



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

V. 4 N. 6 1º Semestre de 2011

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v6i6>

Sumário

Editorial



Editorial

Roberto Campos da Rocha Miranda, Rildo Cosson 3

Expediente

Expediente

4

Artigos

CONFLITOS TEMPORAIS ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO. 6-22

Eber Zoehler Santa Helena

MÍDIA, PARLAMENTO E VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE DA CPI DOS GRUPOS DE EXTERMÍNIO NO NORDESTE 23-35

Germana Accioly Pereira

AUSÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA
DE COTAS RACIAIS PARA
INGRESSO EM INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR 36-55

Anamélia Lima Rocha Fernandes

MAIORIDADE PENAL NO BRASIL
E NA ESPANHA: UM ESTUDO
COMPARATIVO 56-71

Elaine Marinho Faria, Maria
Amélia da Silva Castro

MODELO DE REPRESENTAÇÃO
NA LEGISLAÇÃO CUBANA 72-83

Geter Borges de Sousa

A (DES)CONFIANÇA DO
CIDADÃO NO PODER
LEGISLATIVO E A QUALIDADE DA
DEMOCRACIA NO BRASIL 84-95

Cristina Jacobson Jácomo
Cinnanti

A EDUCAÇÃO LEGISLATIVA É
UMA RESPOSTA À CRISE DA
REPRESENTAÇÃO? 96-103

Guilherme Wagner Ribeiro



O sexto número da E-legis aborda três grupos de assuntos que demonstram a atuação multifacetada do Parlamento. O primeiro refere-se à atuação do Legislativo nas questões relacionadas a orçamento, comissões parlamentares de inquérito e política pública. O segundo busca apresentar a visão de outros parlamentos no que tange à maioria penal e participação popular. O último traz a contribuição da educação como instrumento de ampliação da democracia.

Assim, Eber Santa Helena abre o número da Revista com o artigo **Conflitos temporais entre os processos legislativos ordinário e orçamentário**, mostrando a necessidade de compatibilizar e coordenar a tramitação de proposições e orçamento nos dois tipos de processos legislativos. Em seguida, é apresentada a reflexão sobre o papel do deputado no fortalecimento do elo entre a instituição Câmara Federal e o cidadão em **Mídia, parlamento e violência: uma análise da CPI dos grupos de extermínio no nordeste**, por Germana Pereira. Dentro de uma perspectiva que alia ação política e políticas públicas, Anamélia Fernandes discute a **Ausência de política pública de cotas raciais para ingresso em instituições públicas de ensino superior no Brasil**, mostrando que a falta de uma norma federal implicou baixa adesão ao sistema de cotas.

Em um segundo momento, Elaine Faria e Maria Amélia Castro, em **Maioridade penal no Brasil e na Espanha: um estudo comparativo**, comparam a legislação de menores e as medidas socioeducativas adotadas em ambos os países com o intuito de trazer subsídios para a busca de soluções da problemática do aumento da criminalidade infanto-juvenil. Por outro lado, Geter Borges de Sousa mostra que a legislação de Cuba possui um alto grau de delegação no artigo **Modelo de representação na legislação cubana** e que essa legislação pode ajudar a reflexão sobre o tema no Brasil.

Finalmente, em **A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil**, artigo desenvolvido por Cristina Cinnanti, são apresentadas reflexões a respeito da democracia brasileira, focando a representação parlamentar e o impacto da imagem do Poder Legislativo sobre a participação popular para discutir os efeitos dessa relação sobre a qualidade do regime democrático. Fechando este número, Guilherme Ribeiro propõe um tema para debate a todos aqueles que trabalham com educação e analisam os desafios da democracia representativa, dentro e fora das casas legislativas, ao indagar: **A educação legislativa é uma resposta à crise da representação?**

Boa leitura!



Conselho Editorial

Antônio José Barbosa – Senado Federal
Benjamim Lima Júnior – Tribunal de Contas da União
Casimiro Pedro da Silva Neto – Câmara dos Deputados
Rildo Cosson – Câmara dos Deputados
Fernando Sabóia Vieira – Câmara dos Deputados
Ruth Schmitz de Castro – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Sinara Porto Fajardo – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

Comissão Editorial

Rita de Cassia Spinola Costa da Silva – Câmara dos Deputados
Roberto Campos da Rocha Miranda – Câmara dos Deputados
Vanessa Navarro Garcia Polydoro – Câmara dos Deputados

Colaboradores deste Número

Antonio Teixeira Barros – Câmara dos Deputados
Eliane Eyre de Oliveira – Câmara dos Deputados
Maurício Matos Mendes – Câmara dos Deputados
Regina Lucia Sucupira Pedroza – Universidade de Brasília
Romilson Rodrigues Pereira – Tribunal de Contas da União
Rui Magalhães Piscitelli – Controladoria Geral da União
Tarciso Aparecido Higino de Carvalho – Câmara dos Deputados

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira – Câmara dos Deputados
Marina Camargo Guimarães – Câmara dos Deputados

Revisão Ortográfica

Anderson Andrade Depizol – Câmara dos Deputados
Barbara de Freitas – Câmara dos Deputados
Osmar de Oliveira Aguiar – Câmara dos Deputados

Fotografias

Leonardo Prado
Luis Cruvinel
Luiz Alves
Rodolfo Stuckert



CONFLITOS TEMPORAIS ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO¹

Eber Zoehler Santa Helena²

Resumo: Este artigo analisa a interdependência, com ênfase no aspecto temporal, entre o processo legislativo ordinário, bicameral, produtor de normas permanentes, com prazos impróprios, em que se avalia o mérito, e o processo orçamentário, congressional, prazos constitucionais, expedito e conciso. São usados como exemplos o PL 7749/10, que fixa o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal por ato administrativo autorizado na LDO, e o entendimento comum de considerar-se como lacuna da Proposta Orçamentária da União para 2011, PL 59/10-CN, Lei 12.381/11, conforme Nota Técnica CONOF/CD nº 13/2010, a ausência de valores referentes a proposições em tramitação no processo legislativo bicameral, produtor de cogência normativa sob a forma de despesas obrigatórias continuadas.

Palavras-chave: processo legislativo ordinário; processo legislativo orçamentário; compatibilidade e adequação orçamentária; fator temporal; e disciplina fiscal.

Abstract: This article examines the interdependence of the ordinary legislative process with the budget process, emphasizing the temporal aspect of the subject. The ordinary legislative process is bicameral, determines the merit of the bills, produces permanent rules and meets inappropriate deadlines, while the budget process evolves at the congressional level, meets constitutional deadlines, and therefore is expeditious and concise. We take as case-study Law Proposal nr 7.749/2010 which allows the salary of Justices of the Supreme Federal Court to be established by decree upon authorization in the Budgetary Directives Law and refer to the common understanding of considering as a gap in the 2011 Union Budget Proposal (PL Nr 59/2010-CN, Law nº 12.381, de 09.02.2011), as did Technical Note CONOF/CD nr. 13/2010, the lack of allocations to fund spending needs arising from bills under discussion in the

¹ Trabalho coletivo de Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD): Eber Zoehler Santa Helena (coord.), Eugênio Greggianin; Francisco Lúcio Pereira Filho, Salvador Roque Batista Júnior, Vander Gontijo e Mônica P. W. Lobato Santos.

bicameral legislative process that are cogent in terms of creating mandatory continuing expenditure.

Keywords: ordinary legislative process; budget legislative process; budget compatibility and adequacy; timing factor; fiscal discipline.

1 Introdução

Dois recentes eventos nas finanças públicas federais deram ensejo a notícias veiculadas pela mídia com extensa repercussão nacional. Ambos têm relação direta com a compatibilização dos processos legislativos desenvolvidos no âmbito do Congresso Nacional: o processo ordinário bicameral e o processo orçamentário congressional. As consequências da interdependência desses processos legislativos é objeto deste estudo, com relevo para seu aspecto temporal.

O primeiro evento está vinculado à apresentação do PL 7749/10. O autor da proposição buscou a primazia do processo orçamentário congressional, expedito e sintético, representado pelas leis de diretrizes orçamentárias, para fixar normas privativas de lei ordinária. O projeto de lei foi distribuído para exame de mérito à Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), onde o relatório apresentado pelo Dep. Roberto Santiago não tinha sido apreciado até o mês de junho de 2011.

Do segundo evento, abstrai-se o entendimento de considerar-se como lacuna da Proposta Orçamentária da União para 2011 (PL 59/10-CN, convertido na Lei 12.381/11) a ausência de valores referentes a proposições em tramitação no processo legislativo bicameral, produtor de cogência normativa sob a forma de despesas obrigatórias continuadas. Assim, no primeiro evento, propõe-se que o processo orçamentário conduza o legislativo ordinário, no segundo, ao contrário, que o legislativo ordinário determine o orçamentário.

Ambos os casos conduzem à discussão acerca da parceria, complementaridade e concomitante conflituosidade entre os processos legislativos ordinário e orçamentário, cada um com seu foro e procedimentos próprios, mas inexoravelmente conexos quanto ao seu autor e destinatário, que vem a ser a sociedade brasileira e sua forma estruturada, o Estado.

Os produtos advindos de ambos os processos legislativos também diferem consideravelmente. O processo legislativo ordinário tem por seu *output* normas legais em regra de caráter genérico e validade indefinida, até que venham a ser alteradas ou suprimidas por outra. Já o processo orçamentário resulta em normas periódicas, anuais ou plurianuais, em regra

² Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da CONOF/CD e Coordenador do Exame de Adequação Orçamentária das Alterações da Legislação. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UNICEUB (eber.helena@camara.gov.br)

de natureza concreta, a tal ponto que no passado sua natureza de norma legal chegou a ser questionada, sendo considerada por parte da doutrina européia continental como ato administrativo e não lei (Santa Helena, 2009, p. 63).

Passemos a examinar os dois eventos mencionados e que se apresentam como fotografias do conflito aqui descrito.

2 PL 7749/10 – Fixação do Subsídio dos Ministros do STF por Ato Administrativo Autorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em 13/08/2010 inicia-se a tramitação na Câmara dos Deputados do PL 7749/10, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal (STF), que fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48 (trinta mil, seiscentos e setenta e cinco reais e quarenta e oito centavos) a partir de 1º de janeiro de 2011.

O PL 7749/10, em seu art. 2º, dispõe que o valor do subsídio mensal, para efeitos do art. 37, X, *in fine*, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O parágrafo único do mesmo artigo atribui ao STF, antes do início de cada exercício financeiro, a competência de publicar o valor nominal do subsídio de seus membros.

A apresentação da proposição foi motivo da Nota Técnica CONOF/CD nº 9/2010 “*PL 7.749/2010 - Indexa Subsídios da Magistratura (Teto Remuneratório Nacional) por ato administrativo*”. A repercussão da Nota foi extensa com a edição de inúmeras reportagens pela mídia nacional (Jusbrasil, 2010; Oliveira, 2010). O STF, autor, emitiu nota explicativa à imprensa (Brasil, 2010c), e um conjunto de instituições profissionais da Magistratura e Ministério Público (beneficiários de eventual aprovação do projeto de lei) manifestaram-se em defesa da proposição por meio de Nota Pública (ANPR, 2010). O Relatório apresentado pelo Deputado Roberto Santiago na CTASP/CD (Brasil, 2010a) propõe a supressão do dispositivo que permite alterar os subsídios por meio de ato administrativo do Presidente do STF, justificando-se no mérito pela necessidade da preservação do princípio da reserva legal para aumentos de gastos com pessoal.

3 PL 59/10-CN – Proposta Orçamentária da União para o Exercício de 2011 e proposições criando despesas obrigatórias

Após o encaminhamento pelo Poder Executivo da Proposta Orçamentária da União para 2011, foi elaborada a Nota Técnica CONOF/CD nº 13/2010 “*PL nº 59/2010-CN Observações Preliminares sobre a Proposta Orçamentária para 2011 – Aspectos Fiscais – Receitas*” (Brasil,

2010b). O exame da proposta orçamentária para 2011 teve significativa repercussão na mídia no tocante à previsão de despesas obrigatórias subestimadas no montante de R\$ 16,822 bilhões, assim discriminadas:

1. Lei Kandir e Auxílios Financeiros a Estados Exportadores - 3.900
2. Aumento Real do Salário Mínimo - 3.394
3. Aumento Real dos Demais Benefícios Previdenciários - 2.422
4. Demais Benefícios Previdenciários. Decisão do STF sobre o Teto - 470
5. Reajustes do Judiciário e do MPU - 6.233
6. Reajustes do Teto - Judiciário e MPU (5,2% x 14,79%) - 403
7. Subsídios da MP 501/10 – 300

Dos valores acima mencionados, o aumento real do salário mínimo, dos benefícios previdenciários, dos reajustes do Judiciário e do Ministério Público da União (MPU) e do reajuste do Teto Judiciário e MPU, todos dependem de proposições legislativas em apreciação dentro dos prazos e ritos próprios do processo legislativo ordinário, ou seja, prazos impróprios e várias instâncias decisórias, ao contrário do orçamentário, com prazos preclusivos e dois únicos foros: Comissão Mista de Orçamentos Públicos, Planos e Fiscalização (CMO) e Plenário do Congresso Nacional.

Na Nota Técnica mencionada, os reajustes do Poder Judiciário e MPU são considerados como uma “lacuna” de R\$ 6,233 bilhões, nos seguintes termos:

A Lei 12.255, de 2010, diz que até 31 de março de 2011 o Executivo encaminhará ao Congresso projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2012 e 2023, inclusive; e que o referido projeto preverá a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

Com o aumento dos subsídios dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República nos termos de projetos encaminhados ao Congresso, o impacto adicional ao previsto na proposta é de R\$ 400 milhões. Se aprovados os projetos de lei 6.613 e 6.697, de 2009, as despesas com pessoal do Judiciário e do MPU aumentariam liquidamente em mais de R\$ 6 bilhões.

A relação mútua de dependência existente entre ambos os processos legislativos, ordinário e orçamentário, aqui se apresenta pelo lado da norma legal geradora da despesa obrigatória, cuja cogência advinda de sua promulgação se reflete na exigência de sua observância pelo processo orçamentário somente após sua edição. Antes, só há a conveniência e oportunidade de sua existência, presentes no eterno conflito entre as necessidades infinitas e os recursos finitos.

O debate sobre o mérito de implementar uma determinada política pública - como aumentar os benefícios previdenciários e assistenciais, em razão do aumento do salário mínimo, ou aumentar as transferências aos estados em razão de suas perdas tributárias decorrentes de benefícios federais - deve se dar no âmbito do processo legislativo ordinário, mas balizado pelos limites advindos do processo orçamentário.

Exemplo dessa interconexão no exame da conveniência e oportunidade da adoção de determinadas políticas públicas é facilmente verificável em situações de perdas extraordinárias de receitas públicas. Tal fato ficou evidente em 2007 e 2008 com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que resultou em perdas superiores a 40 bilhões de reais, em parte supridas pelo incremento de outras receitas, como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e a redução de despesas.

Em verdade, parte das despesas canceladas para compensar o fim da CPMF configuravam-se, no projeto de lei orçamentária, como protodespesas obrigatórias continuadas (despesas em processo de formação), a exemplo dos gastos com pessoal pendentes de autorização no Anexo V da lei orçamentária.

Mesmo as denominadas fontes permanentes de financiamento (tributos, em regra) estão sujeitas a variações significativas por motivos desde conjunturais de mercado como estruturais, a exemplo da obsolescência do setor econômico tributado, ou sua pura revogação legal.

4 Necessidade de compatibilização entre os processos legislativo ordinário e orçamentário

Os dois eventos, vistos cada um de perspectivas diversas, atraem a atenção do intérprete para a relação de causa e efeito. Afinal, quem deve observar quem? Quem preordena quem? A primazia no ordenamento deve ser atributo do processo legislativo ordinário, ao alterar o ordenamento jurídico pátrio com normas permanentes, até que sejam alteradas por outras subsequentes, ou pelo processo orçamentário, temporário, periódico, permanentemente adaptado às condições econômico-financeiras da sociedade?

Antes do advento da Constituição de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar 101/00 -, a prática legislativa em geral era a de crescer, sempre no final de cada projeto de lei, ao lado da disposição final que trata da vigência, a referência de que as despesas correrão à conta do orçamento da União. Imaginava-se, aparentemente, que o orçamento da União tivesse a capacidade de absorver quaisquer gastos que fossem aprovados. Não era exigida dos projetos de lei aprovados a necessária quantificação do impacto orçamentário. A remissão da despesa criada aos futuros orçamentos pavimentou o caminho do déficit e do endividamento público, uma das causas da inflação.

As disposições constitucionais, em especial aquela de que trata o § 1º do art. 169, passaram a exigir, no caso de pessoal, a *prévia* existência de dotação orçamentária. A LRF reservou um capítulo para tratar da etapa da geração das despesas, inclusive sob a forma de gastos tributários (benefícios fiscais), justamente para fixar a necessidade de que projetos de lei e medidas provisórias, *antes* de sua aprovação, observem os requisitos de apresentar a estimativa do impacto orçamentário e comprovar a adequação ao orçamento. A ideia é impedir a

aprovação de gastos de duração continuada sem a providência de fazê-los caber dentro dos limites do orçamento previsto para o exercício em que entrarem em vigor, pelo menos.

A criação pela legislação ordinária de despesas obrigatórias, especialmente as de natureza continuada, como caracterizado pelo art. 17 da LRF³, ou de subsídios de natureza tributária ou financeira, acarreta profundo impacto sobre o processo orçamentário, exigindo de suas normas a fiel observância pelo lado do dispêndio de tais gastos, ou redução da receita pelos subsídios. Ao mesmo tempo, o orçamento se vê constrangido pelo lado da receita, esta dependente de fatores econômico-financeiros não totalmente controláveis pelo estado legislador da despesa. Tal descompasso entre despesa legislada e receita volátil tem reflexo no equilíbrio fiscal do Estado.

Como já reconheciam os romanos, *nullum gratuitum prandium*, ou seja, não há almoço grátis, frase tão ao gosto dos economistas. Políticas públicas, em regra, têm seu custo econômico-financeiro, exigindo que alguém as subsidie, em benefício de outrem. Essa permanente necessidade da compatibilização das necessidades com as suas fontes de financiamento exige a íntima e permanente relação entre os processos legislativos ordinário e orçamentário, sob pena de comprometimento das finanças públicas. Em um passado recente e de triste memória para a sociedade brasileira, nos anos oitenta e noventa, o descasamento entre esses processos resultou, em crises financeiras recidivas com consequentes surtos inflacionários. Os males oriundos de fazendas públicas perdulárias e descoladas de suas fontes de financiamento são expressão última da desconexão entre ambos os processos legislativos aqui examinados.

5 Distinções entre os processos legislativos ordinário e orçamentário

Preliminarmente, há de se separar o processo legislativo ordinário do processo legislativo orçamentário, distintos em razão de seu autor, objeto, foro e procedimentos. Essa distinção é importante para fins de análise dos requisitos de coordenação entre os mesmos, bem como das eventuais falhas e inconsistências na aplicação do atual sistema normativo que trata da matéria, sugerindo-se, quando for o caso, os aperfeiçoamentos e controles necessários.

O processo legislativo tem por objeto toda e qualquer proposição apresentada conforme as iniciativas arroladas na Constituição, inclusive aquelas referentes a aumentos de gastos com pessoal, como no caso em tela. O processo orçamentário tem por objeto exclusivo, em *numerus clausus*, a edição de proposições componentes do denominado ciclo orçamentário, que consiste

³ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), acrescido de eventuais planos setoriais plurianuais.

Todas as proposições orçamentárias da União são de foro constitucional, com a iniciativa legislativa no processo orçamentário sendo exclusiva do Presidente da República, ainda que de interesse dos demais Poderes ou Ministério Público, cuja autonomia administrativo-financeira se submete aos ditames do processo orçamentário, como expressamente ditado no texto constitucional em seus arts. 51, IV, 52, XIII, 99, §§ 1º, 3º e 5º, e 127, § 3º.

O processo legislativo ordinário é bicameral. A proposição é apreciada por comissões permanentes ou temporárias e posteriormente, ou mesmo sem apreciação dessas comissões, pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e vice-versa, em etapas distintas e separadas. Já o processo orçamentário é unicameral, a proposição é apreciada primeiramente por uma comissão mista, única com previsão expressa no texto constitucional, e após pelo Plenário do Congresso Nacional, ambos os foros em reunião conjunta dos membros das duas Casas, ainda que em votação separada.

O processo legislativo ordinário é permanente e conta com procedimentos distintos em ambas as Casas, com prazos impróprios, hipótese em que a omissão tem caráter comissivo, a exemplo do mecanismo da obstrução parlamentar. O processo orçamentário é expedito em razão da necessidade da Administração pública ter seus instrumentos de gestão a tempo, tem prazos pré-fixados constitucionalmente, inclusive com sanção para o caso de sua não observância, como o não encerramento do 1º período da sessão legislativa se não aprovada a LDO, conforme o art. 57, § 2º, da Constituição⁴.

6 Mecanismos constitucionais de compatibilização entre os processos legislativos ordinário e orçamentário

A Constituição na Seção VIII “Do Processo Legislativo” (Título IV - Da Organização dos Poderes - Capítulo I - Do Poder Legislativo) disciplina o processo legislativo de forma ampla e abrangente em termos de prazos, foros e instrumentos. Todavia, o processo legislativo orçamentário é regrado à parte, por disposições constitucionais específicas presentes na Seção II “Dos Orçamentos” (Título VI Da Tributação e do Orçamento - Capítulo II - Das Finanças Públicas). O art. 166 em seu *caput* determina a forma anômala de apreciação das leis do ciclo orçamentário, de forma congressual, e remete a regulação desse processo a regimento comum congressual. O mesmo art. 166 em seu § 7º dispõe expressamente acerca da aplicação supletiva

do processo legislativo ao processo orçamentário⁵. Assim, o constituinte reconhece a existência de um processo legislativo *sui generis*, atípico, com peculiaridades que o diferenciam do processo de produção das normas legais ordinárias presentes nos arts. 59 a 69.

De fato, nosso processo orçamentário congressional, originado na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, apresenta-se singular quando comparado aos seus congêneres forâneos, em regra bicamerais e intimamente associados ao processo legislativo ordinário.

Identificam-se no texto constitucional dispositivos voltados à compatibilização de ambos os processos, ainda que de forma lacunosa, abrangendo as duas principais categorias de gastos obrigatórios continuados engendrados pelo processo legislativo ordinário, que são os gastos com benefícios da seguridade social (previdência, assistência e saúde) e com pessoal e encargos sociais.

A Constituição, em seu art. 195, § 5º, fixa que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total⁶. Ou seja, deve haver previsão de recursos para o financiamento do gasto a ser criado pela legislação ordinária.

Já o art. 169, § 1º, I, da Constituição estabelece a precedência do processo orçamentário em relação a qualquer aumento de gastos com pessoal, sob as mais variadas formas:

1. concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração,;
2. criação de cargos, empregos e funções;
3. alteração de estrutura de carreiras;
4. admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título;

Tais aumentos de gastos realizados pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas desde que satisfeitas previamente às seguintes condições concomitantemente:

- a) prévia dotação orçamentária e
- b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

O princípio do equilíbrio fiscal, que está imanente a todo o complexo de compatibilização e adequação dos dois processos faz-se presente em vários dispositivos constitucionais, ainda que não mais explícito o equilíbrio formal presente nos textos constitucionais anteriores. Exemplos do equilíbrio dinâmico encontram-se no art. 167, incisos I, II e III.⁷

⁴ Art. 57, § 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Art. 166, § 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

⁶ Art. 195, § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

⁷ Art. 167. São vedados:

7 Conflitos temporais entre processos legislativos ordinário e orçamentário

Examinando-se o primeiro evento mencionado neste estudo, o PL 7749/10, de iniciativa do STF, que fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48, verifica-se que a redação de seu art. 2º⁸ servirá de fundamento para se inserir anualmente o reajuste pretendido nas leis orçamentárias, subvertendo e invertendo o mecanismo estabelecido pelo art. 169 da Constituição. Ou seja, o reajuste se tornará uma despesa obrigatória continuada, implicando ampliação de gastos sem nova apreciação legislativa sobre a viabilidade do aumento e a disponibilidade financeira do Estado para sua concessão.

Da situação de condicionado às normas orçamentárias, nos termos do art. 169, § 1º, o reajuste passará a condicionar a elaboração dos orçamentos.

Essa é a lógica do equilíbrio presente nos dois processos, a de condicionamentos recíprocos. Para editar a norma legal permanente, há de ser identificada antecipadamente sua fonte de custeio na lei orçamentária, seu espaço fiscal. Identificado esse espaço (ainda que anual, pois nosso horizonte fiscal de fato é anual), promulga-se a norma constrangedora do orçamento. A compensação tópica - o próprio texto legal deve originar a receita compensatória, exigida pelo art. 17, § 2º *in fine*, da LRF - tem se mostrado inviável e incompatível com nosso processo legislativo.

O art. 17, § 2º primeira parte, considera adequada a proposição quando demonstrada a neutralidade fiscal da despesa⁹. A compensação, via processo orçamentário, mostra-se mais

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

⁸ Art. 2º A partir do exercício financeiro de 2012, inclusive, o valor do subsídio mensal, para os efeitos do art. 37, inciso X, *in fine*, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Parágrafo único. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, antes do início de cada exercício financeiro, publicar o valor nominal do subsídio de que trata o caput deste artigo.

⁹ § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do parágrafo anterior, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

coerente com nossa prática e cultura legislativa, tanto por parte do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo.

