral*. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006b.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem nº 421, de 20 de junho de 2008c*. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-421-08.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-421-08.htm)>.

\_\_\_\_\_. [Portal de legislação]. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/legislacao](http://www.presidencia.gov.br/legislacao)>.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa: de acordo com a Lei Complementar n. 95, de 26/2/1998, alterada pela Lei Complementar n. 107, de 26/4/2001*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Lei Complementar nº 13, de 13 de setembro de 1996*. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/leis-distritais-1/>>.

FERREIRA, Jair Francelino. *A Lei Complementar n. 95, de 1998, e a técnica de alteração das leis: incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes do procedimento de alteração das leis*. Monografia. Brasília, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.



FREIRE, Natália de Miranda. A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: MINAS. Belo Horizonte: 2003. p. 81-102.

Disponível em <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacaoeis/natalia.pdf>>.

\_\_\_\_\_. *Técnica e processo legislativo: comentários à Lei Complementar n. 95/1998*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LEWANDOWSKI, Elizabeth. O risco do IR em 2006 – parte II. *Valor Econômico*, 16/1/2006, p. E2.

Artigo recebido em: 11/05/2010

Artigo aceito para publicação em: 26/08/2010



## COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E MINORIA PARLAMENTAR: ESTUDO DE CASO

Vilma Pereira\*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é verificar se o direito da Minoria de propor a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs — é usurpado pela composição das Comissões pelo sistema de representação proporcional, que dá à Maioria superioridade de votos nas decisões das CPIs. Trata-se de pesquisa descritiva, que teve como estratégia de pesquisa um estudo de caso. Para tanto, analisa dados numéricos e de conteúdo das notas taquigráficas da chamada CPI da Crise do Tráfego Aéreo, para verificar o uso da palavra pelos membros de cada partido representado na Comissão, a votação das propostas oferecidas à CPI e o relatório final. Nos resultados apurados verifica-se que, apesar do contundente uso da palavra pela Minoria e dos requerimentos apresentados, visando responsabilizar órgãos do Governo Federal pela insuficiência na formação dos controladores de voo e de equipamentos de controle, de irregularidades nos processos licitatórios para construção e manutenção de aeroportos, o resultado da votação é favorável ao Governo Federal pelo voto da Maioria governista.

**Palavras-Chaves:** Ciência Política; Congresso Nacional; Comissão Parlamentar de Inquérito; representação proporcional; direito da Minoria.

**Abstract:** The paper aims to verify rights of minority to propose the creation of parliamentary committees of inquiry - CPIs, that is usurped by the composition of committees by the system of proportional representation, which gives the majority of votes in the decisions superiority of CPIs. This is a descriptive research and it is focused in a case study. It analyzes numerical data and content of the shorthand notes of the call CPI Crisis air traffic, in order to check the floor by members of each party represented on the committee, the vote on the proposals offered to the CPI and the final report. The results reported it is apparent that, despite the forceful use of the word by the Minority and lodged, seeking to blame federal government agencies by insufficient training of flight controllers and control equipment, irregularities in the bidding process for

---

\* Analista Legislativo, Especialista em Processo Legislativo, lotada no Departamento de Taquigrafia. (vilma.pereira@camara.gov.br)

construction and maintenance airports, the vote is favorable to the Federal Government by majority vote of the governing.

**Key-Words:** Political Science; Brazil Congress; parliamentary committee; proportional representation; parliamentary minority right.

## 1 Introdução

Este estudo analisa o efeito, nos resultados e objetivos esperados pela Minoria parlamentar ao requerer a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs —, da composição dos membros das CPIs pelo critério da representação proporcional, que dá superioridade numérica de votos à bancada governista.

Para contextualização da pesquisa em curso, foram utilizados conceitos de representação política, sistemas eleitorais, representação proporcional, presidencialismo de coalizão. No caso da representação política, recomenda-se a leitura de Lemos (2005) e Bobbio (1986, p. 18-20); com relação à representação proporcional, recomenda-se Nicolau (1999, 2004, p. 10,37,38, 42-44, 2007); para uma boa abordagem da questão da proporcionalidade partidária, Soares & Lourenço (2004, p. 3) e para presidencialismo de coalizão, Abranches (1998, p. 5-53).

A análise dos dispositivos das Constituições Federais de 1934 a 1988, referentes à criação de Comissões Parlamentares de inquérito — CPIs —, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, revela que o ponto comum a todas elas, à exceção da Constituição de 1937, é o direito de parlamentares de cada Casa, apoiados por 1/3 do colegiado, requererem a criação de CPIs, consagrado como direito da Minoria (Alves 2004, p. 319).

Na Constituição de 1934, as Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas apenas pela Câmara dos Deputados, sendo prevista, já então, a necessidade do requerimento subscrito por um terço dos membros da Câmara e a existência de  **fatos determinados** (no plural) para investigação.

Na Constituição de 1937, sob a égide de regime ditatorial e a consequente hipertrofia do Executivo, não há previsão de investigação parlamentar.

Na Constituição de 1946, texto liberal ensejado pelo retorno ao Estado de Direito, é prevista a Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de investigar  **fato determinado** (no singular) e introduz-se a proporcionalidade partidária na composição da CPI. Na vigência da CF 1946 é também instituída a investigação parlamentar no Senado Federal e aprova-se a Lei nº 1.579, de 1952, que disciplina as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na Constituição de 1967, apesar de ter sido outorgada em período autoritário, o texto não só mantém as prerrogativas estatuídas na Constituição de 1946, como também introduz a

criação de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito — CPMIs — e o prazo determinado de funcionamento da CPI.

Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, repete-se o disposto na Constituição de 1967, inova-se na dificuldade de convocação de Ministros de Estado e limita-se a cinco o número de Comissões simultâneas em funcionamento.

A Constituição de 1988, por sua vez, inova com a atribuição de poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, às Comissões Parlamentares de Inquérito e, conforme o caso, com o envio do resultado das investigações ao Ministério Público; enquanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado após a promulgação da Constituição, possibilita a criação de CPIs além do teto de cinco em funcionamento simultâneo, mediante projeto de resolução aprovado em Plenário.

O § 3º do art. 58 da Constituição Federal de 1988 dispõe que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, (...) serão criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros*”, sendo portanto direito da Minoria, consagrado por decisões do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2006). No entanto, o § 1º do art. 58 da Constituição Federal determina que a composição partidária da CPI seja proporcional à representação dos partidos ou dos blocos partidários que participam da respectiva Casa.

Este estudo parte da suposição de que o direito da Minoria de requerer a criação de CPIs é frustrado pela superioridade numérica dos votos da base governista, que barra as iniciativas da Minoria para averiguar as irregularidades praticadas por órgãos ou autoridades governamentais no fato que se investiga (Santi 2007, p. 93). Nesta situação, ainda há que se considerar que o sistema presidencialista brasileiro, batizado por Sérgio Abranches de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), leva o Governo Federal a negociar com os líderes dos partidos políticos que compõem sua base de apoio (Santos, 2007) a indicação e/ou substituição de membros de Comissões Parlamentares, a qualquer tempo (Nicolau, 1996, 1999, 2004).

Para verificar esta hipótese, estudaram-se todas as reuniões da *Comissão Parlamentar de Inquérito instalada para investigar as causas, consequências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (voo 1907), e um jato Legacy, da América ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas*, mais conhecida como CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo, ou CPI do Apagão Aéreo. As notas taquigráficas das reuniões da CPI foram analisadas para verificar os conteúdos dos requerimentos apresentados, assim como

dos discursos pronunciados<sup>1</sup> tanto no plenário das reuniões da CPI quanto no plenário principal da Câmara dos Deputados.

## **2 Criação de CPIs de 1934 a 2001 e aplicação do princípio da proporcionalidade na criação da CPI da Crise do Tráfego Aéreo.**

A instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito é prevista no art. 58, § 3º da Constituição Federal. Seu funcionamento é disciplinado nos arts. 35 ao 38, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos arts. 145 ao 153, do Regimento do Senado Federal, art. 21 e parágrafo único, do Regimento Comum do Congresso Nacional — no caso das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito — e na Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, a apresentação de requerimento de criação das referidas Comissões é facultada a qualquer parlamentar, com o apoio mínimo da assinatura de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado<sup>2</sup>, com prazo certo para sua duração, a composição numérica e a fixação do limite de despesas estabelecidos no requerimento de criação<sup>3</sup>. As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais<sup>4</sup>. No caso do Congresso Nacional, o apoio ao requerimento de instalação é de um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o número de membros é fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária<sup>5</sup>.

### **2.1 Panorama das CPIs criadas em circunstâncias diferentes, de acordo com as restrições ou incentivos contidos nos textos constitucionais vigentes à época:**

CF 1934: seis propostas de criação, duas realizadas.

CF 1946: foram criadas 253 CPIs: 241 pela Câmara dos Deputados e 13 pelo Senado Federal.

CF 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969: entre 1969 e 1973, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados. Após 1974, retomou-se o ritmo normal de criação de Comissões.

CF 1988: sob a égide da Constituição de 1988, várias CPIs e CPIMs foram instaladas. Dentre elas destacaram-se: CPMI PC Farias (1992) — averiguação de denúncias de Pedro Collor de Mello — resultou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello; CPMI do Orçamento (1993) — desvio de verbas do Orçamento — cassação de seis Deputados e renúncia

<sup>1</sup> As notas taquigráficas dos discursos pronunciados no Plenário da Câmara dos Deputados e nas reuniões de Comissões foram pesquisadas nas páginas : [www.camara.gov.br/comissoes/comissoes](http://www.camara.gov.br/comissoes/comissoes) temporárias, no caso das reuniões, e [www.camara.gov.br/plenario/discursos](http://www.camara.gov.br/plenario/discursos) , no caso dos pronunciamentos.

<sup>2</sup> Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País. (art. 35, § 1º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

<sup>3</sup> Obedecidos os critérios da representação proporcional (art. 23, Regimento da Câmara dos Deputados, art. 78, Regimento do Senado Federal e art. 10, do Regimento Comum do Congresso Nacional)

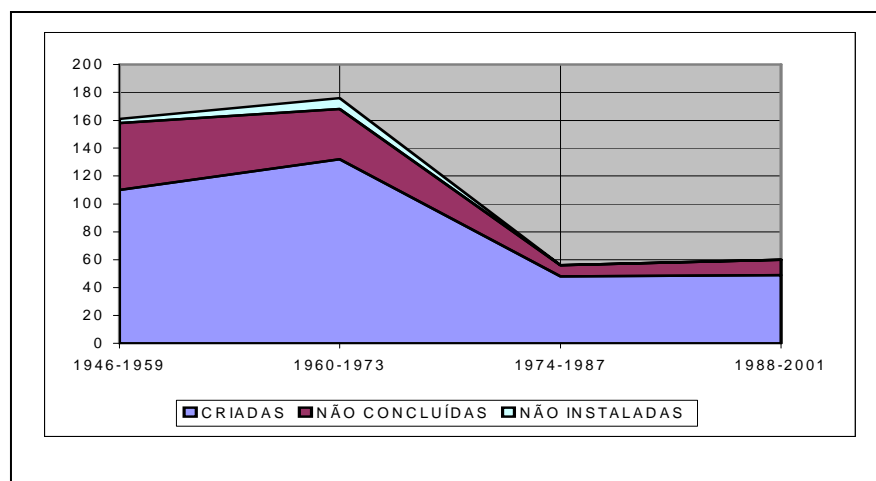
<sup>4</sup> Art. 35, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 148, do Regimento Interno do Senado Federal.

de quatro; CPMI do Senado sobre Precatórios (1997) — Prefeitos e Governadores — dívida pública (sem punição); CPI dos Bancos (Senado Federal, 1999) — irregularidades praticadas no PROER pelo Banco Central; CPI do Narcotráfico (Câmara dos Deputados, 1999); CPMI dos Correios (2006) — Mensalão.

**Quadro 1: CPIs Criadas, Não Concluídas e Não Instaladas de 1946 a 2001**

ANO	CRIADAS	NÃO CONCLUÍDAS	NÃO INSTALADAS	ANO	CRIADAS	NÃO CONCLUÍDAS	NÃO INSTALADAS	ANO	CRIADAS	NÃO CONCLUÍDAS	NÃO INSTALADAS	ANO	CRIADAS	NÃO CONCLUÍDAS	NÃO INSTALADAS
1946	2	1	0	1960	9	3	0	1974	0	0	0	1988	0	0	0
1947	2	0	0	1961	14	2	2	1975	7	0	0	1989	0	0	0
1948	5	0	1	1962	6	1	1	1976	5	0	0	1990	0	0	0
1949	3	0	1	1963	30	9	0	1977	5	0	0	1991	12	1	0
1950	4	3	1	1964	1	0	0	1978	2	1	0	1992	1	0	0
1951	1	1	0	1965	24	3	1	1979	6	1	0	1993	5	0	0
1952	15	7	0	1966	16	8	2	1980	8	1	0	1994	1	1	0
1953	8	4	0	1967	16	3	0	1981	4	3	0	1995	8	1	0
1954	6	2	0	1968	15	7	2	1982	0	0	0	1996	3	0	0
1955	19	9	0	1969	0	0	0	1983	4	0	0	1997	0	0	0
1956	15	7	0	1970	0	0	0	1984	1	0	0	1998	0	0	0
1957	13	8	0	1971	0	0	0	1985	4	1	0	1999	6	1	0
1958	6	2	0	1972	0	0	0	1986	0	0	0	2000	5	0	0
1959	11	4	0	1973	1	0	0	1987	2	1	0	2001	8	7	0
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>48</b>	<b>3</b>		<b>132</b>	<b>36</b>	<b>8</b>		<b>48</b>	<b>8</b>	<b>0</b>		<b>49</b>	<b>11</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Fonte: Adaptado de Coutinho & Lins (2006)



**Figura 1: Representação gráfica CPIs 1946-2001**

<sup>5</sup> Art. 10, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

## 2.2 Aplicação do Princípio da Proporcionalidade na composição da CPI

No resultado das últimas eleições, conforme divulgado no *site* do TSE, dos 29 partidos políticos que disputaram representação na Câmara dos Deputados, vinte e um lograram se fazer representar, enquanto oito partidos não o conseguiram. Apresenta-se abaixo a proporcionalidade partidária constante do resultado das eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados, nas bancadas partidárias na posse, em 2007 e na composição da CPI da Crise do Tráfego Aéreo.

**Quadro 2: Proporcionalidade partidária nas eleições de 2006, na posse, em 2007, e na formação da CPI Aéreo, na Câmara dos Deputados.<sup>6</sup>**

RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS 2006			BANCADAS NA POSSE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 2007			COMPOSIÇÃO DA CPI AÉREO da CÂMARA DOS DEPUTADOS 2007		
TOTAL: 513 DEPUTADOS			TOTAL: 513 DEPUTADOS			TOTAL: 48 DEPUTADOS		
PARTIDO	ELEITOS	%	PARTIDO	POSSE	%	PARTIDO	MEMBROS	%
PT	83	16.179	PT	83	16.179	PT	8	16.6
PMDB	89	17.348	PMDB	90	17.543	PMDB	6	12.5
PSDB	66	12.865	PSDB	64	12.475	PSDB	6	12.5
PFL/DEM	65	12.670	PFL/DEM	62	12.085	PFL/DEM	6	12.5
PP	41	7.992	PP	41	7.992	PP	4	8.3
			PR*	34	6.627	PR	2	4.16
PSB	27	5.263	PSB	28	5.458	PSB	2	4.16
PDT	24	4.678	PDT	23	4.483	PDT	2	4.16
PL*	23	4.483	PL*	23	4.483			
PPS	22	4.288	PPS	17	3.313	PPS	2	4.16
PTB	22	4.288	PTB	21	4.093	PTB	2	4.16
PCdoB	13	2.534	PCdoB	13	2.534	PCdoB	2	4.16
PV	13	2.534	PV	13	2.534	PV	2	4.16
PSC	9	1.754	PSC	7	1.364	PSC	1	2.08
PMN	3	0.584	PMN	3	0.584	PMN	1	2.08
PSOL	3	0.584	PSOL	3	0.584	PSOL	2	4.16
PTC	3	0.584	PTC	3	0.584	PTC	1	2.08
PHS	2	0.389	PHS	2	0.389	PHS	1	2.08
PRONA*	2	0.389	PRONA*	2	0.389			
PAN	1	0.194	PAN	4	0.779			
PRB	1	0.194	PRB	1	0.194			
PtdoB	1	0.194	PtdoB	1	0.194			

Fonte: TSE e Câmara dos Deputados (Quadro nosso)

## 2.3 Atuação da Minoria para a criação da CPI da Crise do Tráfego Aéreo

Os Deputados Vanderlei Macris (PSDB-SP) e Otávio Leite (PSDB-RJ) e outros apresentaram, em 27 de fevereiro de 2007, o requerimento de criação da CPI. O Deputado Arlindo Chinaglia, então Presidente da Câmara dos Deputados, em 07 de março de 2007, procedeu à leitura do ato de criação da CPI. Observe-se que esta decisão ocorreu após 18 intervenções dos Deputados da Minoria, em sessões da Câmara dos Deputados, reivindicando

<sup>6</sup> \*Fusão do PL e do PRONA — resultou no PR.

do Presidente a criação da CPI. Inusitadamente, o Deputado Luiz Sérgio, então Líder do Partido dos Trabalhadores, apresentou questão de ordem, contra a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de criação da CPI, alegando falhas na determinação do fato a ser apurado e na fixação do prazo para sua duração. O Presidente Arlindo Chinaglia indeferiu a questão de ordem, tendo o Deputado Luiz Sérgio recorrido da decisão, com efeito suspensivo, sendo que o recurso foi votado pelo Plenário da Casa e aprovado.

Alguns Deputados da Oposição protocolaram, no dia 12 de março de 2007, no Supremo Tribunal Federal, mandado de segurança em favor da instalação da CPI, o MS 26.441-1. O Ministro-Relator, Celso Mello, solicitou ao Presidente da Câmara dos Deputados informações complementares, com prazo até 29 de março de 2007. No dia 14 de março de 2007, na Câmara dos Deputados, começaram os debates na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Recurso do Deputado Luiz Sérgio; o Relator nomeado foi o Deputado Colbert Martins, que concluiu pela irregularidade do requerimento de instalação da CPI. O Parecer referido foi aprovado no dia 20 de março. No dia seguinte à aprovação do Parecer, a decisão foi ratificada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Os Deputados de oposição iniciaram coleta de assinaturas nos principais aeroportos do País, para a instalação da CPI. Ao mesmo tempo, procedeu-se à obstrução aos trabalhos do Plenário da Câmara dos Deputados.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 25 de abril de 2007, julgou o mandado de Segurança (MS- 26441), determinando a restauração do ato de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Crise do Sistema Aéreo. O Deputado Arlindo Chinaglia, Presidente da Câmara dos Deputados, determinou sua instalação no prazo regimental de quarenta e oito horas, com designação de seus membros.

### **2.3.1 Atuação partidária no Plenário da Câmara dos Deputados para criação da CPI e durante seus trabalhos.**

Entre os meses de fevereiro e outubro de 2007 houve diversas manifestações de Deputados no Plenário da Câmara, defendendo ou contestando a validade da criação da CPI da Crise do Tráfego Aéreo, conforme apresentado no quadro abaixo, agrupados por partidos políticos:

**Quadro 3: número de pronunciamentos, por partidos, sobre a CPI da Crise do Tráfego Aéreo.**

<b>PARTIDO</b>	<b>DISCURSOS</b>	<b>PERÍODO (2007)</b>
<b>DEM</b>	<b>8</b>	<b>25/4 A 29/8</b>
<b>PCdoB</b>	<b>5</b>	<b>16/3 A 28/9</b>
<b>PDT<sup>7</sup></b>	<b>13</b>	<b>7/3 A 3/5</b>
<b>PMBD<sup>8</sup></b>	<b>15</b>	<b>8/3 A 3/8</b>

<sup>7</sup> Dez intervenções foram feitas pelo Deputado Miro Teixeira.

<sup>8</sup> Todas as intervenções contundentemente contrárias à CPI.



<b>PARTIDO</b>	<b>DISCURSOS</b>	<b>PERÍODO (2007)</b>
<b>PHS</b>	<b>1</b>	<b>1/2</b>
<b>PMN</b>	<b>3</b>	<b>7/3 A 20/3</b>
<b>PP</b>	<b>11</b>	<b>7/3 O 4/5</b>
<b>PPS<sup>9</sup></b>	<b>38</b>	<b>7/3 A 26/9</b>
<b>PR</b>	<b>13</b>	<b>8/3 A 16/5</b>
<b>PSB</b>	<b>8</b>	<b>8/3 A 21/6</b>
<b>PSDB<sup>10</sup></b>	<b>129</b>	<b>7/3 a 26/9</b>
<b>PSOL<sup>11</sup></b>	<b>25</b>	<b>7/3 a 20/9</b>
<b>PT<sup>12</sup></b>	<b>92</b>	<b>6/3 A 2/8</b>
<b>PTB<sup>13</sup></b>	<b>17</b>	<b>7/3 A 19/6</b>
<b>PTC</b>	<b>3</b>	<b>8 A 22/3</b>
<b>PV<sup>14</sup></b>	<b>6</b>	<b>8 a 22/3</b>

Fonte: Banco de discursos: [www.camara.gov.br/plenario/discursos](http://www.camara.gov.br/plenario/discursos). Acesso em novembro de 2007.

## **2.4 Requerimentos aprovados, rejeitados e prejudicados, apresentados pela Maioria e pela Minoria na CPI**

O Relator da Comissão impôs o ritmo da Maioria aos trabalhos da CPI ao decidir pelo agrupamento dos requerimentos por temas, desrespeitando a ordem de apresentação. Além disso, o Relator e o Presidente da Comissão atuaram para minimizar a importância dos requerimentos apresentados pela Minoria. Por exemplo, requerimento da Deputada Luciana Genro solicitando escalas de serviços dos Cindactas I, II, III e IV foi duramente criticado e classificado como de conteúdo “sindicalista”, quando a intenção da autora era a de fundamentar argumentos de falta de pessoal.<sup>15</sup> Requerimento do Deputado Gustavo Fruet, que solicitava cópias de todas as auditorias do TCU relativas a aeroportos e tráfego aéreo, foi retirado de pauta pelo Presidente da Comissão, Marcelo Castro, sob a alegação de que o seu conteúdo era muito genérico.

O requerimento dos Deputados Vic Pires Franco e Gustavo Fruet, de solicitação de assessoria do TCU aos trabalhos da CPI, também foi rejeitado, sob a alegação de que essa função era privativa do Presidente. O Deputado Gustavo Fruet protestou contra a retirada de pauta de requerimento de convocação do Secretário do Tesouro Nacional, Tarcísio Godoy, para prestação de contas sobre a execução orçamentária do espaço aéreo e da infraestrutura portuária nos últimos dez anos.

### **2.4.1 Resultado das votações dos requerimentos**

Os requerimentos apresentados pela Maioria tiveram uma aprovação de 91%, enquanto os da Minoria tiveram uma aprovação de 85%, conforme dados da tabela abaixo:

<sup>9</sup> Intensa atuação do Líder Fernando Coruja.

<sup>10</sup> As maiores intervenções foram dos Deputados: Otávio Leite, Júlio Redecker, Antonio Carlos Pannunzio e Vanderlei Macris.

<sup>11</sup> Dezesete intervenções do Deputado Chico Alencar, três do Deputado Ivan Valente e cinco da Deputada Luciana Genro.

<sup>12</sup> Em sua maioria, foram intervenções do Deputado Arlindo Chinaglia, na qualidade de Presidente da Câmara dos Deputados.

<sup>13</sup> Oito intervenções do Deputado Arnaldo Faria de Sá e cinco do Deputado José Múcio Monteiro

<sup>14</sup> Foram quatro intervenções do Deputado Fernando Gabeira e duas do Deputado Marcelo Ortiz. As intervenções do Deputado Fernando Gabeira são contra o Governo, apesar de o PV estar alinhado à base governista.

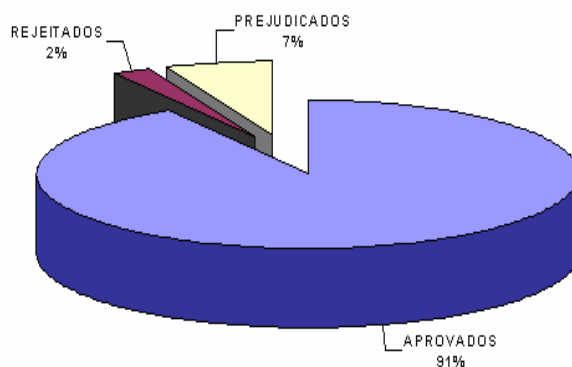
<sup>15</sup> Deputado Eduardo Valverde.

**Quadro 4 : Requerimentos aprovados, rejeitados e prejudicados**

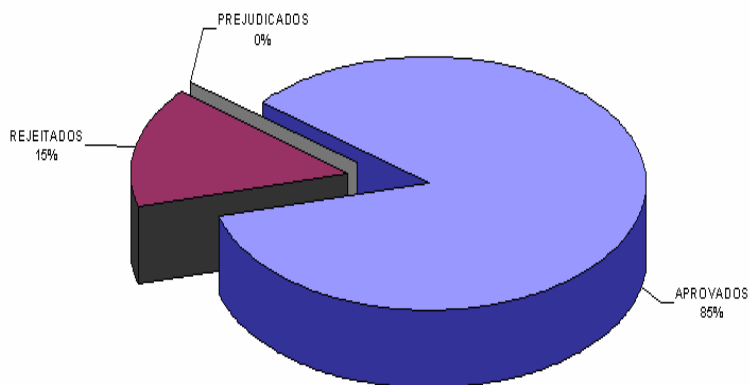
	APROVADOS	REJEITADOS	PREJUDICADOS	TOTAL
GOVERNO	211	4	15	230
OPOSIÇÃO	179	32	28	239

Fonte: [www.camara.gov.br/comissões/comissões](http://www.camara.gov.br/comissões/comissões) - Acesso em novembro de 2007.

**RESULTADO DOS REQUERIMENTOS – GOVERNO**



**RESULTADO DOS REQUERIMENTOS – OPOSIÇÃO**



**Figura 2: Resultado da votação dos requerimentos pautados.**

Embora os dados pareçam demonstrar equilíbrio no resultado das votações, cumpre assinalar que os requerimentos aprovados tanto da Oposição quanto do Governo foram aqueles que convocavam autoridades que obviamente deveriam depor. A decisão de agrupar os requerimentos por temas propiciou aos membros da Maioria apresentar requerimentos de conteúdo idêntico — neste caso, o uso da palavra é concedido aos autores e não somente ao que

apresentou o requerimento em primeiro lugar. Entre os requerimentos rejeitados da Oposição estavam os que requisitavam documentos de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos de licitação da INFRAERO para construção de aeroportos.

Segundo relatado no voto em separado da bancada do PSDB,<sup>16</sup> os requerimentos referentes a procedimentos administrativos, auditoria ou quebra de sigilo foram ou rejeitados, ou prejudicados ou nem foram pautados, como os requerimentos que solicitavam a quebra de sigilo de Milton Zuanazzi e de Denise Abreu, respectivamente, então Presidente e Diretora da Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC.

### 3 Conclusão

O direito da Minoria de requerer a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito é constitucional, regimental e consagrado por decisões do Supremo Tribunal Federal. No entanto, a composição proporcional das vagas nas Comissões impõe uma maioria governista que decide sobre os requerimentos aprovados, sobre as autoridades convocadas e sobre o relatório final encaminhado ao Judiciário. Dessa maneira, para responder à indagação proposta, da supremacia da Maioria parlamentar sobre a Minoria nas investigações e no resultado das CPIs, foi apresentado um estudo de caso, A CPI da Crise do Tráfego Aéreo, em que esta hipótese foi confirmada com os resultados das votações dos requerimentos apresentados, do uso da palavra e com o relatório final aprovado pelo voto da Maioria. Apesar da atuação da Minoria, na apresentação do requerimento para a sua criação, no uso insistente da palavra em defesa de sua instalação, no recurso ao Supremo Tribunal Federal para a garantia desta instalação; e, durante os trabalhos da Comissão, novamente a apresentação de requerimentos de solicitação e dados e convocação de autoridades e o uso da palavra para críticas à atuação do Governo Federal e dos membros da Maioria na CPI, o relatório final<sup>17</sup> aprovado apenas sugere mudanças na estrutura de órgãos governamentais, sem responsabilizá-los.

No desenvolvimento dos trabalhos da CPI, a Maioria impôs o seu ritmo, iniciando com a decisão do Relator pelo agrupamento dos requerimentos por tema e não pela ordem de apresentação, como usualmente se procede. Os Deputados da Maioria apresentavam requerimentos de convocação de autoridades idênticos aos apresentados pela Minoria, visando ao uso conjunto da palavra; os requerimentos que tratavam de convocação de autoridades governamentais ou dados que a Maioria queria resguardar não foram aprovados, e assim o relatório final frustrou os propósitos da Minoria ao propor a criação da CPI.

Os resultados demonstram que o voto da Maioria determina o resultado da investigação parlamentar, frustrando as pretensões da Minoria ao requerer a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito.