Criada a despesa obrigatória continuada pelo processo legislativo ordinário, o processo orçamentário há de observá-la, enquanto não revogada. A inobservância dessa vinculação entre os processos legislativos ordinário e orçamentário enseja crime de responsabilidade como expressamente tipificado no texto constitucional¹⁰ e na lei de crimes de responsabilidade, Lei 1079/50¹¹. O Decreto-lei 201/67 igualmente fixa tipos penais para a incompatibilidade entre os processos legislativos ordinário e orçamentário¹². Como visto, o princípio da legalidade estrita perpassa toda a geração de receita e despesa públicas.

Prevê a Constituição, no art. 165, § 8º, que o orçamento deve estimar a receita e fixar a despesa. Portanto, qualquer indexação de despesas públicas se mostra imprópria e incompatível com a elaboração do orçamento. Reforça ainda a impossibilidade de indexação o instituído no art. 167, II, da Constituição. O dispositivo veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Logo, estando a despesa indexada, estar-se-á ofendendo a Constituição na hipótese de a União ter de assumir obrigação que excede a previsão da receita.

Cumpram também observar que a indexação pretendida não se restringe ao subsídio dos Ministros do STF e dos tribunais superiores, nos termos do art. 93, V, da Constituição. Ela tem repercussão em toda a magistratura federal por conta do escalonamento previsto art. 1º, §2º, da Lei 10.474/02¹³, e é estendida para todos os membros do Ministério Público da União pelo PL 7753/10, prática histórica de equiparação com a magistratura, ainda que destituída de fundamento constitucional. Isso sem considerar os milhares de servidores públicos que atualmente têm seus salários glosados por conta desse teto remuneratório.

Outro ponto negativo da proposta refere-se à pressão por novas indexações que a aprovação da norma poderá gerar nos salários de todo o serviço público e comprometer a estabilidade econômica conquistada recentemente por nossa sociedade.

¹⁰ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...)

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

¹¹ Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

¹² Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

¹³ Art. 1º Até que seja editada a Lei prevista no art. 48, inciso XV, da Constituição Federal, o vencimento básico do Ministro do Supremo Tribunal Federal é fixado em R\$ 3.950,31 (três mil, novecentos e cinquenta reais e trinta e um centavos). (...)

8 Aperfeiçoamentos na compatibilização temporal dos processos legislativos ordinário e orçamentário – estudo de casos

O momento da constituição das despesas obrigatórias continuadas e de seus respectivos períodos de vigência e eficácia, bem como sua compensação na origem, levam à discussão a respeito do fator temporal concernente a essas despesas.

A questão relativa a critérios de apuração da neutralidade da proposição quanto ao resultado primário traz em seu bojo dois fatores condicionantes: a materialidade do gasto e sua temporalidade. O fator tempo nos traz o dilema de como tratar a exigência de dotação orçamentária e de autorização prévia na LDO, nesse caso, para os gastos com pessoal por força do art. 169 da Constituição. Como sabido, as dotações orçamentárias e autorizações são anuais, enquanto a tramitação de projetos de lei por vezes se eterniza.

Desse modo, ainda que o projeto de lei originariamente, quando de seu envio ao Congresso Nacional, tenha dotação própria e autorização para o gasto vindouro, no exercício quando se dá seu exame de adequação orçamentária e financeira, pode não mais existir essa dotação na lei orçamentária. Tal hiato temporal em parte se justifica pelo fato de o exame de mérito preceder o de adequação. Fica então a pergunta: deve o exame de adequação ser realizado antes ou depois da tramitação?

Exemplo de mitigação da obrigatoriedade da norma está na fixação de limite temporal para torná-la temporária. Nesse sentido desde a LDO/ 2006, Lei 11.178/05, art. 99, § 3º, vem sendo determinado pelas LDOs que a legislação a ser aprovada no exercício, ao prever renúncia de receitas (que vêm a ser gastos tributários), deve ter limite máximo de vigência por cinco anos. Esse dispositivo se mostrou extremamente útil na fixação da obrigatoriedade de revisão de benefícios tributários, em regra destinados a categorias específicas, em detrimento do financiamento como um todo de ações públicas mais abrangentes.

Se restrições *pro futuro* mostram-se necessárias, o mesmo há de se dizer quanto a efeitos retroativos, pretéritos, a exemplo da LDO/2009, Lei nº 11.768/08, que em seu art. 82, § 2º, dispõe que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores a sua entrada em vigor.

Dessa forma, evita-se a geração de esqueletos financeiros na área de recursos humanos, que resultam com o tempo em duas alternativas: ou a Administração reconhece o direito subjetivo de seus servidores ou dependentes, logo na esfera administrativa, ou, como sói

§ 2º A remuneração dos Membros da Magistratura da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida por Ministro do

acontecer, a reivindicação deságua no Poder Judiciário, acumulando-se os precatórios, despesas obrigatórias, continuadas ou não, no primeiro caso, as parcelas vencidas; no segundo, as vincendas.

A estratégia adotada por muitos autores de proposições para escaparem da compensação volta-se para a introdução de dispositivos que postergam a entrada em vigor da norma proposta. Tal desvio ensejou a inclusão do art. 2º, § 2º, na NI-CFT de 1995, determinando que a previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.

A LDO vigente, Lei 12.309/10 (LDO/2011), agora possuidora de Capítulo específico contendo normas diretamente relacionadas ao conflito aqui examinado: Capítulo VII - Das Disposições sobre Alterações na Legislação e sua Adequação Orçamentária, busca em seu art. 91 dissuadir o uso do fator temporal como fator escamoteador da necessária compatibilização dos meios e fins, objeto deste estudo¹⁴.

Ainda nesse sentido, de bloquear o uso indevido do fator tempo para se eximir da disciplina fiscal, pode ser identificada, nos dispositivos incluídos nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, a exigência de que as dotações constantes da programação de trabalho devam ser no mínimo iguais ou superiores ao impacto orçamentário-financeiro das autorizações presentes no Anexo V. O preceito visa impedir que se lancem autorizações com dotações pífias sob o argumento de que a implantação do gasto, como provimento do cargo, somente se dará no final do exercício, o que caracterizaria a “janela orçamentária” na área de pessoal. Assim dispõe a LDO/2011 em seu art. 81, § 6º¹⁵.

Supremo Tribunal Federal.

¹⁴ Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (...)

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput deste artigo.

¹⁵ Art. 81. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1o, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de Anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2011, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 1o O Anexo a que se refere o caput contera autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e MPU e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, com as respectivas: (...)

§ 6º A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 80 desta Lei, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2011 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado” (grifamos)

Em nosso processo legislativo, tornou-se comum, nos últimos anos, a estratégia de inserir em projetos de lei ou medidas provisórias relativas a gastos com pessoal dispositivos parcelando sua eficácia, às vezes por longos anos, como forma de suavizar e adequar o impacto orçamentário-financeiro de reestruturações de vencimentos de carreiras ou na criação de cargos e funções no serviço público federal.

Exemplo claro desse processo de adaptação da geração de despesas obrigatórias às condicionantes orçamentárias pode se identificar na Lei 11.416/06, relativas aos servidores do Poder Judiciário, e na Lei 11.415/06, relativa aos servidores do Ministério Público da União, que tiveram seu impacto orçamentário e financeiro parcelado nos exercícios de 2006 a dezembro de 2008, sendo sua eficácia condicionada à existência de autorização e dotação na lei orçamentária anual, por expressa disposição de seus arts. 31 e 35 respectivamente¹⁶.

A Lei 11.697/08, que “dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis ...”, dá exemplo claro da possibilidade do uso do fator temporal na busca da adequação orçamentária e financeira de proposições com relevante impacto orçamentário e financeiro, caso da nova Lei de Organização Judiciária do DF. São criados numerosos cargos, funções e órgãos no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, assim sua implantação foi parcelada em cinco anos, de 2008 até 2012. Vários dispositivos foram agregados ao projeto de lei visando assegurar essa postergação de sua eficácia, como presente nos arts. 85 a 89 da Lei¹⁷.

¹⁶ Art. 31. A eficácia do disposto nesta Lei fica condicionada ao atendimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e das normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹⁷ Art. 85. A criação dos cargos constantes do Anexo I desta Lei sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 86. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo II desta Lei, destinadas à estrutura judiciária, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei, e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 87. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo III desta Lei, destinadas à composição da Estrutura Administrativa da Secretaria e da Corregedoria de Justiça, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 88. Ficam criadas as Varas constantes do Anexo IV desta Lei, desde que observado o cronograma previsto no Anexo V desta Lei e atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A criação das Varas mencionadas no caput deste artigo fica condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício, nos termos do § 1º do art. 99 da Constituição Federal.

Art. 89. As despesas resultantes da implementação dos dispositivos constantes desta Lei, relativas à criação de cargos, funções comissionadas e órgãos, constarão da programação de trabalho orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios conforme cronograma constante do Anexo V desta Lei.

§ 1º Ficam criados os cargos, funções e órgãos mencionados nesta Lei a partir de 1º de janeiro de cada exercício mencionado no Anexo V desta Lei.

§ 2º As despesas mencionadas no caput deste artigo deverão constar de autorização expressa constante da lei de diretrizes orçamentárias a cada exercício, até a final implantação do Anexo V desta Lei.

A LDO 2009, Lei 11.768/08, na busca de previsibilidade nas alterações dos gastos com pessoal, introduziu por seu art. 84, § 1º¹⁸, o limite temporal de 31 de agosto daquele exercício para início da tramitação de proposições que pretendiam constar do Anexo V da lei orçamentária para 2009. O dispositivo, como era previsível, gerou conflito entre os processos legislativos aqui examinados - em especial quando se levam em conta as expectativas dos autores das proposições, os vários tribunais que pretendiam ver satisfeitas com celeridade as demandas no sentido da criação de cargos e funções em sua estrutura - e os prazos do processo orçamentário.

Afinal, como já mencionado, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária dá-se na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ou seja, em uma etapa intermediária no processo legislativo ordinário bicameral, visto que, depois de considerada adequada, a proposição ainda há de ser examinada quanto a seus aspectos constitucionais e de técnica legislativa pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), no âmbito da Câmara dos Deputados, para envio posterior ao Senado Federal. Como a imensa maioria das proposições que criam cargos e funções têm seu exame sob o rito conclusivo das comissões, conforme art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não se exige a apreciação pelo Plenário. Observe-se que no Senado Federal dá-se exclusivamente o exame do mérito e constitucionalidade da proposição, pois naquela Casa não há a obrigação de se realizar exame da compatibilidade e adequação orçamentária, exceto quando tratar-se de medida provisória, por exigência da Resolução nº 1/2002-CN.

Em face do conflito estabelecido pela nova exigência temporal fixada pelas LDOs, buscou-se uma solução para o impasse, com a compatibilização de ambos os processos. Em 2009, a LDO/2010 manteve o limite máximo para início da tramitação de 31/08/2009, art. 81, § 1º, da Lei 12.017/09¹⁹. Assim, a solução encontrada foi a introdução de cláusulas suspensivas da eficácia da norma enquanto não aprovada a respectiva lei orçamentária autorizadora do gasto.

Exemplos da alternativa adotada encontram-se nas disposições suspensivas de igual teor²⁰ constantes da Lei 12.250/10 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região)²¹.

¹⁸ § 1º O Anexo a que se refere o caput conterà autorização somente quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários correspondentes, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

¹⁹ § 1º O Anexo a que se refere o caput conterà autorização somente quando amparada por projeto de lei ou medida provisória, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com as respectivas:

²⁰ Art. 3º A criação dos cargos prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Solução assemelhada foi aplicada às proposições do Poder Executivo ²², caso da Lei 12.253/10 (Dispõe sobre a criação, no quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil, alterando a Lei no 9.650, de 27 de maio de 1998). ²³

Mesmo na proposição da Câmara dos Deputados que reestruturou as carreiras de seus servidores (Lei 12.256/10), foi adotada cláusula suspensiva de eficácia ²⁴.

Os mesmos termos foram adotados quando da criação de cargos e funções no âmbito do Ministério Público da União, conforme a Lei 12.321/10 ²⁵, resultante do PL 5491/09, que “Dispõe sobre a criação de cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos ramos do Ministério Público da União”. A proposição e a norma adotaram o parcelamento na criação de 6.804 cargos de analista judiciário e técnico judiciário e de 3.675 funções e cargos comissionados, totalizando 10.479 cargos e funções em todos os ramos do MPU. Impacto de tal grandeza foi parcelado, no mínimo, ao longo de 4 exercícios, a partir de 2011 e à razão de, no máximo, 25% ao ano²⁶.

Consta do Anexo V da Lei Orçamentária para 2011, primeiro ano do parcelamento do impacto da Lei 12.321/10, autorização para provimento de somente 198 cargos e funções, com dotação orçamentária de R\$ 12,634 milhões, para um impacto orçamentário anual de R\$17,207 milhões.

Parágrafo único. Se a autorização e os respectivos recursos orçamentários forem suficientes somente para provimento parcial dos cargos, o saldo da autorização e das respectivas dotações para seu provimento deverá constar de anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem considerados criados e providos.

21 Lei nº 12.251/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções comissionadas no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região); Lei nº 12.252/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região); Lei nº 12.262/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região); Lei nº 12.263/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo e em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região e dá outras providências); e Lei nº 12.273/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região).

22 Art. 2º O provimento dos cargos criados por esta Lei fica condicionado à comprovação da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, assim como à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

²³ Lei nº 12.312/2010 (Cria cargos de Técnico de Laboratório e de Auxiliar de Laboratório no Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); e Lei nº 12.323/2010 (Cria cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, de que trata a Lei no 10.871, de 20 de maio de 2004).

²⁴ Art. 9º A reestruturação prevista nos arts. 1º, 2º e 4º desta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual, com a respectiva dotação igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

25 Art. 3º A criação dos cargos e funções prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Se a autorização e os respectivos recursos orçamentários forem suficientes somente para provimento parcial dos cargos e funções, o saldo da autorização e das respectivas dotações para seu provimento deverá constar de anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem considerados criados e providos.

²⁶ Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei serão escalonadas no prazo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir de 2011, com acréscimo máximo anual de 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos necessários para a provisão da totalidade dos cargos e funções criados, e correrão à conta das dotações orçamentárias do Ministério Público da União.

Assim, o processo orçamentário condiciona a eficácia da norma legal ao fixar o número de provimentos possíveis de serem efetivados no exercício de 2011 em razão da disponibilidade de recursos da União.

9 Conclusões

Depreende-se do exposto que, inexoravelmente, os processos legislativos ordinário e orçamentário estão vinculados e devem ser compatíveis entre si, sob pena de pôr em risco o equilíbrio fiscal do estado brasileiro, se não pleno, pelo menos razoável, quando comparado aos desequilíbrios fiscais identificados em outras nações, outrora paradigmas de nossas finanças públicas.

Os conflitos materiais e temporais identificados dentre os mencionados processos legislativos podem ser solucionados pela fixação de *status* normativos específicos, com o respeito à esfera legiferante própria de cada processo. No ordinário fixam-se as despesas obrigatórias, condicionadas aos limites impostos pelo orçamentário, o qual deve observar as obrigações antes estatuídas pelo ordinário.

Portanto, os processos legislativos ordinário e orçamentário devem caminhar juntos e coesos, coordenados, evitando excessos de todos os matizes. Do contrário, institui-se o caos financeiro, de triste memória para nossa sociedade, com o estabelecimento de obrigações sem a correspondente fonte de financiamento, compromissos insubsistentes que passam a ser burlados por mecanismos como a inflação, postergação ou simples denegação de sua implementação, comprometendo a boa governança e as próprias instituições democráticas.

Referências

ANPR. **Nota Pública**. Disponível em:

<http://www.anpr.org.br/Informativo/20100823_Nota%20Publica%20-%20Associacoes.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica CONOF/CD nº 9/2010 - PL 7.749/2010 – Indexa Subsídios da Magistratura (Teto Remuneratório Nacional) por Ato Administrativo**. 2010a. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt-09-2010-teto-remuneratorio>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica CONOF/CD nº 13/2010 - PL nº 59/2010-CN Observações Preliminares sobre a Proposta Orçamentária para 2011 – Aspectos Fiscais – Receitas**. 2010b. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt13.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Comunicação Social. **Nota à imprensa sobre subsídios de ministros**. 19 ago. 2010c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=158559> .

JUSBRASIL. **Consultoria da Câmara analisa que reajuste automático de subsídios é inconstitucional**. 20 ago. 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2336508/consultoria-da-camara-analisa-que-reajuste-automatico-de-subsidios-e-inconstitucional>> Acesso em 20 nov. 2010.

OLIVEIRA, Ribamar. Projetos ferem Carta, diz parecer da Câmara. **Valor Econômico**, 19/08/10. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/projetos-ferem-carta-diz-parecer-da-camara/>> Acesso em 20 nov. 2010.

SANTA HELENA, Eber Z. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 342 p., Série temas de interesse do Legislativo; n. 15, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1881>>. Acesso em 20 nov. 2010.

SANTIAGO, Roberto. **Relatório ao Projeto de Lei nº 7.749, de 2010, Apresentado à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados - CTASP/CD**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=488169. Acesso em 15 maio 2010.

Artigo recebido em: 01/12/2010

Artigo aceito para publicação em: 13/05/2011



MÍDIA, PARLAMENTO E VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE DA CPI DOS GRUPOS DE EXTERMÍNIO NO NORDESTE

Germana Accioly Pereira¹

Resumo: Uma democracia forte se faz com confiança e diálogo entre o poder instituído e o conjunto da sociedade. O Brasil busca atingir este ideal, porém encontra em sua realidade uma série de entraves. O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre parlamento, mídia e sociedade na construção de uma democracia forte. Há dois elementos fundamentais para que uma sociedade estabeleça um Estado Democrático: a confiança e a participação cidadã. Parece paradoxal que em uma estrutura em que o voto é direto, haja problemas de confiança entre o Legislativo e os cidadãos. Focando a atuação da CPI dos Grupos de Extermínio no Nordeste, que tratou de um tema federal – a proteção dos direitos humanos em um cenário regional: o nordeste brasileiro, este estudo propõe uma reflexão sobre o papel do deputado no fortalecimento do elo entre a instituição Câmara Federal e o cidadão. Até que ponto o parlamentar representa a Câmara dos Deputados para a opinião pública e transfere a credibilidade depositada pelas bases em seu mandato para a atuação do Legislativo como um conjunto. A partir da análise feita nos jornais impressos de Pernambuco, indagamos o papel da mídia no fechamento da conexão eleitoral, contribuindo ainda para a prestação de contas entre deputados e cidadãos. Pretendemos, ainda, verificar como se dá o relacionamento da mídia com os representantes populares – se os deputados são vistos como representantes de uma instituição ou se, ao contrário, suas declarações são entendidas pela imprensa como personalistas.

Palavras-Chave: democracia, *accountability*, confiança, mídia, Parlamento, violência, grupos de extermínio, CPI

Abstract: A strong democracy is made with confidence and dialogue between the established power and the whole of society. Brazil is seeking to achieve this ideal, but its reality is in a series of obstacles. The aim of this study is to analyze the relationship between parliament, media and society in building a strong democracy. There are two

¹ Jornalista, chefe de gabinete do deputado Fernando Ferro. Pós-graduada em Política e Representação Parlamentar pelo Cefor.

key elements for a society to establish a democratic state: trust and citizen participation. It seems paradoxical that in a frame on which the vote is straightforward, there are trust issues between the Legislature and the citizens. Focusing on the role of the CPI Squads in the Northeast, which addressed a federal issue - the protection of human rights in a regional context: the Brazilian Northeast, this study proposes a reflection on what is the role of deputy in strengthening the link between the institution and the Federal Chamber citizen. The paper evaluate the magnitude of the Parliamentary Board for public opinion and the extent to which transfers the credibility that their deposit bases in the mandate for the performance of the legislature as a whole. From the analysis of Pernambuco in print newspapers, we ask the media's role in closing the electoral connection, it also contributes to accountability between representatives and citizens. It also aims to verify how the media's relationship with the people's representatives - if Members are seen as representatives of an Institution or, rather, their statements are understood by the press as a personal impact.

Keywords: democracy, accountability, trust, media, parliament, violence, death squads, CPI

1 Apresentação

Não é raro ver na pauta dos grandes meios de comunicação do Brasil críticas sobre o Poder Legislativo e seus integrantes. Os escândalos sucessivos e o processo legislativo moroso provocam no público leigo a ideia de que o Legislativo é inoperante. Nesse cenário, um elemento fundamental para o fortalecimento da democracia é abalado: a confiança.

De fato, o Processo Legislativo Brasileiro, apreciado por duas Casas Legislativas e com forte interferência legiferante do Poder Executivo, parece não atender às demandas da sociedade, cada vez mais ávida por respostas imediatas. Diante dessa realidade, a saída encontrada pelos parlamentares é buscar áreas de atuação especializada como forma de estabelecer diálogo com a mídia e com a sociedade. Os trabalhos nas comissões temporárias e permanentes são instrumentos que favorecem o fechamento dessa inter-relação.

É assim que as comissões parlamentares de inquérito, por terem duração determinada e poder de investigação e de fiscalização, chamam a atenção tanto da mídia quanto dos cidadãos e parecem ser utilizadas como instrumentos de fechamento da cadeia da conexão eleitoral. Tal prática é identificada como um meio encontrado pelo parlamentar de transformar as ações no Poder Legislativo em votos. Seria uma maneira de atuar no Legislativo visando à reeleição (Mayhew, 1974; Figueiredo e Limongi, 2002 e 2006; Amorim e Santos, 2002). Neste estudo,

trabalhamos na perspectiva da atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) como evento que fortalece os laços de confiança com a instituição (Giddens 1989; Henrique, 2009). Identificamos, ainda, que as comissões parlamentares de inquérito têm papel importante na relação de *accountability* (prestação de contas) do Legislativo, sendo o parlamentar o indutor dessa relação (Pitkin, 2006; Cunningham, 2009; Miguel, 2003; Moisés, 2005; Manin, 1995; Bourdieu, 1989; Henrique, 2009). Aqui, quando a mídia surge como intermediador desse relacionamento entre Legislativo e sociedade, o principal objetivo nem sempre é a informação. Na verdade, como a realidade para o cidadão é apresentada a partir do que é selecionado pela mídia em suas edições, a mídia também teria o poder de influenciar a agenda do Legislativo (Rodrigues, 2002; Bourdieu, 1989).

Este artigo analisa como os jornais pernambucanos trataram as ações da CPI dos Grupos de extermínio no Nordeste, dando ênfase à cobertura de atividades realizadas durante diligências e audiências públicas no Estado. Para analisar o caso específico da cobertura dessa CPI, elegemos as matérias publicadas nos dois jornais de maior circulação no Estado de Pernambuco (Jornal do Commercio e Diário de Pernambuco) por meio da metodologia de *Picos de Polêmica* (Romão, 2008). Nessa metodologia, o objetivo é identificar picos de interesse da mídia pelos fatos gerados durante a CPI. Elencamos, desta forma, como espécies de atividades da CPI no Estado de Pernambuco, visitas, diligências e audiências públicas, além de depoimentos prestados por testemunhas em Brasília.

2 Divulgar e comunicar: semelhanças entre mídia e Parlamento

O Poder Legislativo é, entre os três poderes que formam o Estado Democrático, o mais próximo do que se poderia identificar como o “poder da comunicação”. Não existe *Parlamento* sem comunicação. A expressão Parlamento tem sua origem no latim e significa falar, comunicar. É uma atividade que tem na comunicação sua força e sua natureza. A partir da comunicação, dos debates e da tribuna, os deputados fazem divulgar suas ideias, suas convicções. É uma atividade em que não apenas o conteúdo do que é dito, mas também a forma como é dita faz toda a diferença.

Seguindo esse raciocínio, em uma democracia representativa os parlamentares seriam as vozes dos grupos que representam. A questão que se coloca na sequência é: quais são exatamente esses grupos? De acordo com a Constituição Federal, a Câmara representa o povo brasileiro enquanto o Senado é o representante dos Estados da Federação no Legislativo. Nessa relação entre sociedade e Parlamento, cabe a reflexão sobre quais seriam os segmentos que o parlamentar representa quando ocupa uma das 513 cadeiras do plenário. De acordo com Pitkin (2006) o conceito de representação é polissêmico, o que deixa o campo democrático ainda mais amplo. Um parlamentar pode representar a comunidade em que foi formado politicamente, mas

também pode ter o entendimento que representa os interesses populares do Estado ou da região de sua origem. Igualmente pode ter a percepção de que uma vez eleito representa os interesses do partido a que está filiado, ou ainda um segmento social, como sindicatos, movimentos sociais etc. Desta maneira, o conceito de representação estaria menos relacionado às questões territoriais e mais relacionado aos interesses globais de uma sociedade.

É oportuno colocar o conceito de Giddens sobre o papel do poder e da linguagem. Para o autor, esses são dois elementos intrínsecos da vida social humana. Com efeito, sob o olhar do Legislativo, a mídia e o parlamento buscam adesão do seu público. É assim que um deputado não pode hoje desengajar-se completamente do sistema de informação, sob pena de deixar de existir para a população. A mídia é importante ingrediente na construção constante da relação de representatividade democrática, visto que é fator determinante na consolidação da realidade.

Há dois aspectos a serem analisados nessa edificação da realidade. O primeiro diz respeito à difusão dos fatos e, portanto, ao ato de “dar ciência” ao cidadão sobre o que acontece na Câmara dos Deputados. O que é divulgado, publicado e transmitido existe de fato para a opinião pública. Já os fatos não noticiados ficam esquecidos, ou sequer chegam a ser comentados – pois se não são considerados “notícia” para a mídia, simplesmente não existem para o grande público. Malena Rodrigues, em *Imprensa e Congresso ou Como a Mídia Pauta a Política*, trata do assunto e evidencia que “a dimensão pública identifica-se com o que os *mass media publicizam*. O não selecionado por eles praticamente não acontece” (2002, p.16).