---

<sup>16</sup> O voto em separado do PSDB transcrito na reunião 1.697 da CPI da Crise do Tráfego Aéreo, realizada em 03/10/1997. Endereço: [www.camara.gov.br/comissoes/comissoes](http://www.camara.gov.br/comissoes/comissoes). Acesso em novembro de 2007.

<sup>17</sup> Idem para a publicação do Relatório final da CPI da Crise do Tráfego Aéreo.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, 1988, vol. 31, p. 5-33.

ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Facris Editor, 2004, p. 319.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Brasília: Supremo Tribunal Federal/Secretaria de Documentação, 2006, 55 p.

COUTINHO, Maria Laura & LINS, Maria Inês. *Comissões parlamentares de inquérito 1946 a 2002*. Revisto e ampliado por Dilsson Emilio Brusco. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2006. 580p.

LEMONS, Leany B. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Brasília: Universidade de Brasília; Instituto de Ciências Sociais – Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, 2005. 244 p. (tese de doutorado)

NICOLAU, Jairo. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999, mimeo.

\_\_\_\_\_. A representação proporcional. In: *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p. 37-61.

\_\_\_\_\_. Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: notas sobre o caso brasileiro, In: E. Diniz (org.). *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Brasília. *Revista de Informação Legislativa*. 2005, v. 46, n° 166, abr./jun., p. 367-374.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito CPI: doutrina, jurisprudência, legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 44-45; 50-51; 51-52.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, 160 p.

SANTOS, Fabiano. As estratégias dos partidos para a nomeação de membros para as comissões. In: Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*. Rio de Janeiro, 2002, v. 44, n° 2, p. 1-17. Acesso em 12 julho 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_52582002000200003&ing=pt&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_52582002000200003&ing=pt&nrm=isso).

SOARES, Márcia Miranda & LOURENCO, Luiz Cláudio. A representação política dos estados na federação brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, n° 56, 2004, p. 3-19. Acesso em: 2 out. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092004000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092004000300008&lng=pt&nrm=iso).

Artigo recebido em: 30/06/2010

Artigo aceito para publicação em: 15/07/2010



## A EXPERIÊNCIA ANARQUISTA NO BRASIL. ALGUMAS ANOTAÇÕES SOBRE AS GREVES DE 1917 E SUAS REPERCUSSÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mauricio Matos Mendes\*

**Resumo:** Este artigo tem a finalidade de resgatar pequena parte da história do anarquismo, que praticamente desapareceu do cenário político brasileiro. Utilizando o método de análise historiográfica, e compulsando os registros de sessões ocorridas, analisa a participação da Câmara dos Deputados nas políticas relacionadas à repressão dos anarquistas nas greves ocorridas em 1917. Ao final da pesquisa, chega-se à conclusão da existência de razoáveis indícios de participação da Câmara dos Deputados nas ações de repressão ao movimento anarquista.

**Palavras Chave:** anarquismo, greves de 1917, movimento operário, sindicatos, expulsão de estrangeiros.

**Abstract:** This article aims to rescue a small part of the history of Anarchism, which virtually disappeared from the political scene. Using the method of historical analysis and examining the records of sessions occurred, analyzes the participation of the Chamber of Deputies on policies related to the repression of anarchists in the strikes occurred in 1917. At the end of the research, you come to the conclusion that there is reasonable evidence for the participation of the Chamber of Deputies in the actions of repression against the anarchist movement.

**KeyWords:** Anarchism; Strikes in 1917; Labor movement; Unions; Expulsion of foreigners.

### 1 Introdução

O estudo da formação de estados nacionais costuma ser apaixonante e incompleto. Apaixonante porque revela posições histórico-sociais que às vezes o rolar do tempo altera,

---

\* Advogado, Especialista em Direito Público, Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Cefor - Centro de Formação da Câmara dos Deputados (mauriciommendes@gmail.com).

esconde ou suprime; e incompleto porque a par de toda a intenção científica do pesquisador, tal intenção, por sua própria natureza, é sempre reduzida.

Entre os diversos elementos formadores do nosso Estado Nacional, um, em especial, levantou interesse suficiente para justificar o presente estudo<sup>1</sup>: o anarquismo.

É costume se afirmar que a história é escrita pelos vencedores, cabendo aos vencidos o registro histórico nos limites ditados pelos vencedores. A opção do ator político pode em vários momentos ser a de exclusão de outros atores, de adversários, de movimentos sociais, de visões de organizar a sociedade diferentemente daquela que defende. É exemplo de tal opção o caráter secreto ou sigiloso dado a documentos que deveriam ser públicos, mas, por registrarem atos ou fatos que ocorreram em momentos históricos de tensão social, são mantidos em sigilo. No Brasil, o período de 1914 a 1922 foi de intensa movimentação social e o ano de 1917, em especial, foi decisivo na reorganização do movimento anarquista, cujas repercussões no Poder Legislativo não estão devidamente esclarecidas. Daí a importância do tema.

Consideramos que a presença do pensamento anarquista foi essencial para a construção do Estado Social<sup>2</sup> no Brasil e, mesmo após a decadência da sua participação nos movimentos sociais brasileiros, sua influência ainda pode ser encontrada. Mais do que participação nas lutas pelas reivindicações operárias, como a limitação da jornada de trabalho ou a garantia do descanso semanal remunerado, cujos resultados podem hoje ser sentidos, julgamos que o movimento anarquista constituiu um importante instrumento na construção da identidade de classe dos trabalhadores. Sua capacidade de questionar e influir em hierarquias sociais consolidadas foi essencial para a construção da identidade social do trabalhador brasileiro.

Muito do registro histórico relativo àqueles direitos passa ao largo das suas origens nas relações conflituosas que ocorreram entre o capital e o trabalho nas primeiras décadas do século XX e nas quais a participação dos anarquistas foi essencial. Alguns autores, como Pereira (2007), buscam seus fundamentos apenas na Consolidação das Leis do Trabalho, no Estado Novo e no populismo de Vargas, considerando que, embora já existissem interesses dos trabalhadores, não havia espaço para uma política baseada em partidos ideológicos no Estado oligárquico anterior a Vargas (Pereira, 2007, p. 21).

A análise distorcida ou parcial dos fatos históricos leva a uma visão excludente dessa importante participação na construção da sociedade nacional e colabora para o fortalecimento

---

<sup>1</sup> Este artigo é um extrato de trabalho apresentado ao Cefor – Centro de Formação da Câmara dos Deputados, cujo conteúdo completo está disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/281>

<sup>2</sup> Adotamos o conceito de Estado Social de Paulo Bonavides para quem o “Estado Social é aquele que, coagido pela pressão das massas confere no Estado constitucional, ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego e coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social” (Bonavides, 2004, p. 186).

de uma visão estigmatizada do que vem a ser o anarquismo, ocultando a riqueza da experiência no Brasil e sua contribuição para a construção do Estado brasileiro.

Embora uma questão com tal amplitude não possa, evidentemente, ser contida nos limites de um trabalho como este, a intenção primeira é lançar algumas luzes sobre o papel desempenhado pela Câmara dos Deputados nas ações repressivas que ocorreram sobre os anarquistas, especialmente sobre os estrangeiros anarquistas que participaram das greves de 1917.

O estudo é efetuado por meio da análise dos registros relativos aos trabalhos realizados no Plenário da Câmara dos Deputados na sessão legislativa do ano de 1917, compulsando-os com alguns parâmetros de análise históricos previamente definidos pelo pesquisador<sup>3</sup>, e estes com registros de autores acerca das movimentações operárias ocorridas à época.

## **2 Uma linha sobre a concepção anarquista**

Na Ciência Política, tão difícil quanto conceituar o que vem a ser Esquerda e Direita é definir seus limites. Neste trabalho, utilizamos a aceção de Bobbio (1995), para quem de esquerda seriam as forças e as lideranças políticas animadas e inspiradas pela perspectiva da igualdade, para, entre as diversas concepções políticas que podem compor o campo político que se denomina ‘esquerda’, incluir o anarquismo (Bobbio, 1995, p.125).

Como outras teorias políticas, também o anarquismo possui diversas definições, sendo que algumas relevam aspectos das relações entre os homens, outras entre estes e a autoridade representada pelo Estado e outras tantas, entre ambas as relações.

Para Pierre-Joseph Proudhon (1840), um dos pensadores clássicos do anarquismo e reputado por muitos como um dos fundadores desse ideário, a sociedade ideal, denominada por ele de “anarquia” é aquela da igualdade e da liberdade entre todos os indivíduos. Para ele, as forças opressoras do indivíduo são a autoridade, o governo, o poder, o Estado, todas designando a mesma coisa.<sup>4</sup>

Outras definições, ainda que contemporâneas, expressam a atualidade do pensamento proudhoniano, como, por exemplo, a oferecida por Wieck, para quem:

O anarquismo pode ser compreendido como uma idéia política e social genérica que expressa negação de todo poder, soberania, dominação, e divisão hierárquica, e o desejo de sua dissolução. anarquismo é, portanto, mais que anti-estatismo. O governo (Estado) é, apropriadamente, o foco

---

<sup>3</sup> A primeira característica por que se fez a opção foi uma que afetasse diretamente a massa proletária: a carestia. A segunda foi uma característica que estivesse diretamente vinculada a uma opção feita pelo anarquismo: a greve revolucionária. A terceira foi uma característica diretamente vinculada a uma opção feita pelo Estado na ocasião: a repressão. Tal conjunto de características pode ser verificado no ano de 1917, conforme será demonstrado no decorrer deste estudo. Por decorrência da opção primeira de avaliar as ações ocorridas no Legislativo, adotou-se como parâmetro o ano legislativo, ou sessão legislativa.

<sup>4</sup> As idéias de Proudhon encontram-se em diversas obras, destacando-se entre outras o ensaio *Qu'est-ce que la Propriété?*, de 1840, no qual o autor analisa o papel da propriedade, as leis que a protegem, e a que serve o direito de propriedade. Na referida obra, destaca-se o capítulo 5, no qual o autor trata das idéias de justo e injusto, de princípios de Governo e de Direito. A esse respeito, ver Proudhon, 1840.

central da crítica anarquista. É uma filosofia social e política que propõe a erradicação das divisões entre os que têm e os que não têm, a redistribuição do poder, a abolição das diferenças políticas, entre líderes e liderados, superiores e inferiores, senhores e servos (Wieck, 1979, p. 139).

A partir da análise da obra do pensador francês Pierre-Joseph Proudhon, Trindade (2005) considera como formadores do ideário da anarquia o princípio da luta contra a autoridade, sob a sua forma política, econômica e moral, chamado de princípio negativo, e o princípio da luta pela liberdade e pelo bem estar, chamado de princípio positivo. Para Trindade, estes princípios são norteadores do pensamento de Proudhon e a essência do pensamento anarquista (Trindade, 2005, p. 02)

Embora sem a amplitude temática de Piozzi (2006), Trindade aponta que, para Proudhon, o regime da autoridade exprime-se pela centralização no plano político, pela exploração e pela concorrência no plano econômico. É necessário destruir a autoridade e a partir daí edificar uma sociedade de liberdade e de bem-estar. Liberdade sobre o plano político, por meio do federalismo<sup>5</sup>, e liberdade no plano econômico, por meio do mutualismo<sup>6</sup> (Trindade, 2005, p. 02)

### **3 O movimento operário: o anarquismo**

No Brasil, no final do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, os anarquistas tiveram forte presença nas relações trabalhistas e esta presença no movimento sindical - que entre nós ficou conhecida como anarcossindicalismo - foi essencial para a organização dos trabalhadores brasileiros e imigrantes.

As três décadas do início do século XX, em especial as duas primeiras, foram de diversas movimentações sociais em busca da alteração do modelo de Estado Nacional, conforme bem caracterizou Pereira (2007), ao avaliar o papel de Getúlio Vargas no processo de industrialização brasileira e a transformação da matriz econômica agrária em industrial. Tal movimentação envolveu a oligarquia rural, os representantes da nascente indústria, e algumas categorias de trabalhadores mais organizados, sendo desse período os maiores avanços de algumas classes sociais e alguns direitos hoje universalizados, como, por exemplo, a previdência social.

---

<sup>5</sup> Piozzi, analisando a obra de Proudhon, conclui que, para este só se chegará a uma forma política realmente democrática através do federalismo, onde cada membro do corpo social tem o direito e o dever de dirigir o organismo social. Uma ordem racional, sob uma nova ordem política capaz de inibir o arbítrio (Piozzi, 2006, p. 99 a 138).

<sup>6</sup> O conceito e os limites de mutualismo é um dos pontos mais debatidos e controversos da obra de Proudhon, vez que o mutualismo era, ele mesmo, um movimento social que sofreu críticas de Proudhon. O mutualismo, para o anarquista francês, baseava-se na gestão descentralizada da economia, na figura das “companhias obreiras” que atuavam de forma federada pela troca mútua de produtos e serviços e estas estabeleceriam um equilíbrio entre os trabalhadores os quais, embora dotados diferenças, eram igualmente necessários ao seu funcionamento, participando da propriedade e da direção da empresa.



Ao analisar a composição étnica da Classe Operária brasileira durante a Primeira República, Carone (1975) registra que o crescimento do operariado reflete o crescimento da indústria durante a Primeira República, e que a transição da pequena produção e artesanato para a grande produção e indústria permitiu o desenvolvimento da consciência de classe dos operários, uma vez que tal transição permitiu maior concentração humana nas cidades.

Naquele momento histórico de início do século XX e de transformação do Estado brasileiro, especialmente do modelo de organização econômica, os anarquistas, muitos deles imigrantes, influenciaram a relação entre o capital e o trabalho, e sua ação foi objeto de reação do Estado brasileiro, chegando até, em algumas situações, a afetar as relações entre este e outros Estados ao promover deportações de imigrantes, como no caso de trabalhadores deportados seguidamente para Portugal e Espanha (Maram, 1979, p. 40).

Maram afirma, ao citar as circunstâncias da prisão do líder anarquista Edgar Leuenroth durante a greve de 1917<sup>7</sup>, que a política de deportação assumia características de política de Estado, entretanto sua aplicação atendia a interesses determinados:

As leis de deportação permitiam às elites livrarem-se dos operários militantes sem perder a sua fachada de tradição jurídica tão cultivada nos setores urbanos como um contraste ao progresso e à civilização. O sistema judiciário funcionava em sintonia com as exigências das classes dirigentes (Maram, 1979, p. 39).

Características semelhantes são também levantadas por Toledo (2007), ao analisar a greve operária ocorrida em 1917:

A repressão policial às manifestações foi brutal: as prisões se encheram de trabalhadores real ou supostamente anarquistas, as organizações dos trabalhadores foram impedidas de funcionar, suas casas foram invadidas, reuniões foram interrompidas com violência. Apesar de tudo, o movimento continuou. Os resultados das ações foram parciais, mas mobilizaram uma organização sem precedentes dos trabalhadores, tanto no Rio como em São Paulo. O Estado brasileiro e os empresários, porém, continuavam apostando na repressão, e não nas reformas, para resolver a questão social. Os esforços das autoridades públicas foram no sentido de esmagar a crescente organização operária e suas ligas, sindicatos e federações. As prisões foram inúmeras e muitos estrangeiros anarquistas, socialistas e outros foram deportados, particularmente em São Paulo. Também em São Paulo, os movimentos custaram a vida de muitos trabalhadores<sup>8</sup>, talvez duzentos, segundo dados da época (Toledo, 2007, p. 80).

Na análise de Toledo (2007), para Maram (1979), os movimentos grevistas ocorridos entre 1917 e 1918 teriam, segundo o governo, assumido um caráter insurrecional, possibilitando ao Estado legitimar a violenta ação repressiva à que submeteu os trabalhadores. Embora não levante a possibilidade da utilização do caráter insurrecional e sua utilização para a legitimação

---

<sup>7</sup> Segundo Maram, Edgar Leuenroth foi preso pelo governo estadual sob a acusação de líder “psico-intelectual” de assalto a uma loja de comestíveis durante a greve geral de julho de 1917, sendo as acusações retiradas em 1919, por falta de provas e suspeita de coação por parte do governo (Maram, 1979, p. 39).

<sup>8</sup> Segundo investigação realizada pelo jornal italiano *Fanfulla*, informa a autora.

da repressão estatal, Carone (1975) também faz semelhante registro acerca do caráter revolucionário das greves que ocorreram naquele período<sup>9</sup>.

Embora ainda incipiente, a nascente industrialização proporcionou o surgimento de bairros operários em algumas cidades, nos quais o operariado era submetido a condições de vida extremamente precárias, e, desde o início do século XX, os trabalhadores empreenderam lutas, muitas das quais conduzidas por anarquistas, com a finalidade de obter melhorias nas condições de trabalho e salários.

Até 1914, inúmeras greves acontecem em diversos estados do Brasil. Os estivadores de Porto Alegre e os trabalhadores da indústria têxtil na Bahia em 1907, os trabalhadores da Companhia de Gás (Ligth) e operários da Fábrica de Tecidos Cruzeiro, no Rio de Janeiro, e os trabalhadores portuários de Santos em 1908, são alguns dos exemplos (Carone, 1975, p. 223)

No ano de 1909, aumentam os enfrentamentos. Carone ressalta que, em algumas das greves, a repressão é violenta:

De 18 a 25 de março, operários da Companhia Industrial Confiança, no Rio, lutam contra a tirania do mestre-geral. A fábrica tem 1.350 operários, dos quais 600 são mulheres e 200 crianças. Diante da greve, os proprietários recuam e prometem mandar embora o mestre; depois, conservam-no e despedem 32 trabalhadores. À reação dos trabalhadores, a polícia prende mais 20 e fecha o sindicato; a fome leva os operários a recuarem, e os 32 despedidos não voltam ao serviço (Carone, 1975, p. 225).

O enfrentamento entre o proletariado e o patronato prossegue, com ações e reações de parte a parte. Às greves segue-se a repressão. Prisões de trabalhadores, prontidão de policiais.

#### **4 A guerra, a repressão, os debates na Câmara**

Com a eclosão da I Guerra Mundial, o Brasil passou à condição de exportador, destinando sua produção de gêneros alimentícios<sup>10</sup> à chamada "Tríplice Entente". Tal política, especialmente aprofundada a partir de 1915, reduziu em muito a oferta de alimentos para o mercado interno, ocasionando aumento de preços e desabastecimento, e elevando o grau de submissão do operariado a um nível insuportável de precariedade das condições de sobrevivência. O movimento operário, que, mesmo tendo realizado diversas ações e ainda realizando algumas greves, passou por fase de declínio após o final da primeira década do século, viu então a necessidade de se reorganizar a partir das condições impostas pela realidade. O desequilíbrio entre as condições oferecidas à exportação para atender às demandas da guerra e as condições para abastecimento do mercado interno e a prática adotada por alguns produtores de realizarem estocagem de produtos básicos para forçarem a elevação de preços, levaram ao

---

<sup>9</sup> Greve Revolucionária é tomada aqui no sentido de movimento social de natureza proletária, capaz de alterar as estruturas de poder de determinado Estado em determinado momento histórico.

<sup>10</sup> Carone registra que a ocorrência da I Guerra Mundial fez aumentar a alta do custo de vida vez que, logo no começo da conflagração, "os gêneros de primeira necessidade somem imediatamente, e o mercado negro se instala; a especulação reina e o governo torna-se impotente para liquidá-la" (Carone, 1975, p. 189)

aumento da tensão social com tentativas de saques e expressivas manifestações pela tomada de providências por parte do governo (Carone, 1975, p. 189).

Ao mesmo tempo em que se aprofundam as precárias condições a que está submetido o proletariado, começa a repercutir na Câmara a ação política de resistência a tais condições por parte dos trabalhadores e, em consequência, a repressão que passa a ser rotineira, conforme podem atestar diversos registros em sessões da Câmara. O Diário do Congresso Nacional de 13 de maio de 1917 traz o registro do discurso do deputado pernambucano Erasmo Macedo, aparteado pelo deputado pelo Distrito Federal Maurício de Lacerda, sobre a ação repressiva realizada no Rio de Janeiro:

Prevalendo-me de estar na tribuna, eu me permitto o uso do direito de representante da nação para protestar veementemente contro o procedimento atrabiliario da Policia do Districto Federal, espaldeirando os operários que hontem realizaram um “meeting” na Gavea, em defesa dos seus direitos e sob a ameaça da fome.

Hoje, o chefe de Policia levou mais longe a sua acção, que se não justifica, postando soldados no edificio da Federação dos Operarios, prendendo aquelles que para alli se dirigiam, e isto no intuito de evitar o “meeting” que pretendiam levar a effeito

Está decretada pela policia a prohibição desse “meeting”. A medida policial é de notória inconveniencia na situação em que está o povo, na imminencia da fome, visto que, ninguém póde ignorar a carestia da vida entre nós torna a existencia difficil, até para aquelles que dispõem de certos recursos, assumpto que tem sido objecto de discursos patrióticos e inflamados de notáveis representantes da Nação nesta Casa (Brasil, 1917, p.128).

Carone também faz o registro da ação policial indicando a finalidade da repressão:

Em maio de 1917, paralisa-se a Fábrica de Tecidos Corcovado, no Rio, e os operários recebem a adesão das fábricas São Félix e Carioca. Os comícios são proibidos pela polícia e decreta-se a prisão de quem perturbar o trabalho: a acusação é dirigida aos anarquistas, pois um delegado fora agredido por eles. A situação torna-se mais tensa quando os operários vão procurar Wenceslau Brás (dia 11 de maio) e não são recebidos, por causa dos termos usados por eles na Federação Operária; no segundo encontro, eles afirmam ao representante do governo que ‘não precisam pedir o que quer que seja a ninguém’ (Carone, 1975, p. 229).

Ao debater a análise feita pela Comissão de Finanças ao Projeto de Lei 13 A /17, do deputado pelo Distrito Federal, Vicente Piragibe, apresentado com a finalidade de permitir a matrícula em estabelecimentos de ensino e como aprendizes em oficinas do Estado dos filhos de operários mortos em desabamento ocorrido em construção no Rio de Janeiro, o também deputado pelo Distrito Federal, Maurício de Lacerda, levanta a questão da necessidade de ação por parte do Estado no sentido de regular as relações de trabalho:

Qual o critério por que se aceitam menores como aprendizes nas officinas do Estado? Pergunto à Commissão de Finanças. Ella não m’o dirá, porque não sabe; mas seja qual for esse critério, é claro que a preferênciã que a Commissão não quis dar sobre os filhos dos magnatas nas matriculas dos collegios, Ella irá dar sobre os filhos de outros operários nas inscripções ou admissões nas officinas do Estado.

(.....) omissis.

O que me parece, Sr. Presidente, é que, em matéria de legislação proletária, as honradas Comissões precisam muito emendar a mão e corrigir os seus erros, ainda porque, sejam quaes forem os projectos de lei suggeridos nesta Casa, radicaes, e por isso inadmissíveis, por uma burguezia equilibradora na política, nenhum delles deixa de ser uma providencia, no assumpto, desacertada, visto como... onde não houver leis referentes ás relações entre o capital e o trabalho, a situação jurídica e legal, que estas medidas do Estado podem determinar, será substituída fatalmente pelo syndicalismo, na acção directa e nas reclamações grevistas, do “lock out”, ou da “sabotage”. Não se illuda a Camara, é preciso legislar sobre o assumpto, sem o que collocaremos o capital e o trabalho em situação adversária e inimiga, e o Estado não terá, no seu machinismo jurídico, elementos nem entrosagem para harmonizar as peças que se tenham desavindo nessa organização social. (Brasil, 1917, p. 909).

O ano de 1917 marca uma nova fase de mobilizações dos trabalhadores. Ocorrem grandes manifestações no Rio de Janeiro e em São Paulo contra a alta do custo de vida. Em maio, inicia-se uma onda de greves que alcança grandes proporções do operariado, estendendo-se para o Paraná, Minas Gerais, e Rio Grande do Sul. Em algumas destas manifestações, o nível de radicalização e enfrentamentos entre os operários, e algumas vezes a própria população, alcança proporções de insurreição. A violência da repressão ocasiona mortes e o aumento da insatisfação.

Entretanto, não há consenso entre os estudiosos do período quanto ao caráter revolucionário das greves. Se para alguns autores, como Toledo (2007), as greves desse período, que se estende até 1919, ocorreram a partir da própria organização dos trabalhadores e contaram com a participação de líderes sindicalistas, socialistas, anarquistas e até grupos democratas insatisfeitos com a situação do país, sem terem, porém, qualquer caráter revolucionário<sup>11</sup>, para Carone, a consciência de classe manifesta-se claramente no pensamento do proletariado anarquista e, sem negar a participação de outros pensamentos no movimento operário, o autor não tem dúvidas em afirmar o caráter revolucionário das greves, embora veja nelas, isto sim, a superação do ideário anarquista:

1917 inaugura a fase revolucionária das greves: até 1919, elas atingem intensidade e um grau tático nunca alcançados. O operariado toma consciência de que pode açambarcar o poder; o que lhe falta é organização partidária. As famosas paredes destes anos mostram a força e a possibilidade de vitórias gerais do proletariado. Objetivamente, as demonstrações destes anos representam a falência das idéias anarquistas e o sinal da necessidade uma nova teoria político-organizatória. A conscientização política torna-se geral, superando muito o âmbito sindical, sendo liderado pelos comunistas logo nos anos seguintes (Carone, 1975, p. 229)

Na Câmara dos Deputados, independentemente do resultado do debate teórico a respeito

---

<sup>11</sup> Toledo utiliza como argumento para sustentar sua posição o fato de que as reivindicações dos trabalhadores expressavam suas necessidades imediatas, como fim do trabalho de crianças, jornada de oito horas, semana de trabalho de cinco dias e meio, restrições à contratação de mulheres e adolescentes com salários mais baixos, direito de sindicalização, libertação de trabalhadores presos, entre outras.

do caráter das agitações operárias, estas parecem possuir a intensidade necessária para fazer vislumbrar sua capacidade revolucionária, como são exemplo os debates ocorridos entre os deputados Nicanor Nascimento, de São Paulo, e Mauricio de Lacerda, do Distrito Federal, acerca do movimento grevista em São Paulo, conforme registro na Sessão de 13 de julho de 1917.

Neste contexto de disputa de posições, Mauricio de Lacerda aproveita o ensejo para denunciar suposta relação entre o Executivo e o Judiciário com a finalidade de reprimir os trabalhadores:

O Sr. Mauricio de Lacerda – Por um coito damnado entre a justiça e a policia, em uma conferencia policial.

O Sr. Nicanor Nascimento – contra os próprios interesses políticos da ordem publica.

Não é suprimindo a propaganda pela palavra, a discussão dos acontecimentos, o estudo da situação do momento, que se mantém a ordem.

A palavra é uma válvula por onde sahem os excessos dos soffrimentos, as queixas, os lamentos, as reclamações dos que gemem afflictos. Impedir que, em hora de extremo soffrer, se exteriorizem esses sentimentos, humanos e naturaes, é augmentar a pressão popular, para que amanhã, ao envez de comícios, de discussões, de propaganda, de proselytismo; tenhamos a revolução social.

O Sr. Mauricio de Lacerda – V. Ex. não se esqueça de que a policia do Rio de janeiro tem dissolvido greves por esta forma: cerca a casa dos operários e os manda levar á força para as officinas, como se deu na Fábrica da Carioca. (Brasil, 1917, p. 957)

Nas sessões de 17 e 18 de julho de 1917, os deputados Maurício de Lacerda e Álvaro de Carvalho analisam e debatem os movimentos que ocorrem em São Paulo e Rio de Janeiro. No debate que se segue, ao comparar o procedimento da polícia paulista em relação à polícia do Rio de Janeiro, é denunciada pelo deputado Mauricio de Lacerda a parcialidade do Supremo Tribunal Federal no que tange ao anarquismo, baseando-se no julgamento do *habeas corpus* impetrado pelos operários com a finalidade de realizarem atividade na Praça da Gávea, dias antes dissolvida à bala pela polícia.

Até a segunda quinzena de setembro de 1917, entram em discussão algumas matérias de interesse dos trabalhadores e, em 25 de setembro, no Senado Federal, o Senador Adolpho Gordo usa a palavra na abertura da 111ª Sessão, com a intenção de retomar a questão da expulsão de estrangeiros.

## **5 A expulsão de estrangeiros, as ações na Câmara**

Na Sessão de 25 de setembro do Senado, Gordo, autor da Lei nº 2.741, de 08 de janeiro de 1913, que regulou a expulsão de estrangeiros do país, faz pronunciamento no qual questiona a posição do Supremo Tribunal Federal, que a vinha julgando inconstitucional. A sua principal linha de argumentação baseia-se no que entende como direito inalienável do Estado brasileiro: o direito de expulsar qualquer estrangeiro, independentemente de tempo de permanência no país,

pois tal ato é expressão da soberania em que se funda o Estado, e este, dela não pode abrir mão. Não são simples argumentos de oratória. O parlamentar enumera diversos países europeus, entre estes a França, a Inglaterra, a Itália e um sul-americano, a Argentina, que se valem de tal prerrogativa.

Além da abordagem jurídica de que Adolpho Gordo se utiliza, o parlamentar enumera ainda outros aspectos de natureza ideológica quanto ao papel exercido pelo estrangeiro. Expressa com firmeza ideológica sua posição contrária ao papel dos anarquistas e, quanto aos anarquistas estrangeiros, defende sua expulsão do país. Fundamenta sua posição na defesa da propriedade, da segurança, da honra, entre outros argumentos.

A contestação à posição defendida por Adolpho Gordo é feita pelo João Luiz Alves, senador pelo Espírito Santo, que argumenta ser, na moderna filosofia do Direito, a humanidade considerada uma só sociedade, uma comunhão de homens. Os instrumentos de repressão penal de cada país exercem, assim, o controle social. Registra, porém, que, mesmo sendo em teoria contra o direito de expulsão, em face do Direito constituído dos povos, sua posição é pela expulsão, mas não em qualquer situação como o quer o senador Adolpho Gordo. Admite a expulsão, nos termos que a lei e a Constituição permitirem e apenas pela União.

Em 5 de outubro de 1917, em Sessão da Câmara dos Deputados, o deputado pelo Distrito Federal, Maurício de Lacerda, inicia a discussão do seu Requerimento de Informações<sup>12</sup>, apresentado na sessão de 28 de setembro de 1917, acerca da utilização por parte do Poder Executivo de decretos de expulsão com fundamento na Lei 2.741, de 08 de janeiro de 1913, em face de ter o Supremo Tribunal a considerado inconstitucional. Solicita, entre outras informações, a motivação de cada expulsão bem como quando e onde foram aplicados e se houve prazo para defesa dos acusados, qual o tempo de residência no país, qual a nacionalidade dos expulsos e de que crimes eram acusados. Lacerda traz à discussão a origem da Lei 2.741 de 1913, que tinha a finalidade de excluir prazo de residência de dois anos no país, o qual era impeditivo da expulsão na legislação anteriormente aprovada, e, em face desta exclusão, o reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa oportunidade, Lacerda critica a posição do Tribunal em reconhecer ao Executivo o direito de expulsão do território de estrangeiro que tenha cometido crime de crença política ou filosófica, e argumenta que tal entendimento tem a finalidade de viabilizar a expulsão por crime de opinião, o que se aplicaria ao anarquismo. O parlamentar faz firme defesa do direito de opinião exercido pelos anarquistas, do papel destes na construção de uma sociedade mais justa, e da firmeza com que lutam por suas convicções.

Na sessão de 8 de outubro, Lacerda retorna à discussão trazendo à pauta a questão

---

<sup>12</sup> O Requerimento de Informações apresentado menciona a “Lei 1641 de 1913” tendo, ao que parece, incorrido em erro vez que o número 1641 refere-se à Lei 1641 de 07 de janeiro de 1907, que foi modificada pela Lei 2741 de 1913. Ambas, embora por motivos diferentes, foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

relativa à expulsão de estrangeiros debatida pelo Supremo Tribunal que, entre outras decisões, firmou o entendimento do cabimento de *habeas corpus* para garantir o direito de permanência no território. Traz ao debate, também, o voto do ministro Sebastião Lacerda, que permite a expulsão por delito de opinião e o critica por contrário aos princípios liberais do Estado brasileiro.

Em 9 de outubro, o deputado Maurício de Lacerda requer a publicação no Diário do Congresso do Extrato dos debates sobre a expulsão de estrangeiros no Supremo Tribunal, no qual se encontram, entre outros argumentos, aqueles utilizados pelo senador Adolpho Gordo para sustentar sua defesa do exercício do direito de expulsão pelo Executivo. Dos debates ocorridos na Corte sobre o tema, não restam dúvidas, ao analisar-se o voto do ministro Pedro Lessa, sobre a finalidade de utilizar o instituto da expulsão para combater o anarquismo:

A expulsão dos estrangeiros que ameaçam a ordem social compromettem a segurança publica ou attentam contra os bons costumes, pensa o Sr. ministro Sebastião de Lacerda, é essencial á conservação ou estabilidade da Nação, cuja defesa importa na própria lei fundamental como succede em relação ao individuo, com o direito de defesa de sua integridade physica, inscripta na lei natural antes de ser reconhecido pela lei positiva.

Quando estão em jogo aquelles mais altos interesses nacionaes, se impõe o alludido remédio fora mesmo de textos escriptos, com a mais legitima expressão da soberania, porque sem elle não se manteria a collectividade social.

Se ao Estado não fôr permitido impedir a entrada ou afastar do seu território os hospedes que, conspirando contra a segurança publica, criam uma situação de intranquillidade ou de anarchia, também não lhe será licito precaver os seus habitantes contra a propagação de moléstias contagiosas por meio de quarentenas ou outras medidas prophylaticas (Brasil, 1917, p. 3025)

Na Sessão de 13 de outubro da Câmara dos Deputados é lido o Projeto de Lei 284 de 1917, decorrente da aprovação de Substitutivo ao Projeto 4 A de 1912<sup>13</sup> pela Comissão de Justiça, atendendo à Indicação<sup>14</sup> do deputado Maurício de Lacerda apresentada em maio de 1917 com a finalidade de resolver os conflitos trabalhistas. O projeto, decorrente da junção de vários outros que se encontravam em tramitação, é bastante extenso e abrangente, regulando as relações de trabalho, os acidentes de trabalho, a jornada de trabalho, inclusive do menor, as sociedades de socorro-mútuo e a conciliação, entre outros aspectos. Cabe o registro aqui que, diferentemente do projeto apresentado pelo Executivo em 11 de julho, a que nos referimos anteriormente, a proposta da Comissão de Constituição e Justiça fixa a data de publicação como

---

<sup>13</sup> O Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça englobou os seguintes projetos: 101, 119, 125, 135, 136 e 137, de 1917 do deputado Mauricio Lacerda; o Substitutivo ao projeto 4 A de 1912 do deputado João Pernetta; o projeto 169, de 1904 do ex-deputado Medeiros e Albuquerque; o projeto 273, de 1908 do ex-deputado Graccho Cardoso, e o projeto 273, de 1915 oriundo do Senado Federal, conforme Diário do Congresso Nacional de 14 de outubro de 1917, p. 3104.

<sup>14</sup> A modalidade de proposição legislativa hoje conhecida como Indicação tem por força do art. 113, incisos I e II do vigente Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as mesmas características da aqui citada, haja vista também permitir ao deputado solicitar que qualquer das Comissões da Câmara se manifeste sobre determinada matéria, *ex vi* inciso II do art. 113.

a de entrada em vigor e determina o prazo de seis meses para regulamentação. O projeto vai a voto em 25 de outubro e é aprovado em segunda discussão, retornando à Comissão de Constituição e Justiça para redação do Substitutivo e posterior retorno ao Plenário para Terceira votação.

Em 10 de novembro, o Senado Federal debate o Projeto de Decreto Legislativo nº 156 de 1917, da Câmara, que estabelece medidas complementares ao Decreto Legislativo nº 3.361 de 26 de outubro, de 1917, que autorizou a aplicação do estado de sítio. Ruy Barbosa apresenta emenda restringindo a aplicação apenas às áreas onde a necessidade da medida seja decorrente da guerra. No mesmo dia, na Câmara dos Deputados, o deputado Mauricio de Lacerda discursa contra o estado de sítio e denuncia sua aplicação ao interesse do governo de expulsar os anarquistas estrangeiros.

Em 12 de novembro, é lido na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 333 de 1917, de autoria do deputado Afrânio de Mello Franco (MG), com a finalidade de regular a expulsão de estrangeiros, trazendo como justificativa a íntegra dos debates ocorridos na votação do Supremo Tribunal Federal que debateu a aplicação do instituto da expulsão e o voto do ministro Pedro Lessa. O projeto adota como política de aplicação do instituto a mesma posição do Supremo Tribunal Federal e aproveita para ampliar de dois para seis anos o prazo mínimo de residência no país como impeditivo de aplicação da expulsão. O parágrafo único do artigo 3º da proposta não deixa dúvidas: dá ao Executivo poderes expressos para impedir a entrada no país de doentes infecto-contagiosos, prostitutas, cáftens e anarquistas (Brasil, 1917, 3952).

Na Sessão da Câmara dos Deputados, de 30 de novembro, é lido o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, favorável ao Projeto 333 de autoria de Mello Franco, fundamentando o relator, deputado José Gonçalves (BA) sua argumentação nos termos do Supremo Tribunal Federal. São vencidos os deputados Gonçalves Maia (PE) e Celso Bayma (SC), que levantam como argumento a inconstitucionalidade do projeto por ofensa direta ao artigo 72 da Constituição, que assegura igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros.

Em 12 de dezembro, o deputado Mauricio de Lacerda (DF) denuncia da tribuna da Câmara dos Deputados a política adotada em relação à expulsão de estrangeiros e o projeto de Mello Franco que é, a seu ver, inconstitucional. Na mesma Sessão, vai à discussão em primeira votação o Projeto de Lei 333 de Mello Franco. Assume a palavra para discussão o deputado Barbosa Lima, liberal convicto, conforme sua própria afirmação.

Barbosa Lima (PE), apoiado por Álvaro Batista (RS), põe-se contra o projeto, alertando que sua posição não é contraditória, pois os ideais republicanos e liberais que ajudou a inscrever na Constituição em vigor são incompatíveis com a política de expulsão que se quer impor e com a penalização por crime de opinião. Defende o direito de qualquer corrente filosófica, inclusive a anarquista, expressar sua opinião e alerta para a quase unanimidade que se forma em torno do projeto e o que ele representa.



Nas Sessões de 13 e 15 de dezembro, o projeto de lei é debatido pelos deputados Gonçalves Maia (PE), contrário ao projeto, e Mello Franco, autor do mesmo. Em ambas as sessões repetem-se os argumentos de parte a parte. Em 18 de dezembro, são publicadas as citações que fez Mello Franco em favor da constitucionalidade da proposta. Em 20 de dezembro, é publicado o parecer do ministro Edmundo Muniz Barreto, Procurador Geral da República, na Sessão do Supremo Tribunal Federal de 6 de outubro de 1917, que resolveu sobre o *habeas corpus* impetrado por José Fernandes e outros, e manteve a expulsão.

Até 31 de dezembro, último dia de sessões da sessão legislativa, o projeto do deputado Mello Franco permaneceu na Ordem do Dia, juntamente com outras matérias, não vindo, porém, a ser votado. Após os trabalhos de praxe de abertura da terceira sessão legislativa, que se iniciam em 27 de abril de 1918 e se estendem até a segunda quinzena de maio, na primeira sessão de trabalhos legislativos com pauta de votações de proposições em curso, o projeto já não faz mais parte da Ordem do Dia.

Não houve, ao que parece, intenção de votar imediatamente o projeto. É possível que tal situação, de permanência da possibilidade de aprovação a qualquer tempo da proposta, tenha sido uma hipótese considerada como suficiente para enfrentar a movimentação proletária, ou, ainda, não tenha tido a proposta consenso suficiente entre a classe dirigente para ser aprovada.

## 6 Conclusão

Embora existam razoáveis indícios da hipótese levantada e que norteou a elaboração deste trabalho, não se pode, ao final, sem ceder às paixões de preferências políticas pessoais em detrimento da isenção que deve nortear o estudo científico, afirmar, que a política de expulsão de estrangeiros fez parte de uma política do Estado brasileiro e que, em tal situação, nela estariam envolvidos os três Poderes da República.

A partir do exame dos registros encontrados no Legislativo e que, de alguma forma, expressam posições sobre o assunto, concluímos que, se é verdade que não há dúvidas quanto à posição adotada pelo Executivo de reprimir o anarquismo, ainda que utilizando instrumentos sobre os quais restavam dúvidas quanto à constitucionalidade, como é o caso da aplicação da Lei 2.741 de 1913, o debate sobre tal situação no Judiciário não o resolve, uma vez que este sempre se dá em casos específicos, em sede de *habeas corpus*, ou seja, sobre casos em que a repressão já ocorreu ou há iminência de acontecer. Não há unanimidade no Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do instituto da expulsão e de seus limites.

A apresentação pelo deputado Mello Franco do Projeto de Lei 333 de 1917, com a intenção de tornar mais claras as hipóteses de aplicação do instituto da expulsão, não deixa dúvidas quanto à corrente a que se filia o autor. Os argumentos usados na justificação da proposta e na sua defesa durante os debates ocorridos na Câmara e no Senado são idênticos aos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para autorizar as expulsões e negar os *habeas corpus*.

Os mesmos são os argumentos utilizados pelo senador Adolpho Gordo, autor da lei de 1913, que, em 25 de setembro, defendeu, na abertura dos trabalhos do Senado, a expulsão dos anarquistas. Em ambas as Casas, porém, vozes contrárias se levantaram contra a intenção de aplicar-se a expulsão na forma como se propunha ao Legislativo à aprovação. Desta forma, ainda que seja possível identificar ação coordenada por parte de membros das duas Casas do Poder Legislativo, em nenhuma delas tal posição é unânime<sup>15</sup>.

Ocorre, no entanto, que, no caso, a falta de unanimidade em torno da questão atende aos interesses do Executivo e não inibe a aplicação do instituto da expulsão, uma vez que o Supremo Tribunal Federal reconhece a este o direito de expulsar e, como os limites de tal direito é que devem ser regulados por lei, a falta de regulamentação clara dos mesmos, que no caso incidiam sobre a questão da residência do estrangeiro, deixam ao Executivo o alvedrio sobre sua aplicação. Os excessos, estes são corrigíveis por *habeas corpus* pelo Judiciário. Desta forma, são atendidas as posições de ambos os Poderes.

Maram, que estudou profundamente a ação operária no Brasil no início do século XX, não tem dúvidas em afirmar: “A deportação de ativistas operários foi uma arma ainda mais potente para as elites brasileiras, pois o sindicalismo brasileiro era um dos raros movimentos constituídos quase exclusivamente de trabalhadores estrangeiros” (MARAM, 1979, p. 39).

No Poder Legislativo, a simples existência de proposições sobre a matéria, como é o caso, atende ao papel da legalidade democrática. Não resolve a questão porque não há consenso político em torno dela, mas permite ao Executivo utilizar-se dos instrumentos existentes em função da necessidade de paz social ou, dependendo dos olhos de quem vê, dos interesses de algum setor social. Mais uma vez, cabe o registro, por absoluta pertinência, da observação de Maram:

Para as elites, a deportação tinha óbvias vantagens sobre os julgamentos nos tribunais. Era mais rápida, mais eficiente e menos sujeita a recursos. É que para a deportação o governo não necessitava de provas – vagas acusações eram suficientes.

Sob a lei de 1907, que permaneceu em vigor com pequenas modificações até 1921, o processo de deportação era um modelo de simplicidade. Os governos

---

<sup>15</sup> Weffort (1992) afirma que “a democracia é ‘deformada’ pelas condições sociais nas quais tem que operar” para expressar a idéia que as democracias em condições de extrema desigualdade ou desigualdade crescente, acabam por criar seus próprios mecanismos de ajustamento. Desta forma, não há qualquer surpresa quanto à falta de unanimidade, pois, esta sim, é da essência de regimes democráticos, mormente da democracia representativa. Os debates e as diversas teorias acerca do que vem a ser a representação, seus limites e sua eficácia enquanto instrumento do fazer democrático, sobre as quais deveríamos nos debruçar para realizar uma análise que considerasse para efeitos de seus resultados o grau, a forma e a legitimidade da representação operária no período analisado, não podem ser contidas nos limites deste trabalho. Entretanto, valendo-nos do pensamento de Urbinati (2006), temos que entre as três perspectivas de interpretação da representação, a jurídica, a institucional e a política, esta última seria a adequada para expressar não apenas a evolução do próprio regime, como também a evolução das sociedades democráticas. Desta forma, a análise efetuada ao final considera essa natureza diferenciada dos graus de representação além de considerar também a natureza da formação do próprio Estado brasileiro, com suas peculiaridades tão profundamente debatidas por autores como Gilberto Freyre, Florestan Fernandes, Raimundo Faoro, apenas para citar alguns e, ainda o entendimento do que vem a ser a sociedade civil no moderno conceito de Habermas (1995) utilizando-o como parâmetro para o entendimento do papel dos sindicatos operários, seu nível de representação e sua atuação.

estaduais remetiam seus pedidos às autoridades federais acompanhados de um relatório policial. Caso deferidos pelo governo federal, o que acontecia com frequência, a expulsão era executada (Maram, 1979, p. 39)

Não restam dúvidas, após o exame do extenso material de registro das atividades legislativas, que a ação anarquista nos sindicatos, se não foi suficientemente forte e organizada para alcançar o estágio pré-revolucionário que imaginavam ser possível, foi o bastante para viabilizar a reação por parte da elite conservadora brasileira.

Se nos Poderes Executivo e Judiciário tal reação pôde ser empreendida sem maiores percalços, a própria conformação do Legislativo<sup>16</sup> e o profundo espírito democrático de alguns dos seus representantes, alguns, registre-se, representantes dessa própria elite, foram o bastião de resistência à utilização plena do aparato estatal de repressão de uma classe em favor de outra.

Por final, é necessário o registro que este trabalho é apenas um dos muitos passos que, entendemos, devem ser dados com a finalidade de não apenas resgatar a importância histórica do anarquismo na formação do Estado brasileiro, mas também, e principalmente, o papel do Poder Legislativo como o mais eficaz instrumento do fazer democrático.

## Referências

- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda*. Razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Unesp, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BORDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 13 de maio de 1917.
- BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 13 de julho de 1917.
- BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 11 de outubro de 1917.
- BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 13 de novembro de 1917.
- CARONE, Edgard. *Movimento operário no Brasil: 1877-1944*. São Paulo: Difel, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. São Paulo, *Lua Nova*, n. 36, 1995, p. 98-100.
- MARAM, Sheldon Leslie. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- PEREIRA, Bresser. *Getúlio Vargas: O Estadista*. A nação e a democracia. 2007, p. 6/7. Disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br) Acesso em: 25/12/2008.
- PIOZZI, Patrícia. *Os arquitetos da Ordem Anárquica: De Rousseau a Proudhon e Bakunin*. São Paulo: Unesp, 2006.

---

<sup>16</sup> Se não é possível, como dito anteriormente, afirmar-se ter sido a utilização das expulsões uma política deliberada de Estado, também não podemos incorrer no erro de reduzir a análise quanto a uma ação de Estado sem considerar características típicas da formação desse Estado, ou, como afirma Bordieu “subestimar a autonomia e a eficácia específica de tudo o que acontece no campo político e reduzir a história propriamente política a uma espécie de manifestação epifenomênica das forças econômicas e sociais, de que os actores políticos seriam, de certo modo, os títeres.”, e, como afirma ainda Bordieu, “ignorar a eficácia propriamente simbólica da representação e da crença mobilizadora que ela suscita pela força da objetivação, equivaleria ainda a esquecer o papel propriamente político de governo que, por muito dependente que seja das forças econômicas e sociais, pode garantir eficácia real sobre essas forças por meio da ação sobre os instrumentos de administração das coisas e das pessoas.” (Bordieu, 1998, p. 175)

- PROUDHON, Pierre-Joseph. Qu'est-ce que la Propriété? Disponível em: [http://fr.wikisource.org/wiki/Pierre-Joseph\\_Proudhon](http://fr.wikisource.org/wiki/Pierre-Joseph_Proudhon). Acesso em: 25/12/2008.
- TOLEDO, Edilene. A trajetória anarquista no Brasil na Primeira República. In: *As esquerdas no Brasil*. A formação das tradições, v. 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- TRINDADE, Francisco. *O essencial Proudhon*. São Paulo: Imaginário, 2001.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? São Paulo, *Lua Nova*, n. 67, p. 196-203.
- WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- WIECK, David Thoreau. The Negativity of Anarchism. In: *Reinventing Anarchy: what are anarchists thinking these days*. New York, Routledge, 1979.

Artigo recebido em: 16/06/2010

Artigo aceito para publicação em: 27/07/2010



## LEX AMÉRICA: OS TRATADOS E O LEGISLATIVO NO MERCOSUL

**Renato Salles Feltrin Corrêa\***

**Resumo:** Trabalho fundamentado na análise da importância do Poder Legislativo no Mercado Comum do Sul — Mercosul, principalmente acerca da dificuldade de aplicação do direito acordado entre as nações que compõem o Bloco e da contribuição do Legislativo brasileiro quanto à internalização das regras mercossulinas. A pesquisa desenvolveu-se a partir do exame dos tratados firmados entre 26 de março de 1991 e 24 de julho de 2009, conforme banco de dados disponível na Chancelaria paraguaia em 2 de setembro de 2009.

**Palavras-chave:** legislativo; Mercosul; integração; internalização; Parlasul; Lex; América.

**Abstract:** Paper based on the importance of the legislative branch in the Southern Common Market – Mercosur. It studies the difficulty of applying laws agreed by nations that conform the Group and also analyses the contribution of the Brazilian Congress regarding the internalization of Mercosur's rules. The research was grounded on the examination of treaties concluded among March 26, 1991 until July 24, 2009, according to a database available on the Paraguayan chancellery on September 2, 2009.

**Keywords:** legislative; Mercosur; integration; internalization; Parlasur; Lex; America.

---

\* Advogado, Assessor Técnico da Procuradoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP). (renato.correa@camara.gov.br)

*Que gente será essa, em si diziam  
Que costumes, que lei, que Rei teriam?*  
Luís de Camões, Os Lusíadas, I, 45

## 1 Introdução: uma inauguração

A população não percebeu as mudanças políticas no Cone Sul do continente americano quando, em uma fria manhã de maio de 2007<sup>1</sup> (Diário El País, 2007), reuniu-se pela primeira vez o Parlamento do Mercosul. Em verde, amarelo, azul e vermelho, as bandeiras dos países pertencentes ao Bloco tremulavam diante do Palácio Legislativo uruguaio<sup>2</sup>, em Montevideu. Juntas, representavam a reunião de cinco<sup>3</sup> nações no maior evento desse tipo já realizado na América do Sul (Parlamento do Mercosul, 2007) e, a sua maneira, o primeiro e mais importante de todos. Malgrado o Uruguai tenha recebido muita chuva ao longo da semana — e o tempo estivesse ruim —, o dia era bom no relógio da história (Tuchman, 2004).

Conforme o texto da ata da primeira sessão (Parlamento do Mercosul, 2009), os trabalhos foram iniciados pelo Presidente da Assembleia Uruguaia, Rodolfo Nin Novoa, que ofereceu boas-vindas aos presentes e cedeu o uso das instalações para a realização da cerimônia ao Senhor Presidente do Parlamento do Mercosul, Senador Alfonso González Núñez. Após os agradecimentos de praxe, Núñez oficializou a cerimônia e passou à Ordem do Dia a fim de aprovar o regimento da sessão e de prosseguir com a leitura do nome de todos os parlamentares designados pra integrar o Parlasul — tudo conforme o protocolo. Em seguida, deu-se início à eleição da Mesa Diretora e aos discursos das autoridades presentes. O clima era de alegria, embora fosse perceptível uma ligeira tensão no ar.

Ao longo de todo o evento, uma famosa frase do Presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, foi repetida de modo retumbante no Palácio Legislativo: precisamos de “mais e melhor Mercosul”. Todavia, conforme o periódico uruguaio El País, “durante la sesión del Parlamento del Mercosur, las bancadas no demoraram en discrepar” (El País Digital, 2007). O próprio Presidente da Assembleia — e Vice-Presidente do Uruguai —, primeiro a se

---

<sup>1</sup> Os termômetros em Montevideu marcavam mínima de 9°C e máxima de 15°C, segundo o Diário El País.

<sup>2</sup> Hoje, o Parlasul localiza-se no seguinte endereço: Parlamento del Mercosur - Edificio Mercosur - Luis Piera 1992 Piso 1 - Montevideo Uruguay.

<sup>3</sup> Conforme a ata da primeira sessão do Parlasul, cinco países participaram da reunião inicial: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela – todos eles com a presença de membros titulares. Nesse quesito, a redação da ata comportou um mecanismo que permitiu a presença dos parlamentares venezuelanos, haja vista o país ainda estar em processo de adesão ao bloco. No tocante às três primeiras nações, a ata afirma que “ *fueron designados para integrar el Parlamento del MERCOSUR por la República XXX los señores legisladores* ”, trazendo em seguida o nome da cada parlamentar escolhido. No caso da Venezuela, embora os membros constem como titulares, a redação da ata discrimina que “ *se encuentra presente una delegación de parlamentarios de la República Bolivariana de Venezuela integrada por los siguientes legisladores* ”, passando a elencá-los individualmente. Como se percebe, por meio de um fino exercício de linguagem, os diferentes tornaram-se iguais.

pronunciar e observador das diferenças existentes, advertiu que havia vozes e atores apostando no fracasso da nova proposta. Em suas palavras, entretanto, a iniciativa legislativa não deve falhar: “no podemos fracasar, no vamos a fracasar. Vamos a estar a la altura de las exigências de la hora” (Mercosul, 2007)<sup>4</sup>.

Esse veredicto, anunciado pelo parlamentar ao final do discurso de abertura da sessão, representa de alguma forma as imensas dificuldades que perpassam o Bloco. Para Rodolfo Novoa, o evento inaugural serviu para ratificar o profundo compromisso do governo de seu país para com o Mercosul. Após citar a frase de Tabaré Vázquez, declarou que o grupo deve ser mais efetivo e ágil, envolvendo os partidos da região na agenda política sul-continental. Diante do orador, as bancadas dos cinco países sócios do Mercosul ouviram, ainda, que o novo órgão servirá para ratificar o caráter político/legislativo de todo o processo de integração — posicionamento que não levou em conta o fato de que o Bloco ainda traz em si diversas assimetrias de origem essencialmente comercial e não somente política.

Representante do país com a economia menos desenvolvida do grupo, o Chanceler paraguaio, Ruben Ramírez, foi cauteloso ao sustentar que o Mercosul passou por uma situação especial e que os objetivos comuns estão ainda pendentes. Porém, o Ministro guarani reconheceu que o agrupamento avança para a consolidação em todos os sentidos. Também ele contextualizou o Presidente Vázquez:

una integración que solo se limite a los niveles de libre comercio, está más que probado que no llena, no sirve, no alcanza. Ya lo ha expresado en una oportunidad, con mucho acierto, el Presidente de la República Oriental del Uruguay, don Tabaré Vázquez: ‘Llenemos de ciudadanía al Mercosur y solucionemos los problemas del Mercosul con más Mercosur’. Eso significa no abandonar el proceso sino profundizarlo aún más (Mercosul, 2007, p. 1)<sup>5</sup>

Em outras palavras, o Mercosul deve ser pleno de mais Mercosul. Após discursar, o estadista transferiu a palavra ao Chanceler Celso Amorim, seu colega brasileiro.

Amorim também empregou a frase do Presidente uruguaio — “mais e melhor Mercosul” — e sustentou que o grupo passa por momentos decisivos. Para o Brasil, o Parlasul deve ser visto como um mecanismo para fortalecer as instituições do Bloco e para incrementar o desenvolvimento regional. Mais uma vez — e quiçá de modo inconsciente — um estadista subia à tribuna para falar sobre integração legislativa e econômica. Em sua essência, o Bloco parece ser refém desse binômio.

Logo após, em uma das mais aplaudidas intervenções do dia, o Ministro das Relações Exteriores uruguaio, Reinaldo Gargano, destacou que a riqueza natural da região sul-americana deve servir ao Mercosul como uma ferramenta para derrotar a pobreza. De modo assemelhado

---

<sup>4</sup> Pronunciamento do Vice-Presidente do Uruguai, Rodolfo Nin Novoa.

<sup>5</sup> Discurso do Chanceler paraguaio, Ruben Ramírez Lezcano.

aos pronunciamentos anteriores, misturando economia com política, Gargano fez votos para que o Bloco possa influenciar na economia mundial e para que o Parlasul possa dar voz à cidadania sulina. Não por coincidência, conforme já afirmado, esse último assunto fez também parte dos discursos de seus dois antecessores diretos na tribuna: Amorim e Ramirez.

Em seguida, representando o Chanceler argentino, subiu ao púlpito o Ministro da Integração Econômica da Argentina, Eduardo Sigal. Em breves palavras, Sigal criticou fortemente os governos neoliberais dos anos 90 e as ditaduras que ocuparam o continente no passado. Segundo o Ministro, o Mercosul deve ser visto como uma garantia para as democracias e deve tratar, assim, de construir equilíbrios nas governos regionais. Ao mesmo tempo, o palestrante reconheceu que o modelo de integração atual não é perfeito.

De certa maneira, houve relativo incômodo pelo fato de se ter um ministro da integração econômica falando em um fórum essencialmente político. Aqui também — e pela quarta vez em sequência — o Parlasul teve seu evento de estreia conectado aos problemas econômicos da região.

Não sem razão, nenhum desses homens acreditou no fato de que os problemas políticos regionais podem ser resolvidos pela simples declaração de que o devem ser. Como se percebe, na quase totalidade de seus discursos, a questão econômica ainda é sério empecilho à integração sulina.

Grosso modo, a solução do problema econômico foi tentada em diversas experiências de organização em blocos regionais na América latina. De 1959 até hoje, esses esforços podem ser divididos em duas fases essenciais: a primeira compreende o período entre 1950 e 1985; a segunda começou em 1985 e segue até nossos dias. Nesse lapso temporal, foram negociados os dois importantes tratados de Montevideu: o de 1960, que criou a Associação de Livre Comércio da América Latina — ALALC, e o de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de integração — ALADI, sucessora da primeira.