Ainda sob essa reflexão, é importante salientar que, para Giddens (1991), a constituição da sociedade moderna é marcada pela descontinuidade da história. Entre os elementos que propiciam essa condição está o moderno sistema de comunicação, que interliga pontos mais distantes do globo em tempo real. O autor destaca ainda que as sociedades modernas possuem características particulares em virtude da dinâmica das instituições. Nesse sentido, haveria o que Giddens nomina de “desencaixe” social, ou seja: “deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas tempo-espço” (1991, p.29). Esses mecanismos de distanciamento, que ele define como “fichas simbólicas” e “sistemas peritos”, somente funcionam a contento se despertam na coletividade a confiança nas ações. Giddens define o conhecimento produzido pelos sistemas peritos como “algo que não posso, em geral, conferir exaustivamente por mim mesmo” (1991, p.35). Seria, portanto, necessário confiar, ter fé nos sistemas estabelecidos. Os meios de comunicação são mecanismos de desencaxe. Em relação ao cidadão, não é preciso estar presente em todas as sessões da Câmara dos Deputados para ter conhecimento do conteúdo discutido. Os meios de comunicação têm aquele poder. Os telespectadores são informados e acreditam naquele conteúdo, mesmo que estejam fora do contexto, fora da realidade do que está sendo divulgado.

O conceito de construção da realidade, portanto, relacionando os pensamentos de

Rodrigues e Giddens, pode ser entendido como a capacidade de selecionar os fatos - pois uma notícia somente existe se for publicada – combinada com a confiança e competência conferidas aos sistemas peritos, ou seja, sistemas que têm como característica a autonomia de que gozam em relação aos que deles se servem. No caso particular dos meios de comunicação, é necessário que o veículo seja tido como competente e capaz de fazer a apuração, sendo imprescindível que haja uma relação de confiança entre meio de comunicação e receptor da informação.

Assim como o Legislativo brasileiro, a mídia também é uma instituição que precisa dos compromissos com rosto, pois não raramente a credibilidade da notícia está vinculada a um comunicador, uma referência pessoal. Os compromissos com rosto são definidos por Giddens como “relações verdadeiras que são mantidas por, ou expressas em conexões sociais estabelecidas em circunstâncias de co-presença” (1991, p. 84). Parlamentares e jornalistas são, desta forma, os rostos das instituições.

Os pontos de acesso trazem um lembrete de que pessoas de carne-e-osso (que são potencialmente falíveis) é que são seus operadores. Os compromissos com rosto tendem a ser imensamente dependentes do que pode ser chamado de *postura* dos representantes ou operadores do sistema. (Giddens, 1991, p. 88)

Diante dessa aceção, podemos concluir, sob o pensamento de Giddens, que instituições e indivíduos dependem mutuamente uns dos outros, uma vez que a confiança nos sistemas (como mídia e Legislativo) depende também dos seus operadores. Na mão oposta, os sistemas peritos dão aos seus operadores (jornalistas e parlamentares) a segurança necessária para desenvolver um diálogo de credibilidade com a população.

Outro aspecto reflete-se na formação do imaginário social, ou seja, como cada um dos elementos formadores da sociedade é tratado pela mídia e é absorvido pela opinião pública. Nesse sentido, e mais uma vez no caso particular da relação mídia e Legislativo, vale a discussão posta:

A interferência da imprensa sobre prioridades do Congresso e ações parlamentares reflete-se nas prioridades da sociedade, que passa a ter como suas as escolhas desses dois agentes, com resultados nos imaginários político e social, no imaginário central, na memória coletiva. Ao construir a realidade, a mídia trabalha agilmente o imaginário, dada a penetração dos meios de comunicação (Rodrigues 2002, p. 19)

Pierre Bourdieu afirma que o poder simbólico é elemento fundamental para a construção da realidade. A formação do imaginário pela mídia é capaz de modificar a visão social sobre um fato, ou mais ainda, é capaz de destruir ou edificar o conceito que a coletividade tem sobre uma instituição. Bourdieu chega a identificar “abusos de linguagem que são abusos de poder” (1989, p.159).

Para Malena Rodrigues, “a mídia tende a reproduzir simbolicamente a estrutura de poder existente na ordem institucional da realidade”(2002, p.23). Seguindo essa reflexão e acrescentando a ela o posicionamento do cidadão comum, que elege seu representante e tem na

mídia o elo que garante a comunicação com o Legislativo, indagamos se não estaria o cidadão comum posto em uma encruzilhada em que, de um lado, está a representação via Poder Legislativo e, do outro lado, estaria a representação via mídia. Sob essa perspectiva, o indivíduo estaria abrindo mão do poder que possui na estrutura social, que é o de fiscalizar as ações do Parlamento, participando ativamente do processo democrático, passando assim uma procuração para que os meios de comunicação o façam em seu lugar.

O sintoma social advindo dessa premissa seria o desinteresse dos cidadãos pelos atos oriundos do Poder Legislativo, o que enfraqueceria sobremaneira o regime democrático. Quando abre mão de fiscalizar e controlar seus representantes, facultando essa atribuição à mídia ou qualquer outra força, o cidadão fragiliza o regime. Nesse contexto, a mídia faz o papel não apenas de difusor, mas também de fiscalizador da atuação do parlamentar. É o conceito de *watchdog*, o cão de guarda que late, faz barulho e chama a atenção dos que dormem sobre o perigo e o risco (Bülmann, Merkel e Wessels, 2007).

3 Mídia globalizada, fato localizado: a cobertura da CPI dos Grupos de Extermínio

Na cobertura da CPI dos Grupos de Extermínio no Nordeste verificamos que um assunto universal – a violência e o uso indevido do poder – é aplicado a uma realidade específica – a ação dos grupos de extermínio na zona rural, divisa entre Pernambuco e Paraíba. Percebe-se que a mídia reproduz e reforça o modelo de concentração de poder no Legislativo, uma vez que exalta a opinião do relator da comissão mais do que os trabalhos de debate e análise, oitiva de depoimentos e audiências públicas realizados pelo colegiado que integra a comissão.

Ser objeto de cobertura midiática requer um alinhamento com os meios de comunicação, não apenas no quesito linguagem, mas igualmente na construção da agenda de trabalho. Rodrigues observa que “ao se levar em conta que a agenda política incide sobre a dos meios de comunicação é que está criado o fato jornalístico” (2002, p. 95). Outro fator relevante em relação à cobertura da mídia pernambucana sobre CPI dos Grupos de Extermínio diz respeito ao espaço destinado a essa cobertura nos jornais, nas sessões especializadas, que chamamos de editorias. Usualmente todas as notícias advindas do Parlamento encontram espaço nas páginas da editoria de Política. Excepcionalmente, por se tratar de um fato relacionado à vida cotidiana, as notícias publicadas a respeito da atuação da CPI estão nas páginas da editoria de Cidades.

Em geral, os meios de comunicação regionais têm restringido o espaço destinado à editoria de Política, privilegiando as notícias de caráter negativo advindas do Poder Legislativo. As redes de TV praticamente ignoram as notícias políticas nos noticiários locais. Já os jornais

impressos possuem sua editoria de Política, mas seguem a cartilha de privilegiar notícias que apontam os erros do sistema político. Em contrapartida, todos estes meios de comunicação destinam boa parte da programação para o noticiário policial, onde são veiculadas as notícias relacionadas à violência.

A CPI dos Grupos de Extermínio, formada por deputados federais (que não teriam espaço na mídia regional) trata do assunto mais pautado pelos veículos de comunicação local: a violência.

Como o objeto é a atuação da CPI no Estado de Pernambuco, a pesquisa concentrou-se nas matérias entre setembro de 2003 (início dos trabalhos) e novembro de 2005, quando foi apresentado o relatório final da Comissão. A repercussão das visitas aos municípios de Itambé (PE) e Pedras de Fogo (PB), por serem estes vizinhos e limítrofes e terem protagonizado fatos que impulsionaram a instalação da CPI, é também relevante para o trabalho.

A partir deste mapeamento, avaliamos como a mídia faz seu papel fiscalizador e controlador do Poder Legislativo (*watchdog*) e qual a participação desta no fechamento do ciclo da conexão eleitoral. As CPIs criam parlamentares especialistas, que são “fontes de informação” para os meios de comunicação de massa. Ao mesmo tempo em que emprestam o seu *savoir faire*, os políticos divulgam o mandato e mantêm-se ‘vivos’ nas mentes dos eleitores. Sob essa perspectiva, estar no noticiário em rede nacional ou ser manchete de um impresso de grande circulação pode ser a oportunidade de obter mais simpatizantes para o projeto político. Isso porque a cobertura jornalística, por sua vez, legitima o conteúdo informacional, emprestando ao deputado a credibilidade que busca perante o público.

4 A valorização da conexão eleitoral

Para um parlamentar, estar presente na cobertura jornalística é participar do cotidiano da sociedade, interferindo e respondendo às demandas sociais. Há, contudo, um ganho nessa valorização se o parlamentar estiver ligado a uma investigação ou à fiscalização de ações que interferem no bem público. A CPI dos Grupos de Extermínio no Nordeste foi bem recebida pela mídia regional, possivelmente por se tratar de um tema nevrálgico para toda a sociedade.

O instrumento legislativo CPI é a mão do poder público sobre um tema que parece totalmente fora de controle de qualquer instituição: a violência e a atuação dos grupos de extermínio. É nesse ponto que o parlamentar encontra espaço para construir e difundir sua expertise com a base. O delegado Mozart Santos Araújo, da Polícia Civil de Pernambuco, em depoimento concedido à Comissão informou que “a população associou a presença da polícia à CPI que por lá passara, dando força e credibilidade ao trabalho policial e possibilitando caracterizar um grupo de extermínio com 16 pessoas em Pernambuco: vigilantes e até mesmo desocupados” (Relatório, 2005, p. 52). Este depoimento indica que a presença dos

parlamentares aumenta para a população o sentimento de confiança no poder público. Tanto, que de acordo com o que afirma o delegado, foi a partir da atuação da CPI que o trabalho de investigação policial começou.

A respeito da cobertura jornalística, é curioso constatar que o assunto permeia pelo menos quatro editorias: uma CPI oriunda da Câmara dos Deputados (Política e Brasil), que se propõe a investigar grupos de extermínio no Nordeste, mais precisamente na zona rural (Cidades e Regional). A realidade nos mostra que, ao contrário dessa visão, identificamos que a grande maioria das matérias publicadas e selecionadas está nos cadernos de Cidades (Vida Urbana, no Diário de Pernambuco e Cidades, no Jornal do Commercio).

Assim sendo, concluímos que o foco, o assunto mais importante para os jornalistas, seria uma investigação sobre a violência (por isso a escolha da editoria de Cidades) e não o fato de esta investigação ser advinda de um órgão político. Essa argumentação explica a ausência de cobertura dos repórteres dos cadernos de política. Fica evidente que a mídia impressa não entendeu tal investigação como um ato oriundo de uma casa política, que tem em suas atividades precípuas a representação da sociedade brasileira. Dessa maneira, pode-se explicar o esvaziamento do papel institucional do Legislativo na construção da realidade pela mídia.

Se de um lado valoriza-se a cobertura da violência, do outro é importante salientar que para os integrantes da CPI encontrarem espaço na editoria de Cidades significa sair das páginas políticas, elitizadas e estigmatizadas por noticiarem primordialmente informações relacionadas à crise política ou a acordos entre partidos, assuntos pouco palpáveis para a maioria da população. Podemos então entender que estar em Cidades representa estar próximo à rotina do eleitor e interagir de forma mais direta com suas bases. Desta forma, é reforçada a cadeia da conexão eleitoral.

5 Os números da cobertura jornalística

O universo de análise desta pesquisa compreende um total de 31 notícias jornalísticas nos dois jornais de maior circulação do Estado de Pernambuco: Jornal do Commercio (JC) e Diário de Pernambuco (DP). Feita uma análise comparativa, constata-se que a atenção dada pelos jornais fica assim representada:

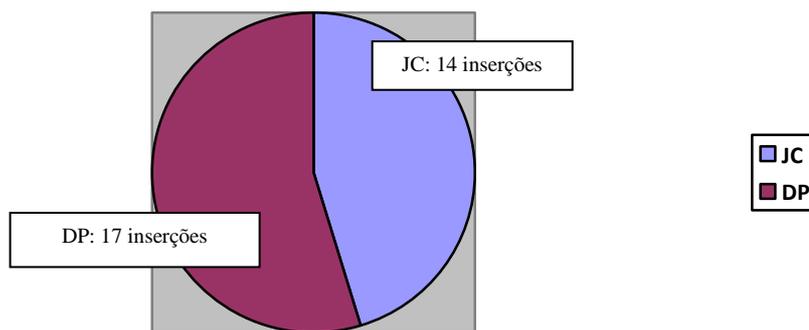


Gráfico 1: Gráfico demonstrativo de inserções nos jornais de Pernambuco

O Jornal do Commercio foi responsável pela publicação de 14 matérias sobre a CPI enquanto que o Diário de Pernambuco publicou 17 reportagens no mesmo período. As datas de publicação coincidem, o que evidencia que os assuntos escolhidos e o método da cobertura temática são semelhantes.

Se analisarmos, por exemplo, as matérias publicadas nos periódicos em setembro de 2003, quando foi instalada a comissão culminando com a visita da relatora da ONU, concluímos que ambos dedicaram a este período (14 de setembro a 10 de outubro de 2003) o maior espaço da cobertura, representando 65% do total de matérias selecionadas nos picos de polêmica.

Os demais assuntos agrupam, juntos, um total de 11 matérias, conforme apresentamos no gráfico abaixo:

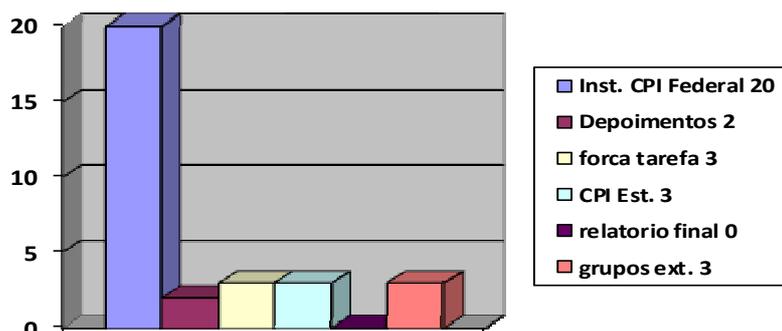


Gráfico 2: demonstrativo de incidência de assuntos nos jornais de Pernambuco

Ao ter a visão gráfica dos dados, reafirmamos o crescente desinteresse da mídia impressa em relação aos fatos provocados pela CPI. Fica notório que a grande cobertura foi realizada durante a abertura da CPI e que os fatos que se seguiram - entrega de material a

ministros, visita do secretário de Direitos Humanos ao Estado e a criação de uma força tarefa entre os governos de Pernambuco e da Paraíba para combater os grupos de extermínio - tiveram uma cobertura decrescente. As atividades que ocorreram em outubro (depoimentos), novembro e dezembro (força tarefa) aparecem com menor destaque. É interessante perceber que sobre este último tópico (força tarefa), o *Jornal do Commercio* anunciou, no dia 26 de novembro de 2003, o início dos trabalhos e não fez nenhuma matéria para divulgar os resultados. Já o *Diário de Pernambuco* agiu exatamente de forma contrária: não fez nenhuma menção ao início das atividades e, em contrapartida, publicou no dia 5 de dezembro do mesmo ano os resultados.

Outro fato interessante é a personalização da cobertura jornalística. Constatamos que o relator, parlamentar eleito pela Paraíba, juntamente com um dos titulares, deputado federal por Pernambuco, são as únicas fontes de informação dos dois jornais impressos pernambucanos. Em nenhum momento, o presidente da Comissão, parlamentar eleito pelo Estado de Sergipe (portanto sem vínculo com o eleitorado em questão), tem espaço nos jornais. Essa observação reforça a premissa de que uma ação nacional em uma região específica favorece a conexão eleitoral, aumentando a possibilidade de diálogo dos parlamentares com a sua base eleitoral.

Partimos da premissa neste estudo de que esses eventos provocaram picos de polêmica que geraram material jornalístico, ou seja: viraram notícia. Contudo, no decorrer da nossa pesquisa, nos deparamos com uma surpresa. Houve ampla divulgação das ações iniciais da CPI e esse suposto interesse da mídia foi-se esvaindo até chegar o momento de não haver divulgação do relatório final. Baseados no conceito de Rodrigues (2002) e de Bourdieu (1989), é possível afirmar que, se a divulgação do relatório final da CPI não estava na lista das matérias publicadas, ou seja, não foi assunto elencado como importante ou relevante para a mídia, logo não chegou a existir para o grande público. Podemos então dizer que, para o público que utilizava o *Jornal do Commercio* e o *Diário de Pernambuco* como fonte de informação para acompanhar o andamento da CPI dos Grupos de Extermínio, a conclusão não existiu, ou seja, não houve fechamento do ciclo.

Causa estranheza que a atuação da CPI dos Grupos de Extermínio no Nordeste tenha sumido das páginas dos jornais. Na tentativa de encontrar uma explicação para o fato, realizamos uma busca nesse período para identificar o assunto em mais evidência nos jornais. Chegamos a dois dos maiores escândalos políticos dos últimos tempos e que teve ampla divulgação da mídia: o mensalão e a CPI dos Correios. Desta forma, o que estava em questão não era mais a participação da Câmara dos Deputados em melhorar a vida de pessoas que moram em cidades dominadas por grupos de extermínio, mas a cassação de parlamentares e a descoberta de um suposto esquema de distribuição de propina no Governo Federal.

As notícias jornalísticas produzidas a partir desse escândalo tiveram caráter político e, ao contrário das publicadas sobre a CPI dos Grupos de Extermínio, tinham espaço de publicação

apenas nos cadernos de Política e Brasil, o que teoricamente não concorreria com as notícias sobre a CPI dos Grupos de Extermínio, sempre divulgadas nos jornais impressos pela editoria de Cidades.

Acreditamos, portanto, que um dos fatores que contribuiu para o ostracismo da conclusão do relatório da CPI foi a crise de credibilidade da classe política naquele momento, bastante abalada pelas recentes denúncias. Certamente a finalização do relatório não chamou a atenção dos meios de comunicação local por ser considerada fato de menor importância em relação à discussão nacional que mobilizava a classe política. Fica evidente a escolha dos impressos em divulgar escândalos e denúncias em detrimento de notícias que revelam a solução, ou a identificação de problemas sociais.

Para Henrique (2009), no estudo sobre o período em questão, o Parlamento brasileiro foi atingido por baixos índices de aprovação, provocando uma crise de confiança:

A 52ª Legislatura (2003-2007) foi considerada como a de maior número de escândalos da Nova República até 2008. Desde a promulgação da Constituição de 88, pelo menos 20 escândalos afetaram o Congresso Nacional, de acordo com levantamento publicado no G1 (www.g1.com.br). Pode-se dizer, assim, que os escândalos do *mensalão*, das *sanguessugas* e o caso Renan, entre outros, foram responsáveis por uma oscilação de 18,4 pontos percentuais para o Senado Federal e de 11,5 pontos percentuais para a Câmara dos Deputados em apenas dez meses. O Ibope - Opinião em 2005 obteve índices de confiança de 24% para o Senado Federal e de 21% para a Câmara dos Deputados, o que também colocava àquelas instituições nos últimos lugares do ranking, só perdendo, para os partidos políticos (12%) e os políticos (11%). A relação entre repercussão de escândalos na mídia e desconfiança no Congresso Nacional passa pela avaliação de desempenho dos parlamentares, seja ela consciente ou não (Henrique, 2009, p. 77).

Para essa autora, quando uma crise chega à imprensa advinda do Legislativo, os primeiros penalizados são os deputados. Seguindo esse raciocínio, podemos avaliar que para os jornais impressos de Pernambuco divulgar ações positivas de parlamentares em plena crise não seria exatamente uma forma de ganhar leitores. Atrair-se a quaisquer imagens que mostrassem o Legislativo atuando positivamente poderia parecer uma atitude pouco simpática.

6 A necessidade de especialização da mídia legislativa e da universalização do acesso dos seus meios

Diante de tais dados, é possível concluir que a CPI aproxima os setores da sociedade dos parlamentares e funciona como mecanismo de *accountability*, porém seu efeito é melhor aproveitado pelos parlamentares individualmente do que pela instituição como uma unidade. O ciclo da conexão eleitoral ganha fôlego e dá ênfase ao reforço da confiança no parlamentar, deixando de lado o fomento à credibilidade da instituição. A mídia personalista valoriza a atividade individual do parlamentar e torna-se peça chave na corrida pela reeleição.

Contudo, essa prática fragiliza o regime democrático, uma vez que coloca a gestão e o

papel das instituições em segundo plano. Esse provavelmente é um dos pontos que enfraquece os índices de confiança obtidos pela Câmara dos Deputados nas pesquisas de opinião. Não há na mídia em geral a consciência da importância de manter o Legislativo como instituição forte e pulsante socialmente. Nesse jogo de poder, quem mais perde é a democracia, que não atinge sua plenitude e nem se configura como um regime de muitos para muitos.

Uma vez ignorada a divulgação dos resultados finais da CPI dos Grupos de Extermínio, fica para a sociedade em geral a ideia de que o Legislativo não concluiu sua missão de investigação e fiscalização. Nesse sentido, a mídia legislativa poderia ser o canal de difusão das ações do parlamento e teria o papel de fazer a ponte entre sociedade e Poder Legislativo. Contudo, há ainda um longo caminho a seguir no sentido de estabelecer uma relação de credibilidade para os veículos institucionais.

Apesar de serem dotados de linguagem adequada, qualidade técnica comparável com os veículos de comunicação comerciais e terem profissionais qualificados em seu corpo de produção, a chamada mídia legislativa possui uma limitação no que se diz respeito a sua difusão ou distribuição. A TV, por exemplo, não é acessível em sinal aberto, restringindo o número de telespectadores. Da mesma forma, os outros veículos informam sobre as atividades do Parlamento, mas não possuem longo alcance, ou têm tiragem insuficiente. Há também os produtos divulgados via Internet livremente, mas ainda é preciso levar em consideração que grande parte da população brasileira não tem acesso à rede mundial de computadores.

Com isso, fica evidente que o Legislativo precisa dialogar mais e melhor com a sociedade, aumentando o fluxo de informação e universalizando o acesso aos canais de comunicação institucionais. Para quebrar este bloqueio e estabelecer um diálogo direto com a população, urge que o Legislativo brasileiro transforme seus canais de comunicação (TV Câmara, Rádio Câmara, Agência Câmara, Jornal da Câmara e instrumentos virtuais) não apenas em meios de difusão, mas em arenas de debate, educando a sociedade para a democracia.

Referências

AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BÜLMANN; MERKELL; e WESSELS. **The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies**. National Centre of Competence in Research (NCCR), Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper N^o. 10, August 2007.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia** – Uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, Angelina, LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002, p. 303- 344.

GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

HENRIQUE, A. L. **Cidadãos Crentes, Críticos e Ocultos**: as várias faces da cidadania brasileira em sua relação com a confiança e as instituições democráticas na Nova República. Rio de Janeiro, 2009, 143f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Iuperj, 2009.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995.

MAYHEW, D. **Congress**: The Electoral Connection. New Haven, Yale University Press, 1974.

_____. Representação Política em 3-D. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

MOISÉS, J. Á. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova**: Revista de Cultura Política, n. 65, p.71-92, 2005.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**: Revista de Cultura Política, n. 67, p. 15-47, 2006.

RELATÓRIO final da CPI dos Grupos de Exterminio no Nordeste da Câmara dos Deputados. Novembro de 2005, 596f. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiextermínio/relatoriofinalaprovado.html>. Acesso realizado em 13.06.2010.

RODRIGUES, Malena Rehbein. **Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

ROMÃO, Juliana Galindo. **Conselho Federal de Jornalismo**: Interesses, pressão desequilíbrio na cobertura jornalística. Brasília, 2008. Dissertação. (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília – UnB, 2008.

Artigo recebido em: 07/04/2011

Artigo aceito para publicação em: 01/06/2011



AUSÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Anamélia Lima Rocha Fernandes*

Resumo: O estudo tem como objetivo descrever o atual panorama normativo para as cotas raciais no Brasil. Para realizá-lo, utilizou-se a análise documental e bibliográfica. Os resultados indicaram que a ausência de uma norma federal implicou baixa adesão ao sistema de cotas, o que é ratificado pelo insignificante número de Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) que adotaram norma de cota racial - apenas 17,79%. Verificou-se, ainda, que essa ausência cria lacunas na adoção de diretrizes nacionais para a interpretação e a compreensão das ações afirmativas. Tais lacunas refletem diretamente no ciclo da política pública, comprometendo a avaliação e o acompanhamento da efetividade e do sucesso da política, o que é extremamente perigoso para a segurança jurídica na área de direitos humanos e para a garantia da equidade de fato nos espaços político, econômico e social.

Palavras-chave: Legislativo, Política Pública, ensino superior, cotas raciais.

Abstract: The purpose of this paper is to describe current normative aspects, concerning to racial quotas in Brazil. It was a documental and bibliographic analysis. Data indicated that the lack of a federal norm has determined low adherence to quotas system, confirmed by insignificant number of Public Superior Educational Institutions (Ipes) that adopted quota racial norm – only 17,79 %. This lack determines gaps to adoption of national line of action to interpretation and comprehension of affirmative actions. These gaps reflect directly on public policy cycle, impairing evaluation and tracking of policy effectiveness and success, which is very dangerous to juridical safety in human rights concern, and for warranty of real equality at political, economic and social view.

Keywords: legislative, public policy, higher education, racial quotas

* Especialista em Legislativo e Políticas Públicas. Câmara dos Deputados (anamelia.fernandes@camara.gov.br)

1 Introdução

O debate sobre a implantação de uma política de cotas raciais para ingresso em faculdades e universidades não é algo novo no cenário das ações afirmativas no Brasil. Apesar disso, a polêmica parece estar longe de chegar a um consenso, alimentando posicionamentos diversificados e, com eles, novas perspectivas e contornos sobre o objeto de estudo, que, enfim, se traduz em igualdade de acesso e em correção dos efeitos da discriminação racial.

De acordo com o IBGE (2010), em 2009, a população brasileira era composta por 191.796 milhões de pessoas. Desse universo populacional, 48,2% era composto de pessoas de etnia/raça branca; 44,2% de pessoas pardas¹; 6,9% de pessoas pretas² e 0,7% de pessoas amarelas ou indígenas.

Tendo em vista o acesso à educação formal, considerando a categoria de jovens entre 18 e 24 anos, observamos diferenças significativas entre as etnias. Verificamos que 18,2% da população preta, 18,5% da população parda e 6,4% da população branca frequentavam a Educação Fundamental. Em relação ao ingresso no Ensino Médio, 50,1% da população preta, 46,9% da população parda e 27,6% da população branca ingressaram nessa modalidade de ensino. Quanto ao Pré-Vestibular, observamos que 2,5% da população preta, 1,9% da população parda e 2,8% da população branca tiveram acesso a essa preparação. Relativamente à incursão no 3º Grau, 28,2% da população preta, 31,8% da população parda e 62,6% da população branca alcançaram o Ensino Superior.

Diante desse quadro estatístico, em breve análise, constatamos que dentro da faixa etária do adulto jovem, em que o esperado era o ingresso na educação superior, a maior parte da população parda e preta estava cursando o ensino fundamental ou o ensino médio. Entre os estudantes com mais de 24 anos, apenas 4,7% dos pretos e 5,3% dos pardos conseguiram concluir o ensino superior (inclusive mestrado e doutorado), enquanto que para a população branca o percentual de conclusão do 3º grau foi de 15,0%, o que representou quase três vezes mais em relação às outras.

No exame do cenário educacional acima descrito, notamos que, passadas décadas da assinatura da Declaração dos Direitos Humanos, as medidas adotadas mostram-se insuficientes no sentido de minimizar, quiçá erradicar, as desigualdades raciais existentes em nosso País.

O debate nacional sobre o papel das ações afirmativas como instrumentos de transformação social motivou este estudo, cujo objetivo é descrever o panorama normativo atual

¹ Termo brasileiro oficialmente utilizado para descrever alguém de origem mestiça. Existem terminologias tradicionais usadas no Brasil para vários tipos de pardos: mulatos para descendentes de brancos e pretos; caboclos e mamelucos para descendentes de brancos e indígenas; cafuzos para descendentes de pretos e indígenas; curiosamente, parece não haver uma terminologia além de pardo para definir alguém que seja descendente de brancos, índios e pretos simultaneamente. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Pardos#cite_note-12. Acesso em: 11 de jan. de 2011.

² O termo apareceu inicialmente no século X e designa uma pessoa de pele escura, mais particularmente originária da África subsariana. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Negros>. Acesso em: 11 de jan. de 2011.

para as cotas raciais no Brasil e discutir impactos que a aprovação e a sanção do Projeto de Lei n.º 73/99 poderão trazer para a população negra no âmbito do ensino superior público.

Para realizá-lo, utilizou-se a análise documental e bibliográfica. Foram analisados o PL n.º 73/99 e seus apensados; os pareceres dos relatores e as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas nas Comissões da Câmara dos Deputados, no ano de 2004, e as legislações estadual, municipal e interna relativas às cotas raciais de acesso ao ensino superior. A pesquisa bibliográfica contemplou, ainda, teses, dissertações, trabalhos científicos e livros sobre o assunto.

No item a seguir vamos discutir e analisar a aplicação prática da política de cotas pelas universidades. Acreditamos que a ausência de uma norma federal implicou baixa adesão ao sistema de cotas, o que é ratificado pelo insignificante número de Ipes que adotaram norma de cota racial - apenas 17,79% de um total de 236. Debateremos como essa ausência cria lacunas na adoção de diretrizes nacionais para a interpretação e a compreensão das ações afirmativas, consideradas como instrumentos de transformação social. Tais lacunas refletem a dificuldade da avaliação e do acompanhamento da efetividade e do sucesso da política, o que é extremamente perigoso para a segurança jurídica na área de direitos humanos e para a garantia da equidade de fato nos espaços político, econômico e social.

2 Participação Política, Antecedentes Históricos e Legislação

Para fazer a análise do mérito da aprovação de uma política pública é essencial falar da participação dos movimentos sociais no processo de construção dessas políticas. Os movimentos sociais passaram a ter voz e vez a partir da Constituinte de 1987, ocasião em que foi inserido no texto constitucional um dispositivo que lhes assegurou a participação nos debates nas duas casas do Congresso Nacional. A partir daí, esses movimentos passaram a reivindicar do Governo brasileiro mudanças estruturais no campo da justiça social.

Lúcia Avelar (2004) ressalta que a participação política ainda é o principal fundamento da vida democrática e o instrumento por excelência para a ampliação dos direitos de cidadania. Para Avelar, as ações afirmativas surgiram na última década, fruto da mobilização do movimento negro, com a finalidade de reparar e corrigir os efeitos da discriminação. De forma geral, a política de quotas é a mais visível.

A participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto os valores) de um sistema de interesses dominantes (Pizzorno *apud* Avelar, 2004, p. 225).

Mas o que são políticas de ações afirmativas? A que fim se destinam e qual a sua duração? Como elas surgiram na Agenda Nacional? Piscitelli (2009) conceitua as políticas de ações afirmativas como forma de reconhecimento de privação de direitos em que se encontram

alguns segmentos da sociedade; são políticas públicas e, também, privadas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero e de idade. Gomes (2001) afirma serem as ações afirmativas concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional para corrigir efeitos da discriminação praticada no passado.

Para Jaccoud e Beghin (2002), o conceito de cotas de vagas aplica-se às populações específicas, geralmente por tempo determinado. Estas recebem um tratamento diferenciado, focalizado e favorável por um determinado espaço de tempo com vistas a reverter o quadro histórico de discriminação e exclusão.

A política de ações afirmativas está alicerçada em vários instrumentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. São declarações, tratados e acordos internacionais consensuados mundialmente e elaborados para a proteção e a promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento. Isso inclui aqueles que versam sobre o combate às desigualdades, desde os mais gerais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), até os mais específicos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966).

Outro importante instrumento é a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965), a qual advoga a urgência em adotar medidas legislativas necessárias para eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações e para prevenir e combater doutrinas e práticas racistas, além da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida, também, como Pacto de San Jose da Costa Rica (1969) e da Conferência de Durban (2001).

No entanto, as ações do Estado brasileiro para a eliminação da discriminação racial foram impulsionadas a partir dos trabalhos preparatórios para a Conferência de Durban, em 2002, ocasião em que as ações afirmativas começaram a tomar formato como instrumento para a redução da desigualdade racial no País. A partir daí, várias ações começaram a ser implementadas pelo Governo Federal, tanto no âmbito educacional como no âmbito da Administração Pública Federal (Brasil, 2002), com a criação do Programa de Ação Afirmativa, a exemplo do Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial, dentre outras (Jaccoud, 2002).

Entretanto, a luta pelo acesso da população negra aos bens e serviços oferecidos pelo Estado ocorre desde priscos tempos e conta com a luta incansável de várias personalidades como Abdias Nascimento³ que, já em 1934, reivindicava dos poderes públicos iniciativa para garantir o acesso de negros ao ensino público (Nascimento, 1983).

³ Um dos lutadores em defesa da cultura e da igualdade para as populações afrodescendentes no Brasil. Intelectual de grande importância, criou o Teatro Negro experimental como forma de denunciar e lutar contra o racismo e valorizar a cultura de origem africana. Suas ações foram no sentido de proporcionar a reflexão sobre a questão do negro na

Nos idos de 1945 e de 1946, outra iniciativa de Abdias Nascimento, aconteceu no âmbito do Legislativo brasileiro, quando apresentou ao então Constituinte, Senador Hamilton Nogueira (UDN/RJ), a sugestão para incluir um dispositivo constitucional definindo a discriminação racial como crime de lesa-Pátria. A iniciativa não foi aprovada.

Coube, ainda, a Abdias Nascimento (PDT/RJ), quando assumiu uma cadeira de Deputado Federal, apresentar proposições que traduziram o seu ideal de igualdade e justiça social: o PL n.º 1.332, de 1983, que “dispõe sobre ação compensatória visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira”; o PL n.º 1.661, de 1983, que tipifica como crime de lesa-humanidade a discriminação de pessoas, individual ou coletivamente, em razão de cor, raça ou etnia; e uma proposição, em 1984, destinando 40% das vagas abertas nos concursos vestibulares do Instituto Rio Branco para candidatas e candidatos da etnia negra.

Destaque, também, para a relevante proposição do Deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) - apresentada em um ano emblemático para a população negra - o PL n.º 668/88, que tipifica como crime inafiançável o racismo. A apresentação da proposição na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 trouxe, em si, um simbolismo importante por tratar-se dos 100 anos de abolição da escravidão no Brasil.

Entre 1993 e 2005, outras 38 proposições foram apresentadas dispendo sobre ações afirmativas, também designadas de “política de cotas”, “reserva de vagas” e “ação compensatória”, com diferentes propostas, entre elas, concessão de bolsas de estudo; estabelecimento de cota para negros, considerada uma política de reparação que, além de pagar uma indenização aos descendentes de escravos, propõe que o governo assegure a presença proporcional destes nas escolas públicas em todos os níveis; criação de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Ações Afirmativas, e alteração no processo de ingresso nas instituições de ensino superior, estabelecendo cotas mínimas para a população negra, indígena e oriunda de escolas públicas.

Outro personagem de igual respeitabilidade e sensibilidade sem precedentes à causa do negro foi o Deputado Florestan Fernandes (PT/SP), que trouxe valiosa contribuição para o debate do tema no Congresso Nacional por ocasião da revisão Constitucional, em 1993, ao apresentar a Proposta de Emenda à Constituição - PEC n.º 008583-6, 1993 para acrescentar ao título: da Ordem Social, um capítulo: Dos negros.

sociedade brasileira. Publicou mais de 20 livros, dentre eles, O Quilombismo, O Genocídio do Negro Brasileiro, Sitiado em Lagos, e vários outros. Exilou-se nos Estados Unidos, ocasião em que conheceu Leonel Brizola, tornando-se mais tarde, um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista, e, em 1981, foi eleito Vice-Presidente do partido. Neste mesmo ano, fundou o Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Elegeu-se Deputado Federal no período de 1983 a 1987, e Senador da República de 1997 a 1999. Colaborou de forma intensiva para a criação do Movimento Negro Unificado em 1978. Foi o autor do Projeto de Lei n.º 1.550, de 1983, que declara feriado nacional o dia 20 de novembro como data oficial da Consciência Negra. Disponível em: <http://www.abdias.com.br/htm>. Acesso em: 20 de out. de 2010.

A Marcha Zumbi dos Palmares (1995) foi outro marco de importância considerável e teve como objetivo pressionar o governo no sentido de adotar medidas em prol da população negra - uma iniciativa do Movimento Negro brasileiro, colocando em cheque, inclusive, o mito da democracia racial. Em resposta à mobilização, o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu no Ministério da Justiça o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, com o objetivo de propor ações integradas de combate à discriminação racial e de recomendar e promover políticas de “consolidação da cidadania da população negra” (Brasil, 1995).

A primeira iniciativa legal para a promoção de grupos socialmente desfavoráveis, especialmente afrodescendentes e indígenas brasileiros, ao ensino superior foi a edição da Medida Provisória n.º 63, de 2002, convertida em lei (Lei n.º 10.558, de 13 de novembro de 2002), que criou “o Programa Diversidade na Universidade”, no âmbito do Ministério da Educação.

A problemática racial ganhou mais destaque na esfera do Governo Federal em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Nesse período, o Plano Plurianual (PPA 2004 – 2007) estabeleceu, como um dos desafios, a “promoção da redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias”. Uma das cinco diretrizes para alcançar essa meta foi a “promoção de políticas de ação afirmativa” com a seguinte constatação para justificar suas ações:

A restrição ao exercício dos direitos da cidadania reflete-se em um quadro social alarmante. Se é verdade que os indicadores sociais têm melhorado, faz-se mister destacar que o Brasil continua marcado pela desigualdade e pela exclusão. A distância entre ricos e pobres é grande e permanece estável ao longo do tempo. Nas últimas duas décadas, o coeficiente de Gini, manteve-se no patamar de 0,60 - um dos níveis mais elevados do mundo. A iniquidade social se expressa de forma mais contundente, no fato de que os 10% mais ricos se apropriam da metade de toda a renda das famílias, enquanto os 50% mais pobres ficam com apenas 10% desse total. Essas desigualdades se manifestam de modo igualmente severo nas dimensões raciais, de gênero, regionais e entre o campo e a cidade. A desigualdade de raça e de gênero, por exemplo, são dois dos principais elementos explicativos da exclusão social. Tal registro é necessário para rompermos com a visão que nega a existência do racismo e discriminação da mulher como fator que aumenta a injustiça e a exclusão social. A questão de etnia, raça e gênero portanto, deve ser eixo estruturante do Megaobjetivo I (PPA 2004 – 2007).

No sentido de ratificar a intenção de o governo priorizar a questão racial, durante as comemorações do Dia Nacional da Consciência Negra, na Serra da Barriga/AL, em 2003, o Presidente Lula fez o seguinte pronunciamento:

Vencer a desigualdade racial é, também, lutar por soberania. Não a soberania baseada na dominação de um povo sobre o outro. Mas aquela baseada no estreitamento de relações comerciais, políticas e culturais com aqueles povos e continentes que aspiram como nós a um futuro de independência e dignidade. Sinto-me de alma lavada por ter sido o presidente da República

que, no primeiro ano de mandato, decidiu saldar uma dívida antiga do Brasil: acabamos de percorrer uma parte do imenso continente africano para dizer e ouvir em cinco países: somos irmãos, somos parceiros, temos desafios comuns, temos lições a trocar. Vamos caminhar juntos. Vamos acelerar o nosso passo, consciente de que não é possível superar, em quatro anos, o que se estabeleceu em quatro séculos nos dois continentes. Mas essa é a verdadeira globalização humanitária; essa é uma forma de desenvolvimento pela qual vale a pena viver e lutar: aquela na qual a cor de um ser humano não define o seu caráter, a sua inteligência, os seus sentimentos e a sua capacidade, mas apenas expressa a maravilhosa diversidade racial e cultural da qual somos feitos (Lula, 2003).

No âmbito da Câmara dos Deputados, a proposição que teve maior destaque e também sua tramitação ultimada, com tramitação no Senado Federal para revisão, foi o PL n.º 73/99, de autoria da Dep. Nice Lobão (PFL/MA), que dispõe sobre “o ingresso nas universidades federais e estaduais”, entretanto, essa proposição não tratou, especificamente, de cotas raciais. A ela, foi apensado o PL n.º 3.627/04, do Executivo, que recebeu emendas na Comissão de Direitos Humanos e Minorias. O PL n.º 73 foi apresentado em fevereiro de 1999 e tramitou na Comissão de Educação e Cultura por seis longos anos – até 21 de setembro de 2005, foi analisado por seis diferentes relatores e encontrou diversos opositores.

Durante a tramitação do PL 73/99 na Comissão de Educação e Cultura foram realizadas, individualmente e em conjunto com as Comissões de Direitos Humanos e Minorias e de Constituição e Justiça e de Cidadania, quatro audiências públicas.

A primeira ocorreu no dia 13 de maio de 2004, data emblemática, pois comemorava-se a abolição da escravatura. A segunda audiência pública ocorreu dia 15 de junho de 2004, em conjunto com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias. A terceira audiência pública, realizada em 9 de dezembro de 2004, tratou, especificamente, sobre o Programa Universidade para Todos – ProUni, matéria que não figura neste estudo por se tratar de cotas para instituições de ensino superior privado. A quarta audiência pública foi fruto de recurso apresentado pelo Deputado Alberto Goldman (PSDB/SP), então Líder do PSDB, no qual argumentou que matéria de tamanha complexidade deveria ser legitimada pela maioria da composição plenária da Casa. Tal audiência foi realizada em 25 de abril de 2006, e a indicação dos nomes dos (as) expositores (as) foi feita pelos Líderes Partidários.

Participaram dos debates os deputados Alberto Goldman (PSDB/SP), Leonardo Mattos (PV/MG), Ivan Valente (PSOL/SP), Eduardo Valverde (PT/RO), Átila Lira (PSB/PI), Luiz Alberto (PT/BA), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Professor Luizinho (PT/SP), Severiano Alves (PDT/BA), Nilson Pinto (PSDB/PA), Carlos Abicalil (PT/MT), João Paulo Cunha (PT/SP), e as deputadas Iara Bernardi (PT/SP) e Maria do Rosário (PT/RS).

O Colégio de Líderes e a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ao sugerirem a realização dessa audiência pública, tiveram como objetivo possibilitar um amplo debate entre a sociedade civil organizada e os membros do Parlamento brasileiro, tendo em vista a magnitude

do tema e os argumentos do Dep. Alberto Goldman. Entretanto, ao final da audiência pública, observou-se uma presença insignificante de parlamentares.

Quanto aos pareceres dos relatores, na Comissão de Educação coube a relatoria do projeto - ao final dos seis anos em que nela tramitou - ao Dep. Carlos Abicalil, do PT do Mato Grosso, que apresentou manifestação favorável à proposição principal e aos PLs n.ºs 615/03, 1.313/03 e 3.627/04, apensados, com substitutivo.

Na Comissão de Direitos Humanos, a relatora, Dep. Iriny Lopes (PT/ES) apresentou o seu voto pela aprovação dos projetos de lei e pela rejeição às emendas apresentadas ao PL n.º 3.627/04, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Educação e Cultura.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o PL teve como relatora a Dep. Iara Bernardi (PT/SP), que apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL n.º 73/99, dos apensados, das Emendas apresentadas ao PL n.º 3.627/04 e do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura, com duas emendas.

Com a ausência de uma política pública instituída pelo Legislativo brasileiro, alguns estados e municípios passaram a adotar a política de ações afirmativas, com base no artigo 206 da Constituição de 1988, a qual determina que a educação é um direito de todos e deve ser ministrada em igualdade de condições para o acesso e a permanência. Apesar disso, poucos estados e municípios possuem legislação específica para cotas raciais.

O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro no processo de adoção de cotas raciais para o ingresso em Ipes⁴, conforme demonstrado no quadro 1 o rol da legislação, a competência, os atos normativos internos, seu percentual e sua duração.

Além da possibilidade de as normas relativas à educação serem criadas em nível federal, estadual e municipal, as universidades possuem, também, prerrogativas para a criação de normas internas para a sua organização. A autonomia universitária foi assegurada como norma constitucional a partir da Constituição de 1988, que, em seu artigo 207, protegeu as universidades contra a intervenção do Estado, no que se refere às questões internas. Definiu-se naquele dispositivo a concepção integral da autonomia universitária - entendida como autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira -, que, por sua vez, submete-se ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Sendo assim, é importante ressaltar que a autonomia refere-se não só à independência da instituição universitária, mas também à liberdade de ensinar e aprender, de investigar e produzir o saber.

⁴ Em 2000, foi editada a Lei n.º 3.534, de 28 de dezembro de 2000, instituindo reserva 50% das vagas nas universidades públicas estaduais para candidatos egressos de escolas públicas. Em 2001, foi promulgada a Lei n.º 3.708, instituindo cota de 40% às populações negras e pardas no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense. Em 2 de janeiro de 2003, foi editada a Lei n.º 4.061 para reservar 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência. Esses atos foram revogados pela Lei n.º 4.151, de 5 de setembro de 2003, que instituiu nova disciplina para o sistema de cotas para o ingresso nas universidades públicas: Lei n.º 5.074, de 17 de julho de 2007, dá nova redação ao Inciso III do art. 1º da Lei n.º 41.51/2003, que vigorou até a edição da Lei n.º 5.346, de 11 de dezembro de 2008.

Analisando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961 (Lei n.º 4.024/61), verifica-se que seu art. 80 estabeleceu expressamente que as universidades gozariam de autonomia didática, administrativa, financeira, disciplinar, na forma de seus estatutos. Nos parágrafos constantes da redação original, vetados pelo Presidente da República, discriminava-se o âmbito dessa autonomia.

Nota-se um grande avanço no tratamento jurídico da autonomia universitária após a edição da LDB de 1996, conhecida como “Lei Darcy Ribeiro”, dada a sua inclusão no texto constitucional e a indicação das prerrogativas inerentes. O artigo 53 define os processos de criação, organização e extinção pelas universidades, em sua sede, de cursos e programas, dentre outras ações. Já no art. 54, a Lei particulariza e exemplifica as ações autônomas para as universidades públicas, acrescentando as já elencadas no art. 53.

Ainda no âmbito legal, importa citar o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que ressalta em suas metas e objetivos, no item 5, a importância de “assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas”. O PNE tem por objetivo, também, ampliar a oferta do ensino público, prevendo parceria da União com Estados para a criação de novos estabelecimentos de educação superior.

Há no Brasil, atualmente, 236 instituições públicas de ensino superior entre universidades, centro universitários, faculdades, Centros Federais Tecnológicos e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Brasil, 2007). Desse total, 93 são federais, 82 estaduais, 60 municipais e uma distrital (Brasil, 2008). A inexistência de uma legislação federal, para a adoção de ações positivas no ensino superior público, levou várias instituições a adotarem o sistema de cotas raciais e sociais para ingresso na universidade, perfazendo, hoje, um total de 79 instituições. Destas, apenas 42 adotaram cotas raciais, segundo a pesquisa “Mapa das Ações Afirmativas no Ensino Superior”, realizada em outubro de 2006, por Renato Ferreira e Rosana Heringer (2009), com a seguinte configuração: 41 são instituições estaduais, 34 são federais e 4 são municipais.

É com base nessa autonomia universitária, preconizada na Constituição Federal, no PNE e na LDB, que a comunidade universitária de várias instituições de ensino superior implementou ações afirmativas para incluir negros, índios, egressos de escolas públicas e portadores de deficiência no ensino superior brasileiro. A organização normativa brasileira, referente às ações afirmativas raciais para o ingresso no ensino superior, começa a apresentar um contorno, apesar das diferenças regionais. O panorama nacional nos mostra que apenas 17,79% das Ipes promovem políticas de cotas raciais, e as práticas utilizadas apresentam diferenças, como podemos observar no quadro a seguir.