O início do processo negociador da integração mostrou as diferenças entre os países da região. Enquanto o Brasil tomava a iniciativa de coordenar com Argentina, Chile, Uruguai e com o apoio da CEPAL, o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio no Sul do continente, precipitaram-se entendimentos governamentais paralelos, também com o suporte da CEPAL, para a preparação de um tratado a fim de criar um Mercado Comum Latino-Americano. Em princípio, o Brasil via a ALALC como um mecanismo para promover a aceleração do processo de desenvolvimento econômico, por meio do intercâmbio comercial regional. Todavia, concebido como um mecanismo de liberalização de comércio para Argentina e Brasil, principalmente, o tratado de 1960 era percebido pelos países de desenvolvimento intermediário e de menor desenvolvimento como um instrumento para complementar suas economias e para impulsionar o desenvolvimento pela distribuição de indústrias e investimentos.



Essa diferença de enfoque entre “comercialistas” (o primeiro grupo) e “desenvolvimentistas” (os demais) está na origem da clivagem que se estabeleceu no âmbito da ALALC com a separação entre os países de menor desenvolvimento *versus* o Brasil, a Argentina e o México — o que resultou na formação de um primeiro subgrupo regional e nas questões econômico-políticas que sobrevêm até hoje (Barbosa, 2006).

Em essência, os países do primeiro bloco percebiam diversos motivos políticos internos e deficiências estruturais nesse ativismo dos países menos desenvolvidos contra os interesses maiores. Em consequência dessa característica, ao final do processo, sobressaiu uma posição: a passagem para novas etapas de integração ficou postergada indefinidamente.

Para o Brasil, porém, a integração regional não podia ser entendida como um fim em si mesma. Interessava utilizar a região como instrumento de obtenção de condições mais favoráveis para a expansão das exportações, sobretudo de manufaturados, sem que, para isso, tivesse que assumir compromissos mandatórios de integração mais ampla.

Esse cenário modificou-se somente após a década de 1980 e o ressurgimento dos regimes democráticos na América Latina. No caso do Cone Sul do continente — objeto deste trabalho — os esforços de integração assumiram maior vulto a partir das iniciativas dos Presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsín, em favor da criação do Mercosul e do maior aprofundamento das relações intrarregionais.

No que diz respeito à economia, o Bloco, apesar dos muitos problemas, avançou desde sua criação. Quanto ao aspecto da integração legislativa — ambicioso patamar que se pretende atingir —, ainda é distante a diferença entre iniciativas generosas por parte dos estados-membros e dificuldade de aplicação das medidas entre esses acordadas.

Nesse sentido, o processo de integração — hoje uma prioridade da política externa brasileira — ultrapassa a ideia de mero dinamizador da união econômico-continental nos últimos vinte anos. Para além de tal conceito, o Mercado Comum do Sul, conforme afirmado pelos chanceleres na abertura do Parlasul, busca uma integração genuína e solidária, que propicie maiores condições de inclusão social e desenvolvimento econômico a todos os seus membros.

Esse intento, por óbvio, diz respeito a um projeto compartilhado entre nações irmãs, porém diversas. Em razão da diversidade — própria ao grupo —, a ideia de união ocorre em estrita observância da igualdade, da individualidade e, sobretudo, dos princípios democráticos ensejados no Bloco, por meio dos quais decorre a extrema importância da participação do Poder Legislativo de cada país e do conjunto desses no processo como um todo.

No caso do Congresso brasileiro, quanto à aliança sulina, compete ao Legislativo manifestar a vontade de nossa nação mediante a aprovação dos respectivos compromissos assumidos nos fóruns do Mercosul. Assim, frente ao desafio de possuir leis unificadas e independência legislativa, o Mercado Comum representa foro peculiar para a criação e

aplicação de um novo direito internacional, apto a atender o grande número de temas demandado pelas estruturas sociais dos países que compõem o Bloco. Todavia, apesar dos esforços de todos e do próprio trabalho do Parlasul, as regras emanadas no seio mercossulino não têm vigorado de maneira uniforme nos Estados-partes.

Nesse sentido, o presente artigo analisa até que ponto os países formadores do Mercosul estão dispostos a confiar nas regras acordadas entre si. Para tanto, estuda-se o sistema de incorporação legislativa do Grupo. Haja vista que, no Mercosul, o fraco poder coercitivo dos mecanismos supranacionais<sup>6</sup> praticamente impede a imediata aplicação do direito de integração às nações do Bloco, o que se pretende responder é de que forma o Poder Legislativo brasileiro interage com suas instituições pares na região sul do continente americano, analisando até onde o Legislativo pátrio está disposto a abrir-se à América do Sul. O objetivo é indagar sobre os motivos de uma aparente “lentidão” do Parlamento Brasileiro sobre o tema da integração legislativa regional, trabalhando com a hipótese de que a histórica disposição brasileira aos princípios de autodeterminação dos povos e não intervenção em assuntos internos inibem a estabilização de um consenso no Parlamento brasileiro acerca da “cessão”<sup>7</sup> de partes do processo legislativo a um órgão supranacional.

Nesse ponto específico, o presente artigo tentará evidenciar a particularidade do grupo de normas mercossulino e, a partir de sua singularidade, buscará nomeá-lo de *Lex América*: um conjunto de ditames que constituem corpo legal único e que têm propriedades semelhantes, em decorrência de possuírem configurações análogas em seu processo de criação e interesse.

A fim de cumprir esse objetivo, realizou-se um recorte histórico a partir dos tratados firmados entre 26 de março de 1991 e 24 de julho de 2009, conforme banco de dados disponível na Chancelaria paraguaia em 2 de setembro de 2009 (Paraguai, 2009). Para fins deste trabalho, a utilização do banco de dados paraguaio se faz necessária tendo em vista que não se tem registro de dado sistematizado acerca do tema que se pretende analisar. Tanto o Parlamento como a Chancelaria do Brasil não possuem compilação oficial sobre o assunto ora estudado<sup>8</sup>.

Por muito tempo, a desconfiança e a inquietação habitaram os espíritos e petrificaram algumas iniciativas no seio do Bloco. Como diria Stendhal, a cena estática do Mercosul

---

<sup>6</sup> À guisa de exemplo, entendem-se como mecanismos supranacionais o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, o Parlasul, entre outros órgãos que integram a estrutura mercossulina.

<sup>7</sup> Até o fechamento do presente artigo, o Parlasul não possuía autorização constitucional expressa para legislar em nome do Brasil.

<sup>8</sup> Ressalte-se que, em contato informal com uma fonte do Itamaraty, o signatário deste artigo obteve a informação de que o MRE possui uma sistematização dos acordos efetuados no seio mercossulino. Entretanto, trata esses dados como de interesse do Ministério e não os disponibiliza para o público exterior. Quanto à Câmara dos Deputados, há uma lista não oficial realizada por Antônio Ferreira Costa Filho, Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Tais dados, todavia, são estudos pessoais do Secretário.

aparentava carecer de “grandes almas”<sup>9</sup>. Dados os interesses individuais, ninguém parecia avaliar o que realmente estava em jogo na região sul de nosso continente. Economias fragmentadas, interesses difusos, iniciativas circunspectas, leis inaudíveis: o grupo não atingia seu destino. Com o advento do Parlasul, esse cenário eventualmente começa a mudar.

## 2 A natureza jurídica das normas do Bloco

Como indutor dessa mudança, o legislativo do Mercosul pode ser importante elemento dinamizador do Bloco, haja vista ser o direito mercossulino um sistema legal ímpar no contexto do Direito Internacional Público. O tema é de tal modo complexo que muitos autores ainda têm dúvida se o direito do grupo é um “direito de integração” ou um “direito comunitário” embrionário.

O Mercosul parece não possuir a característica da supranacionalidade, especialmente porque as regras emanadas do Bloco não coagem diretamente os países envolvidos. Entretanto, se considerado o conceito de Direito Comunitário Derivado, é possível entender que o Mercosul talvez já não mais se encontre no estágio embrionário do “direito de integração”. Embora esteja, ainda, um tanto distante do direito comunitário<sup>10</sup> clássico.

Segundo Antonio Augusto Drummond Cançado Trindade, o exame da estrutura normativa do Mercosul evidencia a ausência de alguns elementos essenciais à supranacionalidade — especialmente a autonomia de poder do Bloco em relação aos Estados-Partes. Em seu entender — corroborado por autores como João Ricardo Carvalho de Souza (2006)<sup>11</sup>, por exemplo —, a estrutura orgânica do Bloco regional, bem como o sistema de tomada de decisões, revestem-se de características essencialmente intragovernamentais. Malgrado busquem conciliar interesses nacionais com o processo integrativo, as instruções do bloco “vêm de seus respectivos governos, e não de uma autoridade comunitária” (Trindade, 2008).

---

<sup>9</sup> Alguns regimes — principalmente o despótico — são representados por Stendhal como uma escola para grandes almas: na batalha política, elas afloram. Apenas como exemplo, no livro “A Cartuxa de Parma”, os maiores personagens são definidos, sobretudo, em termos da distância que mantêm da política ou da aproximação a essa.

<sup>10</sup> Esse entendimento, aliado à teoria de George Tsebelis (1997), acerca do conceito de *veto players*, permite afirmar que não há direito comunitário no caso do Mercosul. Tsebelis entende que *veto player* é o ator político com a habilidade de declinar uma escolha que está sendo feita, influenciando decisivamente no resultado final. Grosso modo, é o ator que pode sustar uma mudança *status quo*. Nesse sentido, aplicada a teoria de Tsebelis ao cenário do Mercosul, é sensato supor que, se um ator individual tem a capacidade de parar o processo decisório, há que se considerar o sistema mercossulino como incapaz de possuir capacidade supranacional frente aos estados — sobretudo, pela qualidade que esses possuem de absterem-se de internalizar as normas acordadas.

<sup>11</sup> João Souza é consultor legislativo na Câmara dos Deputados e atua junto à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Em excerto do artigo citado, afirma: “Pela sua finalidade – coordenar um processo de integração – e tendo-se por paradigma teórico a distinção feita por Carmen Lúcia Antunes Rocha entre direito comunitário e direito de integração (Rocha, 1998, p. 293), temos que as normas do ordenamento jurídico do MERCOSUL caracterizam-se como normas de direito de integração, por não possuírem aplicabilidade e efeitos diretos, necessitam ser incorporadas ao ordenamento jurídico de cada Estado Parte” (Souza, 2006, p. 75).

Apesar de as decisões nos órgãos do Mercosul serem tomadas por consenso, não parecem existir elementos naturais ao direito do Mercosul que o habilitem a dar o salto supranacional pretendido. De tal forma que talvez essa característica seja a maior diferenciação entre o direito mercossulino e o direito da União Europeia.

No caso do Mercosul, a diferença entre os países reforça o distanciamento do direito unionista europeu. Também uma característica particular do Bloco, a assimetria entre os países parece refletir a dificuldade de integração legislativa.

As próprias competências do Parlasul remetem para essa conclusão. Em seu artigo 4º, o Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007, que promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, traz 21 itens meramente descritivos, sem capacidade coercitiva. Os itens 11, 12 e 14 são particularmente relevantes. Em síntese, o Parlasul foi criado sem capacidade legiferante-coercitiva sobre os estados-membros. Não há, sobretudo, uma jurisdição comunitária diretamente aplicável ao sistema legal mercossulino antes da internalização feita pelos quatro estados principais do Bloco.

Dessa forma, enquanto existir, no Mercosul, um direito comum que deriva da orientação nacional direta, será difícil alcançar o direito comunitário aos moldes europeus. Teremos, no máximo, normas comuns com alcance integracionista. De certa forma, o próprio processo de internalização reforça essa característica, conforme veremos adiante.

### **3 Lex América — A incorporação das normas**

No que diz respeito à incorporação das normas, as leis mercossulinas dividem-se entre aquelas que exigem aprovação congressual para vigorar em cada país e aquelas que dispensam esse tratamento. No caso do Mercosul, o Bloco não criou um ordenamento jurídico autônomo o bastante por meio do qual o Tratado de Assunção pudesse desempenhar função equivalente à de uma "Constituição" na ordem interna dos Estados-partes. Mesmo assim, apesar de tal característica, as normas implementadas pelas instituições do Bloco têm caráter obrigatório — nos termos do art. 42 do Protocolo de Ouro Preto. Consequentemente, a fim de que as decisões, resoluções e diretivas aprovadas pelos órgãos comunitários tornem-se efetivas, os Estados-membros ficam obrigados a internalizar essas regras a seus respectivos ordenamentos jurídicos. Todavia, as condições por meio das quais se opera essa transposição limitam a abrangência das obrigações dos Estados-membros e geram graves problemas de coerência sistêmica no plano da vigência das normas (Ventura, 2005).

O próprio Protocolo de Ouro Preto é emblemático acerca de quão complexo é o sistema utilizado pelo Mercosul. Seu art. 40, por exemplo, preceitua que “uma vez aprovada a norma, os Estados partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul” (Mercosul, 1994). Somente quando todos os Estados-partes tiverem informado a incorporação

da lei aos respectivos ordenamentos jurídicos internos é que a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato aos demais países e a norma passará a ter validade internacional — fato que se iniciará apenas após 30 dias da comunicação efetuada pela Secretaria. Como se percebe, trata-se de sistema pouco simplificado.

Ainda de acordo com o Protocolo de Ouro Preto, seu art. 42 determina que as normas mercossulinas “**quando seja necessário** (grifo do autor), deverão ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos na legislação de cada país” (Mercosul, 1994). Em princípio, o entendimento acerca desse atributo “necessário” é uma característica ímpar ao direito do Mercosul. Desse modo, tornou-se consenso a ideia de que as normas emanadas do grupo devem discriminar os casos nos quais há necessidade de internalização segundo os preceitos legislativos de cada país.

Deriva exatamente daí o motivo pelo qual as regras mercossulinas incluem um artigo formalizando a eventual necessidade de incorporar-se a norma ao ordenamento jurídico de cada nação. Sobre o assunto, as decisões do Conselho Mercado Comum n. 23/00 e 22/04 são emblemáticas, pois exemplificam a distorção do sistema. À guisa de exemplo, a Decisão 23/00 traz, textualmente: “esta decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados partes, nos termos do Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, por regulamentar aspectos da organização ou funcionamento do Mercosul” (Mercosul, 2000).

Ou seja, após dez anos do Protocolo de Ouro Preto, que fixou a obrigatoriedade das normas do Mercosul e o compromisso de os Estados-membros assegurarem o cumprimento dessas normas, reitera-se periodicamente, por meio de decisões do Conselho Mercado Comum (CMC) e resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC), a necessidade de aperfeiçoamento do método de incorporação das normas na ordem interna. Não sem razão, esse sistema tem recebido inúmeras críticas ao longo do tempo.

Por um lado, ao transmitir relativo poder de veto aos Estados-partes, o sistema permite que os países possam atrasar a implementação de uma norma puramente motivados pelo interesse individual. Por outro, a característica de vigência simultânea das normas, nos termos do art. 40 do Protocolo de Ouro Preto, é praticamente uma distorção jurídica, haja vista a norma ter validade imediata no país tão logo internalizada, mas não ter validade internacional. Cria-se, assim, um contrassenso: o país negocia a norma internacionalmente, aceita-a internamente e passa a sofrer seus efeitos, mas a regra não tem validade global até que seja acatada pelos demais.

A opção pela vigência simultânea das normativas do Mercosul — única possível em razão das disposições constitucionais de seus Estados-membros — representa outra dificuldade para a eficácia da normativa do Mercosul como instrumento para harmonização do direito no contexto da integração mercossulina. Como o Protocolo de Ouro Preto não estabeleceu prazo para incorporação das normas do Mercosul, a demora anormal dos Estados-membros para sua

incorporação nos respectivos ordenamentos jurídicos pode frustrar, na prática, toda a finalidade das normativas, amplificando antigos obstáculos do Grupo.

Ocorre que, no Mercosul, não parece haver vontade política de superá-los. Os obstáculos não são novidade; nova é a incapacidade de implementar as necessárias reformas para o funcionamento eficaz do sistema (Oliveira, 2008). Nas palavras de Celli Júnior, a integração é também fenômeno político, pois seu nível de aprofundamento advém da vontade política dos Estados que resolvem se aproximar (Celli Jr., 2006).

Talvez como resultado dessas características, as constituições dos quatro estados principais do Mercosul possuem diferenças sutis no que tange ao processo de integração e de internalização das leis. Em tese, não haveria necessidade de um formalismo tão imperioso para que as regras acordadas pudessem ter validade como um todo. Todavia, a dimensão constitucional é um dado fundamental para a integração e, portanto, a diferença entre as normas constitucionais tangencia a dificuldade de integração legislativa vivenciada pelo Bloco.

Apesar de o presente trabalho não comportar uma análise extensiva entre as constituições dos quatro países componentes do cerne mercossulino, a relevância do tema merece pequena observação. De modo genérico, os textos constitucionais parecem agrupar-se em dois Blocos no que diz respeito ao Cone Sul do continente: Argentina e Paraguai de um lado, enquanto Brasil e Uruguai de outro. A Constituição argentina, após revisão sofrida em 1994, traz importante perspectiva acerca da integração. Em seu art. 75, o texto portenho traz:

Artículo 75 - Corresponde al Congreso: (...)

(...)

22. Aprobar o desechar tratados concluídos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y con los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

(...)

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes (Argentina, 1994, p. 1).

No que tange ao tema, o legislador argentino foi bastante progressista quanto à possibilidade de ingresso de uma regra internacional no ordenamento pátrio. O texto portenho fala em *supraestatales*, referência clara a um direito supranacional, e traz, ainda, nítida hierarquia de regras, definindo como superiores as que tratem do tema da integração.

Por sua vez, a Constituição paraguaia é, entre os países do Mercosul, o único texto a admitir literalmente um tipo de ordem jurídica supranacional. O art. 154 merece transcrição:

Artículo 145 - DEL ORDEN JURIDICO SUPRANACIONAL

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los

derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.  
Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso (Paraguay, 1992, p. 1).

O artigo contempla expressamente uma ordem jurídica supranacional. Todavia, mostra-se indiferente quanto aos acordos firmados entre os países latino-americanos. Fato que, caso sanado, poderia contribuir sobremaneira ao incremento do processo de integração. Ainda assim, a Constituição paraguaia é uma das mais voltadas para a integração sul-americana e o Paraguai é o país mais receptivo a internalizar os pactos acordados: com 60 depósitos efetuados, mantém a liderança no período analisado.

A Constituição uruguaia, de certa forma, lembra o texto brasileiro e não menciona o termo supranacionalidade. Por exemplo, veja-se o art. 4º: "Artículo 4. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer su leyes, del modo que más adelante se expresará" (Uruguay, 1997, p. 1).

Percebe-se que o texto recomenda exclusividade nacional para estabelecer as leis vigentes. A Constituição uruguaia define, ainda, a integração latina como algo a ser buscado, aproximando-se, nesse sentido, do texto brasileiro e diferenciando-se dos diplomas argentino e paraguaio.

A Constituição brasileira, dentre as analisadas, é a que talvez traga mais elementos sobre a internalização de normas e do esforço nacional acerca da instituição de mecanismos supranacionais no seio do Cone Sul. Logo no art. 4º, o Texto Maior traz os quesitos pelos quais deve-se reger o relacionamento internacional do país. No parágrafo único do artigo, está discriminada a busca pela integração da comunidade latino-americana de nações. Tal dispositivo reafirma a intenção brasileira de esforçar-se em favor da integração legislativa — malgrado, quanto a esse tema, não corresponda à realidade, como se poderá ver mais a frente.

Ademais, o Brasil é um dos poucos países que adota sistema relativamente simplificado para internalização das normas internacionais. Apesar de a negociação dos tratados ser de competência exclusiva do Presidente da República, conforme o art. 84, VIII, da Constituição (Brasil, 1988), cabe ao Congresso Nacional a competência exclusiva para resolver sobre esses definitivamente (Piovesan, 1997).

Desta feita, negociado e assinado o tratado, cabe ao Congresso deliberar sobre ele para, somente após sua aprovação, poder o Chefe do Executivo ratificá-lo no plano internacional. Após esses atos, a fim de que o tratado se incorpore por definitivo ao ordenamento jurídico interno, o Presidente da República deve promulgar o decreto do Legislativo, publicando-o em português, em órgão da imprensa oficial.

Conforme entende o Supremo Tribunal Federal, a expedição do decreto pelo Presidente carrega três efeitos que lhe são inerentes: a promulgação do tratado internacional, a publicação oficial de seu texto e a executoriedade do ato internacional, que passa então a vincular e a

obrigar no plano jurídico interno. O referido ato normativo passa a integrar o ordenamento jurídico interno como norma infraconstitucional, situando-se no mesmo plano de validade das leis ordinárias (Lenza, 2008)<sup>12</sup>.

No caso do Mercosul, para que esse mesmo tratado tenha validade internacional, resta a já citada necessidade de internalização nos demais países-membros<sup>13</sup>. Individualizando, dessa maneira, as regras do Bloco.

Como se pode perceber, faz-se patente que a peculiaridade do grupo de normas emanado pelo Mercosul permite enquadrá-lo como um elemento novo e *sui generis* no conjunto legislativo do Direito Internacional. Em outras palavras, o direito mercossulino tem características que lhe são exclusivas no cenário mundial. Por exemplo:

a) suas autoridades legisladoras são, ao mesmo tempo, os próprios sujeitos (agentes/executivos) do direito e os destinatários das normas<sup>14</sup>;

b) existe singular relação de reciprocidade entre as normas. Os tratados constitutivos delineiam competências e atribuem poder legislativo a determinados órgãos que, por sua vez, elaboram normas que têm como objetivo cumprir o que dispõem os tratados constitutivos;

c) o complexo sistema de “validação” das normas é praticamente único no sistema internacional;

d) as características constitucionais dos principais países do Bloco, apesar das ligeiras diferenças apontadas, parecem remeter a um sistema que futuramente tende a se unificar no que diz respeito ao interesse integracionista;

e) há necessidade de consenso e presença de todos os Estados-membros. Ao contrário, por exemplo, da União Europeia, que já autorizou o Parlamento Europeu a decidir coercitivamente em alguns assuntos específicos<sup>15</sup>.

Diante desses fatos, é sensato dizer que o direito mercossulino possui um conjunto de regras que constituem corpo legal único e que têm propriedades semelhantes, em decorrência de possuírem configurações análogas em seu processo de criação e interesse. Nesse sentido, a

---

<sup>12</sup> No caso do Brasil, há, ainda, um modo específico de adequação dos tratados que versam sobre Direitos Humanos. Para esse tipo de documento, aos moldes do que ocorre na Argentina, o Congresso Nacional pode deliberar se deseja enquadrá-lo com *status* de emenda constitucional. Para tanto, basta introduzi-lo com quórum qualificado de 3/5, votado em cada Casa congressual, em dois turnos de votação (Constituição Federal, art. 60, §2º, e art. 5º, §3º).

<sup>13</sup> Em relação ao Mercosul, a validação de cada tratado irá variar conforme determinar o próprio texto do acordo. Ou seja, há tratados que entram em vigor após a ratificação e depósito de dois ou mais países. Em sua maior parte, os tratados mercossulinos demandam cerca de três países depositários para que entrem em vigor.

<sup>14</sup> Deve-se lembrar que o Parlasul não possui plena capacidade legiferante.

<sup>15</sup> Por exemplo, em algumas áreas (agricultura, política econômica e política em matéria de vistos e de imigração), só o Conselho Europeu pode legislar, mas é obrigado a consultar o Parlamento. Além disso, é necessária a aprovação do Parlamento para certas decisões importantes, como a adesão de novos países à UE. Para além desse fato, o Parlamento exerce, em várias circunstâncias, um controle democrático das outras instituições europeias. Quando é indicada uma nova Comissão, os seus membros são designados pelos governos dos Estados-membros, mas não podem ser nomeados sem a aprovação do Parlamento. Ademais, além de dispor sobre o orçamento, o Parlamento exerce um controle permanente sobre a gestão dos créditos, e avalia os efeitos dos financiamentos realizados ao abrigo do orçamento comunitário.



esse conjunto de leis atribuo o nome de *Lex América*. Malgrado a qualidade das leis e sua força impositiva sejam um tanto quanto vagas, é inegável atestar que elas existem e emanam de fonte uníssona e eficaz no que diz respeito ao interesse regional atual.

#### 4 A controvérsia no processo de internalização

Ao autorizar que aspectos da organização ou o funcionamento do Mercosul não precisem ser incorporados ao ordenamento jurídico dos Estados-partes — contrariamente aos termos do Art. 42 do Protocolo de Ouro Preto —, a Decisão 23/00 criou mecanismo que permite vigência de algumas regras sem essas terem sido discutidas internamente em cada país. Apesar de eficaz por acelerar os trabalhos, a solução trouxe controversa assimetria legal.

Em outras palavras: por que a incorporação das normas é tão lenta? Por certo, o presente trabalho não é área para se debater tema tão profundo. Todavia, a relevância do assunto merece algumas respostas.

Em primeiro lugar, o Parlamento tradicional parece ter dificuldade para atender a esse tipo de demanda. Sobre o assunto, em seu livro “Ratificação dos Tratados”, o professor Celso Mello traz a baila questionamento não plenamente atendido até os dias atuais. Em suas palavras, existe uma ausência de novas fórmulas de aprovação de acordos internacionais no âmbito legislativo, de modo que esse poder parece incapaz de corresponder às necessidades das relações internacionais dos dias que correm, que precisam de soluções rápidas (Celso Mello, 1966).

Principalmente no caso brasileiro, apesar de a Resolução do Congresso Nacional 01/2007 ter alterado esse quadro e aberto nova perspectiva (Brasil, 2007), o cerne do sistema continua lento, principalmente no que diz respeito ao processo legislativo dos demais países do Bloco.

No âmbito do Brasil, o art. 4º da Resolução 01/2007, do Congresso Nacional, conferiu poder que se pode afirmar inspirado no “fast-track”<sup>16</sup> do sistema norte-americano. No caso brasileiro — diverso do estadunidense — ficam autorizadas as Casas do Legislativo a atuar de modo um pouco mais dinâmico quanto ao problema de integração legislativa no Cone Sul. A íntegra do dispositivo merece transcrição:

**“Art. 4º No exame das matérias emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, a Representação Brasileira apreciará, em caráter preliminar, se a norma do Mercosul foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do Mercosul, caso em que esta obedecerá a procedimento preferencial, nos termos do art. 4º, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.**

---

<sup>16</sup> No sistema clássico, a “fast-track negotiation authority”, aplicável a acordos comerciais, é uma autorização conferida pelo Poder Legislativo ao Executivo, a fim de que esse celebre acordos internacionais que podem ser aprovados ou rejeitados pelo Congresso, mas não podem ser emendados nem objeto de manobras regimentais.

**§ 1º As normas sujeitas a procedimento preferencial serão apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”** (Brasil, 2007, p. 1) – grifei

Todavia, apesar da generosidade do legislador brasileiro, tal dispositivo não tem eficácia plena no que diz respeito ao trâmite legislativo do Mercosul, haja vista os demais países do Bloco não possuem mecanismos semelhantes em seus respectivos parlamentos. Até a data de hoje, apenas o Parlamento brasileiro regulamentou tal iniciativa<sup>17</sup>, enquanto os demais países do Bloco não o fizeram: excetuado o Brasil, a dinâmica de tramitação interna dos acordos mercossulinos nos demais países do Bloco é ordinária, sem ritos específicos ou sumários que lhes concedam maior velocidade legislativa específica.

Não há, nos demais países do Bloco, dinâmica interna para deliberar sobre o direito comum do Mercosul, que é diverso do tradicional Direito Internacional (DI). Na verdade, conforme afirmado anteriormente, o direito mercossulino extrapola o tradicionalismo do DI, pois cria um direito individualizado, próprio ao Bloco e à região. Assim, o atual rito de apreciação interna das normas é uma variável que parece explicar a lentidão no processo. Também a seu modo (ver item 2), o Parlasul não atua como uma instituição que viabilize maior internalização das normas. No entender de Trindade, todavia, após a criação do Parlamento do Mercosul, já é possível antever uma saída para o problema (Trindade, 2006). Com a materialização do Parlasul, os Congressos Nacionais dos demais países podem fazer alterações regimentais para estimular a tramitação legislativa das normas do Bloco.

Entretanto, mesmo com a Resolução 01/2007 do Congresso Nacional, não se pode negar que existe demora na aprovação das regras mercossulinas quando se trata do Brasil. Apesar de, no período estudado pelo presente trabalho, o Brasil constar com o total de 51 instrumentos de ratificação do Acordo depositados entre 54 vigentes, a soma dos acordos negociados foi de 119 compromissos. Ou seja, ainda há *déficit* considerável entre o número de acordos celebrados e aqueles efetivamente referendados pelo Parlamento. Ademais, no quesito tempo de aprovação, o Brasil leva, em média, 3,5 anos<sup>18</sup> para aprovar cada tratado ou seu respectivo decreto legislativo de internalização. Decerto, tempo muito longo para temas que demandam atenção atualíssima.