Quadro 1: Normas relacionadas à política de cotas raciais no Brasil, por Unidade da Federação

UF	NORMA ESTADUAL	NORMA MUNICIPAL	NORMA INTERNA DAS IPES	IPES	%	DURAÇÃO	COMPETÊNCIA
RJ	5.346/08			UERJ / UENF / UEZO / FAETEC	20	10 ANOS	ESTADUAL
MG	15.259/04		Resolução n.º 104 – CEPEX/2004	UEMG / UNIMONTES	20	10 ANOS	ESTADUAL
			Resolução n.º 16/04	UFJF	12,5	10 ANOS	FEDERAL
			Resolução CONSU n.º 022/09	UFSJ	50	NÃO CITA	FEDERAL
			Resolução n.º 02/2008 CEPE	UFMG	Bônus – acréscimo de 15% na nota		FEDERAL
SP	Decreto 49.602/05			ETE/ FATEC-CEETEPS	Acréscimo de pontuação	NÃO CITA	ESTADUAL
		6.287/04		FACEF	20	NÃO CITA	MUNICIPAL
			Resolução n.º 23/2004 CONSU	UNIFESP	10	NÃO CITA	FEDERAL
			Deliberação CONSU - A - 12/04	UNICAMP / FAMERP	10 pontos	NÃO CITA	ESTADUAL
			Resolução n.º 1/06	UFABC	28,3	NÃO CITA	FEDERAL
			Portaria GR n.º 695/07	UFSCAR	7,5 (2008 – 2010) 14 (2011 – 2013) 17,5 (2014 – 2016)	8 ANOS	FEDERAL
GO	14.832/04			UEG	20	15 ANOS	ESTADUAL
			Resolução CONSUNI n.º 29/08	UFG	10	10 ANOS	FEDERAL
			Resolução CD n.º 001/2006	FESG	10		MUNICIPAL
MS	2.605/05			UEMS	20	NÃO CITA	ESTADUAL
PA			Resolução n.º 3.361/05	UFPA	20	5 ANOS	FEDERAL
MA			Resolução 499/2006	UFMA	25	NÃO CITA	FEDERAL

UF	NORMA ESTADUAL	NORMA MUNICIPAL	NORMA INTERNA DAS IPES	IPES	%	DURAÇÃO	COMPETÊNCIA
			CONSEPE				
PI			Resolução CONSUN 007/2008	UESPI	50	12 ANOS	ESTADUAL
SE			Resolução 80/2008	UFS	35	10 ANOS	FEDERAL
AL			Edital n.º 1/2005 – COPEVE /PROGRAD / Ofício/NEAB n.º 79/2003	UFAL	20	NÃO CITA	FEDERAL
BA			Resolução 01/2004 – CONSEPE	UFBA	45	NÃO CITA	FEDERAL
			Resolução 5/2009 - CONSUNI	UFRB	36,5	NÃO CITA	FEDERAL
			Resolução nº 10/2006 CD	CEFET	30	NÃO CITA	FEDERAL
			Resolução nº 196/2002	UNEB	40	NÃO CITA	ESTADUAL
			Resolução CONSUN nº 034/06	UEFS	40	NÃO CITA	ESTADUAL
			Resolução CONSEPE nº 064/06	UESC	37,5	10 ANOS	ESTADUAL
			Resolução CONSEPE nº 036/2008	UESB	35	5 ANOS	ESTADUAL
DF			Resolução CEPE n.º 38/2003	UnB	20	10 ANOS	FEDERAL
MT			Resolução n.º 200/2004 – CONEPE Anexo IV	UNEMAT	25	10 ANOS	ESTADUAL
PR			Resolução n.º 37/04 – COUN	UFPR	20	10 ANOS	FEDERAL
			Resolução CU n.º 78/2004	UEL	20	NÃO CITA	ESTADUAL
			Resolução UNIV n.º 9/2006	UEPG	10	NÃO CITA	ESTADUAL
SC			Resolução n.º 008/CUN/2007	UFSC	10	5 ANOS	FEDERAL
RS			CONSUN - Decisão n.º 134/2007	UFRGS	30	5 ANOS	FEDERAL
			Resolução n.º	UFSM /	10	10 ANOS	FEDEFRAL

UF	NORMA ESTADUAL	NORMA MUNICIPAL	NORMA INTERNA DAS IPES	IPES	%	DURAÇÃO	COMPETÊNCIA
			011/07	UNIPAMPA			

Fonte: Autora

O quadro 1 mostra que, das 42 Ipes analisadas, apenas 18 não determinaram o período necessário para o fim da utilização da ação afirmativa. Isso pode representar tanto falta de clareza sobre o assunto, como ausência de consenso sobre o próprio conceito de ação afirmativa, definido para nortear a criação da norma. Uma ação afirmativa implica a necessidade de alcançar um nível de equidade para possibilitar que diferentes grupos sociais tenham nível de competitividade mais igualitário e, por essa razão, a necessidade da adoção de uma política pública focalizada. Pressupõe-se que, ao atingir determinado nível, seja possível voltar a implementar políticas universalistas para todos os grupos étnicos/raciais. Para Jaccoud e Beghin (2002) e Vilas-Bôas (2003), as ações afirmativas são um conjunto de medidas especiais e temporárias com o objetivo específico de eliminar as desigualdades que foram acumuladas no decorrer da história da sociedade (Silva e Melo, 2000).

3 Considerações Finais

Apesar de os números do IBGE apontarem que a população negra (pretos e pardos), quando comparada à população branca, possui os menores índices de entrada e conclusão da educação superior, quinze estados brasileiros ainda não regulamentaram o sistema de cotas para o ingresso em suas instituições estaduais ou municipais. Diante da ausência de regulamentação, muitas Ipes produziram suas próprias normas, com base na autonomia universitária, suprindo, assim, a lacuna legal estadual, municipal ou mesmo federal. Resulta disso que, de 236 instituições públicas de ensino superior, apenas 43 utilizam algum sistema de cota racial.

Ainda são poucas as instituições de ensino superior que adotam o sistema de reserva de vagas para a população negra. A universidade brasileira ainda é marcada pela segregação racial. Mesmo com a evidente desvantagem educacional da população negra em relação à população branca, o espaço acadêmico ainda não está aberto para receber pretos e pardos.

Comparando os dados estatísticos do IBGE, dos anos de 1999 e 2009, observamos a seguinte configuração para estudantes com idade entre 18 e 24 anos: em 1999, do total da população branca, apenas 17,8% cursavam o ensino fundamental, enquanto que no universo da população preta, esse percentual era de 42,7%, e de 41,2% no grupo dos considerados pardos. Percebemos, então, que, entre os brancos, poucos eram aqueles que após os dezoito anos ainda continuavam no ensino fundamental. Em relação ao ensino médio, havia uma equidade no acesso entre as populações branca, preta e parda - 42,5% da população branca; 45,3% dos pretos e 46,7% da população parda. Para cursar o pré-vestibular, o percentual foi de 6,3% para a população branca e de, apenas, 3% para a população negra. Quanto ao acesso ao ensino superior, incluindo mestrado e doutorado, observamos o aumento da distância entre brancos e

negros - 33,4% de brancos tiveram acesso ao ensino superior contra 7,5% de pretos e 8% de pardos.

Em 2009, verificamos uma melhora significativa do acesso de negros nas diferentes modalidades de ensino, mas, a diferença ainda era grande. Do total de brancos, 6,4%, entre 18 e 24 anos, freqüentavam a educação fundamental, contra 18,2% e 18,8% dos totais das populações preta e parda. Tiveram acesso ao ensino médio, 27,6% da população branca, 50,1% da população preta e 46,9% da população parda. Assim como no ensino médio, o acesso da população negra ao pré-vestibular teve um salto considerável - enquanto o acesso ao pré-vestibular da população branca foi de 2,8%, para a população negra e parda o percentual foi de 2,5% e 1,9%. Os dados nos mostram que o gargalo ainda era muito grande quanto ao acesso ao ensino superior (incluindo mestrado e doutorado) - 62,6% de brancos contra 28,2% de pretos e 31,8% de negros.

A análise dos números do IBGE comprova que a população branca ainda está em uma situação favorável em relação à população negra, principalmente quando o parâmetro considerado é o acesso ao ensino superior. Há que se destacar, entretanto, uma melhora considerável de 2009 em relação a 1999. Esta melhora pode ser atribuída à adoção de políticas de ações afirmativas pelas instituições públicas de ensino superior a partir do ano 2000. Hoje, temos 79 Ipes que adotam ações afirmativas. Desse total, 42 adotam políticas de cotas raciais e 37 adotam outros sistemas de ação afirmativa, tais como, cotas sociais, de gênero, para deficientes físicos, bônus, cotas étnicas, entre outras.

Com a aprovação do PL nº 73/99, outras 174 instituições públicas de ensino superior adotarão o sistema de cotas raciais. Com isso, pode-se inferir que haverá um aumento ainda mais significativo de negros no ensino superior, promovendo assim, uma maior diversidade étnica e racial no *campus* universitário, e esse grupo, historicamente excluído do ensino superior, terá uma maior representatividade no meio acadêmico.

A ausência de uma norma federal é cenário para o acirramento da polarização de posicionamentos acerca das cotas raciais de ingresso no ensino superior, para a utilização de pressupostos e diretrizes discordantes para a implantação da política e para problemas estruturais na avaliação e correção dessa política.

Um exemplo evidenciado no presente estudo refere-se às múltiplas compreensões e interpretações utilizadas acerca do objetivo de uma ação afirmativa de cunho racial. A ausência da delimitação temporal da cota - ou mesmo a variação de percentual adotado pelas Ipes dentro de uma mesma unidade da Federação - sugere que não há clareza ou consenso nas políticas públicas acerca do período necessário para o alcance de equidade em uma mesma região. Isso pode comprometer a possibilidade de um monitoramento e avaliação da eficácia das políticas públicas.

Dessa forma, a legislação federal viria para estabelecer uma uniformização da proporção de cotas destinadas para a população negra em todas as Ipes federais e estaduais. Estabeleceria, também, o período de vigência da política pública, minimizando, assim, a desigualdade entre brancos e negros no ensino superior público.

No texto do projeto de lei, notamos a ausência da adoção de ação afirmativa para as instituições de ensino superior em nível municipal. Assim, pode o legislador municipal ou a comunidade acadêmica municipal adotar critérios assíncronos, como demonstrado no quadro 1, mas neste caso irá de encontro ao que preceitua o artigo 22, XXIV da CF/88, ao determinar que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

O estudo possibilitou avaliar que a ausência de uma norma federal implicou na baixa adesão ao sistema de cotas, o que é ratificado pelo insignificante número de Ipes que possuem norma de cota racial, apenas 17,79% de um total de 236. Verificou-se, ainda, que essa ausência cria lacunas na adoção de diretrizes nacionais para a interpretação e a compreensão das ações afirmativas. Tais lacunas refletem a dificuldade da avaliação e do acompanhamento da efetividade e sucesso de tal política, o que é extremamente perigoso para a segurança jurídica na área de direitos humanos e para a garantia da equidade de fato nos espaços sociais.

Referências

AVELAR, Lúcia. A relação Estado/Sociedade, a participação política e os atores. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**, uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Unesp, 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto N.º 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm. Acesso em: 14 ago. de 2010.

_____. **Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961**, que “Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm. Acesso em 05 ago. 2010.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, que “Fixa as diretrizes e bases da educação nacional”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm#art92. Acesso em: 05 ago. de 2010.

_____. **Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008**, que “Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 27 set. 2010.

BRASIL. Congresso. Câmara. **Constituição Federal de 1988**. com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 57, de 2008, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994.

Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1366>. Acesso em: 02 set. 2010.

_____. **PL n.º 1332/83**. Dispõe sobre ação compensatória visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo art. 153, § 1º da Constituição da República de 1967. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=190742. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **PL n.º 668/88**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça e de cor. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=190742. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **Acesso e Permanência no Ensino Superior – Cotas Raciais e Étnicas**. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Coletânea de audiências públicas realizadas com o objetivo de debater o acesso democrático ao ensino superior. Série Ação parlamentar. N.º 282, 2005, reimpressão.

BRASIL. Congresso. Senado. **Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94836>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Governo do Estado de Goiás. **Lei n.º 14.832, de 12 de julho de 2004**. Fixa cotas para o ingresso dos estudantes que menciona nas instituições de educação superior integrantes do Sistema Estadual de Educação Superior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis.php?tipo=ordinaria&ano=2004&pagina=5&criterio=2004>. Acesso em: 31 ago. de 2010.

_____. Governo do Estado do Mato Grosso do Sul. **Lei n.º 2.605, de 6 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a reserva de vagas para negros nos cursos de graduação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/bcd36eb5beb6f88004256cd800626998?OpenDocument>. Acesso em: 31 ago. de 2010.

_____. Governo do Estado do Piauí. **Resolução CONSUN 007/2008**. Regulamenta a Reserva de Vagas na oferta do Vestibular dos Cursos de Graduação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/200807/7642441484c5316.pdf>. Acesso em: 24 set. de 2010.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Lei n.º 15.259, de 27 de julho de 2004**. institui sistema de reserva de vagas na Universidade do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=15259&s3=2004&s4=&s5=. Acesso: 15 ago. de 2010

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei n.º 5.346, de 11 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/processo2.htm>. Acesso: 15 ago. de 2010.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto Estadual n.º 49.602, de 13 de maio de 2005**. Institui e disciplina o Sistema de Pontuação Acrescida, para afrodescendentes e egressos do ensino público (fundamental e médio), nos exames seletivos para ingresso nas Escolas Técnicas Estaduais - ETEs e nas Faculdades de Tecnologia - FATECs, pertencentes ao Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza" – CEETEPS. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto%20n.49.602,%20de%2013.05.2005.htm>. Acesso: 15 ago. de 2010.

CARVALHO, José J. de; SEGATO, Rita Laura. **Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília**. Brasília 2002. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/.../PROJETO_DE_COTAS_Proposta%20de%20JJCarvalho.pdf. Acesso em: 19 mai. de 2010.

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DA BAHIA. **Resolução n.º 10 de 1º de junho de 2006**. Estabelece reservas de vagas para afrodescendentes, índios e índios descendentes, nos cursos do CEFET-BA realizados através de Vestibular/Seleção. Disponível em: http://www.cefetba.br/informativo/resolucoes/RE_10-2006_Sobre_COTAS.pdf. Acesso: 24 set. de 2010.

DIAS, Lucimar R. Quantos passos já foram dados? A questão de raça nas leis educacionais – da LDB de 1961 à Lei 10.639, de 2003. In: **História da educação do negro e outras histórias**, Brasília: Ministério da Educação, 2005.

FERREIRA, Renato e HERINGER, Rosana. Mapa das Ações Afirmativas nas Instituições de Ensino Superior e Técnico. In: PAULA, Marilene de e HERINGER, Rosana (Orgs.) **Caminhos Convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung. ActionAid, 2009.

GELEDÉS INSTITUTO DA MULHER NEGRA. **Consciência negra e transformação da realidade**. Pronunciamento e emenda constitucional do Deputado Florestan Fernandes, abordando as desigualdades raciais e a consciência negra. Brasília, CD, Centro de Documentação e Informação, 1994. Separata de Discursos, Pareceres e Projetos n.º 59/9º 59/94 Disponível em: http://www.geledes.org.br/attachments/1055_Florestan%20Fernandes.pdf Acesso em: 20 jul. de 2010.

GOMES, Joaquim B. B. **Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=33 . Acesso em: 22 out. de 2010.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – **Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 27, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatistica/populacao/condicoesdevida/indicadoresminimos. Acesso em: 10 de out. de 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – Sinopses Estatísticas da Educação Superior – 2008 – Graduação. Brasília. 2008.

Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse_2008/default.asp. Acesso em: 29 set. de 2010.

JACCOUD, Luciana et al. Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988 – 2008), In: **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal**, IPEA, n.º 17, v. 3, 2008.

JACCOUD, Luciana e BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

LIMA, Regina L. M. de A. **Cotas: uma política de inclusão**. Dissertação (Mestre em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2008. 147p. Disponível em: http://www.franca.unesp.br/posservicosocial/regina_lima.pdf. Acesso: 26 set. de 2010.

LULA. 2003. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=118>. Acesso em: 20 maio 2010.

MARCHA ZUMBI DOS PALMARES CONTRA O RACISMO, PELA CIDADANIA E A VIDA. **Por uma Política Nacional de Combate ao Racismo e à Desigualdade Racial**. Brasília: Cultura Gráfica e Editora Ltda., 1996.

MEDEIROS, Carlos A. Ação Afirmativa no Brasil: Um debate em curso. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Unesco e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

NASCIMENTO, Abdias. **Biografia detalhada**. Disponível em: <http://www.abdias.com.br/biografia/detalhada.htm>. Acesso em: 28 jul. de 2010.

_____. **Combate ao Racismo**. Discursos, pronunciamentos e projetos apresentados. Separatas de Discursos, Pareceres e Projetos, n.º 57 (v. 1), 228 (v. 2) de 1983; n.º 47 (v. 3) de 1984; n.º 186 (v. 4), 57 (v. 5) de 1985 e n.º 149 (v. 5) de 1986. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **As Nações Unidas e as Políticas de Redução da Desigualdade Racial**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc/ONUeasPoliticadeReducaoDaDesigualdadeRacial.pdf>. Acesso em: 23 jun. de 2010.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/doc_cs.php. Acesso em: 12 mai. de 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 20 jul. de 2010.

PISCITELLI, Rui M. **O Estado como Promotor de Ações Afirmativas e a Política de Cotas para o Acesso dos Negros à Universidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

REIS, Maria C. G. A Permanência da População Negra na Universidade do Estado do Rio de Janeiro: significados, práticas e perspectivas. In: **Acesso e Permanência da População Negra no Ensino Superior**. Brasília: Ministério da Educação, UNESCO e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007.

SANTOS, Sales A. dos. A Lei 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro. In: **Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03**. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

UEMG - e na Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES - para os grupos de candidatos que menciona. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnmjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=15259&s3=2004&s4=&s5=. Acesso: 31 ago. de 2010.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Resolução n.º 468/2007**. Aprova a reformulação no sistema de reservas de vagas para negros e indígenas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.inscricao2011.uneb.br/documentos/resolucao-n468.2007.pdf>. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Resolução n. 200/2004 – CONEPE**. Aprova o Programa de Integração e Inclusão Étnico-Racial da Universidade do Estado de Mato Grosso. Disponível em: http://www.unemat.br/reitoria/assoc/docs/conepe/resolucoes/2004/resolucao_200_2004_conepe.pdf. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Deliberação - CONSU-A-12, de 25-05-2004**. Estabelece o Programa de Ação Afirmativa para Inclusão Social na UNICAMP. Disponível em: <http://www.pg.unicamp.br/delibera/2004/DE012A04.htm>. Acesso em: 25 set. de 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. **Resolução CONSUN n.º 034/06**. Estabelece reserva de vagas para os cursos de graduação da UEFS, para os grupos historicamente excluídos realizada através do Processo Seletivo de Acesso ao Ensino Superior. Disponível em: http://www.uefs.br/portal/downloads/resolucoes/consu/resolucao_consus_34_2006.pdf/view. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. **Resolução CU n.º 78/2004**. Estabelece a reserva de vagas no Concurso Vestibular para candidatos oriundos de Instituições Públicas de Ensino e para aqueles que se autodeclararem negros. Disponível em: http://www.uel.br/prograd/divisao-politicas-graduacao/resolucao_cu_2004_78.pdf. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ - **Resolução CONSEPE n.º 64/2006**. Institui reserva de vagas no processo seletivo para os cursos de graduação da UESC e dá outras providências. Disponível em: http://www.uesc.br/vestibular/index.php?item=conteudo_reservas.php. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. **Resolução CONSEPE n.º 37/2008**. Dispõe sobre o sistema de reserva de vagas e quotas adicionais no processo seletivo para os cursos de graduação da UESB e dá outras providências. Disponível em: <http://www.uesb.br/consepedef/arquivos/37%20-%20Reserva%20de%20vagas.%20Cotas.pdf>. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Edital n.º 01/2005**. Torna pública as inscrições para o Processo Seletivo de 2005 para o preenchimento das vagas ofertadas nos cursos de Graduação, nos anos de ingresso de 2006, 2007 e 2008, conforme o disposto nas cláusulas, sub-cláusulas e condições adiante estabelecidas. Disponível em:

<http://www.copeve.ufal.br/sistema/pss/Processo%20Seletivo%20Seriado%202005/Edital.pdf>. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Resolução n.º 01/04**. Altera a Resolução 01/2002 do CONSEPE. Estabelece reserva de vagas na seleção para os cursos de graduação da UFBA realizada através do Vestibular. Disponível em:

<http://www.vestibular.ufba.br/manual/RESOLUCAO%20n%200104.htm>. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Resolução CONSUNI n.º 29/2008**. Cria o Programa "UFGInclui" na Universidade Federal de Goiás e dá outras providências. Disponível em: http://www.ufg.br/page.php?menu_id=49&pos=dir. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Resolução n.º 16, de 04 de novembro de 2004**. Aprova relatório da Comissão sobre a adoção do sistema de cotas na UFJF. Disponível em: <http://www.ufjf.br/portal/files/2009/06/resolucao161.pdf>. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINGAS GERAIS. **Resolução n.º 02/2008, de 03 de julho de 2008**. Estabelece normas para o Concurso Vestibular de 2009 da UFMG. Disponível em: : http://www.ufmg.br/conheca/resolucoes/02rescepe2008_normas_vest_2009.pdf. Acesso em: 22 out. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Resolução Normativa n.º 008/CUN/2007, de 10 de julho de 2007**. Cria o "PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS" da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: http://www.vestibular2010.ufsc.br/resolucao_acoes_afirmativas.pdf. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Resolução n.º 011/07**. Institui, na Universidade Federal de Santa Maria, o Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social e revoga a Resolução n. 009/07. Disponível em: http://w3.ufsm.br/prograd/downloads/res011_2007.pdf. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Portaria GR n.º 695/07, de 06 de junho de 2007**. Dispõe sobre a implantação do Ingresso por Reserva de Vagas para acesso aos cursos de Graduação da UFSCar, no Programa de Ações Afirmativas. Disponível em: <http://www.acoesafirmativas.ufscar.br/legislacao-institucional>. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI. **Resolução CONSU n.º 022, de 22 de junho de 2009**. Altera Resolução/CONSU n.º 018, de 22/08/2005, que aprova a política institucional para o Processo Seletivo da UFSJ. Disponível em: http://www.ufsj.edu.br/portal2repositorio/File/soces/CONSU/2009/Res022Consu2009AteraRes018-05_PoliticaProcessoSeletivo_AcoesAfirmativas.pdf. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. **Resolução n.º 23/2004 - CONSU**. Estabelece o aumento de vagas dos cursos de graduação e implanta o sistema de cotas para população afro-descendente e indígena, oriunda de escolas públicas, no preenchimento de vagas relativas aos cursos de graduação e dá outras providências. Disponível em: http://www.unifesp.br/prograd/vestibular/portal/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=73&Itemid=30. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Resolução n.º 80/2008/CONEPE**. Institui o programa de ações afirmativas para garantia de acesso de grupos menos favorecidos à Universidade Federal de Sergipe. Disponível em: http://www.ccv.ufs.br/ccv/concursos/pss2011/files/manual/res_conepe802008.pdf. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Resolução n.º 011/07**. Institui, na Universidade Federal de Santa Maria, o Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social e revoga a Resolução n. 009/07. Disponível em: http://w3.ufsm.br/prograd/downloads/res011_2007.pdf. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Resolução n.º 37/04 - COUN**. Estabelece e aprova Plano de Metas de Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&biw=1280&bih=571&q=UFPR+RESOLU%C3%87%C3%83O+N.%C2%BA+37+DE+2004&btnG=Pesquisa+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=UFPR+RESOLU%C3%87%C3%83O+N.%C2%BA+37+DE+2004&gs_rfai=&fp=7a1e0cbaa8cf131b. Acesso em: 26 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Resolução n.º 05/2009 – CONSUNI**. Dispõe sobre normas para o Processo Seletivo nos cursos de Graduação da Universidade Federal do Recôncavo Bahia com Adesão do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/prosel/documentos/geral/13-resolucao-no-052009-consuni>. Acesso em: 24 set. de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Decisão n.º 134/2007**. Institui o Programa de Ações Afirmativas. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/consun/leis/Dec134-07.htm>. Acesso em: 26 set. de 2010.

VILAS-BÔAS, Renata M. Ações afirmativas. **Revista Jurídica Consulex**, n. 163, p. 53-59, out. 2003.

Artigo recebido em: 13/04/2011

Artigo aceito para publicação em: 14/04/2011



MAIORIDADE PENAL NO BRASIL E NA ESPANHA: UM ESTUDO COMPARATIVO

Elaine Marinho Faria e Maria Amélia da Silva Castro¹

Resumo: O trabalho traça um panorama geral da legislação referente à maioria penal no Brasil e na Espanha. O tema é apresentado sob uma perspectiva histórica e mostra a evolução no tratamento da infância e da adolescência nos dois países. No período anterior ao século XX, tanto no Brasil como na Espanha, as crianças com menos de nove anos eram consideradas inimputáveis. Para os maiores de nove anos, o critério utilizado para a definição da inimputabilidade era a capacidade de discernimento. Esse era um critério bastante subjetivo, e a verificação da aptidão do jovem para distinguir o bem do mal era uma das decisões mais difíceis para os juízes. No início do século XX, começaram a surgir leis específicas sobre menores com o objetivo de resguardar e proteger crianças e jovens. Atualmente, a legislação sobre menores nos dois países segue os princípios previstos pelas normas internacionais. A maioria penal está fixada em dezoito anos. A lei estabelece uma série de medidas aplicáveis aos menores sob a perspectiva socioeducativa, respeitando sempre a peculiar condição do adolescente como um ser em desenvolvimento. O objetivo do trabalho é comparar a legislação de menores e as medidas socioeducativas adotadas em ambos os países com o intuito de trazer subsídios para a busca de soluções da problemática do aumento da criminalidade infanto-juvenil em nosso país.

Palavras-chave: maioria penal; estudo comparado

Abstract: This work presents a general view of the legislation regarding criminal majority in Brazil and Spain. The theme is presented in a historical perspective and shows the evolution in the treatment of childhood and adolescence in both countries. In the period before the twentieth century both Brazil and Spain, children under nine years old were considered incompetent. For those over the age of nine years old the criterion used to define the incapacity

¹ Elaine Marinho Faria é graduada em Biblioteconomia e tem cursos de Especialização em Terceiro Setor/ Política/Direitos Humanos, tendo sido conselheira distrital de direitos humanos de 2005 à 2007 (elaine.faria@camara.gov.br). Maria Amélia da Silva Castro é graduada em Administração de Empresas, com Especialização em Políticas Públicas (maria.castro@camara.gov.br).

was the ability of discernment. This was a very subjective criterion and verification of the ability of young to distinguish between good and evil was one of the most difficult decisions for judges. At the beginning of the 20th century began to appear specific laws about minors with the objective to safeguard and protect children and youth. The justice model had the tutelary and health care character, measures implemented should have therapeutic orientation, protective and reformer. Currently, the law about minors in the two countries follows the principles proposed by international rules. The age of criminal responsibility is set at eighteen years old. The law establishes a series of measures applicable to minors under the social-educational perspective, always respecting the peculiar condition of a growing human. This objective is to compare the legislation of minors and social-educational measures adopted in both of countries in order to provide elements for the search for solutions to the problem of increasing criminality juvenile in our country.

Key Words: criminal majority; comparative study

1 Introdução

O tema da maioridade penal tem sido uma preocupação mundial. As discussões se dividem entre o aumento da criminalidade infanto-juvenil e a possibilidade de se retirar do convívio da sociedade uma massa de jovens ainda na tenra idade. Um dos pontos mais polêmicos diz respeito à definição de um limite para a imputabilidade penal, pois as idades variam de oito a dezoito anos, dependendo das características de cada país. O tema é complexo, afinal de contas com que idade um ser humano normal está apto a compreender a ilicitude de seus atos?

Uma parte da sociedade defende a redução da maioridade penal para dezesseis anos, por entender que o jovem nessa faixa etária, nos dias atuais, tem capacidade plena para distinguir o certo do errado. Já outra parte luta pela manutenção da idade de dezoito anos e argumenta que a redução da maioridade, além de não resolver os problemas ligados ao aumento da criminalidade, poderia agravá-los, uma vez que estimularia o crime organizado a recrutar para suas fileiras jovens de faixa etária cada vez mais baixa.

O debate continua acirrado e deverá ganhar contornos mais definidos com o início da 54^a Legislatura. Nesse contexto, é importante conhecer a legislação de outros Países cuja experiência possa levar a um maior aprofundamento do debate e, em consequência, trazer subsídios para que o Brasil encontre o melhor caminho dentro de sua realidade política, social e democrática.

Assim, o texto a seguir tem como proposta apresentar a evolução da legislação espanhola sobre menores e compará-la à legislação brasileira. A escolha da Espanha não se deu por acaso, pois a história de proteção aos menores nos dois países é bastante parecida. Após a promulgação de suas constituições democráticas - Espanha, em 1978 e Brasil, em 1988 -, ambos os países romperam com o modelo de caráter protecionista e tutelar até então dispensados aos menores de idade.

No Brasil, a mudança ocorreu em 1990, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao passo que, na Espanha, a Lei de Menores foi promulgada em 1992 (Lei Orgánica 4/1992). A partir dessas leis, os menores de idade passam a contar com todas as garantias derivadas do ordenamento constitucional, porém o Estatuto brasileiro já definia a maioridade penal aos dezoito anos, enquanto a Lei espanhola manteve a idade de dezesseis anos até 1995.

2 Proteção do Menor no Brasil – histórico

Conforme Soares (2008), quando D. João VI desembarcou no Brasil com sua corte, em 1808, as Ordenações Filipinas estavam em vigor, isto quer dizer que a imputabilidade penal iniciava-se aos sete anos, eximindo o menor da pena de morte. Os jovens eram severamente punidos, sem muita diferenciação quanto aos adultos.

Aos jovens entre dezessete e vinte anos, havia uma diminuição da pena em um terço em relação aos adultos, de acordo como o juízo do magistrado, adotando-se, para tal caso, os três critérios objetivos e um subjetivo. Os critérios objetivos eram: a) modo como o delito foi praticado; b) suas circunstâncias; c) a pessoa do menor. Já o critério subjetivo estava relacionado à malícia da ação. Já aos jovens entre sete e dezessete anos, o soberano concedeu o "privilégio" de não serem condenados a pena de morte, subsistindo todas as outras políticas penais, como custódia no mesmo estabelecimento prisional, sem qualquer diferenciação na execução da pena. Percebe-se que a inimputabilidade penal plena só ocorria para os menores de sete anos de idade. Apesar do total abandono à criança na época imperial, segundo Sousa (2001, p. 55), foram adotadas no Brasil, por influência da ideologia cristã, medidas políticas educacionais para a infância, como a Casa de Roda², que foi fundada em 1726 na Bahia; a Casa dos Enjeitados³ no Rio de Janeiro em 1738, e a Casa dos Expostos⁴, cujas finalidades eram o abrigo de crianças e adolescentes órfãos ou abandonados.

² Essas casas possuíam uma espécie de roleta, onde crianças nascidas em famílias pobres ou mesmo havidas fora do casamento eram deixadas sem que se identificasse quem as abandonava, conforme explica (Rizzini, I. e Rizzini, 2004).

³ Em 1738, por iniciativa pessoal do comerciante português Romão de Mattos Duarte, foi fundada a Casa da Roda, depois chamada de Casa dos Expostos, atualmente Educandário Romão de Mattos Duarte, em homenagem ao seu fundador.

⁴ A instalação da Casa dos Expostos, no Recife, data do final do século XVIII.

Em 1830, foi criado o Código Penal do Império, inspirado no Código Penal Francês de 1810, que adotou o sistema de discernimento, determinando a maioridade penal absoluta a partir dos quatorze anos, mas os menores abaixo desta idade poderiam ser considerados penalmente responsáveis se agissem com discernimento. O discernimento adotado nesse Código permitia que até mesmo uma criança de oito anos e um adolescente de quinze pudessem ser condenados à prisão perpétua.

O Código Penal Republicano de 1890⁵ determinava a inimputabilidade absoluta até os nove anos completos. Os maiores de nove anos e os menores de quatorze estariam sujeitos ao sistema do discernimento. O critério era bastante subjetivo, e a verificação da aptidão para distinguir o bem do mal - o reconhecimento do menor possuir relativa lucidez - era uma das decisões mais difíceis para os juízes.

A primeira legislação brasileira a tratar do tema entrou em vigor em 1921, por intermédio da Lei Orçamentária nº 4.242⁶, que trazia especificações de um Código de Menores, no qual era definido abandono, suspensão, perda do pátrio poder, além de determinar a utilização de procedimentos especiais.

Apesar dessa legislação só ter sido aprovada em 1921, outros projetos estiveram presentes no cenário legislativo, como o Lopes Trovão (1902) e Alcindo Guanabara (1906 e 1917), este último tratando da inimputabilidade dos menores entre doze e dezessete anos (Santos, 2008).

Ainda, conforme Santos (2008), o Direito Menorista ganhou vulto, passando a ser regulado pelo Código de Menores de 12 de outubro de 1927, que modificou a Lei 5.228, de 1967, que foi alterada pela Lei 5.539, de 1968, ambas já na vigência do Código Penal de 1940, que limitou a menoridade penal aos dezoito anos.

Em 1926, o Congresso Nacional concedeu ao Poder Executivo uma autorização para consolidar as leis sobre menores, sob a denominação de Código. No dia 12 de outubro de 1927, o Decreto 17.943-A consolidou as leis relativas a menores, instituindo o Código de Menores, o primeiro da América Latina. O Código veio a alterar e substituir concepções obsoletas como: discernimento, culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder. Foi abandonada a postura de reprimir e punir, passando a ser priorizada a postura de regenerar e educar.

Segundo Pereira (2008), o Código de Menores de 1927 tinha as seguintes características: a) concepção política social - instrumento de proteção e vigilância da infância e adolescência, vítima da omissão e transgressão da família, em seus direitos básicos. O menor abandonado ou delinquente, objeto de vigilância da autoridade pública (juiz); b) instituição do

⁵ O código foi promulgado pelo Decreto nº 22.213, de 14 de dezembro do mesmo ano, mas só entrou em vigor seis anos depois.

Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, como associação de utilidade pública, com personalidade jurídica; c) a função dos Conselheiros, nomeados pelo Governo, era auxiliar o Juízo de Menores, sendo os Conselheiros denominados “Delegados da Assistência e Proteção aos Menores”; d) elevação da idade da irresponsabilidade penal do menor para quatorze anos; e) criação de um esboço de Polícia Especial de Menores dentro dos comissários de vigilância. Foi o Código que consolidou a legislação sobre crianças e consagrou-lhe um sistema de atendimento, estabelecendo as regras do desvio social. Pela primeira vez no Brasil, crianças menores de sete anos recebiam o nome de expostas; os menores de dezoito anos, de abandonados; os meninos de rua, de vadios; as que pediam esmola, de mendigos, e as frequentadoras de prostíbulos, de libertinas.

O Código previa que o descumprimento de qualquer obrigação estipulada aos pais pelo Código Civil, bem como a conduta antissocial da criança, eram motivos para que fosse transferida a tutela dos pais para o Juiz (Silva 2008).

Segundo Simões (2009), o Código Penal, promulgado pelo Decreto-Lei nº 2848, de 1940, adotou o sistema biológico, no qual se presume que os menores de dezoito anos são inimputáveis - isto é, incapazes de entender o caráter ilícito de certos atos e de controlar sua própria vontade - classificando-os de possuir desenvolvimento mental incompleto ou imaturidade natural.

Para Silva (2005), o Código Penal de 1940 instituiu aos maiores de dezesseis anos a possibilidade da liberdade vigiada, pela qual a família ou os tutores deveriam se responsabilizar pelo processo de regeneração do menor, com as obrigações de reparação dos danos causados e de apresentação do menor em juízo. Estendeu a autoridade do Juiz sobre os jovens entre dezoito e vinte e um anos.

A substituição do Código Penal foi tentada pelo Decreto-Lei nº 1004, de 21 de outubro de 1969, mas as críticas foram grandes. Em 1969, seu artigo 33 estabeleceu o retorno do critério biopsicológico, possibilitando a aplicação de pena ao maior de dezesseis anos e menor de dezoito anos, desde que este entendesse o caráter ilícito do ato ou tivesse possibilidade de se portar de acordo com o estabelecido. Ele foi modificado substancialmente pela Lei nº 6.061, de 31 de dezembro de 1973, posteriormente revogada pela Lei 6.578, de 11 de outubro de 1978.

Com o intuito de romper com a doutrina do Direito Penal do Menor, conforme Segalin (2006), foi criado o Código de Menores de 1979, que adotou a Doutrina Jurídica do Menor em Situação Irregular. A infância ficava dividida em duas categorias: as crianças e adolescentes – considerada infância normal, sob os cuidados da família - e a população infanto-juvenil de rua. Nesta última categoria estavam incluídos os órfãos, os carentes e os infratores (Segalin;

⁶ A Lei Orçamentária 4242 de 1921 criou o Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delincente. Isso gerou a fundação de duas instituições para menores, na ampliação da Escola 15 de novembro e na nomeação de

Trzcinski, 2006). O Código tinha como objetivo oferecer assistência, proteção e vigilância aos menores de até dezoito anos.

Apesar de o Código não ter se preocupado em diferenciar infratores, abandonados ou órfãos, sua criação contribuiu para a reconstrução de um Estado mais organizado, uma vez que, ao proteger o menor em situação irregular, estaria também colaborando com a família. O foco era legitimar a atuação estatal, exercida pelo Poder Judiciário, o que beneficiaria a institucionalização e a adoção. No caso de crianças em situação irregular, o dever do Estado era dar assistência e, em consequência, garantir o controle social.

Esse código vigorou até 1990, quando da promulgação da Lei 8.069, de 14 de outubro de 1990⁷, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA.

3 Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – foi criado para substituir o Código de Menores. O ECA foi responsável por uma redefinição da forma de atendimento a ser dado a crianças e adolescentes no País, nas mais diversas esferas de seus interesses, por meio de um sistema de preceitos que procura implementar a teoria da proteção integral. Representa um pacto político-social que se organiza em três eixos: universal – para todas as crianças e adolescentes; de políticas públicas (art. 4º); protetivo – alcança crianças e adolescentes vitimizados (art. 101), e socioeducativo – aos adolescentes vitimizados (art. 112). Veio consolidar os anseios de benefícios à população infanto-juvenil no Brasil, sendo fundamental para garantir a condição de sujeitos de direitos à criança e ao adolescente.

A implantação do ECA proporcionou o caráter protecionista integral aos adolescentes. Dentre os diversos avanços estabelecidos pelo ECA, ressalta-se a criação dos Conselhos de Direitos e Tutelares, deflagração da participação do Poder Público e da sociedade organizada na elaboração de políticas sociais, garantindo e efetivando plenamente o exercício da cidadania a todas as crianças e adolescentes.

O ECA considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente, aquela entre doze e dezoito anos de idade. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 228, deixa claro que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos sujeitos às normas da legislação especial.

um juiz de direito privado de menores. Eram utilizadas para recolhimento provisório de menores de ambos os sexos e uma casa de preservação para menores do sexo feminino.

⁷ Lei 8069 de 13 de julho de 1990 - regulamenta os direitos das crianças e dos adolescentes inspirado pelas diretrizes fornecidas pela Constituição Federal de 1988, internalizando uma série de normativas internacionais. O Estatuto se divide em 2 livros: o primeiro trata da proteção dos direitos fundamentais a pessoa em desenvolvimento, e o segundo trata dos órgãos e procedimentos protetivos. Encontram-se os procedimentos de adoção (Livro I, capítulo V), a aplicação de medidas sócio-educativas (Livro II, capítulo II), do Conselho Tutelar (Livro II, capítulo V), e também dos crimes cometidos contra crianças e adolescentes.

Na prática, quando o direito à vida está em jogo, até os menores de doze anos são, de certo modo, imputáveis, porque já existem no Brasil centros de internação para menores de doze anos, com comportamento de alta periculosidade. O ECA permite a internação de adolescentes infratores e proíbe a internação para crianças.

Segundo Heringer Júnior (2000), o procedimento para apuração de ato infracional praticado por adolescente passou a apresentar importantes particularidades com o ECA, principalmente com a criação do instituto da remissão⁸.

São medidas socioeducativas constantes do ECA, conforme Braz (2000, p. 5): a) advertência – que consiste na admoestação oral durante entrevista com juiz da Vara da Infância e da Juventude, aplicável às infrações de menor importância; b) obrigação de reparar o dano, cabível em ações que gerem lesões ao patrimônio. Objetiva despertar o senso de responsabilidade do adolescente; c) prestação de serviço à comunidade: infrator não é retirado do convívio social; d) liberdade assistida: o jovem infrator permanece sob convívio familiar, sem sofrer restrições a sua liberdade e direitos, porém suas ações são fiscalizadas e acompanhadas; e) inserção em regime de semiliberdade: esta medida deve ser acompanhada de escolarização e profissionalização, f) internação em estabelecimento educacional: não comporta prazo determinado, uma vez que a medida tem caráter regenerador do adolescente.

O ECA, em seu art. 121, § 3º, dispõe que não existirão penas perpétuas, pois a internação não poderá exceder a três anos. O princípio da brevidade e da temporalidade está contido no art. 227, § 3º, da Constituição Federal. No art. 122, § 2º do ECA, a privação de liberdade surge como última medida, após ser realizado todo um trabalho de convencimento e tratamento do menor infrator.

Conforme Marques (2007), O ECA estabelece a pena máxima de três anos, o que não intimida o menor infrator e, algumas vezes, faz com que ele seja pressionado a assumir a culpa de um crime que não cometeu apenas para se livrar de uma pena máxima.

4 Proteção do Menor na Espanha

O antecedente mais remoto da justiça de menores da Espanha data do século XIV, mais especificamente no ano de 1337, quando foi criada a figura do padre dos órfãos de Valencia, que tinha como função recolher as crianças e jovens e educá-los para o trabalho. Nas instituições da época eram recolhidos menores mendigos, órfãos ou indigentes e menores que haviam cometido algum tipo de delito.

⁸ O instituto da remissão, tal e qual o concebe o ECA, encontra sua origem no art. 11 do texto das Regras Mínimas Uniformes das Nações Unidas para Administração da Justiça de Menores, Regras de Beijing. O conceito remissão constante da tradução para o português foi extraído da versão oficial, em espanhol, daquele documento que define o instituto como remission.

Por volta dos séculos XVII-XVIII, começam a proliferar as instituições e leis especiais de menores sempre orientados por um caráter assistencial-correcional. Para os órfãos e vagabundos eram previstas as casas de misericórdia e os hospícios, além das prisões para os jovens infratores.

No século XIX, as mudanças produzidas no tratamento do menor se originaram do denominado *Child-save movement*, que surgiu nos Estados Unidos com a finalidade de tirar as crianças das condições de pobreza em que viviam.

Segundo Coy (1997) foi proposto um direito específico de menores que lhes privou desde o início das garantias jurídicas processuais. Voltado para crianças e jovens com problemas familiares, educativos e econômicos, o *child-save movement*, no entendimento do autor, foi contra os direitos dos menores.

A Espanha foi receptiva a esta filosofia tutelar, a partir da qual se basearam os códigos que, desde o século passado até anos recentes, formam parte da legislação espanhola referente aos menores. De acordo com essa filosofia, dois são os princípios sobre os quais tradicionalmente se baseiam a determinação da responsabilidade dos menores: a idade e o discernimento.

Assim, o Código Penal de 1822 considera que são inimputáveis os menores de sete anos; os jovens entre sete e doze anos são submetidos a exame de discernimento. O Código de 1848 altera a idade para a inimputabilidade de menores para nove anos. A capacidade de discernir dos jovens situados entre os nove e quinze anos também era submetida à consideração. Aqueles situados entre os quinze e dezoito anos tinham atenuada a responsabilidade em função de seu discernimento.

No final do século XIX e início do século XX, surgiram na Espanha as primeiras leis com o intuito de resguardar e proteger crianças e jovens. A primeira norma com a finalidade específica de proteger as crianças foi a lei de 26 de julho 1878 que proibia o exercício de trabalhos difíceis e perigosos por crianças.

Alguns anos mais tarde, em 1903, foi aprovada a lei sobre mendicância de menores que previa sanções aos pais ou tutores de menores que praticassem a mendicância⁹. A norma recomendava ao Estado o exercício, por meio das administrações, da ação protetora ou tutelar das crianças abandonadas¹⁰.

Em 1918, foi aprovada a primeira legislação tutelar de menores (inspirada na legislação Belga) e foi criado também o primeiro tribunal tutelar de menores, que começou a funcionar em março de 1920 na cidade de Bilbao.

⁹ Artigo 5º da lei: “los agentes de la autoridad deberán detener a los menores de dieciseis años que mendiguen, vaguen o pernocten en parage público, solos o acompañados por personas mayores...”

¹⁰ Artigo 6º “los niños abandonados y los privados de la asistencia de sus padres por fallecimiento de éstos o por imposibilidad absoluta de mantenerlos...serán sustentados y educados en los Establecimientos de Beneficiencia que existan en el municipio o en provincia de donde sean naturales”.

Esses tribunais tinham natureza administrativa e sua esfera de competência compreendia tanto as funções de proteção como as de reforma. Com relação à legislação anterior, trouxeram algumas novidades, dentre as quais, podem-se destacar: 1) competência para retirar a criança do convívio de sua respectiva família e entregá-la a outra pessoa ou sociedade tutelar ou ainda interná-la por tempo determinado em um estabelecimento particular ou do Estado; 2) criação da figura do delegado da proteção da infância, encarregado de manter vigilância sobre o menor, a pessoa ou sociedade responsável pela custódia do menor.

Em 1928, a legislação sofre nova alteração quando o código penal aboliu o exame da capacidade de discernir como premissa para a imputabilidade e elevou o limite da idade para o estabelecimento da responsabilidade para dezesseis anos.

Em resposta à alteração do Código Penal, a lei dos tribunais tutelares de 1918 foi alterada em 3 de fevereiro de 1929. A Lei de 1929 manteve a natureza administrativa do tribunal, porém delimitou com maior clareza a faculdade reformadora e protetora de competência dos tribunais.

Entretanto, apesar dessa série de mudanças, é a lei dos tribunais de menores de 1948 (LTTM), originária do pensamento correcional e positivista da época, própria de um modelo tutelar que perdurou até 1992.

A Lei de 1948 representou um momento marcante no processo de consolidação da legislação espanhola. Segundo Sanches (2003), ela seguia um modelo de justiça de caráter tutelar ou assistencial que era marcada por considerar a delinquência condicionada a fatores biológicos, psicológicos ou sociais e que, diante de tal situação, as medidas aplicadas deveriam ter orientação terapêutica, protetora e reformadora.

A Lei em questão não admite o direito de publicidade como garantia dos abusos judiciais (artigo 15). Do mesmo modo, sustenta que não é necessário um advogado defensor nem o Ministério Fiscal, o que, nas palavras de Coy (1997), dá lugar a um processo inquisitivo e sem contraditório.

5 A legislação do menor após a promulgação da Constituição Espanhola

Em 1978, depois de quase quarenta anos de ditadura, foi promulgada na Espanha uma Constituição democrática, dando início à transformação do Estado e da ordem jurídica, e introduzindo uma nova concepção acerca dos direitos da infância¹¹.

Após a constituição, as leis foram se modificando para se adaptarem à nova ordem jurídica. Assim, em 1985, foi aprovada a Lei Orgânica 6/1985, com a finalidade de garantir o

¹¹ A aprovação da constituição determinou um novo marco jurídico-político de proteção da infância. Esse marco seria essencialmente delimitado pelo reconhecimento do direito fundamental à igualdade (art.14), o dever dos pais de prestar assistência de toda ordem a seus filhos (art.39.3), a obrigação dos poderes públicos de assegurar a proteção da

direito de tutela judicial a todos os espanhóis sem distinção de idade, o que provocou uma mudança radical na chamada justiça juvenil.

Essa lei, atendendo previsão constitucional, criou os juzgados de menores integrados plenamente ao Poder Judiciário, que assumiu as competências dos Tribunais Tutelares de Menores.

Diferentemente dos tribunais de menores, um organismo ao mesmo tempo administrativo e jurisdicional, os juzgados de menores constituíam um órgão especializado e plenamente integrado ao Poder Judiciário. Porém, apesar dessas mudanças, a lei de 1948 continuou a regular as atuações e procedimentos dos juzgados de menores. Em 1991, provocado pelos juízes de menores, o Tribunal Pleno Constitucional declarou inconstitucional parte da lei dos Tribunais Tutelares de Menores de 1948, (artigo 15¹²). Em consequência da decisão do Tribunal Pleno Constitucional, foi promulgada a Ley Orgánica 4/1992, reguladora da competência e dos procedimentos dos juzgados de menores.

A *Ley Orgánica 4/1992* foi concebida em Carácter provisório, como assinalado em sua exposição de motivos e manteve o conteúdo da lei de 1948, com algumas modificações até a entrada em vigor da nova lei penal do menor. Dentre as novidades dessa lei, destacam-se: incorporação de todas as garantias derivadas do ordenamento constitucional; estabelecimento de um processo de natureza sancionadora e educativa; criação de um marco flexível para aplicação das medidas aos menores infratores, considerando como menores aqueles entre a faixa etária de doze a dezesseis anos, com possibilidade de modificação da execução da pena pelos juízes; atribuição ao Ministério Fiscal para investigação e iniciativa processual, com amplas faculdades para decidir sobre a finalização do processo quando considerar que a continuação pode produzir efeitos afilivos ao menor; e criação de equipes técnicas interdisciplinares encarregadas de informar a situação psicológica, educativa, familiar e social do menor com a finalidade de atingir o objetivo sancionador educativo.

A entrada em vigor do Código Penal de 1995, segundo Sansone e Fiszer(2000) voltou a ser outro momento chave para impulsionar a reforma legislativa, ao fixar em seu Art. 19 a maioridade penal em dezoito anos e exigir uma regulação expressa da responsabilidade dos menores de idade em lei independente.

família e, em particular, a proteção integral aos seus filhos (art. 39.1 e 2) e o reconhecimento às crianças da proteção prevista nos acordos internacionais que velam por seus direitos (art. 39.4) (TESO).

¹² Artigo 15 da LTTM declarado inconstitucional por meio da sentença 36/1991: “las sesiones que los Tribunales Tutelares celebren no serán públicas y el Tribunal no se sujetará a las reglas procesales vigentes en las demás jurisdicciones, limitándose en tramitación a lo indispensable para puntualizar los hechos en que hayan de fundarse las resoluciones que se dicten, las cuales se redactarán concisamente, haciéndose en ellas mención concreta de las medidas que hubieran de adoptarse. Las decisiones de estos tribunales tomarán el nombre de acuerdos, y la designación del lugar, día y hora en que habrán de celebrarse las sesiones será hecha por el Presidente del respectivo Tribunal. Los locales en los que actúen los Tribunales de Menores no podrán ser utilizados para actos judiciales.

Com isso, introduzia-se na Espanha o modelo de responsabilidade que tem como característica básica a junção dos princípios do sistema jurídico à observância da peculiar condição do adolescente como um ser em desenvolvimento.

Assim, nesse contexto histórico, foi aprovada na Espanha a *Ley Orgánica 5/2000*, reguladora de *la responsabilidad penal de los menores (LRPM)*, que entrou em vigor em 13 de janeiro de 2001, substituindo completamente a legislação anterior dos Tribunais Tutelares de Menores de 1948.

6 Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM)

Os princípios gerais orientadores da Lei 5/2000 são: natureza formalmente penal, porém, materialmente sancionadora-educativa do procedimento e das medidas aplicáveis aos menores infratores; reconhecimento expresso de todas as garantias constitucionais, considerando o especial interesse ao menor; diferenciação de faixas etárias (14-16/17-18) com diferentes trâmites processuais e sancionadores; flexibilidade na adoção execução das medidas impostas de acordo com as circunstâncias do caso concreto; competência das comunidades autônomas para a execução das medidas impostas na sentença e controle judicial da execução.

A lei reconhece sua natureza de disposição sancionadora, ao exigir dos menores infratores uma verdadeira responsabilidade jurídica, porém coloca como elemento determinante dos procedimentos e das medidas adotadas, a defesa do superior interesse dos menores. Interesse que deve ser valorado com critérios técnicos por equipes de profissionais especializados no âmbito das ciências jurídicas, sem prejuízo da garantia dos princípios legais como o princípio acusatório, princípio de defesa e o princípio da presunção da inocência. A lei não esquece o direito da vítima ao estabelecer um procedimento singular, rápido e pouco formalista para o ressarcimento de danos e prejuízos. Visando o interesse e necessidades das vítimas, a lei introduz o princípio da responsabilidade solidária dos pais, tutores ou acolhedores com o menor, responsável pelos atos delituosos. Além disso, há a possibilidade da participação das vítimas, ao oferecer-lhes a oportunidade de intervir nos atos processuais.

A aplicação da lei é de competência de um juiz de menores do lugar onde o menor tenha cometido o ato delituoso. Em caso do cometimento de delitos em diferentes lugares, o órgão judicial competente será aquele do lugar de domicílio do menor. O advogado do menor tem participação em todas as fases do processo, a ele é dado o conhecimento sobre todo o conteúdo do expediente, sendo-lhe facultado propor provas e intervir nos atos que se referem à valoração do interesse do menor e a execução da medida.