Porém, tal demora não pode ser totalmente atribuída ao Legislativo do Brasil. Em sua maior parte, o elevado tempo para aprovação dos projetos decorre do atraso no envio dos tratados por parte do Executivo para o Parlamento. No caso dos demais países o problema é

---

<sup>17</sup> Em entrevista com o Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Antônio Ferreira Costa Filho, em 05 de novembro de 2009, o autor foi informado de que, apesar das iniciativas, o processo de internalização nos demais países ainda é muito lento. Sobretudo, em sua opinião, o Poder Executivo não deveria ter o monopólio de decidir quando (ou se) um ato internacional deve passar pelo crivo do Legislativo. A situação, com a “supremacia” decisória do Executivo, cria distorções temporais sobre as quais o Parlamento simplesmente não opina.

<sup>18</sup> Referida média é dilatada em razão de alguns acordos terem levado mais de seis anos para serem referendados.

ainda maior. Por exemplo, ao contrário do Brasil, não há sequer subcomissões específicas para apreciar as normativas mercossulinas. Assim, além da tradicional demora no envio por parte do Executivo, os demais países demoram ainda mais tempo com a norma tramitando internamente no Legislativo.

A ausência de mecanismos institucionais e procedimentais mais ágeis para a apreciação das normas engessa o sistema de internalização. De forma que o próprio processo de internalização tornou-se nocivo ao grupo. De acordo com Tsebellis (2001), o processo de correvisão (internalização) que, a princípio, deveria contribuir para o fortalecimento da legitimidade do Bloco acaba, na verdade, por enfraquecê-lo. O mesmo mecanismo que foi criado para que se pudessem individualizar as regras país a país e, assim, permitir o avanço do Bloco, redundou no atraso da integração de suas leis. Idealizado a fim de não permitir, na seara legislativa, a repetição dos desencontros econômicos quando da gestação do Bloco, o sistema impede seu atual progresso, aos moldes do que ocorre, por exemplo, no sistema revisional adotado para a constituição da União Europeia.

## 5 Conclusão

Dentro do período estudado, de forma esquemática, foi contabilizado o total de 119 normas acordadas e conclui-se que 54 regras estão vigendo entre todos os países do Bloco. Apenas como exemplo das informações comparadas, é possível encontrar o “Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR”, firmado em Colonia del Sacramento, em 17 de janeiro de 1994, mas não vigente até hoje.

Importa reforçar que nem todas as normas dispostas estão sujeitas à aprovação do Parlamento de cada país-membro. Por exemplo, em alguns acordos executivos, a aplicabilidade é imediata ao encerramento das assinaturas quando da negociação do ato. Todavia, dentre os 119 tratados da tabela, apenas 13 possuíam tal característica — número pequeno diante do total.

Em sua maior parte, as normas apresentadas no quadro demandam aprovação parlamentar para que tenham vigência. Entretanto, a lacuna temporal na demora de aprovação dessas normas não pode ser integralmente atribuída ao Legislativo. No caso brasileiro, pelo menos, segundo informações obtidas com o Secretário da Representação do Brasil no Parlasul, Antônio Ferreira Costa Filho, o atraso decorre do envio das normas por parte do Executivo ao Parlamento. Em alguns casos, por exemplo, essa lacuna chega a ser de dez anos.

A ausência de um ordenamento jurídico conformado por regras uniformes e obrigatórias para todos os países é um dos principais insucessos do Bloco. Conforme visto, menos da metade das normas acordadas pelos quatro sócios foram efetivamente incorporadas aos ordenamentos jurídicos internos. Em uma sequência lógica, menos da metade das normas vigora na ordem jurídica sulina. A insegurança legal é latente, portanto.

Para fins desse trabalho, todavia, foi possível chegar a algumas conclusões:

**A** - A interação legislativa no Cone Sul parece estar relativamente equilibrada, embora isso não represente algo de todo positivo. Apesar de os países, no período estudado, manterem números aproximados no que tange aos tratados incorporados e vigentes internamente, esse valor ainda representa apenas 50% do número total de pactos negociados.

No caso brasileiro, o país não detém o maior número de depósitos no Secretariado do Mercosul. De acordo com a tabela apresentada — e dentro do período de 26 de março de 1991 a 24 de julho de 2009 —, o Brasil ficou em segundo lugar no *ranking* dos países mais sensíveis à integração sulina. Com 51 depósitos, o país fica atrás do Paraguai, que detém a marca de 60 tratados depositados. A interação brasileira, portanto, pode ser melhorada. Maior país da região, com a economia mais dinâmica e o maior índice populacional, o segundo lugar não corresponde à responsabilidade do Brasil frente ao Mercosul.

**B** - Apesar de todos os esforços recentes, os números demonstram que a contribuição nacional ao tema precisa ser melhorada em muito. A ausência de mecanismos facilitadores da internalização das leis no Parlamento parece impedir maior participação nacional no assunto.

Acima de tudo, o grau de integração legislativa do Bloco ainda é pífio frente aos interesses e vantagens que esse representa para a região. Ausência de interesse e falta de mecanismos facilitadores parecem ser as razões primordiais da lentidão no processo. Entretanto, conforme afirmado anteriormente, o Brasil não pode esquecer que o Mercosul não existirá de fato sem a real integração dos Estados, seja essa legislativa ou econômica.

**C** - A qualidade das normas parece “engessar” as regras emanadas pelo Bloco. Em sua maioria, os tratados negociados versam sobre temas pouco relevantes no cenário mercossulino.

Ainda quando certo tema mais relevante é tratado — o sistema educacional, por exemplo —, a posterior internalização não ocorre, incapacitando o Bloco a tomar decisões definitivas sobre determinado assunto. No caso citado, nenhuma das regras sobre adequação acadêmica foi tomada a efeito dentro do grupo. Fato gravíssimo, que demonstra a dificuldade.

**D** - Diante de tudo o que foi discutido neste trabalho, uma solução para a questão da incorporação das normas do Mercosul, ao menos no caso brasileiro, passa pela reforma dos regimentos internos de cada Casa do Congresso Nacional ou pela reforma do próprio texto constitucional, a fim de permitir maior velocidade ao trâmite legislativo dos tratados. Desse modo, seria possível admitir maior aplicabilidade direta e imediata dessas normas. Todavia, essa medida ainda parece ser vista como uma “afrenta” à soberania nacional.

O mecanismo atualmente utilizado pelo Bloco é dos mais problemáticos, fato que, de certa forma, contribui para a paralisação do grupo. A mudança desse paradigma não virá sem vontade política, uma vez que é preciso dirimir quaisquer suscetibilidades avariadas.

Nesse sentido, é lamentável que o Bloco do Cone Sul não tenha mecanismos supranacionais para a resolução de conflitos. Um órgão supranacional solucionador de conflitos poderia adequar a legislação sem ferir suscetibilidades internas aos países.

De qualquer modo, o Mercosul não foi criado para ter uma estrutura institucional semelhante à da União Europeia, porque esse fato não interessa sobretudo ao Brasil. Comparativamente, o país desfruta de peso econômico na América do Sul muito maior do que países como Alemanha, França e Reino Unido têm na Europa. O receio histórico da política externa brasileira é a formação de uma coalizão de vizinhos que possa vetar suas posições. Por isso, o Mercosul funciona por meio de decisões baseadas em consensos e não em votos de maioria ou regras supranacionais (Santoro, 2007). Conforme o presente estudo corrobora, não há indícios de que esse mecanismo seja alterado no curto ou médio prazo.

Quando o Mercosul foi criado, há quase 20 anos, o mundo era muito diverso do atual: por exemplo, o Brasil enfrentava crise da dívida e ameaça de hiperinflação. A criação de um Bloco regional foi uma solução de compromisso entre as correntes liberais e nacionalistas da elite política, que enxergavam a Tarifa Externa Comum (TEC) do processo de integração como um meio-termo entre a abertura ao mercado internacional e o protecionismo à indústria brasileira<sup>19</sup>. De lá para cá, o país se integrou melhor à economia global, controlou o aumento de preços e assinou acordos de livre comércio com toda a América do Sul, além de um ensaio com Israel<sup>20</sup> e tratados de preferências comerciais com países da África Austral e com a Índia.

Embora seja uma questão em aberto, talvez não interesse mais ao Brasil conduzir negociações externas sob o fardo da TEC e da necessidade de posições comuns com Argentina, Uruguai, Paraguai e, quiçá, Venezuela. Um mecanismo flexível talvez seja mais condizente com a realidade moderna e com as necessidades atuais. De certa forma, a ascensão de países como Venezuela e Colômbia tornou o Mercosul pequeno para tratar diversas questões importantes para a região, entre as quais se inclui o problema legislativo.

Este autor confessa que esperava encontrar resultados mais positivos. Entretanto, a realidade dos dados analisados inibe o sonho de ver idealizada a definitiva integração sulina. Como visto, os números brasileiros correspondem ao contrário: permanece a aversão nacional por integrar-se em definitivo à América Latina. Continuamos, ao que parece, de costas para nosso interior e de frente apenas para o mar. Talvez interesse um debate sobre o novo papel do Bloco na diplomacia brasileira.

---

<sup>19</sup> Com valor médio de 11,52%, a TEC é elevada até para os padrões da OMC.

<sup>20</sup> Dois acordos que, até o fechamento do presente artigo, ainda não foram aprovados.

## Referências

- ARGENTINA. Constitución De La Nación Argentina. 1994. Disponível em: [http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion\\_nacional.pdf](http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf). P. 1. Acessado em: 04 de setembro de 2009.
- BARBOSA, Rubens "O Brasil e a Integração Regional: ALALC e ALADI (1960 - 1990)" In: ALBUQUERQUE, J. "Sessenta Anos de Política Externa Brasileira" Vol. II. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.
- BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 04 de setembro de 2009.
- BRASIL. Resolução nº 1, de 2007, do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=234891> . Acessado em: 14 de novembro de 2009.
- EL PAIS, Diário. Montevideu, Uruguai. Lunes, 07 de mayo de 2007. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/07/05/07/index0.asp> . Acesso em: 17 de julho de 2009.
- EL PAIS, Diário. Montevideu, Uruguai. Martes, 08 de mayo de 2007. Disponível em: [http://www.elpais.com.uy/07/05/08/pnacio\\_279454.asp](http://www.elpais.com.uy/07/05/08/pnacio_279454.asp) . Acesso em: 17 de julho de 2009.
- LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Ratificação de Tratados: Estudo de Direito Internacional e Constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1966.
- MERCADANTE, Azevedo, CELLI JR., Umberto e ARAÚJO, Leandro Rocha. Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá, 2006.
- MERCOSUL. Acta de la Primera Sesión del Parlamento del Mercosur. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/Acta%2001%202007%20ES.pdf> . Acesso em: 22/07/2009
- MERCOSUL. Sessão Inaugural do Parlamento do Mercosul. Notas taquigráficas da 1ª sessão, 07 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/Taquigrafia%201era%20Sesion.pdf> . Acesso em: 17 de julho de 2009.
- MERCOSUL. Protocolo Adicional Ao Tratado De Assunção Sobre A Estrutura Institucional Do MERCOSUL – Protocolo de Ouro Preto. 1994. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/SM/Normas/PT/CMC\\_1994\\_OuroPreto.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/SM/Normas/PT/CMC_1994_OuroPreto.pdf) . Acessado em: 04 de setembro de 2009.
- OLIVEIRA, Renata Fialho de. *Harmonização Jurídica no Direito Internacional*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- PARAGUAI. Estado de ratificaciones y vigências de tratados y protocolos del mercosur y estados asociados. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm> . Acesso em: 2 de setembro de 2009.
- PARAGUAY. Constitución Política de 1992. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/paraguay/para1992.html>. P. 1. Acessado em: 04 de setembro de 2009.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 2ª ed. São Paulo :Max Limonad. 1997.
- SANTORO, Mauricio. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. In Observador On-line, volume 2, nº.12, dez. 2007.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. Incorporação de Normas Mercosul no Ordenamento Jurídico Brasileiro. In *Atena: Revista Integrada dos Cursos Jurídicos IESB e Metropolitana – Nº 1*. Brasília: IESB, 2006.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. A Incorporação das Normas Jurídicas do Mercosul ao Direito Brasileiro e a Segurança Jurídica Regional. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes, TRINDADE, Antonio Augusto Cançado e PEREIRA, Antonio Celso Alves (Coord.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo: Estudos em Homenagem ao Professor Celso D. Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O Mercosul no Direito Brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

TSEBELIS, George, JENSEN, Christian B., KALANDRAKIS, Anastassios, KREPPEL, Amie. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. *British Journal of Political Science*, Oct 2001.

TUCHMAN, Barbara W. *The Guns of August*. Illustrated edition. Presidio Press; Random House Publishing Group: 2004.

URUGUAY. *Constitucion De La Republica Oriental Del Uruguay*. 1997. Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>. P. 1. Acesso em: 04 de setembro de 2009.

VENTURA, D. Asimetrías Cruzadas o Cubismo Formativo: La Incorporación de Normas en el Mercosur. In *Seminário Profundización del Mercosur y el Desafío de las Disparidades*. Rio de Janeiro: BID-INTAL, 2005.

Artigo recebido em: 26/04/2010

Artigo aceito para publicação em: 13/08/2010



## UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE OS SISTEMAS DE COTAS NO BRASIL: FRAGILIDADES E DESAFIOS

**Gabriel Pinto Nunes\***

**Resumo:** O artigo, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, pretende problematizar a utilização do sistema de cotas raciais na realidade brasileira. Conclui que, apesar da importância da adoção de mecanismos que viabilizem a diminuição da desigualdade e a erradicação da discriminação, é necessário aprimorar o debate e valorizar o contexto interno como base de desenvolvimento de alternativas metodológicas para as ações afirmativas.

**Palavras-chave:** Sistema de Cotas. Ensino Superior. Preconceito. Afrodescendentes. Inclusão Social.

**Abstract:** The article, from literature and documentary, sets out to use the system of racial quotas in Brazilian reality. It concludes that, despite the importance of adopting mechanisms that allow the reduction of inequality and eradication of discrimination, it is necessary to enhance debate and enhance the internal context as a basis for developing methodological alternatives to affirmative action.

**Keywords:** Quota System, Higher Education, Prejudice, African descendent, Social Inclusion.

### **1 Introdução**

Nos últimos anos houve grande discussão sobre a inserção de jovens nas universidades públicas por meio de cotas raciais visando beneficiar o público que se encontra em situação de vulnerabilidade social e que, normalmente, tem mais dificuldade em disputar uma vaga nos

---

\* Formado em Filosofia pela Universidade de São Paulo e com título de gestor em Política Pública Legislativa, obtido em curso oferecido conjuntamente pelo Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e pela Universidade de São Paulo. Atualmente é mestrando na Universidade de São Paulo na área de cultura japonesa. (shimeman@gmail.com)



vestibulares para instituições públicas. Longe de estarmos diante de um consenso, ora é ouvida apenas a opinião dos representantes das universidades, ora apenas a opinião dos grupos que não conseguiram

ingressar na universidade; discute-se a constitucionalidade das cotas, por um lado, e o seu impacto na sociedade, por outro.

Há alguns anos esse tema era posto em foco nos discursos em época de campanha, mas perdeu espaço devido à sua complexidade e ao receio de causar um impacto negativo na imagem do candidato. Não podemos nos esquecer de que a instituição de ações afirmativas como a que está em pauta não pode ser uma imposição do alto escalão da administração pública, mas deve surgir da própria sociedade. Paradoxalmente, essa participação e influência popular causam preocupação, pois a rápida volatilidade da opinião pública diante de alguns fatos - como, por exemplo, quando há comoção pública fundada tão somente no que é apresentado pela mídia - pode levar a opiniões extremadas ou resultantes de informações insuficientes. O presente artigo, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, pretende problematizar a utilização do sistema de cotas raciais na realidade brasileira.

## **2 Uma questão de redistribuição**

Quando o assunto são as cotas raciais, seja para vagas nas universidades públicas, seja para cargos públicos, a ideia implícita é a de que um grupo social politizado, que possui uma identidade própria e se reconhece como um grupo marginalizado, luta por reconhecimento dentro da sociedade. No mundo, há diversos exemplos: os decasséguis que vão ao Japão em busca de trabalho, as minorias étnicas que compõem os mosaicos dentro dos países africanos, os imigrantes que invadem buscam na Europa melhores condições de vida e trabalho, entre tantos outros.

Segundo Habermas (2007), há dois tipos básicos de grupos que lutam por reconhecimento dentro de uma sociedade. O primeiro é composto pelo estrangeiro, o estranho à sociedade, com costumes e valores diferentes que, inserido em um ambiente estranho, vê-se obrigado a adaptar-se segundo os valores do lugar em que vive. Pelo choque cultural do estrangeiro com a sociedade fica mais fácil a união destes para terem mais força política para reivindicar direitos que até então não usufruíam. O segundo grupo é formado por pessoas que não são estrangeiras ao grupo, possuem a mesma nacionalidade, mas apresentam alguma diferença em relação à parcela que detém maior poder social. Essas pessoas podem se mobilizar politicamente como grupo e reivindicar direitos. Como exemplo, temos em Fraser (2003) os movimentos feministas que lutaram, sobretudo nos anos 60 e 70 do século passado, pela emancipação das mulheres ao redor do mundo, de modo a alcançar a igualdade civil com relação aos homens.

Vemos até aqui que a luta pelo reconhecimento de direitos pode partir tanto de uma minoria (o estrangeiro que luta por direitos básicos), como um grupo que constitui a maioria na sociedade (as mulheres lutando por emancipação). Tanto um como outro são sociais, ou seja, são constituídos por convenções sociais feitas ao longo dos anos por valores do grupo em questão. Segundo alguns pesquisadores (Domingues, 2007; Htun, 2001 e Queiroz, 2001), no caso das cotas raciais no Brasil, a alegação é que ainda há resquícios da escravatura que necessitam ser apagados.

Sem dúvida a escravidão dos africanos e seus descendentes no Brasil foi marcante e responsável pela formação de valores da sociedade brasileira contemporânea como a entendemos hoje. Contudo, há algumas particularidades dentro de nossa sociedade que a diferenciam de outros países em que houve escravidão, o que implica não importar a luta política por reconhecimento, mas desenvolver uma própria. William Du Bois, defensor dos direitos dos negros norte-americanos no século XIX, diz em sua obra *The Negro* como o tratamento racial no Brasil e nos Estados Unidos são distintos. Enquanto lá um negro sempre será tratado como inferior ao branco, aqui, dependendo da posição social do indivíduo, como ao se tornar membro do clero, o tratamento que receberá da sociedade será diferente, como se houvesse um branqueamento de sua pele.

Brazil was the Center of Portuguese slavery; but slaves were not introduced in large numbers until about 1720, when diamonds were discovered in the territory above Rio Janeiro. Gradually the seaboard from Pernambuco to Rio Janeiro and beyond became filled with Negroes, and although the slave trade north of the equator was theoretically abolished by Portugal in 1815 and South of the equator in 1830, and by Brazil in these regions in 1826 and 1830, nevertheless between 1825 and 1850 over a million and a quarter of Negroes were introduced. Not until Brazil abolished slavery allowed the slave to purchase his freedom, and the color line was not strict. Even in the eighteenth century there were black clergy and bishops; indeed the Negro clergy seem to have been on a higher moral level than the whites. (Bois, 1915, p.121-122).

No debate por reconhecimento deve-se atentar para o fato de que o preconceito racial no Brasil não é o mesmo que no exterior; portanto, não pode ser tratado da mesma maneira. Afirmar que racismo é igual em todo e qualquer lugar é muito vago para assuntos nos quais devem ser levados em consideração valores regionais, além do que, como defendido por Darcy Ribeiro, o Brasil, formado por um povo miscigenado, é um mosaico de povos.

Nenhum povo que passasse por isso como sua rotina de vida, através de séculos, sairia dela sem ficar marcado indelevelmente. Todos nós, brasileiros, somos carne de carne daqueles pretos e índios supliciados. Todos nós brasileiros somos, por igual, a mão possessa que os supliciou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz aqui se conjugaram para fazer de nós a gente sentida e sofrida que somos e a gente insensível e brutal, que também somos.

Descendentes de escravos e de senhores de escravos seremos sempre servos da malignidade destilada e instilada em nós, tanto pelo sentimento da dor intencionalmente produzida para doer mais, quanto pelo exercício da brutalidade sobre homens, sobre mulheres, sobre crianças convertidas em pasto de nossa fúria. (Ribeiro, 1995, p.120).

Se seguirmos a linha de raciocínio proposta por Fraser (2003), defensora dos direitos civis das mulheres, sobre as questões de redistribuição e reconhecimento dentro de uma sociedade, veremos que no Brasil não há a necessidade de se desenvolver apenas políticas de reconhecimento de uma classe social, mas conciliar ações de redistribuição de renda com reconhecimento. No Brasil as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, os marginalizados, são um grupo muito maior e diversificado que apenas o grupo identificado como contendo somente afrodescendentes.

As lutas por redistribuição possuem aspecto mais econômico que social (Fraser, 2003). Há a preocupação de estabelecer igualdade econômica ou uma melhor distribuição de renda entre os membros do grupo, independentemente de sua etnia, credo ou sexo.

Justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente. A partir do momento em que se adota essa tese, entretanto, a questão de como combiná-los torna-se urgente. Sustento que os aspectos emancipatórios das duas problemáticas precisam ser integrados em um modelo abrangente e singular. A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença. (Fraser, 2007, p.103)

As lutas por reconhecimentos normalmente estão atreladas a lutas por causa social, igualdade de direitos públicos, como no já citado exemplo do movimento feminista, por meio do qual as mulheres lutavam para obter os mesmos direitos (direito a voto, direito a candidatar-se a cargos públicos, etc.) que os homens possuíam. As minorias também lutam por reconhecimento, para que haja aceitação de seus valores pelo grupo. As soluções para este tipo de luta devem ser ações transformativas, que conduzam a sociedade a mudanças profundas para se adaptar e tratar como igual o grupo em busca de reconhecimento.

Considered abstractly, independent of context, affirmative strategies have at least two major drawbacks. First, when applied to misrecognition, affirmative remedies tend to reify collective identities. Valorizing group identity along a single axis, they drastically simplify people's self-understandings — denying the complexity of their lives, the multiplicity of their identifications, and the cross-pulls of their various affiliations. At their worst, moreover, such approaches tend to pressure individuals to conform to a group type, discouraging dissidence and experimentation, which are effectively equated with disloyalty. Suppressing exploration of intragroup divisions, they mask the power of dominant fractions and reinforce cross-cutting axes of subordination. Far from promoting interaction across differences, then,

affirmative strategies for redressing misrecognition lend themselves all too easily to separatism and repressive communitarianism. Meanwhile, affirmative remedies also prove problematic for a second reason: when applied to maldistribution, they often provoke a backlash of misrecognition. (Fraser, 2003, p.76-77)

A importação de soluções de reconhecimento social aplicadas a problemas de redistribuição de renda no Brasil decorre do esquecimento de que todos os brasileiros são descendentes dos escravos das senzalas e dos senhores de engenhos das casas grandes.

Ao militarem por cotas raciais que atendam os jovens que se identificam como afrodescendentes para disputarem uma vaga nas universidades públicas, ignoram-se dois principais métodos de avaliação público, o do mérito e o de isonomia, além de não serem criadas condições de melhoramento do ensino de base oferecido pelo Estado a esses jovens. Se eles não possuem condições de disputar uma vaga com outros candidatos, isso não se deve à sua identificação com um grupo social, mas à precariedade do ensino que receberam antes do vestibular. Seria, como nas palavras de Darcy Ribeiro, criar uma ideologia assimilacionista e ilusória em que o negro se torna branco por adotar as mesmas condutas que o branco bem-sucedido.

É de assinalar, porém, que a ideologia assimilacionista da chamada democracia racial afeta principalmente os intelectuais negros. Conduzindo-os a campanhas de conscientização do negro para a conciliação social e para o combate ao ódio e ao ressentimento do negro. Seu objetivo ilusório é criar condições de convivência em que o negro possa aproveitar as linhas de capilaridade social para ascender, através da adoção explícita das formas de conduta e de etiqueta dos brancos bem-sucedidos. (Ribeiro, 1995, p.226).

A luta por reconhecimento dos grupos organizados dos afrodescendentes deve buscar a ascensão social de seus membros, o que é totalmente válido e necessário para acabar com qualquer tipo de discriminação. Contudo, não deve demonizar outros grupos. A sociedade não pode ser entendida como um palco maniqueísta, com confrontos mortais entre seus atores, mas como arena de cooperação mútua entre os membros em busca de um bem maior. Não há mal algum em desenvolver políticas públicas afirmativas ou transformativas para um determinado grupo, desde que as medidas determinadas pela lei não prejudiquem aqueles que não fazem parte do grupo beneficiado.

### **3 A demonização dos grupos sociais**

A sociedade é composta por diversos grupos que devem conviver pacificamente tendo um objetivo comum: o de prosperar como instituição humana. Aristóteles, em sua *Política*, nos diz:

Como sabemos, todo Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Todas as sociedades, portanto, têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe à maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade política. (Aristóteles, 1998, p.1)

Ao se desenvolver políticas públicas que beneficiam um grupo em detrimento dos outros se começa a levantar questionamentos sobre até que ponto os direitos civis dos demais estão sendo prejudicados ou não.

A discussão é válida. Partindo da ideia de que há um Princípio Constitucional de Igualdade, uma lei ordinária não pode vir de encontro à Constituição, na qual se encontram os princípios fundamentais de uma sociedade. Há situações em que se pode criar desequilíbrio entre os direitos dos indivíduos com o intuito de que se corrija alguma desigualdade, mas isso não pode se tornar norma, já que a longo prazo o desequilíbrio se tornará um abismo.

Por isso, o princípio da igualdade real não pode ser invocado quando a lei, expressamente, não haja assumido o fator tido como desequilibrador. Não podem ser assim consideradas como desigualdades circunstâncias ocasionais, que promovam distinções fortuitas, acidentais, cerebrinas ou sutis, entre categorias de pessoas.

A isonomia consagra-se como o maior dos princípios garantidores dos direitos individuais e, por isso, a igualdade é a presunção genérica e absoluta, porque a Constituição assim impõe. (Simões, 2007, p.69).

As políticas públicas que defendem as cotas raciais no Brasil se baseiam em um fenômeno que podemos classificar como hiperinclusão, no qual assumem que todo e qualquer cidadão, independentemente da sua situação tem igualdade de condições para disputar qualquer cargo ou benefício público e em hipótese alguma pode ser discriminado devido à sua condição, gênero ou credo. Tal conceito é fruto de um exacerbado racionalismo abstrato, que nos leva a um irracionalismo prático. Como exemplo do absurdo que a hiperinclusão pode ser, seria afirmar como preconceituoso o pré-requisito do edital de um concurso público para ocupar o cargo de piloto de caça da Força Aérea Brasileira que exclua um deficiente visual, um cego, por ele não cumprir o requisito de ter plena capacidade visual.

No campo da filosofia, autores como Adorno e Horkheimer (1985), em sua obra conjunta publicada em 1947, *Dialética do Esclarecimento*, descrevem os pormenores da fetichização da sociedade a ponto de criar esse irracionalismo como fruto de uma razão mistificada, consequência de valores burgueses provenientes da Revolução Francesa, mais especificamente do movimento iluminista, que não se concretizaram para todas as camadas sociais.

Devemos ficar atentos para o fato de que a hiperinclusão prejudica o desenvolvimento e melhoramento do ensino de base, já que os que seguem essa linha não se preocupam em avaliar as condições nas quais as pessoas foram preparadas para enfrentarem um processo seletivo público, e fixam a atenção apenas no processo em si.

Outro grande problema da hiperinclusão é que ela não apresenta uma solução definitiva para os problemas de reconhecimento e redistribuição, ou seja, não cria condições necessárias para que as próximas gerações de afrodescendentes possam ter igualdade nos concursos e vestibulares. Ela simplesmente ignora isso, como se tais problemas se sanassem por si só no futuro, como visto em Fraser (2003).

Quando os sistemas de cotas são criados sem que haja uma séria discussão dentro da sociedade, além de estudos aprofundados, temos o acirramento de ânimos entre os grupos. Temos como exemplo o que ocorre na Universidade de Brasília e nas Universidades Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, nas quais já há cotas raciais para estudantes afrodescendentes (no Rio de Janeiro, esse benefício é estendido aos indígenas e filhos de policiais e bombeiros). Há uma polarização entre os estudantes favoráveis e contrários às cotas, criando uma cisão dentro do espaço acadêmico, como demonstrado por Vasconcelos e Santos (2005).

Estudos realizados na Bahia (Barreto, 2007) e Brasília (Brandão, 2006) para comparar o desempenho dos estudantes cotistas e não cotistas mostram que não há diferença no rendimento acadêmico. Esse dado deve ser visto com cuidado, já que ele não afirma que o jovem cotista deixou de ser discriminado com a entrada na universidade, apenas que a capacidade de acompanhar o curso superior é a mesma entre os alunos. O que deveria ser questionado, nesse caso, é se os estudantes de nível superior possuem ou não condições de se manter nos cursos sem a necessidade de entrarem no mercado de trabalho para não apenas se sustentarem, mas também sustentarem seus estudos.

Em artigo de Vasconcelos e Silva (2005) é dito: “Os altos índices de evasão nos cursos universitários significam que não se pode simplesmente garantir o acesso à universidade sem oferecer alguma sustentação” (Vasconcelos; Silva, 2005, p.465). Estranhamente, nenhuma proposta de inclusão no ensino superior aborda a questão da manutenção do jovem enquanto for aluno, ou seja, há o debate em forçar a entrada de pessoas nas universidades, mas não há preocupação de garantir recursos mínimos para que eles possam se alimentar ou se locomover enquanto estiverem frequentando o curso superior. O Programa Universidade Para Todos (PROUNI) concede bolsas de estudo integrais ou parciais para cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior. Caso o estudante entre em uma instituição pública de ensino superior, a bolsa fica a cargo da própria instituição, o que em alguns casos força o estudante cotista a abandonar o curso por falta de recursos financeiros para se sustentar. Se considerarmos os que serão incluídos por programas de cotas são aqueles provenientes das

camadas mais vulneráveis da sociedade, é de se esperar que tenham problemas para se manter nos cursos por problemas financeiros. Afinal, ingressar em uma universidade não é sinônimo de ascensão social ou econômica.

#### **4 Diversas políticas de cotas ao redor do mundo**

Thomas Sowell, afrodescendente, economista e norte-americano, realizou uma pesquisa em que levantou as políticas afirmativas e suas consequências em diversos países do mundo. Seu foco principal foi uma análise das políticas de cotas raciais nas universidades norte-americanas, mas também pesquisou países como Índia, Nigéria e entre outros. Tais resultados foram expostos em sua obra *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study* (2004) e veremos alguns pontos aqui.

Na maioria dos casos estudados, Sowell notou que houve em algum momento confronto físico entre grupos que eram beneficiados pelas ações afirmativas e pelos que eram contra e não recebiam tal benefício. A conclusão desse economista estadunidense afrodescendente é que os prejuízos causados e os transtornos para a sua implantação não são bons caminhos que os governos devam adotar.

Na Índia as ações afirmativas se voltaram para a tentativa de contornar a segregação social existente por causa das castas impostas pela religião hindu. A ideia era beneficiar a camada dos “intocáveis”, possibilitando a eles o acesso ao estudo e a cargos no governo, o que ocasionou violenta repressão das demais castas, culminando com algumas mortes (Sowell, 2004, p.50).

O mesmo ocorreu na Nigéria, onde grupos até então desfavorecidos, como Moslem Fulani, Hausa, Yoruba ou Ibo, obtiveram acesso facilitado a alguns cargos públicos, tendo em vista a promoção social e econômica, mas que os resultados mostraram que alguns anos após a aplicação destas políticas públicas os nigerianos raramente categorizavam os outros pela riqueza ou cargo, mas pela etnia a que pertenciam. (Sowell, 2004, p.109).

Ao redor do mundo, os fatos concretos relativos a diversos tipos de políticas afirmativas revelam que nenhuma experiência conseguiu alcançar os resultados esperados, em especial à diminuição da desigualdade entre os grupos envolvidos. O que se viu foi o acirramento de questões e preconceitos que já existiam nessas sociedades. Todo e qualquer tipo de ação afirmativa deve ser aplicada juntamente, quando possível, por ações transformativas de longo prazo, com o intuito de amenizar possíveis confrontos e atritos entre os diversos grupos. Deve-se buscar sempre a justa medida para a paz, como vemos em Sowell:

The idea that one can automatically read the injustices of the past in the disparities of the present becomes ludicrous in light of all the minorities in numerous countries who have prospered more than the respective majority

populations of those countries, without any ability to discriminate against those majorities, and often despite those majorities' continued discriminations against them. It would be very convenient if the present so neatly recapitulated the past, but the facts have been uncooperative. None of this denies that some groups – untouchables in India, blacks in United States – have not only experienced large-scale and long sustained discrimination, but have also been held back by it, even if we cannot quantify how much. What the larger picture says, however, is that we cannot automatically call group preferences and quotas compensation for past discrimination nor can we credit it with reducing violence arising out of resentments about past discrimination.

Preceding chapters have shown, time and again, intergroup violence arising from majority groups that no one has discriminated against, and preferences and quotas begin given such groups, whose only real problem has been their inability to compete with more skilled or more diligent minorities. Nor have either untouchables or black been more violent when they were most discriminated against. Poetic justice might have justified such a consequence but poetic justice does not necessarily prevail. (Sowell, 2004, p.183).

Infelizmente, no Brasil, estudos como esses se limitam apenas ao espaço acadêmico, especificamente das ciências humanas que estudam o assunto. Essa discussão deveria ser estendida a toda a população, fazer parte da formação do educador que irá trabalhar com grupos sociais vulneráveis socialmente, a fim de que as opiniões e, talvez, a militância nessa área não se baseiem apenas no senso comum.

## **5 Exemplos de problemas na História**

Para aprofundar a questão, cabe uma breve exposição de dois casos com o intuito de que a discussão não caia em lugares comuns, o que prejudicaria o entendimento e, conseqüentemente, poderia levar à adoção de posições erradas com respeito ao tema.

A divisão da sociedade em grupos é comum e inevitável. Todavia, o atrito entre esses diversos grupos deve ser evitado pelo Estado, equipado com todo um aparato técnico e legal para isso, e pelos próprios grupos, como maneira de preservar a identidade e unidade ideológica de cada um deles.

Um exemplo mais que comum, mas nem sempre lembrado nessas discussões de cotas, são as leis votadas por plebiscitos nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial na Alemanha. Na época, alguns dos membros da comunidade judaica alemã representavam uma parcela significativa dos donos de empresas e bancos; portanto, eram responsáveis por grande parte da economia alemã. Por se tratar de um povo que historicamente unido independentemente das fronteiras nacionais, ele se tornaria um problema para a economia alemã caso não apoiasse a política econômica adotada pelo governo. Por esse e outros motivos, houve uma propaganda sistemática do governo alemão com o intuito de criar uma imagem negativa dos judeus para os alemães, o que culminou no extermínio em massa, como visto nos campos de concentração.



A atenção nesse caso deve se voltar à cumplicidade da população, que, nos anos antes da guerra, expressou a sua vontade por meio de plebiscitos. Não que tal instrumento seja desnecessário em um governo democrático como o brasileiro, mas o seu uso deve ser vigiado de perto a fim de que determinados grupos que detenham o poder não o utilizem como instrumento de manipulação das massas. O plebiscito e o referendo são instrumentos necessários ao regime democrático, o que não implica considerá-los infalíveis. A questão é o risco de serem manipulados dependendo do governo.

No século XX, o instituto foi adotado pela Constituição alemã de Weimar, de 1919, e utilizada sem freios por Hitler. É preciso não esquecer que a junção dos cargos de presidente do Reich e Chanceler em 1934, que instituiu a ditadura, bem como as nefandas leis anti-semitas de 1935, foram aprovadas em plebiscitos por 90% do povo alemão. A Espanha franquista também se utilizou desse instrumento de manifestação popular, como forma de apoio pessoal ao caudilho.

Esse precedente altamente negativo não deve, porém, afastar a utilização do instituto daqui por diante, como um meio de aperfeiçoamento do regime democrático, desde que tomadas certas precauções que a experiência histórica impõe. (Comparato, 2006, p.668).

Sob esse ponto de vista, as consultas populares devem ser usadas com cuidado e só depois que o tema tenha sido amplamente discutido e todas as partes envolvidas tenham tido a oportunidade de desenvolver todos os argumentos de que dispunham, além de não poder existir nenhum tipo de favorecimento por parte do governo ao propor o uso de tais instrumentos democráticos para a solução de questões de tal ordem.

Um caso que deve ganhar luz em nossa discussão é o da Lei n. 5.465, de 1968. Ela foi criada com a intenção de beneficiar os filhos dos pequenos agricultores, porém, na prática beneficiou apenas os filhos dos latifundiários. O que foi visto nos anos que se seguiram à sua publicação foi algo totalmente contrário ao proposto em sua redação. A lei, criada dentro da validade da discussão legislativa, outorgada pelo governo e entendida como necessária em um cenário na qual uma classe social era desfavorecida perante outra, o intuito de criar um pequeno desequilíbrio serviria para que houvesse igualdade entre os membros da sociedade. Isso, porém, culminou em algo desastroso por acreditarem que a adoção única desta lei poderia sanar um problema quase que secular no Brasil.

O que ocorreu foi o privilégio para as famílias de fazendeiros economicamente abastados nas universidades, enquanto os filhos dos assentados ou vendiam as suas terras aos latifundiários para terem recursos financeiros para se sustentarem, ou abandonavam o campo em direção à cidade em busca de melhores condições de vida. Não há dúvidas quanto à validade e importância de tal lei; porém, a história nos prova que ela foi nula, agiu contrariamente ao que deveria promover.

Quando adotadas sem critérios e fiscalização, podem ser desastrosas. Exemplo disto foi a Lei 5.465/1968, conhecida como 'Lei do Boi', que teoricamente beneficiava filhos de agricultores nos cursos universitários de Ciências Agrárias, mas que na prática, favorecia os filhos de fazendeiros (Vasconcelos e Silva, 2005, p.464).

Os exemplos apresentados servem para ilustrar como nem sempre a imposição de leis ou ações da esfera pública poderão atingir o seu objetivo quando se tratar de problemas de reconhecimento ou redistribuição. Uma ação única isolada não surte efeito na sociedade, mas diversas ações, em várias frentes no longo prazo, coordenadas por uma administração central, possuem efeitos mais positivos dentro da sociedade.

## 6 Conclusão

A discussão da implantação de cotas, raciais ou não, para garantir o acesso das populações em situação de vulnerabilidade social não se reduz apenas ao que foi exposto neste espaço. É algo que deve ser mais discutido e amadurecido dentro da sociedade brasileira.

Entretanto, uma questão que nunca pode ser deixada de lado é que simplesmente forçar a entrada de jovens em cursos superiores, sejam eles públicos ou privados, não garantirá que haja uma “revolução social” no país. Devemos lutar por políticas públicas justas e não tendenciosas e não só cobrar das autoridades públicas, participando da fiscalização do cumprimento ou não do que for estabelecido em lei.

A educação de base já é uma das prioridades das políticas públicas, pelo Artigo 212 da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

Porém, nem mesmo com um montante tão grande a educação de base consegue capacitar todos os estudantes da rede pública de ensino de maneira satisfatória, de forma a permitir-lhes concorrer em igualdade de condições com os estudantes da rede privada. Pode parecer ingenuidade, mas a discussão desse ponto é anterior e fundamental ao se discutir uma política para o ensino superior.

Já possuímos condições mais que suficientes para estabelecer os termos das nossas próprias discussões e apresentar soluções que não dependam de modelos ou alternativas apresentadas no exterior. Importar soluções aplicadas em outros lugares no mundo não é garantia de resolução de nossos conflitos internos como país.

## Referências

- ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- BARRETO, Paula Cristina da Silva. Apoio à permanência de estudantes de escolas públicas e negros em universidades públicas brasileiras: as experiências dos Projetos Tutoria e Brasil Afroatidade na UFBA. *Cotas raciais no Brasil. A primeira avaliação*. Rio de Janeiro: DP&A, v.1, p.145-154, 2007.
- BOIS, William Edward Burghardt Du. *The Conservation of Races*. Nova Iorque: The American Negro Academy Occasional Papers, 1897.
- BOIS, William Edward Burghardt Du. *The Negro*. Nova Iorque: Holt, 1915.
- BOIS, William Edward Burghardt Du. *The Souls of Black Folk*. Atlanta, 1903.
- BRANDÃO, André. FERREIRA, Renato. PETRUCCELLI, José Luis. Quatro anos de políticas de cotas: a opinião dos docentes. *Série Dados & Debates*, Rio de Janeiro, n. 2, 2006.
- BRASIL. *Constituição Federal* (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 5 de agosto de 2009.
- BRASIL. *Lei n. 5.465 de 3 de julho de 1968*, revogada pela lei nº 7423 de 17 de dezembro de 1985. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/8b6939f8b38f377a03256ca200686171/c23faecedbe0aa09032569fa00734f60?OpenDocument&AutoFramed>>. Acesso em: 1 de novembro de 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo* [online]. vol.12, n.23, pp. 100-122. 2007
- FRASER, Nancy. HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition?: A political-philosophical Exchange*. New York: Verso, 2003.
- FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p.101-138, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 001, p. 225-230, segundo semestre, 2001.
- PENHA-LOPES, Vânia. *A identidade racial dos alunos cotistas da UERJ*. Apresentado no BRASA IX, Nova Orleans, em 29 de março de 2008, no painel Affirmative Actions and the Changing Notion of Racial Identity in Brazil. Coordenadora: Vânia Penha-Lopes, Bloomfield College.
- QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. *Raça, Gênero e Educação Superior*. Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia. Orientador: Antonio Sérgio Alfredo Guimarães. 2001.
- QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. *Cotas Raciais no Brasil. A primeira avaliação*. Rio de Janeiro: DP&A, p.115-135, 2007.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2007.

SOWELL, Thomas. *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. Londres: Yale University Press, 2004.

VASCONCELOS, Simão Dias. SILVA, Ednaldo Gomes da. Acesso à universidade pública através de cotas: uma reflexão a partir da percepção dos alunos de um pré-vestibular inclusivo. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n.49, p.453-468, out./dez. 2005.

Artigo recebido em: 17/06/2010

Artigo aceito para publicação em: 06/09/2010



## A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA CONSTRUÇÃO DE UM PARLAMENTO DEMOCRÁTICO

**Marilene Mendes Sow\***

**Resumo:** Este artigo analisa a participação feminina na conquista da cidadania brasileira perante a Assembleia Constituinte de 1933 e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Os dados foram coletados nos volumes do Diário do Congresso Nacional de 1933 e no portal do Congresso Nacional – Constituição 20 anos. Descreve o que foi consolidado como direitos para as mulheres. O estudo concluiu que há uma discrepância entre a norma constitucional vigente e as práticas sociais na realidade da mulher brasileira.

**Palavras-chave:** Mulher , Gênero, Política , Cidadania - Brasil

**Abstract:** This paper examines women's participation in the conquest of the Brazilian citizenship during the Constituent Assembly of 1933 and the National Constituent Assembly of 1987. Data were collected from the National Congress Gazette of 1933 and from the portal built to celebrate the 20th anniversary of the Constitution. Regarding women's rights, it is described what has been implemented. The conclusion is that in Brazil there is a discrepancy between the current constitutional acts and the reality of the social practices towards women.

**Keywords:** Woman, Gender, Politics, Citizenship – Brazil

### **1 Introdução**

No ano de 2008 comemoramos os vinte anos da Constituição Cidadã, um marco na história política do nosso país. Com a Carta Magna de 1988 iniciou-se um período de Estado democrático, positivando-se vários direitos para o cidadão brasileiro, entre eles aqueles relativos

---

\* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, atuando na Coordenação de Estudos Legislativos/Seção de Legislação Brasileira (marilene.sow@camara.gov.br)

à mulher, grupo de minoria<sup>1</sup> que durante séculos permaneceu à margem da cidadania. Cidadania aqui conceituada como um conjunto de práticas jurídicas, políticas, econômicas e culturais, que define uma pessoa como membro competente da sociedade e que conseqüentemente molda o fluxo de recursos para pessoas e grupos sociais (Tavolaro, 2008).

Somente com o movimento feminista no Brasil foi questionado o conceito patriarcal que destinava à mulher o cuidado doméstico, restrito ao lar, e a procriação. Entendemos o movimento feminista, segundo a definição de Teles (2008, p.12), em referência às ações de mulheres dispostas a combater a discriminação e a subalternidade feminina, buscando criar meios para que sejam protagonistas de sua vida e sua história.

No Brasil, as mulheres tiveram seu direito ao sufrágio garantido com o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que regulamentava o alistamento e o processo eleitoral no país. Era o novo Código Eleitoral do período pós-revolução de 1930, de Getúlio Vargas.

A representação feminina no Parlamento somente foi registrada no ano de 1933, com as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, cuja finalidade era a elaboração do texto da Constituição de 1934. Foi eleita pela Chapa Única de São Paulo a médica Carlota Pereira de Queiroz, que participou dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte integrando a Comissão de Saúde e Educação. Dentro do Parlamento, coube-lhe uma tarefa árdua como pioneira na tribuna política: defender os interesses femininos, modificar a imagem domesticada da mulher, que passaria da vida familiar às atividades políticas, e lutar pela regulamentação dos dispositivos da legislação ordinária de acordo com os direitos e obrigações constitucionais das cidadãs. Apesar de seu esforço, a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações só foi contemplada na Constituição Federal de 1988, quando o movimento feminino já estava fortalecido. Havia várias entidades de defesa desses interesses que atuaram dentro do Congresso Nacional perante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Dentre essas entidades, destaca-se o Conselho dos Direitos da Mulher, que, na figura de sua presidenta Jacqueline Pitanguy e vários outros nomes de mulheres intelectuais e ativistas políticas, elaborou uma Carta das Mulheres aos Constituintes e lançou a campanha “Constituinte pra valer tem que ter direitos da mulher” com o intuito de nortear as discussões e propostas femininas para o novo texto constitucional.

Diferentemente do que ocorrera no passado, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, já não era uma luta de uma única guerreira. A bancada feminina, alcunhada do “Lobby do Batom”, contava com 26 parlamentares que atuaram incessantemente na defesa dos direitos da

---

<sup>1</sup> O conceito de minoria é tratado no texto, não sob o ponto de vista demográfico, em termos de número de população e sim, no aspecto sociológico no qual se define como um subgrupo existente dentro de uma sociedade que se considera e/ou é considerado diferente do grupo maior e/ou dominante, em razão de características étnicas, religiosas, ou de língua, costumes, nacionalidade etc., e que, por essa razão, não tem os mesmos direitos e/ou as mesmas oportunidades que é alvo de discriminação ou preconceito. (Bouldon, 1973, p. 342).

mulher, tais como licença maternidade de 120 dias, direito à posse da terra ao homem e à mulher, igualdade de direitos e de salários entre homem e mulher e garantia de mecanismos que coibissem a violência doméstica, entre outros. O resultado do trabalho dessas parlamentares pode ser observado na Constituição de 1988, que assegurou vários mecanismos de defesa dos direitos da mulher para que ela pudesse alcançar com dignidade o pleno exercício da cidadania.

## **2 A conquista da cidadania pela mulher**

A palavra cidadania vem do latim *civitas*, “cidade”, e corresponde ao conjunto de direitos e deveres aos quais um indivíduo está sujeito em relação à sociedade em que vive. O conceito de cidadania surgiu na Grécia Antiga e era utilizado para expressar o conjunto de direitos relativos ao cidadão na comunidade dentro da cidade (*polis*). Ressalte-se que não pertenciam à categoria de cidadãos os escravos, mulheres e estrangeiros, que eram relegados a um lugar à margem dos assuntos de interesse público. Destarte, entendia-se a cidadania como a qualidade do indivíduo pertencer a uma comunidade com todas as implicações decorrentes de se viver em uma sociedade.

No Brasil, durante o período colonial, os direitos políticos eram restritos aos homens conforme demanda o patriarcalismo, ou seja, a sociedade estava organizada de forma que o poder, as decisões e os privilégios estavam sempre nas mãos dos homens. Com o movimento da independência, não se percebeu mudança significativa que pudesse levar o tripé direitos civis, sociais e políticos em direção a um Estado de cidadania. Os escravos permaneciam cativos, os analfabetos não tinham direito ao voto e os direitos políticos estavam limitados aos ricos e letrados. Situava-se a mulher com o papel de esposa e mãe dos filhos legítimos do senhor. A Proclamação da República, em 1889, não produziu mudanças no quadro geral, e a Constituição Republicana de 1891, em seus preceitos, excluiu do sufrágio analfabetos, mulheres, mendigos, soldados e religiosos.

### **2.1 Direito ao voto**

A conquista do direito de voto aos cidadãos foi lenta e precisou superar uma série de barreiras para se universalizar. A primeira barreira foi a econômica, da renda; a segunda, a barreira de gênero. Só muito lentamente as mulheres foram conquistando o direito de votar. Na sua luta, utilizaram-se da imprensa escrita para fazerem suas reivindicações e buscaram apoio político para concretizarem suas aspirações ao voto.

No Brasil, a primeira Constituição Política do Império do Brasil de 1824 preconizava em seu artigos 92 e 95

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes. (...)

V. Os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, commercio, ou Empregos. (...)

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, são hábeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94. (Brasil, 1824)

Observa-se que o fator renda excluía as mulheres da categoria de cidadãs com direito ao sufrágio. No Brasil Império, a população feminina não tinha acesso ao trabalho, por isso não tinha remuneração comprovada. Já a segunda Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 estabeleceu:

Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, que se alistarem na fôrma da lei.

§ 1º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes, ou para as dos Estados:

§ 2º São inelegíveis os cidadãos não alistáveis. (Brasil, 1891).

Percebe-se aqui a exigência da prestação do serviço militar para o exercício do voto que, para as mulheres da época, era classificado como voluntário, assim nota-se uma lacuna na legislação, ao relacionarmos com o artigo supracitado da Constituição. Se as mulheres podiam prestar o serviço militar, conseqüentemente, abrir-se-iam as portas da cidadania, ou seja, o direito de voto. O que realmente exigia era um ato normativo estabelecendo essa condição de voto para as mulheres, o que fez com que o presidente da Província do Rio Grande do Norte (cargo equivalente ao governador do Estado de hoje), Juvenal Lamartine, fizesse passar uma lei que permitia o direito de voto às mulheres. Em 1927, registraram-se as primeiras eleitoras, em abril de 1928, 15 mulheres votaram no Rio Grande do Norte. Contudo, a Comissão de Poderes do Senado Federal, no ano de 1928, ao analisar essas eleições, requereu em seu relatório a anulação de todos os votos que haviam sido dados às mulheres, sob a alegação da necessidade de uma lei federal a esse respeito, sendo assim esses votos não foram reconhecidos. Ainda assim, pode-se dizer que o Rio Grande do Norte foi o primeiro estado brasileiro no qual a mulher foi às urnas declarar o seu voto. As duas primeiras mulheres alistadas como eleitoras no Brasil foram as professoras Júlia Barbosa, de Natal, e Celina Vianna, de Mossoró (RN). Também, seria potiguar a primeira prefeita do Brasil, Alzira Teixeira Soriano, eleita no município de Lages, em 1928, pelo Partido Republicano Federal (Teles, 2003).

No ano de 1932, o Presidente Getúlio Vargas normatizou as eleições no Brasil, assinando o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que regulamentava o alistamento e o processo eleitoral no país. Esse ato normativo assegurava o sufrágio universal e secreto, concedendo o direito de voto a todos os brasileiros maiores de 21 anos, alfabetizados e sem distinção de sexo; garantindo assim à mulher o direito de voto. Posteriormente, esse dispositivo foi incorporado à nova Constituição brasileira de 1934:

Art 108. São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na fôrma da lei.



Parapho único. Não se podem alistar eleitores:

- a) os que não saibam ler e escrever;
- b) as praças de pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial;
- c) os mendigos;
- d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.

Art 109. O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função publica remunerada, sob as sancções e salvas as excepções que a lei determinar. (Brasil, 1934)

Terminava, assim, uma batalha de décadas. Reconhece-se o direito ao pleito e as mulheres passam a ter outros objetivos, como a posição no mercado de trabalho, proteção à maternidade e maior acesso à educação. A luta continuava em outros setores.

### **3 A mulher e a política**

A participação das mulheres na arena política do Brasil ocorreu oficialmente no ano de 1933, na Assembleia Constituinte do mesmo período, com a eleição de Carlota Pereira de Queiroz. Com a chegada dessa segunda deputada federal, a bióloga e suplente Bertha Lutz, empossada devido à vaga deixada por um deputado federal, uniu forças para estabelecer uma comissão especial na Câmara dos Deputados com o propósito de redigir um Estatuto para Mulher, com o fim expresso de regulamentar os dispositivos da legislação ordinária de acordo com os direitos e obrigações constitucionais da cidadã (Diário do Poder Legislativo, 1910-1937).

Entre as reivindicações, destacam-se maior tempo de licença maternidade, mudanças jurídicas em benefício da mulher, principalmente a casada, creches e outras. No entanto, tais pedidos não chegaram a ser postos em prática. A igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações só foi contemplada na Constituição de 1988.

#### **3.1 Assembleia Nacional Constituinte de 1933**

A Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos em 3 de maio de 1933 e promulgou a nova Constituição em 16 de julho de 1934, elegendo de imediato Getúlio Vargas para um mandato de quatro anos à frente da Presidência da República.

A proposta das feministas para a redação do anteprojeto de Constituição incluía treze itens. Enfatizava as questões diretamente vinculadas ao cotidiano das mulheres, como a maternidade e proteção à infância, e contemplava problemas que afetavam as condições de vida da população pobre como um todo. Pensando de forma ampla e com ousadia para a época, as feministas condenaram as diferenças salariais por sexo, nacionalidade ou estado civil, previram

a instituição de licença maternidade remunerada, além de pleitearem o acesso irrestrito de mulheres a cargos públicos.

A participação de uma deputada constituinte foi de grande valia para a defesa desses itens. Ao subir à tribuna do dia 13 de maio de 1934, Carlota Pereira de Queiroz pronunciou :

Subo hoje à tribuna, para vencer mais uma etapa da nossa evolução política e iniciar definitivamente a vida activa da mulher parlamentar no Brasil. Além de representante feminina, única nesta Assembléia, sou, como todos os que aqui se encontram, uma brasileira, integrada nos destinos do seu paiz e identificada para sempre com os seus problemas (Queiroz, 1934, p.4).

Carlota Pereira de Queiroz nasceu em 13 de fevereiro de 1892, em São Paulo, e diplomou-se em Medicina no ano de 1926. Durante a chamada Revolução Constitucionalista, em 1932, em São Paulo, organizou uma frente de 700 mulheres para prestar assistência aos feridos desse movimento. Em 1933, foi eleita à Assembleia Nacional Constituinte pela Legenda Chapa Única por São Paulo Unido. A Federação dos Voluntários incluiu uma mulher na relação dos 22 candidatos da Chapa Única por São Paulo Unido. Na época, tanto o Partido Republicano Paulista (PRP) como o Partido Democrático (PD) estavam com suas principais lideranças paulistas exiladas; sendo assim, os partidos uniram-se em uma chapa única e elegeram 17 dos 22 candidatos integrantes da chapa. Carlota foi eleita com a votação de 5.311 e 176.916 votos em 1º e 2º turnos, respectivamente (Godinho, 1934, p. 209).

Eleita em 03 de maio de 1933 e empossada no mês de novembro do mesmo ano, Carlota participou dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, integrando a Comissão de Saúde e Educação<sup>2</sup>. Na Assembleia Constituinte, ela concentrou sua atenção na área social, onde defendeu os direitos da criança, apresentou projetos criando os serviços sociais e vinculando recursos orçamentários à assistência social.

Dentre as suas contribuições para o texto do anteprojeto da Constituinte de 1933 destacam-se:

**1** A Emenda nº 690<sup>3</sup> : Inclui a assistência social no artigo 125 do anteprojeto, que se positivou como o artigo 138 do texto constitucional de 1934, e assim pronunciou-se :”E a mulher adquiriu um novo sentido, ‘o sentido social’. Atravez da sociedade, Ella age hoje nos destinos da nação. Dentre os nossos problemas sociaes, porém, há um que se afigura básico. É o da assistência aos menores” (QUEIROZ, 1934, p.20).

**2** Emenda nº 785: Pede a consignação de verbas especiais nos Orçamentos do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios para assistência aos menores abandonados até 12 anos de idade, auxílio às famílias numerosas e aos indigentes inválidos para o trabalho, e nos orçamentos

---

<sup>2</sup> Nas atuais Legislaturas, essas duas áreas (Saúde e Educação) se encontram tratadas por Comissões Permanente diferentes. A Comissão de Educação e Cultura – CEC e Comissão de Seguridade Social e Família –CSSF.

<sup>3</sup> Optou-se por resumir os assuntos da Emenda e não colocá-los integralmente por não serem objetos de discussão do trabalho

estaduais e do Distrito Federal para os menores de 12 a 16 anos de idade, que se positivou como o artigo 6º §2º do texto constitucional de 1934

**3** Emenda nº 1011: Relatora da bancada paulista – inclui a mulher no dever cívico de juramento à bandeira e proporciona a sua inclusão na cidadania.. Este dispositivo foi contemplado no artigo 163 §1º, da Constituição de 1934.

**4** Emendas nº 170 a 179: criam o Conselho Nacional de Educação e propõem o Plano Nacional de Educação, que se positivou no texto da Constituição de 1934 na forma do artigo 152.

**5** Emenda de proteção à infância, acatada como o artigo 138 da Constituição de 1934.

Concluindo, a Constituição de 1934 contemplou a mulher nos seguintes dispositivos:

Art. 109 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

c) amparar a maternidade e a infância;

Art. 163 - Todos os brasileiros são obrigados, na forma que a lei estabelecer, ao Serviço Militar e a outros encargos, necessários à defesa da Pátria, e, em caso de mobilização, serão aproveitados conforme as suas aptidões, quer nas forças armadas, quer nas organizações do interior. As mulheres ficam excetuadas do serviço militar.