7 Âmbito de aplicação

A Lei 5/2000, em consonância com o ordenamento jurídico espanhol, estabelece a idade para exigir a responsabilidade aos maiores de quatorze anos e menores de dezoito anos. Dispõe

ainda que poderá ser aplicada aos maiores de dezoito anos e menores de vinte e um anos em casos em que o juiz decidir, ouvidos o Ministério Fiscal, o advogado de defesa e a equipe técnica.

Na Espanha, não se exige qualquer responsabilidade penal das crianças e jovens abaixo de quatorze anos, por considerar que os atos cometidos por indivíduos nessa faixa etária são, na maioria das vezes, irrelevantes, e, portanto, podem receber resposta educativa no seio da família ou, em alguns casos, podem ser submetidos às normas de proteção previstas no Código Civil e demais disposições vigentes.

8 Medidas aplicáveis aos menores de idade constantes na LORPM

Essa lei estabelece um rol de medidas aplicáveis, sob a perspectiva sancionadora-educativa, primando sempre pelo superior interesse do menor e pela flexibilidade na adoção de medida mais idônea, levando em consideração as características do caso concreto e a evolução pessoal do jovem durante a execução da medida. Essa execução cabe às entidades públicas de proteção e reforma de menores das comunidades autônomas sob o controle do juiz de menores. As medidas constantes da LORPM são: internação em regime aberto, fechado e semiaberto; tratamento terapêutico; assistência a um centro de dia; permanência de fim de semana; liberdade vigiada; convivência com outra pessoa, família ou grupo educativo; prestação de serviços comunitários; realização de tarefas socioeducativas; admoestação.

9 Modificações a Lei 5/2000

Mesmo antes de sua entrada em vigor, a Lei 5/2000 (LORPM) foi alterada pela *Ley Organica 7/2000*, de 22 de dezembro, e pela Lei 9/2000, da mesma data. De acordo com a exposição de motivos da Lei 7/2000, as alterações ocorreram para fazer frente aos crimes de terrorismo e à violência praticada nas ruas por jovens menores de idade pertencentes a grupos armados.

Desde então, a lei vem sofrendo contínuas alterações, mas foi em 2006, com a promulgação da *Ley Orgánica 8/2006*, que ocorreram as mudanças mais significativas na legislação de menores vigente. Naquele ano, em cumprimento a mandato legal, segundo o qual, após, transcorridos cinco anos da aprovação da Lei 5/2000, o governo realizaria uma avaliação dos resultados da aplicação da lei.

Em uma leitura nas mudanças ocorridas na legislação espanhola, pode-se perceber que, desde a entrada em vigor da Lei 5/2000, o Estado Espanhol vem endurecendo o tratamento

penal de menores de idade. A justificativa, de acordo com a exposição de motivos¹³ da Lei 8/2006, é o crescente aumento de delitos cometidos por menores, o que tem causado grande preocupação social e contribuído para o desgaste da credibilidade da lei pela sensação de impunidade.

Assim, em resposta a esse aumento da criminalidade entre menores de idade, o Estado impôs medidas mais severas aos menores infratores. Neste sentido, houve um aumento do tempo de internamento em regime fechado, pois, inicialmente, esse tempo não passava de cinco anos e, atualmente, pode chegar a oito anos.

Outra medida de impacto é a possibilidade de o jovem, ao completar dezoito anos durante o período de cumprimento da pena, ser transferido para um centro penitenciário comum. Chama a atenção também no regime espanhol a diferenciação de penas entre as faixas etárias quatorze e quinze anos e de dezesseis e dezessete anos e a flexibilidade com que o juiz pode tomar sua decisão, levando em consideração as peculiaridades de cada caso.

11 Conclusão

Como já dito, o modelo de proteção integral adotado pelo Brasil e o modelo de responsabilidade penal adotado pela Espanha respeitam os princípios das normas preconizadas pela Organização das Nações Unidas, do qual os dois países são signatários. As medidas aplicadas aos jovens obedecem a uma perspectiva sancionadora-educativa, considerando sempre o superior interesse do menor.

Uma diferença importante entre o ECA e Lei 4/1992 é que a lei espanhola surgiu no meio jurídico em caráter provisório, como assinalado em sua exposição de motivos, portanto já era certa a substituição por uma nova lei, fato que aconteceu no ano de 2000.

Atualmente, no Brasil, a cada crime hediondo praticado por menores de dezoito anos fica na sociedade um clima de insegurança e a sensação de impunidade. Crescem na mídia as discussões sobre qual a melhor solução para os menores que cometem tais crimes. O estatuto é, muitas vezes, considerado um instrumento de impunidade, já que as penas impostas são consideradas brandas demais.

É cada vez mais frequente o clamor social pela alteração da legislação brasileira de menores. Neste ponto, a Espanha saiu na frente e, em 2006, fez uma reforma geral em sua legislação infanto-juvenil. A sociedade espanhola optou por manter a idade de dezoito anos, porém exigiu do Estado uma resposta mais dura para os crimes praticados por menores.

¹³ Texto constante da exposição de motivos da Lei 8/2006: Las estadísticas revelan un aumento considerable de delitos cometidos por menores, lo que há causado gran preocupacion social y há contribuído a desgastar la credibilidad de la ley por la sensacion de impunidad de las infracciones más cotidianas y frecuentemente cometidas por estos menores, como son los delitos y faltas patrimoniales.

Todos os prazos de cumprimento das penas, em regime aberto ou fechado, foram alterados. As penas aplicadas a jovens de quatorze a quinze anos - que eram de no máximo dois anos - foram alteradas para até cinco anos. Para os jovens de dezesseis a dezoito, as penas máximas passaram de cinco anos para oito anos. Entretanto, a mudança mais polêmica é a possibilidade de o jovem, ao completar dezoito anos, durante o cumprimento da pena, ser transferido para um presídio comum, de acordo com a decisão do juiz.

Atualmente, no Congresso Nacional, tramitam diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) que visam diminuir a maioridade penal de dezoito para dezesseis anos. Porém, seria esta uma boa solução para o Brasil? Um jovem de dezesseis anos com sua curiosidade e capacidade de aprendizagem, naturais da idade, colocado junto a presos adultos não se tornaria um verdadeiro discípulo do crime? Não seria necessário, antes de diminuir a idade penal, melhorar o nosso sistema prisional?

Por outro lado, a pena máxima de três anos para crimes hediondos é justa? É correto um jovem reincidente no crime ter sua ficha limpa ao completar dezoito anos? Não resta dúvida de que o ECA representa uma evolução no direito juvenil, pois foi por intermédio dele que as crianças e adolescentes conquistaram o status de sujeito de direito, e isso não pode ser deixado de lado. Porém, o Estatuto não deve ser considerado como um documento inalterável.

Ao acompanhar os debates em torno do assunto, percebe-se que, pelo menos em um ponto, já existe consenso, é o fato de que a legislação da criança e do adolescente precisa de alterações. Por fim, o caminho percorrido pela Espanha seria viável para o Brasil? Ficam esses questionamentos para reflexão.

Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 13ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- CARVALHO, Francisco Pereira de Bulhões – **Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1977.
- COY, Ernesto/Torrente, Ginesa. 1997. **Intervención con Infractores: su evolución en España – Anales de psicología**, año/vol. 13, n. 1, p. 39-49 – Universidad de Murcia – Murcia, España..
- ESPAÑA. **Ley Orgánica 4/1992**, de 5 de junio, Reguladora de la Competencia y el Procedimiento, 1992
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1986.
- HERINGER JÚNIOR, Bruno. **Algumas questões controversas do ECA**. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id199.htm>. Acesso em 25 ago 2010.
- HERNANZ, Tomás Monteiro. **La Política Juvenil en España y El síndrome de Cristóbal Colon**. Diário La Lei, n. 6919. Sección Tribuna. 7 abril. 2008.

MARINHO, Josaphat. Análise da Constituição de 1891. In: **O pensamento constitucional brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

MARQUES, Kleyson Anilton Duarte. **Redução da Maioridade Penal, Direito Comparado e Realidade Sócio-Política Brasileira**. Disponível: <Direito.newtonpaiva.org>. Acesso em 10 nov. 2010

MONTEIRO, Luciana de Oliveira. A Judicialização dos conflitos de adolescentes infratores: solução ou mito? **Katálysis**, v. 9, n. 1, p. 63-74, jan./jun. 2006, Florianópolis SC..

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Algumas Diferenças entre os códigos de menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <www.fundabrinq.org.br/_Abrinq/documents/peac/diferenças>. Acesso em: 12 ago 2008.

SÁNCHEZ, Cristina Lopes. **La responsabilidad civil derivada del delito o falta cometido por menor de edad mayor de catorce años**. 2003. Disponível em: <http://vlex.com/vid/derivada-falta-cometido-edad-catorce-177021>. Acesso em 14 ago 2010.

SANSONE, Virginia/FISZER, Fernando. **La Ley Orgánica Reguladora de la responsabilidad de los Menores de España**. (Em línea) Disponible en: <www.enj.org> (Fecha de consulta). Acesso em 14 ago 2010.

SANTOS, Juliana. **Redução da Menoridade Penal na Legislação Brasileira e na Influência da Mídia**. 2008. Disponível <www.artigosnetsaber.com.br>. Acesso em 10 jul 2010.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei – da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 39.

_____. Não à redução da idade penal. **Revista AJURIS**, v. 35, n. 111, 145-149, set. 2008.

SEGALIN, Andréia; TRZCINSKI, Clarete. Ato infracional na adolescência: problematização do acesso ao sistema de justiça. **Revista Virtual Texto & Contexto**, v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: < http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1038/817 > Acesso em: 10.jun.2010

SILVA, Carlos Augusto Canedo Gonçalves da. **O adolescente infrator e as medidas sócio-educativas: sociedade de consumo, violência urbana e espetáculo midiático**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

SILVA, Roberto da. **A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/capit.10.pdf.>. Acesso em: 12 ago. 2008.

_____. **Direito do menor X Direito da criança**. Disponível em: <www.neofito.com.br/artigos/art01/civil8>. Acesso em: 22 jun 2010..

SIMÕES, Camila Mattos. **Redução da Maioridade Penal e Aplicação de Penas Alternativas**. In: www.jurisway.org.br . Acesso em 10 ago.2010.

SOARES, Janine Borges. **A construção da responsabilidade penal do adolescente no Brasil: uma breve reflexão histórica**. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id186>. Acesso em: 09 jun 2010.

SOUSA, Sônia Margarida Gomes. História do atendimento à criança e ao adolescente. In: Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, IV., 2002, Brasília. **Anais ...**

IV conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Conanda, 2001. p.55.

TESO, Ángeles de palma del. **Administraciones Públicas y Proteccion de La Infancia** – En especial, estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados. INAP – 2006. Disponível em: <[http://vlex.com/vid/derivada-falta-cometido-edad-catorce- \(177021\)](http://vlex.com/vid/derivada-falta-cometido-edad-catorce- (177021))>. Acesso em: 23 jul 2010.

Artigo recebido em: 21/02/2011

Artigo aceito para publicação em: 05/04/2011



MODELO DE REPRESENTAÇÃO NA LEGISLAÇÃO CUBANA

Geter Borges de Sousa ¹

Resumo: O objetivo do artigo é estudar como se organiza o Estado cubano, a partir de sua legislação. Expõe-se um relato histórico sobre o momento de construção da atual Constituição. Apresentam-se as leis referentes ao processo eleitoral, revogação de mandatos e conselho popular. Baseamo-nos em pesquisa histórico-documental com técnica comparativa. Constatamos que o modelo de representação do Estado cubano possui um alto grau de delegação, o que o torna mais participativo que o modelo de representação do Brasil, que é fortemente marcado pela independência dos eleitos.

Palavras-chaves: Ciência Política. Cuba. Legislação Cubana. Representação e processo eleitoral.

Abstract: This paper aims to study how to organize the Cuban State, from its legislation. It is presented a historical account about the construction time of the current Constitution. It is also discussed the laws related to the electoral process, revoking of mandates and popular advice. We rely on historical and documentary research with comparative technique. Results point that the model representation of the Cuban state has a high degree of delegation, which makes it more participatory than the model representation of Brazil, which is strongly marked by the independence of the elect.

Keywords: Political Science. Cuba. Cuban Legislation. Representation and electoral process

1 Introdução

A democracia representativa apresenta hoje uma grande crise de legitimidade em função de vários problemas, dentre eles a acusação de não representar os interesses dos eleitores e sim de uma pequena minoria que detém o poder econômico, mediante a sua intervenção nos momentos eleitorais. Uma das alternativas de enfrentamento desse problema é a criação de instrumentos jurídicos que permitam aos eleitores interferir no processo de decisão dos seus

¹ Especialista em Processo Legislativo pelo Cefor - Câmara dos Deputados, e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Salvador. Assessor da Câmara dos Deputados, desde 2003.

representantes, pois, sem tais instrumentos jurídicos, é quase impossível qualquer intervenção por parte da sociedade.

O presente estudo situa-se no campo da Ciência Política, e têm como propósito discutir temas como representação, processo eleitoral e participação popular. Para tanto, decidiu-se analisar a estrutura do Estado cubano, no que diz respeito ao Poder Legislativo e Executivo², pois ela traz aparentemente um modelo de representação que possibilita a participação e controle dos eleitos por parte da população. Acreditamos que essa estrutura leal é singular e poderia contribuir para o aperfeiçoamento do modelo de representação do Brasil.

Esse artigo foi elaborado com base em pesquisa documental, focada na legislação cubana, que buscou levantar como o seu Estado está estruturado em termos legais. Observamos na legislação que o Partido Comunista Cubano não interfere no processo decisório e nem eleitoral. O seu papel real no funcionamento do Estado cubano não foi objeto da pesquisa. Existem muitas polêmicas em torno de Cuba e a efetividade de sua legislação é uma delas. Para alguns, Cuba é a maior democracia da história da humanidade e para outros se trata de uma grande ditadura. A pesquisa analisou tão somente a legislação cubana, sem avaliar sua efetividade e eficácia.

2 Cuba e a nova Constituição Socialista

Cuba é um país pequeno, um arquipélago de 110.922 quilômetros quadrados e com poucos recursos naturais. Foi colonizado pelos espanhóis, que o exploraram até 1898. Tem todas as características históricas e culturais dos países latino-americanos.

A Revolução Cubana (1959) foi resultado de um movimento guerrilheiro que lutou contra a ditadura do governo de Fulgêncio Batista. Em função disso, no primeiro ano, a gestão do governo estava influenciada pelas táticas guerrilheiras como forma de administração estatal. O livre arbítrio dos dirigentes era a maneira de solucionar os problemas concretos do país. Um ano depois, ficou claro que era necessário administrar a máquina pública de forma racional e foram utilizadas técnicas de planificação utilizadas nos países socialistas. A falta de quadros médios, ou seja lideranças intermediárias, explicava a utilização de um conceito centralizador, criando o chamado “burocratismo” (Harnecker, 197?, p. 40).

Em 1970, havia sido estabelecida uma meta de produção nacional de 10 milhões de toneladas de alimentos, o que representaria um aumento significativo. Como disse Raúl Castro, foram propostos “cifras bastante ambiciosas naquelas circunstâncias, o que trouxe algumas consequências negativas que foram analisadas ampla e profundamente pelo companheiro Fidel” (Harnecker, 197?, p. 22). O fracasso da meta de safra dos 10 milhões tornou-se um ponto de transformação importante no desenvolvimento da Revolução cubana, devido ao processo

² O Poder Judiciário cubano não foi objeto de nossa análise, apesar de possuir elementos de participação como pode ser observado na *Ley de los Tribunales Populares, Ley 82*.

autocrítico e de reflexão a respeito dos pontos fracos, sobre os quais deveria se concentrar a ação da direção política e do povo. Durante os últimos meses de 1970, todo o ano de 1971 e os primeiros meses de 1972, um esforço foi desenvolvido no sentido de equacionar as atividades econômicas prejudicadas, revitalizar as organizações de massas e promover uma maior participação das massas nos assuntos ligados à produção. Essas ações propiciaram avanço no terreno econômico, resultando na primeira experiência cubana de participação do povo na gestão do Estado, que foi a experiência do chamado Poder Popular em Matanzas, em 1974 (Harnecker, 197?, p. 24).

Os órgãos do Poder Popular ganharam a atribuição legal de exercer o governo, administrar entidades econômicas de produção e serviços, empreender construções e reparações, e em geral, desenvolver as atividades requeridas para satisfazer necessidades econômicas, culturais, recreativas e educacionais da coletividade na área geográfica em que exerçam a sua competência. Com essas atribuições, o Poder Popular passou a assumir as escolas, as policlínicas, os hospitais, as instalações desportivas, os cinemas, a produção de carne, frutas, vegetais, os serviços de gastronomia, as padarias, tinturarias, o serviço de táxis, a reparação de estradas locais, dentre outras. Em 2 de janeiro de 1974, Raúl Castro afirmava:

Estamos convencidos de que na medida em que as massas participem dos assuntos do Estado, se tornará mais efetiva a luta contra toda a manifestação de burocratismo, estarão melhor atendidas as necessidades da população e da comunidade e o Estado revolucionário será mais forte, mais democrático, mais sólido (Harnecker, 197?, p. 41).

A participação das massas na gestão estatal nos órgãos de Poder Popular deveria substituir o centralismo burocrático pelo centralismo democrático, por meio dos seguintes mecanismos:

- a) eleição pela própria base daqueles que vão cumprir funções no aparelho do Estado nos diversos níveis da vida nacional;
- b) prestação periódica de contas dos membros da comunidade eleitos como delegados ou como dirigentes dos Comitês Executivos, perante quem os elegeram;
- c) possibilidade dos eleitores de revogar o mandato dos delegados se estes não cumprirem as tarefas que os eleitores lhes encomendaram.

A necessidade de uma nova Constituição foi percebida em função da construção do Poder Popular. Uma Comissão Redatora do Partido e Governo foi organizada com a participação de 20 membros, em 22 de outubro de 1974, sendo dirigida por Blas Roca. Durante os meses de maio e junho de 1975, os cubanos discutiram e aprovaram em mais de 168 mil assembleias o Anteprojeto da Constituição Socialista.

Em julho de 1975, a comissão concluiu o processo de tabulação das propostas realizadas pelas massas durante os debates e submeteu ao primeiro congresso do Partido, no

mesmo ano, que deliberou pela realização de um referendo nacional para aprovação final. Quase sete meses depois, a nova Constituição Socialista foi submetida ao referendo em 15 de fevereiro de 1976, com participação de 98% da população cubana maior de 16 anos, sendo que foi aprovada por 97,7% destes. Em ato público e solene foi proclamada no dia 24 do mesmo mês.

3 Participação na Constituição Cubana

Nesse tópico iremos apresentar alguns dispositivos da Constituição da República Cubana (CRC)³ que estabelecem a participação popular. O primeiro Capítulo da Constituição fala sobre os “Fundamentos Políticos, Sociais e Econômicos do Estado”, ficando estabelecido o tradicional mandamento do povo como detentor de todo o poder do Estado:

Artigo 3. - Na República de Cuba a soberania reside no povo, de quem emana todo o poder do Estado. Esse poder é exercido diretamente ou por meio das Assembleias do Poder Popular e demais órgãos do Estado que deles se derivam, na forma e segundo as normas fixadas pela Constituição e pelas leis.
[...]

O mesmo pode ser observado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) quando declara que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º).

O Capítulo IX da Constituição cubana estabelece os “Princípios de Organização e Funcionamento dos Órgãos Estatais”, enfatizando a eleição dos cargos representativos, a obrigação de prestação de contas e a revogação dos cargos a qualquer momento (Sousa, 2009, p. 21).

Os “Órgãos Superiores do Poder Popular” de Cuba são regulados constitucionalmente pelo Capítulo X. A “Assembleia Nacional do Poder Popular” é o órgão supremo do poder do Estado cubano, com a atribuição de expressar e representar a vontade soberana de todo o povo (CRC, art. 69). É o único órgão constituinte e legislativo da República (CRC, art. 70), e é formada por deputados eleitos por voto livre, direto e secreto (CRC, art. 71), para um mandato de cinco anos (CRC, art. 72).

Os deputados cubanos não recebem benefício econômico ou qualquer privilégio por sua condição. Eles continuam exercendo suas atividades profissionais no centro de trabalho ao qual estão ligados e recebendo o mesmo salário sem qualquer acréscimos financeiro por terem sido eleitos (CRC, art.82).

O Capítulo XII dispõe sobre os “Órgãos Locais do Poder Popular”. Cuba se divide em províncias, que equivaleria aos estados brasileiros e tais províncias se dividem em municípios (CRC, art. 102). Para cada província e município existe uma Assembleia do Poder Popular Provincial e Municipal, com a atribuição de dirigir as entidades econômicas, de produção e de

³ As traduções da Constituição da República Cubana (CRC) foram feitas pelo autor.

serviços. As Assembleias Locais do Poder Popular se apoiam nos Conselhos Populares e na ampla participação do povo (CRC, art. 103).

Os Conselhos Populares são constituídos nas vilas, bairros, povoados e áreas rurais, e são formados por delegados. As eleições são organizadas por circunscrição que é uma determinada área geográfica. Os Conselhos Populares são devidamente empoderados para o exercício de suas funções. Representam os órgãos do Poder Popular municipal, provincial e nacional na localidade (CRC, art. 104). Trata-se de um espaço que promove a capacidade de participação da população como iremos ver um pouco mais no tópico 5.

4 Processo Eleitoral Cubano

A descrição do processo eleitoral é fundamental para compreensão da estrutura do Estado cubano. Nesse tópico apresentaremos um pouco da legislação infraconstitucional que ordena o processo eleitoral cubano, definido pela Lei número 72 (Lei 72)⁴, votada na Assembleia Nacional em 29 de outubro de 1992. Relataremos como as comissões eleitorais devem operacionalizar todo o processo. Apresentaremos as Comissões de Candidaturas que são responsáveis pela escolha de pré-candidatos, nomeados diretamente pelo povo ou pelas Assembleias. Veremos também o que está disposto na legislação para os processos de eleição do Conselho de Estado.⁵

4.1 Comissões Eleitorais

Para organizar as eleições em Cuba, a legislação prevê que um dos primeiros passos deve ser dado pelo Conselho de Estado que tem o poder de designar uma Comissão Eleitoral Nacional (Lei 72, art. 21), formada por um Presidente, um Vice-presidente, um Secretário e quatorze vogais (Lei 72, art. 20). Esta Comissão tem a tarefa de designar os integrantes das Comissões Eleitorais Provinciais e Municipais (Lei 72, art. 22, d). Os membros das Comissões Eleitorais das Circunscrições são designados pela Comissão Eleitoral Municipal (Lei 72, art. 29). As eleições são conduzidas na ponta pelas Comissões Eleitorais da Circunscrição. As suas atribuições são relacionadas no artigo 30 (Sousa, 2009, p. 30).

4.2 Comissões de Candidaturas

Com o objetivo de elaborar e apresentar as propostas de candidaturas a delegados das Assembleias Provinciais, Municipais e a Deputados da Assembleia Nacional do Poder Popular, dentre outros cargos, a legislação prevê a criação de Comissões de Candidaturas Nacional,

⁴ As traduções da Lei eleitoral número 72 (Lei 72) foram feitas pelo autor.

⁵ Estatísticas do processo eleitoral cubano desde 1979 até 2007 podem ser obtidas no *Anuario Estadístico de Cuba 2008*.

Provinciais e Municipais (Lei 72, art. 67). Elas devem ser formadas por representantes da Central de Trabalhadores de Cuba, dos Comitês de Defesa da Revolução, da Federação de Mulheres Cubanas, da Associação Nacional de Pequenos Agricultores, da Federação Estudantil Universitária e da Federação de Estudantes de Ensino Médio, designados por suas respectivas direções nacionais, provinciais e municipais (Lei 72, art. 68), e presidida por um representante da Central de Trabalhadores de Cuba (Lei 72, art. 69). As atribuições das Comissões constam nos artigos 73, 75 e 77 da Lei 72 (Sousa, 2009, p. 31).

4.3 Escolha dos Candidatos a Delegados Municipais

As Comissões Eleitorais das Circunscrições devem elaborar proposta de divisão da circunscrição em até oito Áreas de Nomeação e apresentar para apreciação da Comissão Eleitoral Municipal. Possuem também as atribuições de convocar e presidir as Assembleias Gerais de Eleitores, que são realizadas em cada Área de Nomeação, para a escolha dos candidatos a delegados Municipais (Lei 72, art. 78 e 79).

Para iniciar as Assembleias de Nomeação a Comissão deve verificar previamente a presença massiva dos eleitores da área (Lei 72, art. 80). Todos os eleitores participantes têm o direito de propor candidatos a delegados municipais. Será nomeado aquele que obtiver o maior número de votos. Cada área pode nomear somente um candidato (Lei 72, art. 81). Mais de uma área de uma mesma circunscrição pode nomear o mesmo candidato, mas é necessária a nomeação de pelo menos dois candidatos por circunscrição. Se todas as áreas de uma circunscrição nomearem o mesmo candidato, a última assembleia deve nomear outro candidato. Quando se organiza apenas uma assembleia, dois nomes são escolhidos (Lei 72, art. 82). Os requisitos e procedimentos para nomeação dos candidatos são relacionados no artigo 83 (Sousa, 2009, p. 33). Os membros da Comissão Eleitoral da Circunscrição têm vinte e quatro horas para elaboração da ata da assembleia de nomeação (Lei 72, art. 84).