§ 1º - Todo brasileiro é obrigado ao juramento à bandeira nacional, na forma e sob as penas da lei.

Art. 168 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir.

Art. 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: (Brasil, 1934).

### **3.2 Assembleia Nacional Constituinte de 1987**

O Presidente José Sarney promulgou a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, a qual determinava que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-iam, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte – ANC, livre e

soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional para debaterem os rumos de um novo Estado democrático para o país. A Assembleia Nacional Constituinte funcionou no período de 1º de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988, data da promulgação do texto constitucional, sob a presidência do deputado Ulysses Guimarães.

As mulheres tiveram participação ativa nesse processo histórico. Em 27 de março de 1987, entregaram ao Presidente a “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, que contemplava as principais reivindicações, reunidas em ampla discussão nacional, coordenada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, representado por sua presidente Jacqueline Pitanguy (Piovesan, 2008).

A mulher teve uma comissão para discutir os seus direitos a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Dela faziam parte a deputada Anna Maria Rattes (PSDB/RJ), como vice-presidente, apoiada pela participação das parlamentares Lúcia Vânia (PMDB/RJ) e Dirce Quadros (PSDB/SP). A Assembleia Nacional Constituinte contou com a participação de 26 deputadas e nenhuma senadora entre os 590 parlamentares.

Abaixo são relacionadas as áreas temáticas de suas atuações:<sup>4</sup>

### **1 – ABIGAIL FEITOSA – MARIA ABIGAIL FREITAS FEITOSA – PSB/BA**

Atuou nas áreas da aposentadoria, natalidade, infância, menor, educação e creche na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Apresentou a emenda da licença gestante de 120 dias, que foi aprovada. Na Comissão de Ordem Social, apresentou a emenda sobre planejamento familiar e fertilidade, também aprovada. No total, apresentou 166 emendas e teve 29 aprovadas foi membro da Comissão de Sistematização.

### **2 – ANNA MARIA MARTINS SCORZELLI RATTES – PSDB/RJ**

Atuou nas áreas de família, igualdade de direitos e proteção ao menor. Apresentou 468 emendas e teve 120 aprovadas. Foi segunda-vice-presidente da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher e membro da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.

### **3 - BENEDITA SOUZA DA SILVA – PT/RJ**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, menor, educação, trabalho doméstico, igualdade de sexo, licença gestante. Apresentou 93 emendas e teve 25 aprovadas. Membro da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias e da Comissão da Ordem Social. Suplente da Mesa da Assembleia Constituinte.

---

<sup>4</sup> Fonte: Congresso Nacional. Constituição 20 anos. Optou-se por citar a quantidade das emendas e não colocá-las integralmente por não serem estas objetos de discussão do trabalho.

**4 – BETH AZIZE – ELIZABETE AZIZE – PSDB/AM**

Atuou nas áreas de educação, creche, mulher e apresentou a emenda para o estabelecimento de júízo especial para crimes contra a mulher, que foi rejeitada. Apresentou 43 emendas e teve 12 aprovadas. Membro da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica e da Comissão da Ordem Econômica.

**5 – BETE MENDES – ELIZABETE MENDES DE OLIVEIRA- PMDB/SP**

Licenciou-se do mandato de deputada federal constituinte em 15 de março de 1987, para exercer o cargo de secretária da Cultura do Estado de São Paulo.

**6 – CRISTINA TAVARES – MARIA CRISTINA DE LIMA TAVARES  
CORREIA – PDT/RJ**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, educação, menor, aborto e família. Apresentou 227 emendas e teve 95 aprovadas. Membro da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação e da Comissão de Sistematização.

**7 – DIRCE TUTU QUADROS – DIRCE MARIA DO VALLE QUADROS –  
PSDB/SP**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, creche e defensoria pública. Apresentou 56 emendas e teve 9 aprovadas. Membro da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais e da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

**8 – EUNICE MICHILES – PFL/AM**

Atuou nas áreas do menor, creche, planejamento familiar, licença maternidade e família. Apresentou 193 emendas e teve 54 aprovadas. Membro da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação.

**9 – IRMA PASSONI – IRMA ROSSETTO PASSONI – PT/SP**

Atuou nas áreas de educação, habitação e família. Apresentou 226 emendas e teve 71 aprovadas. Membro da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e da Comissão de Ordem Econômica.

**10 – LÍDICE DA MATA – LÍDICE DA MATA E SOUZA – PcdB/BA**

Atuou nas áreas de educação, tributação, planejamento familiar e menor. Apresentou 196 emendas e teve 32 aprovadas. Membro da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições.

**11 – LÚCIA BRAGA – ANTÔNIA LÚCIA NAVARRO BRAGA – PFL/PB**

Atuou nas áreas de educação, trabalho rural, habitação, aposentadoria da mulher dona de casa, menor e creche. Apresentou 117 emendas e teve 32 aprovadas. Primeira vice-presidente da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais e membro da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

**12 – LÚCIA VÂNIA – LÚCIA VÂNIA ABRÃO COSTA – PMDB/GO**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, família e violência doméstica. Apresentou 143 emendas e teve 48 aprovadas. Membro da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais e membro da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

**13 – MÁRCIA KUBITSCHEK – PMDB/DF**

Atuou nas áreas de educação e cultura. Apresentou 42 emendas e teve 17 aprovadas. Membro da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação.

**14 – MARIA DE LOURDES ABADIA – PSDB/DF**

Atuou nas áreas de saúde, meio ambiente e tributação. Apresentou 70 emendas e teve 21 aprovadas. Segunda vice-presidente da Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio-Ambiente e membro da Comissão da Ordem Social.

**15 – MARIA LÚCIA MELLO DE ARAÚJO – PMDB/AC**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, família e menor. Apresentou 11 emendas e teve 2 aprovadas. Membro da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação.

**16 – MARLUCE PINTO – MARIA MARLUCE MOREIRA PINTO – PTB/RR**

Atuou nas áreas de saúde da mulher, aborto e aposentadoria da dona de casa. Apresentou 53 emendas e teve 16 aprovadas. Membro da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios e da Comissão da Organização do Estado.

**17 – MOEMA SÃO THIAGO – MOEMA CORREIA SÃO THIAGO – PSDB/CE**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, saúde, creche, trabalho doméstico e educação. Apresentou 98 emendas e teve 30 aprovadas. Membro da Subcomissão de Garantia da Constituição, reformas e Emendas e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições.

**18 – MYRIAM PORTELLA – MYRIAM NOGUEIRA PORTELLA NUNES – PSDB/PI**

Atuou nas áreas de isonomia salarial, igualdade jurídica entre os sexos e posse da terra a trabalhadora rural e servidor público. Apresentou 174 emendas e teve 53 aprovadas. Membro da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte e da Comissão da Ordem Econômica.

**19 – RAQUEL CÂNDIDO E SILVA – PDT/RO**

Atuou nas áreas de educação, tributação, igualdade jurídica entre os sexos e posse da terra à trabalhadora rural. Apresentou 75 emendas e teve 23 aprovadas. Membro da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade de Subsolo e da Atividade Econômica e da Comissão da Ordem Econômica.

**20 – RAQUEL CAPIBERIBE DA SILVA-PSB/AP**

Atuou nas áreas de educação, tributação, igualdade jurídica entre os sexos, licença gestante de 120 dias. Apresentou 133 emendas e teve 44 aprovadas. Membro da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e da Comissão de Ordem Econômica.

**21 – RITA CAMATA – RITA DE CÁSSIA PASTE CAMATA – PMDB/ES**

Atuou nas áreas de planejamento familiar, menor, família e educação. Apresentou 218 emendas e teve 66 aprovadas. Membro da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação.

**22 – RITA FURTADO – RITA ISABEL GOMES FURTADO – PFL/RO**

Atuou nas áreas de cultura e informação. Apresentou 66 emendas e teve 19 aprovadas. Membro da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação.

**23 – ROSE DE FREITAS – PSDB/ES**

Atuou nas áreas de meio ambiente, trabalho, educação e menor. Apresentou 87 emendas e teve 13 aprovadas. Membro da Subcomissão do Sistema Financeiro e da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

**24 – SADIE RODRIGUES HAUACHE – PFL/AM**

Atuou nas áreas de educação, trabalho, família e licença gestante de 120 dias. Apresentou 132 emendas e teve 52 aprovadas. Membro da Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de Segurança e da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições.

**25 - SANDRA CAVALCANTI – SANDRA MARTINS CAVALCANTI – PFL/RJ**

Atuou nas áreas de educação, menor, família e licença gestante de 120 dias. Apresentou 214 emendas e teve 64 aprovadas. Membro da Comissão de Sistematização.

**26 - WILMA MARIA – WILMA MARIA DE FARIA MAIA – PDT/RN**

Atuou nas áreas de educação, trabalho, licença gestante de 120 dias e planejamento familiar. Apresentou 82 emendas e teve 26 aprovadas. Membro da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos e da Comissão da Ordem Social.

Quadro 1 - Mostra a distribuição partidária das parlamentares na ANC/1987:

<b>PARTIDO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>Nº DE DEPUTADAS</b>
PcdoB	Bahia	1
PDT	Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia	3
PFL	Amazonas,** Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia	5
PMDB	Acre, Distrito Federal, Goiás, Espírito Santo, São Paulo	5
PSB	Amapá, Bahia	2
PSDB	Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo	7
PT	Rio de Janeiro, São Paulo	2
PTB	Roraima	1

\*Fonte: Congresso Nacional. Constituição 20 anos.

\*\* Amazonas elegeu duas deputadas para ANC/1987

Nesse cenário político, constata-se que as 5 eleitas pelo PMDB são consideradas à esquerda do espectro político, e que, somando às do PT, às do PSB, PCdoB e do PTB, totalizaram 11 mulheres de posições mais progressistas. As 15 restantes sustentaram posições políticas conservadoras.



Com relação à representatividade feminina por Estado, podemos observar que houve uma concentração nas regiões Sudeste e Nordeste que conseguiram eleger sete deputadas constituintes, enquanto que a região Sul não marcou presença.

Podemos observar vários dispositivos que contemplam a causa feminina na Carta Magna, no que preconiza:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

**IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**

-----

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;**

---

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

**XX - proteção do mercado de trabalho da mulher**, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

-----

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

**§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.** (Brasil, 1988)

#### 4 Conquistas

No período democrático, pós-Constituição de 1988, floresce a normatização dos direitos femininos. Há, assim, a Lei nº 9029/95, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho; a Lei nº 10.224/2001, que dispõe sobre o crime de assédio sexual; e, por último, a Lei nº 11.340/2006, que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Uma norma em especial é destacada – a Lei nº 9.504/97, “que dispõe

sobre as normas para eleições”, estabeleceu no seu artigo décimo que os partidos ou coligações deveriam reservar o mínimo de 30% e máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo, a chamada Lei de Cotas (art.10).

Como resultado, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) divulgou que, em 1994 (ano anterior à legislação), o percentual de candidatas no Brasil era de 7,18%; em 2002, esse número subiu para 14,84%. Durante 60 anos, de 1932 até 1992, as brasileiras conseguiram obter no máximo 7% das cadeiras do Legislativo municipal. Em 1994, elas representavam 8% das Assembléias Legislativas do país e 6% da Câmara dos Deputados.

Apesar da nova legislação, o crescimento de mulheres parlamentares tem ficado abaixo do esperado e do que acontece em outros países que adotaram algum tipo de política de cotas. Os resultados mostraram-se tímidos, o que revela a forma como a legislação foi adotada no país, ou seja, a legislação reserva 30% das vagas para cada sexo, mas não obriga que cada partido preencha as vagas destinadas ao sexo que tem representação minoritária. Portanto, nenhum partido cumpriu a cota de 30% na média nacional nas últimas eleições.

Dados do TSE revelam que, nas eleições municipais de 2004, a média nacional de candidaturas femininas para as câmaras Municipais foi de 22% e o percentual de vereadoras foi de 12%. Essa ação afirmativa não resultou em um apoio efetivo e adequado às candidaturas femininas. Os partidos políticos não se comprometeram com o sistema de cotas e seus fundos não destinaram recursos de caráter afirmativo às candidaturas femininas.

Outro texto normativo que trouxe inovações à condição feminina na esfera pública foi o Novo Código Civil, a Lei nº 10.406, de 10/1/2002, que introduziu avanços significativos referentes à proteção dos direitos civis da mulher, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros. Ele exclui da norma jurídica a chefia masculina da sociedade conjugal, o pátrio poder e a administração dos bens do casal pelo marido, inclusive dos particulares da mulher, a anulação do casamento pelo homem por motivo do conhecimento da defloração da mulher antes do matrimônio e a deserção da filha desonesta que viva às expensas paternas. Também introduziu o poder familiar compartilhado; permitiu ao homem adotar o sobrenome da mulher e estabeleceu que a guarda dos filhos passa a ser do cônjuge com as melhores condições para exercê-la. O Novo Código Civil representa um grande avanço, especialmente no que diz respeito à proteção dos direitos civis das mulheres, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros.

No entanto, a despeito dos avanços jurídicos, os dados da realidade brasileira mostram que existe uma enorme distância entre as conquistas legais e as práticas sociais. Na política, as mulheres sofrem com a experiência de conciliar a vida privada com a pública. São depoimentos pessoais que retratam a realidade da dicotomia público x privado:

As mulheres casadas sabem como é difícil a política. É muito mais fácil ser solteira, não ter marido. Os maridos exigem. Meu marido, quando eu chegava em casa, dizia assim: “Eu sou a fêmea, você é o macho. Estou aqui como a

fêmea te esperando. São 10 horas da noite, e você não chega. É assim, eles não aceitam - Prefeita Wilma de Farias – PSB/Natal/RN. (Grossi, 2001, p.184).

Outro ponto destacado pelas mulheres legisladoras é a falta de referência para as mulheres eleitas. Elas são tratadas como homens quando eleitas, são tratadas pelo gênero masculino. Isso se deve ao fato recente de sua entrada na esfera política. Um exemplo disso foi a inexistência de diplomas e carteiras com os cargos eletivos no feminino, demonstrando que a falta de apenas uma letra “a” pode significar muito no reconhecimento dessas novas mulheres.

A deputada federal Luiza Erundina (PSB/SP), integrante da bancada feminina da Câmara, considera que é preciso aumentar mais a participação da mulher na política brasileira. “O ritmo é pequeno. Para melhorar, os partidos políticos devem contribuir para a capacitação política das mulheres, para que elas tenham melhores condições de disputar eleições” (Agência Câmara, 2008).

A baixa representação contrasta com a composição do eleitorado brasileiro. Dos 130.5 milhões de cidadãos inscritos na Justiça Eleitoral, 51,8% são mulheres (67.483.419). Isso significa que apenas 12% de mulheres são representantes nas câmaras de vereadores. A falta de representatividade feminina ocorre também na Câmara dos Deputados, que tem cerca de 10% de mulheres em sua composição. Na Câmara dos Deputados, nunca uma mulher foi membro efetivo da Mesa Diretora, fato que reforça a baixa representação da mulher no Poder Legislativo. Nota-se que o processo de distribuição do poder político entre homens e mulheres não é igualitário.

De acordo com o Índice de Equidade de Gênero (IEG) divulgado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2008) em seu relatório de desenvolvimento humano 2007/2008, o Brasil está no septuagésimo lugar no que se refere aos indicadores de desigualdades entre os sexos na participação política. Em 1999, o Brasil ocupava o septuagésimo nono lugar o que constata que houve progresso na participação política das mulheres, porém uma percentagem inexpressiva em nível mundial. O Brasil ainda ocupa uma posição desfavorável em relação a outros países da América Latina, tais como Argentina que ocupa o trigésimo oitavo lugar, Chile está no quadragésimo lugar e Uruguai com a quadragésima sexta posição. Sendo o país uma democracia, isso se contradiz com um dos princípios do regime democrático: a igualdade entre os indivíduos.

## **5 Conclusão**

Em relação à categoria política, a mulher aumentou efetivamente sua representatividade em números no Parlamento: em 1933, contava com uma deputada; em 1987 registrou-se um número de 26 constituintes; a atual legislatura, 53ª Legislatura - 2ª Sessão Legislativa Ordinária 2009-2010 registra 44 mulheres eleitas na Câmara dos Deputados. Apesar da participação feminina no parlamento brasileiro vir se mostrando crescente desde a década de 1930, período

inicial analisados pelo presente estudo, conclui-se que a quantia de deputadas federais que hoje se registra no parlamento brasileiro é ainda insuficiente. Trata-se de um quantitativo que não legitima o eleitorado feminino em relação à sua representatividade. Os mandatos, em número, estão muito aquém do que a sociedade necessita para atender às demandas das mulheres. No Brasil atual, faz-se imprescindível e vital a ampliação da efetiva participação das mulheres na política não apenas como eleitoras, defendendo a sua cidadania pelo direito de voto, mas, principalmente, como ocupantes eleitas de todos os cargos em âmbito nacional, estadual e municipal.

## Referências

AGÊNCIA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Cresce número de prefeitas, mas mulheres ainda são minoria*. Brasília: Agência Câmara dos Deputados. 07 de out. 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/homeagencia/materias.html> . Acesso em: 07 out. 2008.

BOUDON, Raymond , FRANÇOIS, Bourricaud. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Àtica, 1973. 680 p.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (1824)*. Coleção das Leis do Brasil, Rio de Janeiro, v., p.7, 1824.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)*. . Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1984. 26 p.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. . Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1934. 35 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. 27.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2007. 88 p.

DIÁRIO DO PODER LEGISLATIVO. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910-1937.

GODINHO, Wanor R.; ANDRADE, Oswaldo S. *Constituinte Brasileiro de 1934*. Rio de Janeiro: s.n, 1934. 304 p.

GROSSI, Miriam Pillar, Miguel, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*. ano 9., n.1, p. 167-206.,2001

NAÇÕES UNIDAS. **PNUD** : relatório de desenvolvimento humano 2007/2008. São Paulo: IPAD, 2008. 520 p.

PIOVESAN, Flávia. *O Progresso das mulheres no Brasil*. Disponível em: <<http://www.mulheresnobre.org.br/pdt/PMB.Cap2>.> Acesso em 30 de set. 2008.

QUEIROZ, Carlota Pereira de. *Discursos pronunciados na Assembleia Nacional Constituinte de 1934*, pela primeira deputada brasileira Carlota Pereira de Queiroz, da bancada paulista. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do “Jornal do Brasil”, 1934. 47 p.

TAVOLARO, Sérgio B.F. Para repensar a sociologia política da cidadania moderna. *Novos Estudos*. Rio de Janeiro, 8.jul. p. 117-130, 2008.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 2003. 179 p.

Artigo recebido em: 25/03/2010

Artigo aceito para publicação em: 06/05/2010



## A PROFISSIONALIZAÇÃO DOS SERVIDORES DO LEGISLATIVO E O CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA DA UNISUL

**Rildo Cosson\***

**Resumo:** Desde 1995, o Brasil apresenta uma nova onda de profissionalização do serviço público. No campo do Legislativo, esse movimento levou à criação de escolas do legislativo e à preocupação com a adoção de modernas técnicas de gestão pública. Há que se indagar, entretanto, qual o perfil desejado para o profissional do Legislativo. O curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa, oferecido pela Unisul como uma oportunidade de formação específica dos servidores do Legislativo, traz uma definição desse profissional que é analisada criticamente neste estudo.

**Palavras-chave:** administração legislativa, educação legislativa, profissionalização do servidor do Legislativo.

**Abstract:** Since 1995, Brazil has a new wave of professionalism in Public service. In the field of the Parliament, this movement led to the creation of Legislative schools and the concern with the adoption of modern techniques of Public management. One must wonder, however, what is the profile desired for the Legislative personnel. The technological higher education course in Legislative Administration, offered by Unisul as an opportunity for training the parliament staff, provides a definition of the Legislative personnel which is analyzed in this study.

**Key-words:** legislative administration, legislative education, professionalization of the parliament staff.

---

\* Doutor em Letras. Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Cefor e do Grupo de Pesquisa Educação Superior e Legislativo (rildo.mota@camara.gov.br)

## 1 Introdução

O processo de profissionalização da administração pública no Brasil tem sido descrito na literatura recente a partir de três marcos: a fundação do DASP nos anos 30, o Decreto-Lei n. 200, de 1967, no período da ditadura militar e a reforma gerencial de 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). No caso do primeiro marco, trata-se “da introdução do modelo burocrático, de corte weberiano, na administração pública brasileira para enfrentar a expansão patrimonialista vigente” (Ferreira, 1996, p. 17)<sup>1</sup>, que obteve relativo sucesso na formação de servidores de primeiro escalão ao se apoiar no recrutamento baseado no mérito e no desenvolvimento de carreiras, mas teve pouco efeito junto aos escalões inferiores, dos quais aparentemente passou ao largo, configurando o que Martins (1995) denominou de duplo padrão no serviço público brasileiro<sup>2</sup>. Já a reforma de 1967, no bojo da qual foi forjado o referido decreto-lei, tinha como pressuposto a descentralização e a desburocratização, trazendo para a administração pública exigências de eficiência, eficácia e agilidade, conforme inspiração de Hélio Beltrão. Novamente, “o paradigma que alicerçou a política de recursos humanos e os programas de capacitação de pessoal do Estado, nesse período, foi o típico serviço público weberiano” (Faria, 1998, p. 192), mas a modernização pretendida foi promovida sobretudo por meio da administração indireta, provocando “o debilitamento dos padrões da administração central, através da erosão salarial e da migração de seus melhores quadros para o setor paraestatal” (Martins, 1995, p. 10).

Diferindo das suas duas antecessoras por se dar em um contexto democrático, a reforma gerencial patrocinada por Bresser-Pereira buscou no *New Public Management* a orientação geral para compor um novo paradigma de funcionamento burocrático para a administração pública brasileira (Martins, 2005). Esse paradigma combinou princípios da gestão moderna de empresas com elementos clássicos do modelo weberiano no que tange ao perfil do servidor, tal como a impessoalidade e o critério do mérito, tomando como princípios a focalização da ação

---

<sup>1</sup> De acordo com Medeiros, a partir de síntese feita por Covre, as características básicas do modelo burocrático weberiano seriam: “a) atribuições de funcionários fixadas oficialmente por regras ou disposições administrativas; b) hierarquia e funções integradas em um sistema de mando, de tal modo que, em todos os níveis, haja uma supervisão dos inferiores pelos superiores; c) atividades administrativas se manifestam e se baseiam em documentos escritos; d) as funções pressupõem aprendizado profissional, com treinamento especializado; e) o trabalho do funcionário exige que ele se consagre inteiramente ao cargo que ocupa (dedicação plena e tarefas específicas); f) acesso à profissão é ao mesmo tempo acesso a uma tecnologia particular” (Medeiros, 2006, p. 146, grifo do autor).

<sup>2</sup> Nas palavras do autor: “Estabeleceu-se desde então um padrão duplo e persistente. Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente” (Martins, 1995, p. 9).

do Estado no cidadão, a reorientação dos mecanismos de controle para resultados, a flexibilidade administrativa, o controle social e a valorização do servidor (Ferreira, 1996)<sup>3</sup>.

Um balanço, realizado em 2002, por Farias e Gaetani, considera que, em termos de profissionalização, a última reforma teve avanços significativos, entre os quais se registra o predomínio do critério de mérito no serviço público, o investimento em capacitação de todos que trabalham no setor público e “a generalização de mecanismos de avaliação de desempenho para o funcionalismo público federal” (Farias e Gaetani, 2002, p. 8). Os autores enfatizam, ainda, entre outros fatores positivos, a disseminação das propostas apresentadas inicialmente em âmbito federal pelos demais níveis de governo. Um outro balanço, realizado em 2007, por Fernando Abrucio, é menos otimista e considera que se faz necessária uma renovação da agenda reformista, fazendo da profissionalização um dos seus quatro eixos centrais. Ainda dentro do eixo da profissionalização, o autor destaca cinco questões a serem resolvidas: redução dos cargos em comissão; profissionalização do alto escalão, redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado; uma nova relação entre Estado e sindicatos dos servidores públicos; e ampliação do investimento em capacitação dos servidores públicos, que “deve estar vinculado a um projeto mais amplo e integrado de modernização da administração pública” (Abrucio, 2007, p. 81).

Todas essas reflexões que envolvem a profissionalização da administração pública brasileira têm como eixo central o Executivo tomando, por razões óbvias, o Judiciário e o Legislativo como parte desse todo. Há, entretanto, especificidades nesses poderes que merecem ser contempladas. No caso do Legislativo, ao lado dos reflexos naturais das transformações operadas no Executivo - dado que os servidores são em geral regidos pelas mesmas regras -, os pontos mais evidentes de mudança são a instituição definitiva do concurso público como forma de ingresso para cargos efetivos e a criação das escolas do legislativo. O concurso público, exigência antiga que ganhou reforço na Constituição de 1988, na qual constava também o fim dos concursos internos e outras formas de ascensão funcional pouco ortodoxas, trouxe para as casas legislativas um grande número de profissionais sem os compromissos do clientelismo e mais competitivos, forçando o estabelecimento de novas relações de trabalho, tanto da parte da administração para com os servidores, quanto destes com a instituição e, sobretudo, com o corpo político.

---

<sup>3</sup> Uma discussão em torno do modelo burocrático weberiano e do novo modelo gerencial no contexto da administração brasileira contemporânea pode ser encontrada em Medeiros (2006), para quem “as reflexões apresentadas, baseadas na teoria clássica sobre o modelo de Weber, na literatura da área de administração pública e nos estudos das teorias organizacionais, evidenciam que, apesar da propalada superação do modelo weberiano tradicional por um novo paradigma dito pós-burocrático, essa argumentação não se materializou de modo completo, de forma a poder ser reconhecido um novo mecanismo de governança do Estado, capaz de atuar totalmente independente da burocracia” (Medeiros, 2006, p. 157).

Ainda que treinamentos diversos tenham sido realizados antes de 1988, é somente após a promulgação da Constituição e o ingresso de profissionais concursados que órgãos de capacitação dos servidores começam a ser instituídos no âmbito do Legislativo. A Escola do Legislativo de Minas Gerais, pioneira, é criada em 1992 e instalada em 1993. O Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e o Instituto do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, são criados em 1997. Entre 1999 e 2003, ano em que foi instituída a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel), havia onze escolas criadas nos estados e sete já em funcionamento. Sob o impulso da Abel, as escolas se expandem rapidamente pelas assembleias legislativas e começam a chegar às câmaras municipais, criando um sistema de ensino articulado nacionalmente que é responsável pela capacitação e formação dos milhares de servidores do Parlamento brasileiro, assim como pelas ações de letramento político que se realizam no âmbito das casas legislativas onde as escolas se inserem ou fora delas por seu influxo (Cosson, 2008).

Em paralelo às escolas de governo, junto às quais foram buscar amparo legal - ainda que nem todas, como é o caso do Cefor da Câmara dos Deputados, tenham conseguido fazer de seus cursos um requisito para a promoção na carreira, conforme dispõe o parágrafo 2º do art. 39 da Constituição -, as escolas do legislativo têm uma forte atuação no campo da educação continuada. Todas elas ministram regularmente cursos de curta duração sobre diversos temas, sendo os mais constantes as técnicas e os procedimentos específicos do Parlamento, ao lado de atualização em questões administrativas. Nessa mesma linha, várias escolas, acompanhando a expansão do ensino de pós-graduação *lato sensu*, oferecem para seus servidores cursos de especialização ministrados por instituições de ensino superior em um sistema de parceria<sup>4</sup>.

Acompanhando esse cenário, o curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa a distância, oferecido pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) em parceria com a Universidade do Legislativo do Senado Federal (Unilegis) a partir de 2006, parece coadunar-se com o movimento geral de profissionalização da gestão pública, além de atender ao esforço de formação profissional do corpo administrativo do Legislativo feito pelas escolas do legislativo em geral. Considerando, porém, que esse movimento de profissionalização no campo do Legislativo é relativamente recente e que a administração de um Parlamento requer certamente alguma especificidade, é pertinente indagar como se configura a formação em nível de graduação desse novo profissional. Em outras palavras, este

---

<sup>4</sup> Entre outras escolas, há os exemplos dos cursos oferecidos pela Escola do Legislativo de Minas Gerais em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pela Escola do Legislativo de Pernambuco em parceria com a Universidade Católica de Pernambuco, pela Universidade do Legislativo Cearense em parceria com a Universidade de Fortaleza e pela Universidade do Legislativo, do Senado Federal, em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O Cefor da Câmara dos Deputados ocupa nesse aspecto um lugar especial por ter se credenciado junto ao MEC para oferecer seus cursos de especialização autonomamente, além de oferecer um programa de Minter e Dinter em parceria com o Iuperj.



estudo pretende verificar, com base em leitura crítica do projeto pedagógico do curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa, a proposta que ele apresenta para definir o profissional do Legislativo.

## 2 O Perfil Geral do Curso

Segundo a divulgação no sítio eletrônico da Unisul, o curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa “foi concebido para desenvolver os recursos humanos dos órgãos legislativos brasileiros, habilitando-os para aplicar tecnologias e métodos específicos no aprimoramento das práticas profissionais”. Para tanto, tem como objetivo desenvolver as competências e habilidades de “liderança; planejamento; trabalho em equipe, inovação, organização” e com o “intuito é despertar a vontade de aperfeiçoar a prática da Administração Legislativa, visando a assegurar níveis de eficiência, eficácia e de efetividade de todos os integrantes dos Poderes Legislativos da Federação, em face da relevância dos interesses públicos envolvidos” (Unisul, 2008).

A carga horária do curso é de 1.620 horas aula, 20 a mais do que o mínimo exigido pelo MEC, perfazendo um total de 108 créditos distribuídos em quatro semestres (26/24/28/30), permitindo a integralização dos créditos em dois anos, sendo essa a duração regular do curso. As 27 disciplinas que compõem o curso são todas de 4 créditos, com exceção de duas delas: História do Parlamento, com 2 créditos (1º semestre), e Estudo de Caso em Administração Legislativa, com 6 créditos (4º semestre). Para esta última, a grade curricular que consta na página da Internet relaciona como pré-requisito a disciplina Metodologia para o Estudo de Caso (4 créditos/3º semestre) (Cf. Anexo 1 – Fluxo Curricular).

Incluído na área de Gestão de acordo com as diretrizes curriculares emanadas do MEC para a graduação tecnológica (Cf. Anexo 2 - Conteúdos da Área de Gestão X Disciplinas do Currículo), o curso de administração legislativa é, segundo a Unisul, multidisciplinar, com suas disciplinas localizadas nas seguintes áreas de conhecimento, segundo consta em seu projeto pedagógico:

**Tabela 1 - Alocação das Disciplinas por Área de Conhecimento e Área Temática**

<b>Área</b>	<b>Disciplinas</b>
<b><i>Exatas, Agrárias e das Engenharias</i></b>	
Matemática	Tópicos de Matemática Elementar I
Ciência da Computação	Informática Aplicada à Administração Pública
<b><i>Humanas e de Letras e Artes</i></b>	
Letras	Língua Portuguesa e Redação Oficial
Sociologia	Sociologia

<b>Área</b>	<b>Disciplinas</b>
História	História do Parlamento
Ciência Política	Ciência Política
<i>Sociais e Aplicadas</i>	
Administração	Conflito, Negociação e Processo Decisório
Administração	História do Pensamento Administrativo
Administração	Gestão de Materiais e Logística
Administração	Gestão Estratégica I
Administração	Informatização da Administração Pública
Administração	Estudo de Caso em Administração Legislativa
Administração	Orçamento Público
Administração	Administração Pública Gerencial
Administração	Gestão por Resultados
Economia	Fundamentos Econômicos
Economia	Finanças Públicas
Ciência da Informação	Metodologia para o Estudo de Caso
Ciência da Informação	Gestão da Informação
Psicologia	Liderança e Desenvolvimento de Equipes
Psicologia	Psicologia nas Organizações
Filosofia	Direitos Humanos e Cidadania
Direito	Direito Constitucional
Direito	Direito Administrativo
Direito	Teoria Geral do Processo Legislativo
Direito	Instituições de Direito Público e Privado
Direito	Técnica Legislativa

Fonte: Unisul, 2006, p. 25.

As atividades do curso são desenvolvidas por meio da metodologia do ensino a distância, dentro de uma proposta educacional que se define como construtivista. Por meio dessa proposta, a Unisul defende que “a aprendizagem é um processo de interação/construção que objetiva a ação e a troca de experiências e conhecimentos, no qual a avaliação é vista como um procedimento didático contínuo” (Unisul, 2006, p. 15). No que tange especificamente ao ensino a distância, são destacados os benefícios tradicionais dessa modalidade, tais como um melhor aproveitamento do tempo disponível para o estudo e as possibilidades de se estudar em

casa ou no trabalho. Para acompanhar as atividades, o aluno dispõe de material impresso e do “Espaço Unisul Virtual de Aprendizagem”, que oferece meios de comunicação e interação com professores-tutores, monitores e colegas, além de material didático de autoaprendizagem, por meio da Internet.

De acordo com o que determina a legislação, o curso compreende alguns momentos presenciais. O primeiro deles é uma aula inaugural que consiste em uma apresentação da proposta do curso, das ferramentas do Espaço Virtual de Aprendizagem e das disciplinas pelos professores-tutores<sup>5</sup>. Outros momentos acontecem ao fim de cada módulo bimestral, quando o aluno deve realizar uma avaliação individual presencial, neste caso aos sábados e nas unidades da Unisul ou nas instituições conveniadas por esta para a realização do curso. Essa avaliação, que é supervisionada pelos professores-tutores do quadro docente da Unisul, é apenas uma das etapas do processo avaliativo, pois o Espaço Virtual de Aprendizagem permite o acompanhamento individualizado de cada atividade proposta, possibilitando a avaliação contínua a que se refere o Projeto Pedagógico.

Finalmente, se o aluno ingressante é definido prioritariamente como um servidor do Legislativo em busca de atualização de conhecimentos na área da administração legislativa, o perfil do egresso aponta para três grandes competências desejadas para este profissional: o domínio de conhecimentos e práticas relativos à estrutura e funcionamento de uma casa legislativa, o desenvolvimento de propostas de melhoria da administração legislativa e a elaboração de “planos de ação que visem à participação popular nas esferas do Poder Legislativo” (Unisul, 2008). É com base nessas competências que a formação oferecida pelo curso enseja aprimorar o exercício profissional dos servidores do Legislativo.

### **3 O profissional do legislativo segundo o curso de Administração Legislativa**

Conforme está expresso no projeto pedagógico, o curso de administração legislativa da Unisul “está orientado para o cenário da melhoria da performance e da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos da administração legislativa, nas esferas federal, estadual e municipal” (Unisul, 2006, p. 8). Tal orientação coloca para discussão, à luz do que se viu até aqui, pelo menos três aspectos definidores do profissional do Legislativo.

O primeiro deles é a identificação do servidor do Legislativo como um administrador e, mais especificamente, com a função de gerência. Esse dado é confirmado não apenas pela área

---

<sup>5</sup> Como já se tornou quase um padrão nos cursos que usam a modalidade a distância no País, o material instrucional do curso é desenvolvido por um professor-autor. Um vez pronto, esse material é entregue a um professor-tutor que é quem interage pedagogicamente com os alunos. No caso, segundo a Unisul, para cada 50 alunos há um professor-tutor. Além deste, há também um monitor que é responsável pelas questões administrativas e tecnológicas do curso.

escolhida para localizar a formação superior do servidor, como também pela clara predominância da área de administração na estrutura curricular do curso.

De fato, descartada a limitação à graduação tecnológica de dois anos que não se discutirá aqui,<sup>6</sup> a escolha da área de gestão e negócios, entre as vinte disponíveis no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, parece a mais viável para a formação pretendida. Há que se considerar, entretanto, que, sendo uma área de formação diferenciada, havia a possibilidade de ser oferecido um curso verdadeiramente multidisciplinar, que talvez atendesse de maneira mais adequada às especificidades do Legislativo. Observe-se que o curso caminhou nessa direção ao evitar identificar como área específica a gestão pública, deixando espaço para a composição com as outras possibilidades de cursos que a área de gestão<sup>7</sup> oferece, a saber: Gestão da qualidade, Gestão de recursos humanos, Gestão financeira, Logística, Processos gerenciais e Secretariado.

Apesar de o quadro curricular informar três grandes áreas e 12 áreas distintas para as disciplinas, uma leitura transversal mostra que entre as 27 disciplinas há bem mais que as nove listadas oficialmente como integrantes da área de Administração. Na verdade, pode-se agregar a essa área mais seis disciplinas correlatas ou que fazem usualmente parte dos currículos dos cursos de Administração, formando uma grande área que compreende mais da metade das disciplinas do curso, conforme se pode ver na tabela abaixo<sup>8</sup>.

**Tabela 2 - Disciplinas Grande Área Administração**

<b>Área</b>	<b>Disciplinas</b>
Ciência da Computação	Informática Aplicada à Administração Pública
Administração	Conflito, Negociação e Processo Decisório
Administração	História do Pensamento Administrativo
Administração	Gestão de Materiais e Logística
Administração	Gestão Estratégica I
Administração	Informatização da Administração Pública
Administração	Estudo de Caso em Administração Legislativa
Administração	Orçamento Público
Administração	Administração Pública Gerencial
Administração	Gestão por Resultados

<sup>6</sup> A Unisul oferece curso de graduação em Administração em quatro anos, também a distância.

<sup>7</sup> O Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia oferece as seguintes possibilidades de cursos tecnológicos na área de Gestão e Negócios: Comércio exterior; Gestão comercial; Gestão da qualidade; Gestão de cooperativas; Gestão de recursos humanos; Gestão financeira; Gestão pública; Logística; Marketing; Negócios imobiliários; Processos gerenciais e Secretariado (MEC. Catálogo). Aqui não se pode esquecer que o curso foi criado paralelamente à definição do Catálogo, mas mesmo assim sua abertura para a área é um dado relevante.

<sup>8</sup> Naturalmente, não estamos supondo que disciplinas como Direito administrativo ou Psicologia nas Organizações pertençam à área da administração no sentido de áreas de conhecimento tal como as organiza, por exemplo, o CNPq, mas sim que é pela interface que elas possuem com a administração enquanto área de concentração que se justifica a sua presença no curso.

<b>Área</b>	<b>Disciplinas</b>
Ciência da Informação	Gestão da Informação
Psicologia	Liderança e Desenvolvimento de Equipes
Psicologia	Psicologia nas Organizações
Direito	Direito Administrativo
Direito	Instituições de Direito Público e Privado

Fonte: Elaboração do autor

Um segundo aspecto definidor do profissional do Legislativo na proposta do curso de administração legislativa é sua condição de gestor público. Essa opção por um perfil de gestor para o servidor do Legislativo pode ser justificada pelo contexto de profissionalização da administração pública, mas não deixa de trazer questões para essa formação.

Uma delas é a necessidade de um curso à parte, uma vez que o curso de administração pública já cumpre essa função. A fundamentar tal questão estão a possibilidade de conversão do Curso Tecnológico de Administração Legislativa em graduação em Administração oferecida pela Unisul e a pequena margem de especificidade oferecida pelo curso em relação ao curso tecnológico de administração pública. A rigor, apenas 10 créditos de 108 do Curso de Administração Legislativa são específicos do Legislativo (disciplinas História do Parlamento – 2 créditos; Técnica Legislativa e Teoria Geral do Processo Legislativo – 4 créditos cada). É certo também que o elenco de disciplinas entre as duas formações é apenas parcialmente idêntico, mas a comparação entre elas deixa claro que o curso de administração pública tem condições mais favoráveis que seu correlato da administração legislativa para formar um gestor público, independentemente de sua atuação no Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Outra é que o posto de gestor é apenas um entre as diversas posições que um profissional do Legislativo precisa ocupar e, possivelmente, não seja nem mesmo a mais importante delas. Nesse sentido, talvez fosse mais pertinente uma formação menos voltada para a gerência e mais para uma administração profissional, ou seja, uma formação mais ampla e menos focada em determinado aspecto da administração. Nas pequenas câmaras municipais, onde certamente se encontra o maior contingente de servidores com pouca qualificação acadêmica, um ou dois profissionais com um perfil mais generalista dentro da especificidade do Legislativo teriam melhores condições de atuação do que um administrador-gestor<sup>9</sup>.

Veja-se, ainda, que a proposta do curso não é apenas formar um gestor público, mas também um gestor que precisa se atualizar segundo as modernas técnicas da administração, como se pode depreender da presença de disciplinas como Gestão Estratégica I<sup>10</sup> e Gestão da

<sup>9</sup> Nesse sentido, parece fazer falta uma disciplina que discuta especificamente a estrutura e o funcionamento de uma casa legislativa, com ênfase no plenário e nas comissões parlamentares, por exemplo.

<sup>10</sup> A numeração que parece sem sentido para o quadro curricular do curso pode ser decorrente do aproveitamento de ementas de disciplinas oferecidas em outros cursos; no caso, há no curso de graduação em Administração as disciplinas de Gestão Estratégica I e II.

Informação, ambas ligadas ao paradigma do *New Public Management*. Aqui estão em questão tanto a recusa da administração patrimonialista tradicional, sempre defendida como índice de profissionalização e modernidade, quanto a adoção de técnicas gerenciais de empresas privadas nas instituições públicas, uma transposição nem sempre pacífica por misturar meios e fins diversos de estrutura e funcionamento administrativo. Além disso, essa preocupação com a atualização termina dando ao curso de graduação - formação inicial em um determinado campo de saber - um caráter de curso de especialização, ou seja, parece haver a percepção de que os alunos já receberam uma formação básica e que agora a atualizam e a aprofundam, integrando aspectos do Legislativo à administração pública<sup>11</sup>. É verdade que essa percepção advém mais dos objetivos e do fluxo curricular (Anexo 1), que distribui as disciplinas de forma aparentemente livre entre a administração pública e o que se pode entender como o campo do saber legislativo, do que do ementário. Uma leitura deste último (Anexo 3) mostra que os conteúdos propostos são usualmente introdutórios, assumindo um cunho básico ou fundo histórico, a exemplo das disciplinas História do Pensamento Administrativo, Tópicos de Matemática Elementar I, Sociologia, Administração Pública Gerencial e outras.

Um terceiro aspecto a se considerar é o papel de agente político em sentido lato que o curso parece ambicionar para o servidor do Legislativo, conforme a função de viabilizar a participação popular no Parlamento expressa no perfil do egresso. Mesmo que essa participação popular seja entendida em termos estritos, de acordo com a menção a audiências públicas que consta nos objetivos do curso<sup>12</sup>, há lacunas na formação oferecida que dificultam essa atuação. Para além da baixa carga horária específica já apontada acima, parece faltar uma direção clara para a construção do papel político-institucional desejado. As disciplinas que poderiam tratar da questão não constituem um percurso, antes se encontram dispersas ao longo da grade curricular. A disciplina Direito Constitucional, por exemplo, encontra-se no 4º semestre, enquanto a disciplina Direitos Humanos e Cidadania vem no 1º semestre<sup>13</sup>. Aqui se poderia argumentar que a disciplina Teoria do Processo Legislativo traz em sua ementa, explicitamente, três tópicos relativos à participação popular, a saber: “O processo legislativo e a sua legitimação social. A participação do cidadão no processo legislativo. Audiência pública e

---

<sup>11</sup> Agradeço ao Prof. Rogério Teixeira a indicação de que o curso de graduação tecnológica em administração legislativa da Unisul assumiu, pelos seus objetivos, características de um curso de especialização.

<sup>12</sup> Um dos objetivos do curso é levar o aluno a “entender o papel social da administração legislativa, com ênfase nos processos especiais, que exigem e possibilitam a ampla participação popular em audiências públicas” (Unisul, 2006, p. 11).

<sup>13</sup> Observa-se que essa ausência de um percurso claro não é apenas da parte dedicada ao Legislativo ou a ele relacionada. Nesse sentido, apesar de o projeto pedagógico do curso registrar que os semestres foram organizados segundo uma concepção curricular que vai do geral para o particular, ou seja, inicia com disciplinas básicas e se encaminha para disciplinas da área de gestão para atingir mais especificamente a área da administração legislativa, a ausência de outros pré-requisitos e a presença de uma disciplina intitulada Fundamentos Econômicos no 4º e último semestre contrariam esse princípio de organização declarado.

consulta pública no processo legislativo” (Unisul, 2006, p. 47, conferir ementa completa no Anexo 1). Mas a verdade é que ela se encontra isolada no 3º semestre, vindo antes do Direito Constitucional, que lhe poderia servir de sustentação, e sem que haja uma disciplina para tratar teórica ou aplicadamente da democracia. Além disso, o curso não contempla, em nenhuma de suas disciplinas, as diferenças existentes entre os três níveis de funcionamento do Legislativo – municipal, estadual e federal –, apesar de ser destinado à formação dos servidores de todas as casas legislativas e adotar a modalidade a distância justamente em nome de uma abrangência nacional, como bem mostram as 500 vagas oferecidas inicialmente e o acordo firmado com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo para divulgar o curso.

#### 4 Conclusão

Em conclusão, dada a proposta do curso superior de graduação tecnológica em Administração Legislativa, qual o profissional do Legislativo que se pretende formar? Pela breve leitura que se realizou aqui do projeto pedagógico do curso, a resposta imediata é um moderno gestor público do Legislativo, preocupado com inovações e voltado para processos de gerenciamento da administração pública contemporânea. Registra-se, entretanto, que esse perfil de profissional ainda apresenta lacunas, a maior delas ligada à especificidade do saber legislativo. Dessa forma, mais um curso de administração do que um curso de administração legislativa, mais uma formação de gerente do que uma profissionalização do servidor do Legislativo, mais uma especialização do que uma graduação, o curso superior de graduação tecnológica em Administração Legislativa oferecido pela Unisul deixa mais perguntas do que respostas para uma definição do que é o profissional do Legislativo.

#### Referências

- COSSON, Rildo. *Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia*. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2008.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, ano 4, v. 120, n. 3, p. 5-33, set-dez 1996.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral, *Cadernos ENAP*, n. 8, Brasília, 1995.
- FARIA, Regina M. Barbosa. Formação de pessoal para o setor público: a experiência da Fundap. *Cadernos Fundap*, n. 21, p. 189-197, 1998.
- FARIAS, Pedro César Lima de e GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI : um balanço provisório. *Anais... VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/05GaetaniRH.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. *RAP*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 1967-2007.

MARTINS, Humberto Falcão. A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. *RERE – Revista Eletrônica de Reforma do Estado*, n. 1, mar. abril e maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/01/>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

MEC. *Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia*. Disponível em: <<http://catalogo.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2008.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organização & Sociedade*, v. 13, n.37 - Abril/Junho, 2006. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br>> . Acesso em: 20 jul. 2009.

UNISUL. *Projeto pedagógico do curso superior de tecnologia em Administração Legislativa a distância*, Palhoça, 2006. (Documento institucional).

UNISUL Virtual. *Administração Legislativa*. Disponível em: <<http://portal2.unisul.br/content/paginacursosvirtual/administracaolegislativa/index.cfm>>. Acesso: em 20 jun. 2008.

Artigo recebido em: 28/10/2010

Artigo aceito para publicação em: 03/11/2010



**Anexo 1 - Fluxo Curricular**

<b>Semestres</b>	<b>Disciplinas</b>	<b>No Créd.</b>	<b>Pré-Req.</b>
<b>1</b>	1 – Ciência Política	4	—
	2 – Língua Portuguesa e Redação Oficial	4	—
	3 – Instituições de Direito Público e Privado	4	—
	4 – História do Parlamento	2	—
	5 – Direitos Humanos e Cidadania	4	—
	6 – Tópicos de Matemática Elementar I	4	—
	7 – Informática Aplicada à Administração Pública	4	—
	<b>Subtotal</b>	<b>26</b>	
<b>2</b>	8 – História do Pensamento Administrativo	4	—
	9 – Sociologia	4	—
	10 – Administração Pública Gerencial	4	—
	11 – Gestão Estratégica I	4	—
	12 – Psicologia nas Organizações	4	—
	13 – Informatização da Administração Pública	4	—
	<b>Subtotal</b>	<b>24</b>	
<b>3</b>	14 – Liderança e Desenvolvimento de Equipes	4	—
	15 – Conflito, Negociação e Processo Decisório	4	—
	16 – Gestão de Materiais e Logística	4	—
	17 – Gestão da Informação	4	—
	18 – Gestão por Resultados	4	—
	19 – Teoria Geral do Processo Legislativo	4	—
	20 – Metodologia para o Estudo de Caso	4	—
		<b>Subtotal</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	21 – Direito Constitucional	4	—
	22 – Direito Administrativo	4	—
	23 – Fundamentos Econômicos	4	—
	24 – Finanças Públicas	4	—
	25 – Orçamento Público	4	—
	26 – Técnica Legislativa	4	—
	27 – Estudo de Caso em Administração Legislativa	6	20
	<b>Subtotal</b>	<b>30</b>	
	<b>TOTAL DE CRÉDITOS</b>	<b>108</b>	

Fonte: Unisul, 2006.

## Anexo 2 -Conteúdos Área da Gestão (Conforme Resolução CNE/CES 436/2001) X Disciplinas do Currículo

<b>Característica(conforme Diretrizes)</b>	<b>Disciplinas do Currículo</b>
Compreende atividades de administração e de suporte logístico à produção e à prestação de serviços em qualquer setor econômico e em todas as organizações, públicas ou privadas, de todos os portes e ramos de atuação. As atividades de gestão caracterizam-se pelo planejamento, operação, controle e avaliação dos processos que se referem aos recursos humanos, aos recursos materiais, ao patrimônio, à produção, aos sistemas de informações, aos tributos, às finanças e à contabilidade.	História do Parlamento
	Psicologia nas Organizações
	Liderança e Desenvolvimento de Equipes
	Sociologia
	Direitos Humanos e Cidadania
	Tópicos de Matemática Elementar I
	Gestão de Materiais e Logística
	Ciência Política
	Informatização da Administração Pública
	Informática Aplicada à Administração Pública
	Metodologia para o Estudo de Caso
	Língua Portuguesa e Redação Oficial
	Instituições de Direito Público e Privado
	Finanças Públicas
	Orçamento Público
	Gestão Estratégica I
	Fundamentos Econômicos
	Teoria Geral do Processo Legislativo
	História do Pensamento Administrativo
	Gestão da Informação
	Direito Administrativo
	Administração Pública Gerencial
	Direito Constitucional
	Gestão por Resultados
	Técnica Legislativa
	Conflito, Negociação e Processo Decisório
Estudo de Caso em Administração Legislativa	

Fonte: Unisul, 2006.

**Anexo 3 - Ementário do Curso de Graduação Tecnológica em Administração Legislativa**

<b>Nº</b>	<b>DISCIPLINA</b>	<b>EMENTA</b>
1	CIÊNCIA POLÍTICA	A Ciência Política e os paradoxos da política. Desenvolvimento histórico do pensamento político. Estado e Sociedade Civil.
2	LÍNGUA PORTUGUESA E REDAÇÃO OFICIAL	Linguagem. Construção do texto. Tipologia textual. Produção textual. Padrão oficial.
3	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO	Noções gerais. Instituições de Direito Público. Instituições de Direito Privado.
4	HISTÓRIA DO PARLAMENTO	Evolução histórica do parlamento no mundo. Evolução histórica do Parlamento no Brasil: Parlamento no Império e Parlamento na República. A experiência liberal-conservadora (1946-1964); O regime militar. A construção da nova ordem democrática. A relevância do Parlamento no Estado Democrático de Direito.
5	DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	Direitos humanos: aspectos ético-filosóficos, históricos, jurídicos, políticos e sociais. As Declarações Internacionais. Direitos humanos e a Constituição Brasileira de 1988. Direitos humanos no Brasil: atualidade e desafios. Direitos humanos e hermenêutica. Cidadania.
6	TÓPICOS DE MATEMÁTICA ELEMENTAR I	Conjuntos numéricos. Operações elementares. Função: conceitos, propriedades, características e representações gráficas. Funções elementares: polinomiais, exponenciais, logarítmicas e trigonométricas.
7	INFORMATICA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Tipos e usos de ferramentas de comunicação eletrônica. Conceituação e caracterização de planilha eletrônica. Aplicação de planilhas eletrônicas na Administração Pública. Utilização de <i>softwares</i> aplicativos na Administração Pública.
8	HISTÓRIA DO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO	O que é Administração. Habilidades e áreas de atuação do Administrador. Antecedentes da administração. Escolas do pensamento administrativo: clássica, relações humanas, comportamentalista, estruturalista, sistêmica, desenvolvimento organizacional e contingencial. Administração contemporânea.
9	SOCIOLOGIA	Contexto histórico do surgimento da Sociologia. O pensamento sociológico: referenciais dos teóricos clássicos para estudo da sociedade. Questões e problemas para a sociologia contemporânea.
10	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	Introdução à Administração Pública. Aspectos históricos da Administração Pública brasileira. Políticas públicas integradas. Estrutura da Administração Pública. Atividades administrativas. Serviços públicos. Controle da Administração Pública. Gestão por resultados.
11	GESTÃO ESTRATÉGICA I	Organização como sistema social. Processo de organizar. Planejamento estratégico e ambiente externo. Poder, autoridade, delegação e tomada de decisão. Controle estratégico.
12	PSICOLOGIA NAS ORGANIZAÇÕES	Psicologia: definição e objeto. Relações entre trabalho e subjetividade. Indivíduo, grupos e equipes nas organizações. Gestão de pessoas nas organizações. Motivação no trabalho. Liderança, poder e conflito. Comunicação e criatividade nas organizações.
13	INFORMATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Utilização do computador na gestão do Processo Legislativo. Impactos das modernas tecnologias na sociedade e no Direito. Governo eletrônico. A Internet e o serviço de

Nº	DISCIPLINA	EMENTA
		instrumentalização dos Poderes Legislativos pelo Sistema Interlegis.
14	LIDERANÇA E DESENVOLVIMENTO DE EQUIPES	Liderança. Conceitos e abordagens. Estilos de liderança orientados para responsabilidades e resultados. O trabalho em equipe: fases de constituição de equipes. Dinâmica das equipes. O papel das equipes de trabalho. Competências e habilidades das equipes.
15	CONFLITO, NEGOCIAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO	Conceitos e princípios de conflito e de negociação. Tipos de conflitos. Fontes de conflitos. Estratégias para resolução de conflitos. Estratégia de negociação. O processo de negociação na administração pública. Tipos de decisão. Etapas do processo de tomada de decisão. Os agentes envolvidos no processo de decisão. Participação nas decisões. Avaliação dos resultados.
16	GESTÃO DE MATERIAIS E LOGÍSTICA	Evolução e origem das técnicas de compras. Inovação tecnológica. Gestão de compras. Gestão da cadeia de suprimentos. Compras e negociação. Gestão de estoques. Sistemas de movimentação e armazenagem. Logística de distribuição. Processamento de pedidos. Gestão de transportes e operadores logísticos. Gestão de serviços ao cliente. Legislação pública.
17	GESTÃO DA INFORMAÇÃO	Dado, informação e conhecimento. A organização como um sistema. Gestão estratégica da informação. Fundamentos e classificação dos sistemas de informação e tomada de decisão. Tipos de sistemas de informação. Fundamentos da informação. Vantagem competitiva e informação. Tendências de novas tecnologias da informação.
18	GESTÃO POR RESULTADOS	Estado, governo e sociedade. Cidadania como estratégia de transformação. A eficiência na administração pública. Serviços públicos. Gerenciamento por resultados nos serviços públicos. Responsabilidade e o dever de prestar contas ao cidadão.
19	TEORIA GERAL DO PROCESSO LEGISLATIVO	Conceito de processo legislativo. O processo legislativo e a sua legitimação social. A participação do cidadão no processo legislativo. Audiência pública e consulta pública no processo legislativo. Participação do Poder Executivo no processo legislativo. O devido processo legislativo.
20	METODOLOGIA PARA O ESTUDO DE CASO	Tipos de pesquisa. Estudo de Caso: conceito, composição estrutural e metodologia.
21	DIREITO CONSTITUCIONAL	Instituições de Direito no Brasil e as formas de estruturação dos direitos e garantias fundamentais da cidadania. Organização do Estado, dos poderes e da ordem social. A Constituição Federal vigente e as garantias dos direitos sociais. Normas constitucionais. Interpretação constitucional. Controle de Constitucionalidade.
22	DIREITO ADMINISTRATIVO	Noções Introdutórias. Princípios gerais informativos. Poderes administrativos. Atos administrativos. Contratos administrativos. Licitações. Administração pública. Controle de administração. Organização da administração pública brasileira.
23	FUNDAMENTOS ECONÔMICOS	Conceitos básicos. Sistema econômico: estrutura e funcionamento. Oferta e demanda: formação de preços de mercado. Estruturas de mercado. Introdução a macroeconomia: metas, instrumentos e contabilidade nacional. Elementos de economia internacional.

Nº	DISCIPLINA	EMENTA
24	FINANÇAS PÚBLICAS	O setor público da economia. As atividades financeiras do Estado. Fenômenos financeiros. A renda nacional: formação e gasto. Controle estatal. Wagner e a lei dos dispêndios crescentes. Lei Say e a teoria do consumo. Os serviços públicos. Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento - PPBS. Crédito e dívida pública externa e interna. O sistema financeiro Nacional. Déficit público e mecanismos de controle.
25	ORÇAMENTO PÚBLICO	Plano plurianual do Governo. Lei de diretrizes orçamentárias. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei do Orçamento. Evolução conceitual do orçamento público. Princípios Orçamentários. Tipos de orçamentos: orçamento-programa e orçamento financeiro ou tradicional. Fundamentos e técnicas do orçamento. O sistema e o processo orçamentários. Controle dos orçamentos.
26	TÉCNICA LEGISLATIVA	Espécies legislativas federais, estaduais e municipais. Hierarquia das espécies legislativas. Técnicas legislativas. Requisitos relativos à elaboração e à redação das espécies legislativas. Fases do processo legislativo. Atos normativos.
27	ESTUDO DE CASO EM ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA	Desenvolvimento de um estudo de caso em Administração Legislativa.

Fonte: Unisul, 2006.