4.4 Escolha dos Pré-Candidatos a Delegados Provinciais e a Deputados

As Comissões de Candidaturas Provinciais e a Nacional primeiro devem elaborar propostas de Pré-Candidatura para os cargos de delegados das Assembleias Provinciais e Deputados da Assembleia Nacional. As propostas serão apresentadas para apreciação as Assembleias Municipais do Poder Popular. É possível ser candidato a mais de uma assembleia e quando eleito, pode-se exercer os cargos simultaneamente (Lei 72, art. 85).

Para formação das propostas de pré-candidaturas, serão considerados:

- a) os delegados indicados pela Comissões de Candidatura Municipal;
- b) os cidadãos indicados pelas Comissões de Candidaturas Municipais e Provinciais;

- c) as indicações de cidadãos feita pela Comissão de Candidaturas Nacional (Lei 72, art. 86).

As comissões devem consultar, na medida do possível, as instituições, organizações e centro de trabalhos, que acham pertinentes, bem como as opiniões dos delegados municipais. O número de delegados Municipais selecionados como pré-candidatos para as Assembleias Provinciais e para Deputados da Assembleia Nacional não pode ultrapassar a cinquenta por cento do total de pré-candidatos nos municípios (Lei 72, art. 87). O número total de pré-candidatos deve ser de no mínimo o dobro do número das vagas de cada município (Lei 72, art. 89).

Passando pela aprovação das Comissões de Candidaturas e das Eleitorais Provinciais e a Nacional, as proposta de pré-candidaturas dos delegados provinciais e dos deputados serão encaminhadas para as Comissões de Candidaturas Municipais, que as apresentarão nas Assembleias Municipais (Lei 72, art. 88).

4.5 Nomeação de Candidatos a Delegados Provinciais e a Deputados

A nomeação efetiva dos candidatos será feita pela Assembleia Municipal do Poder Popular. Ela pode aprovar ou recusar um ou todos os pré-candidatos apresentados e nesses casos as Comissões de Candidaturas terão que apresentar outros pré-candidatos (Lei 72, art. 92). O limite máximo, para escolha de candidatos entre os delegados é de cinquenta por cento do número total de candidatos (Lei 72, art. 93).

Depois de constituída as Assembleias Municipais para o novo mandato, o Conselho de Estado fixará data de sessão extraordinária para nomeação dos candidatos para os seus cargos, com o mínimo de quarenta e cinco dias de antecedência da data da eleição (lei 72, art. 94).

Na sessão, a abertura deve ser feita pelo presidente de cada Assembleia Municipal, que cede a palavra ao presidente da Comissão de Candidaturas Municipal, para apresentação da proposta de pré-candidaturas para delegados da Assembleia Provincial e para Deputados da Assembleia Nacional (Lei 72, art. 95). Primeiro deve ser apresentada a proposta de delegados e a exposição da justificativa. Em seguida, o presidente da Assembleia Municipal abrirá a discussão para que os delegados, que podem deliberar pela exclusões de nomes propostos, se aprovado por voto da maioria presente na sessão. No caso de exclusão, a Comissão de Candidaturas Municipal apresentará uma nova proposta. O mesmo acontece para a proposta de deputados (Lei 72, art. 96). Concluída a sessão, o presidente da Assembleia deve entregar para o presidente da Comissão Eleitoral a ata onde consta o nome dos candidatos (Lei 72, art. 97). No prazo máximo de setenta e duas horas, o presidente da Comissão Eleitoral Municipal informará para a Comissão Eleitoral Provincial a relação de candidatos nominados (Lei 72, art. 98).

4.6 Eleição

Para se vencer uma eleição para delegado da Assembleia Municipal, é necessário que se tenha obtido mais da metade dos votos válidos na circunscrição. Caso não ocorra, a Comissão Eleitoral da Circunscrição organizará uma nova eleição em dez dias, com os dois candidatos mais votados (Lei 72, art. 120).

A Comissão Eleitoral da Circunscrição realizará a apuração da votação dos delegados para a Assembleia Provincial e dos Deputados da Assembleia Nacional, e enviará para a Comissão Eleitoral Municipal (Lei 72, art. 122). Serão considerados eleitos os candidatos que tiverem obtidos mais da metade dos votos válidos do Município (Lei 72, art. 124). O artigo 125 orienta os procedimentos nos casos de permanecer cargos vagos (Sousa, 2009, p. 36).

4.7 Eleição do Conselho de Estado

Para eleição do Conselho de Estado, a Comissão de Candidaturas Nacional deve apresentar proposta para Presidente, Primeiro Vice-presidente, os Vice-presidentes, o Secretário e os demais membros. Os candidatos serão selecionados entre os Deputados da Assembleia Nacional (Lei 72, art. 143). O Presidente da Assembleia Nacional abrirá para possibilidade de modificação que pode ser total ou parcial da proposta, desde que aprovada pela maioria dos presentes (Lei 72, art. 144). Logo após a eleição, os membros do Conselho de Estado devem tomar posse (Lei 72, art. 145).

5 Revogação de mandatos de eleitos aos órgãos do poder popular de Cuba

No legislação cubana, um dos principais elementos de controle dos eleitores sobre os mandatos é a possibilidade de revogação. O processo de revogação consta na lei número 89 (Lei 89)⁶, publicada na Gaceta Oficial de La República de Cuba, em 23 de setembro de 1999. Ela abrange tanto os mandatos conferidos por eleitores, quanto os outorgados pela assembleia correspondente (Lei 89, art. 1). A revogação é independente de qualquer outro procedimento penal, civil, administrativo ou trabalhista (Lei 89, art. 2) e envolve:

- a) delegados, presidentes e vice-presidentes das assembleias municipais e provinciais;
- b) deputados, presidente, vice-presidente e secretário da Assembleia Nacional;
- c) membros do Conselho de Estado (Lei 89, art. 3).

Enquanto a revogação do mandato não for aprovada, o mandatário será mantido no cargo, mas o Conselho de Estado poderá deliberar por suspensão provisória em casos graves, até que se conclua o processo (Lei 89, art. 4). O mandato poderá ser revogado caso tenha

⁶ As traduções da lei da revogação do mandato dos eleitos aos órgãos do poder popular (Lei 89) foram feitas pelo autor.

ocorrido repetidos descumprimentos das suas obrigações, fatos que provoquem o desmerecimento de bom conceito público, ou conduta incompatível com a honra de representante do povo em um órgão do Poder Popular (Lei 89, art. 5).

Os atores que poderão solicitar o início de um processo de revogação são determinados no artigo 7 da Lei 89 (Sousa, 2009, p. 40). Cada caso possui um procedimento específico. A seguir relacionamos os casos possíveis:

- a) Revogação do mandato de delegado municipal proposto por outro delegado).
- b) Revogação do mandato de delegado municipal proposto por vinte e cinco por cento dos eleitores.
- c) Revogação do mandato de delegado provincial.
- d) Revogação do mandato de deputado .
- e) Revogação do mandato de presidente e vice-presidente da assembleia municipal.
- f) Revogação do mandato de presidente e vice-presidente da assembleia provincial e da Assembleia Nacional.
- g) Revogação do mandato de membro do Conselho de Estado (Sousa, 2009, p. 42-45).

6 Conselhos Populares

Os Conselhos Populares são os órgãos do poder popular que melhor expressam a participação do povo no Estado cubano. A Lei número 91 (Lei 91)⁷, publicada na Gaceta Oficial de La Republica de Cuba, em 25 de Julho de 2000, regula a organização e as atribuições dos Conselhos Populares, sendo definido pelos artigos abaixo:

Artigo 2. O Conselho Popular é um órgão do Poder Popular, local, de caráter representativo, investido da mais alta autoridade para o desempenho de suas funções. Compreendendo certa demarcação territorial, apoia a Assembleia Municipal do Poder Popular no exercício de suas atribuições e facilita o melhor conhecimento e assistência das necessidades e interesses da população de sua área de ação.

Artigo 3. O Conselho Popular não constitui uma instância intermediária para fins de divisão político-administrativa e nem dispõe de estrutura administrativa subordinada. Exerce as atribuições e funções que lhe outorgam a Constituição e as leis, com a participação ativa do povo no interesse da comunidade e de toda a sociedade; representa a demarcação onde atua e é, às vezes, representante do órgão do Poder Popular municipal, provincial e nacional ante a população, as instituições e entidades nela radicadas (Lei 91).

Os Conselhos Populares devem contribuir dando conhecimento para a assembleia municipal sobre as atividades econômicas, produtivas e de serviços (Lei 91, art. 4). Eles serão criados em bairros, povoados, zonas rurais com no mínimo cinco circunscrições, podendo ser

⁷ As traduções da Lei dos conselhos populares número 91 (Lei 91) foram feitas pelo autor.

menos em casos excepcionais (Lei 91, art. 6). Serão formados pelos delegados eleitos nessas circunscrições, por representantes das organizações de massa e das instituições mais importantes da área (Lei 91, art. 9).

A Lei 91 delibera ainda sobre a participação popular, o controle e fiscalização sobre as entidades estatais, a coordenação de ações e de cooperação, as relações com as administrações, e o funcionamento dos Conselhos Populares (Sousa, 2009, p. 50-55).

7 Conclusão

Tanto a Constituição brasileira como a cubana se legitimam a partir da tradicional afirmação de que o povo é o detentor da soberania do Estado. A grande diferença reside na forma como essa soberania é exercida, de acordo com o ordenamento jurídico formal de cada um dos dois países.

A legislação brasileira se próxima do conceito de democracia de Schumpeter na medida em que garante total independência dos eleitos na tomada de decisões. Mesmo os instrumentos como plebiscito, referendo⁸ e iniciativa popular⁹, são intermediados pelos eleitos, que controlam, em última instância, momento, conteúdo e forma de aplicação. Cabe ao povo brasileiro apenas “aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo”, como propõe Schumpeter (1984, p. 322). Outro aspecto é que não existem alternativas de revogação de mandatos por iniciativa dos eleitores, o que poderia ser usado como forma de pressão e de influência popular sobre o processo decisório.

Em Cuba, a estrutura jurídica formal se aproxima da concepção de Rousseau quanto a regimes democráticos, mesmo levando em consideração que “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá” (Rousseau, 1996, p. 83). Os mecanismos de participação e controle social sobre o Estado, independentemente de sua efetividade, são significativos na legislação cubana. Esses mecanismos se baseiam em quatro elementos chaves:

- a) eleição direta de apenas uma pessoa por circunscrição, para o cargo de delegado e para outros, funcionando a reduzida área geográfica da circunscrição como fator que facilita o conhecimento da história dos candidatos e a participação popular;

⁸ De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”; “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”; “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

⁹ O art. 13 da Lei nº 9.709, de 1998, refere-se à iniciativa popular: “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por cinco estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles..

- b) obrigatoriedade de prestação de contas dos eleitos perante seus eleitores;
- c) possibilidade de revogação de mandatos por parte dos eleitores;
- d) o empoderamento local através dos Conselhos Populares investidos da mais alta autoridade para o exercício de suas funções.

Esses mecanismos parecem ser bem mais avançados que os presentes na legislação brasileira no que diz respeito à garantia da efetividade da soberania do povo. É tanto mais fácil para o poder econômico influenciar decisões contrárias à vontade da maioria da população quanto maior for a independência dos representantes, justamente em função da concentração de poder nas mãos de poucos. Já no modelo proposto pela legislação cubana, essa influência é mais difícil, em função da possibilidade de ampla participação popular ao longo de todo o processo decisório. Com base nisso, acreditamos que a probabilidade de se chegar a resultados melhores, do ponto de vista da afirmação da vontade popular, é maior com a legislação cubana, apesar de não haver nenhum estudo que comprove essa afirmação, pelo simples fato de ela possibilita maior controle social.

O elemento que consideramos fundamental para a construção da democracia é a organização social fora da máquina do Estado. Rousseau (1996) aponta para o perigo do Estado usurpador e apresenta como alternativa a autoconvocação popular. Por mais democrática que seja a conformação institucional do Estado, não tira a importância da organização da sociedade fora da máquina estatal. Podemos observar em vários artigos da legislação cubana, conforme apresentado, o reconhecimento da legítima existência e da necessária participação das organizações de massa nas decisões das Assembleias do Poder Popular e do Poder Executivo. Claro que esses aspectos legais não impedem que o Estado cubano se torne usurpador, nem mesmo que tal legislação seja efetivamente observada. Por outro lado, não encontramos na legislação brasileira possibilidade de uma efetiva participação em qualquer estrutura de poder por parte de movimentos sociais. O máximo que podemos observar são os conselhos subalternos ao Poder Executivo, que adota suas políticas de governo sem a obrigatoriedade jurídica de ouvir a população ou movimentos sociais.

Como mencionamos na introdução, existem muitas polêmicas em torno de Cuba. Para alguns Cuba é a maior democracia da história da humanidade e para outros se trata de uma grande ditadura. A pesquisa analisa a legislação cubana, sem avaliar a sua efetividade e eficácia. Nesse sentido, acreditamos que a pergunta mais importante a se fazer, como desdobramento dessa pesquisa, é se de fato estaríamos caminhando para a construção de um Brasil melhor, caso os pressupostos encontrados na legislação cubana fossem incorporados pela legislação brasileira e colocados efetivamente em prática na nossa realidade.

Referências

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 1998.

CUBA, **Anuario Estadístico de Cuba 2008**. Oficina Nacional de Estadísticas. La Habana, Ago 2009. Capitulo XXII, pag. 419-432. Disponível em www.one.cu/aec2008/datos/00AEC%20publicacion%20completa.pdf. Acesso em 17 dez. 2009.

CUBA, Constitución (1976) Constitución de la Republica de Cuba. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Habana, 31 jan.2003. Extraordinaria, Año CI, n. 3, p. 7. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 72 de 29 de outubro de 1992. Ley Electoral. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Habana, 2 nov.1992. Extraordinaria, Año XC, n. 9, p. 51. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 82 de 11 de julho de 1997. Ley de los Tribunales Populares. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Havana, 14 jul.1997. Extraordinaria, Año XCV, n. 8, p. 69. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 89 de 14 de setembro de 1999. Ley de Revocacion del Mandato de los Elegidos a los Organos del Poder Popular. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Habana, 23 set.1999. Edición Ordinaria , Año XCVII, n. 62, p. 1001. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 91 de 13 de julho de 2000. Ley de los Consejos Populares. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Havana, 25 jul.2000. Extraordinaria, Año XCVIII,n. 6, p. 29. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

HARNECKER, Marta. **Cuba: democracia ou ditadura?** Número de Catalogo 1168 – Tradução: A. Silva – Publicado por acordo com Iniciativas Editoriais – Lisboa – Portugal – São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda, 197?.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de janeiro: Fundo de Cultura, 1984.

SOUSA, Geter Borges. **Estrutura da Democracia Cubana**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5504>. Acesso em: 01 mar 2011.

Artigo recebido em: 14/04/2010

Artigo aceito para publicação em: 02/06/2011



MODELO DE REPRESENTAÇÃO NA LEGISLAÇÃO CUBANA

Geter Borges de Sousa ¹

Resumo: O objetivo do artigo é estudar como se organiza o Estado cubano, a partir de sua legislação. Expõe-se um relato histórico sobre o momento de construção da atual Constituição. Apresentam-se as leis referentes ao processo eleitoral, revogação de mandatos e conselho popular. Baseamo-nos em pesquisa histórico-documental com técnica comparativa. Constatamos que o modelo de representação do Estado cubano possui um alto grau de delegação, o que o torna mais participativo que o modelo de representação do Brasil, que é fortemente marcado pela independência dos eleitos.

Palavras-chaves: Ciência Política. Cuba. Legislação Cubana. Representação e processo eleitoral.

Abstract: This paper aims to study how to organize the Cuban State, from its legislation. It is presented a historical account about the construction time of the current Constitution. It is also discussed the laws related to the electoral process, revoking of mandates and popular advice. We rely on historical and documentary research with comparative technique. Results point that the model representation of the Cuban state has a high degree of delegation, which makes it more participatory than the model representation of Brazil, which is strongly marked by the independence of the elect.

Keywords: Political Science. Cuba. Cuban Legislation. Representation and electoral process

1 Introdução

A democracia representativa apresenta hoje uma grande crise de legitimidade em função de vários problemas, dentre eles a acusação de não representar os interesses dos eleitores e sim de uma pequena minoria que detém o poder econômico, mediante a sua intervenção nos momentos eleitorais. Uma das alternativas de enfrentamento desse problema é a criação de instrumentos jurídicos que permitam aos eleitores interferir no processo de decisão dos seus

¹ Especialista em Processo Legislativo pelo Cefor - Câmara dos Deputados, e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Salvador. Assessor da Câmara dos Deputados, desde 2003.

representantes, pois, sem tais instrumentos jurídicos, é quase impossível qualquer intervenção por parte da sociedade.

O presente estudo situa-se no campo da Ciência Política, e têm como propósito discutir temas como representação, processo eleitoral e participação popular. Para tanto, decidiu-se analisar a estrutura do Estado cubano, no que diz respeito ao Poder Legislativo e Executivo², pois ela traz aparentemente um modelo de representação que possibilita a participação e controle dos eleitos por parte da população. Acreditamos que essa estrutura leal é singular e poderia contribuir para o aperfeiçoamento do modelo de representação do Brasil.

Esse artigo foi elaborado com base em pesquisa documental, focada na legislação cubana, que buscou levantar como o seu Estado está estruturado em termos legais. Observamos na legislação que o Partido Comunista Cubano não interfere no processo decisório e nem eleitoral. O seu papel real no funcionamento do Estado cubano não foi objeto da pesquisa. Existem muitas polêmicas em torno de Cuba e a efetividade de sua legislação é uma delas. Para alguns, Cuba é a maior democracia da história da humanidade e para outros se trata de uma grande ditadura. A pesquisa analisou tão somente a legislação cubana, sem avaliar sua efetividade e eficácia.

2 Cuba e a nova Constituição Socialista

Cuba é um país pequeno, um arquipélago de 110.922 quilômetros quadrados e com poucos recursos naturais. Foi colonizado pelos espanhóis, que o exploraram até 1898. Tem todas as características históricas e culturais dos países latino-americanos.

A Revolução Cubana (1959) foi resultado de um movimento guerrilheiro que lutou contra a ditadura do governo de Fulgêncio Batista. Em função disso, no primeiro ano, a gestão do governo estava influenciada pelas táticas guerrilheiras como forma de administração estatal. O livre arbítrio dos dirigentes era a maneira de solucionar os problemas concretos do país. Um ano depois, ficou claro que era necessário administrar a máquina pública de forma racional e foram utilizadas técnicas de planificação utilizadas nos países socialistas. A falta de quadros médios, ou seja lideranças intermediárias, explicava a utilização de um conceito centralizador, criando o chamado “burocratismo” (Harnecker, 197?, p. 40).

Em 1970, havia sido estabelecida uma meta de produção nacional de 10 milhões de toneladas de alimentos, o que representaria um aumento significativo. Como disse Raúl Castro, foram propostos “cifras bastante ambiciosas naquelas circunstâncias, o que trouxe algumas consequências negativas que foram analisadas ampla e profundamente pelo companheiro Fidel” (Harnecker, 197?, p. 22). O fracasso da meta de safra dos 10 milhões tornou-se um ponto de transformação importante no desenvolvimento da Revolução cubana, devido ao processo

² O Poder Judiciário cubano não foi objeto de nossa análise, apesar de possuir elementos de participação como pode ser observado na *Ley de los Tribunales Populares, Ley 82*.

autocrítico e de reflexão a respeito dos pontos fracos, sobre os quais deveria se concentrar a ação da direção política e do povo. Durante os últimos meses de 1970, todo o ano de 1971 e os primeiros meses de 1972, um esforço foi desenvolvido no sentido de equacionar as atividades econômicas prejudicadas, revitalizar as organizações de massas e promover uma maior participação das massas nos assuntos ligados à produção. Essas ações propiciaram avanço no terreno econômico, resultando na primeira experiência cubana de participação do povo na gestão do Estado, que foi a experiência do chamado Poder Popular em Matanzas, em 1974 (Harnecker, 197?, p. 24).

Os órgãos do Poder Popular ganharam a atribuição legal de exercer o governo, administrar entidades econômicas de produção e serviços, empreender construções e reparações, e em geral, desenvolver as atividades requeridas para satisfazer necessidades econômicas, culturais, recreativas e educacionais da coletividade na área geográfica em que exerçam a sua competência. Com essas atribuições, o Poder Popular passou a assumir as escolas, as policlínicas, os hospitais, as instalações desportivas, os cinemas, a produção de carne, frutas, vegetais, os serviços de gastronomia, as padarias, tinturarias, o serviço de táxis, a reparação de estradas locais, dentre outras. Em 2 de janeiro de 1974, Raúl Castro afirmava:

Estamos convencidos de que na medida em que as massas participem dos assuntos do Estado, se tornará mais efetiva a luta contra toda a manifestação de burocratismo, estarão melhor atendidas as necessidades da população e da comunidade e o Estado revolucionário será mais forte, mais democrático, mais sólido (Harnecker, 197?, p. 41).

A participação das massas na gestão estatal nos órgãos de Poder Popular deveria substituir o centralismo burocrático pelo centralismo democrático, por meio dos seguintes mecanismos:

- a) eleição pela própria base daqueles que vão cumprir funções no aparelho do Estado nos diversos níveis da vida nacional;
- b) prestação periódica de contas dos membros da comunidade eleitos como delegados ou como dirigentes dos Comitês Executivos, perante quem os elegeram;
- c) possibilidade dos eleitores de revogar o mandato dos delegados se estes não cumprirem as tarefas que os eleitores lhes encomendaram.

A necessidade de uma nova Constituição foi percebida em função da construção do Poder Popular. Uma Comissão Redatora do Partido e Governo foi organizada com a participação de 20 membros, em 22 de outubro de 1974, sendo dirigida por Blas Roca. Durante os meses de maio e junho de 1975, os cubanos discutiram e aprovaram em mais de 168 mil assembleias o Anteprojeto da Constituição Socialista.

Em julho de 1975, a comissão concluiu o processo de tabulação das propostas realizadas pelas massas durante os debates e submeteu ao primeiro congresso do Partido, no

mesmo ano, que deliberou pela realização de um referendo nacional para aprovação final. Quase sete meses depois, a nova Constituição Socialista foi submetida ao referendo em 15 de fevereiro de 1976, com participação de 98% da população cubana maior de 16 anos, sendo que foi aprovada por 97,7% destes. Em ato público e solene foi proclamada no dia 24 do mesmo mês.

3 Participação na Constituição Cubana

Nesse tópico iremos apresentar alguns dispositivos da Constituição da República Cubana (CRC)³ que estabelecem a participação popular. O primeiro Capítulo da Constituição fala sobre os “Fundamentos Políticos, Sociais e Econômicos do Estado”, ficando estabelecido o tradicional mandamento do povo como detentor de todo o poder do Estado:

Artigo 3. - Na República de Cuba a soberania reside no povo, de quem emana todo o poder do Estado. Esse poder é exercido diretamente ou por meio das Assembleias do Poder Popular e demais órgãos do Estado que deles se derivam, na forma e segundo as normas fixadas pela Constituição e pelas leis.
[...]

O mesmo pode ser observado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) quando declara que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º).

O Capítulo IX da Constituição cubana estabelece os “Princípios de Organização e Funcionamento dos Órgãos Estatais”, enfatizando a eleição dos cargos representativos, a obrigação de prestação de contas e a revogação dos cargos a qualquer momento (Sousa, 2009, p. 21).

Os “Órgãos Superiores do Poder Popular” de Cuba são regulados constitucionalmente pelo Capítulo X. A “Assembleia Nacional do Poder Popular” é o órgão supremo do poder do Estado cubano, com a atribuição de expressar e representar a vontade soberana de todo o povo (CRC, art. 69). É o único órgão constituinte e legislativo da República (CRC, art. 70), e é formada por deputados eleitos por voto livre, direto e secreto (CRC, art. 71), para um mandato de cinco anos (CRC, art. 72).

Os deputados cubanos não recebem benefício econômico ou qualquer privilégio por sua condição. Eles continuam exercendo suas atividades profissionais no centro de trabalho ao qual estão ligados e recebendo o mesmo salário sem qualquer acréscimos financeiro por terem sido eleitos (CRC, art.82).

O Capítulo XII dispõe sobre os “Órgãos Locais do Poder Popular”. Cuba se divide em províncias, que equivaleria aos estados brasileiros e tais províncias se dividem em municípios (CRC, art. 102). Para cada província e município existe uma Assembleia do Poder Popular Provincial e Municipal, com a atribuição de dirigir as entidades econômicas, de produção e de

³ As traduções da Constituição da República Cubana (CRC) foram feitas pelo autor.

serviços. As Assembleias Locais do Poder Popular se apoiam nos Conselhos Populares e na ampla participação do povo (CRC, art. 103).

Os Conselhos Populares são constituídos nas vilas, bairros, povoados e áreas rurais, e são formados por delegados. As eleições são organizadas por circunscrição que é uma determinada área geográfica. Os Conselhos Populares são devidamente empoderados para o exercício de suas funções. Representam os órgãos do Poder Popular municipal, provincial e nacional na localidade (CRC, art. 104). Trata-se de um espaço que promove a capacidade de participação da população como iremos ver um pouco mais no tópico 5.

4 Processo Eleitoral Cubano

A descrição do processo eleitoral é fundamental para compreensão da estrutura do Estado cubano. Nesse tópico apresentaremos um pouco da legislação infraconstitucional que ordena o processo eleitoral cubano, definido pela Lei número 72 (Lei 72)⁴, votada na Assembleia Nacional em 29 de outubro de 1992. Relataremos como as comissões eleitorais devem operacionalizar todo o processo. Apresentaremos as Comissões de Candidaturas que são responsáveis pela escolha de pré-candidatos, nomeados diretamente pelo povo ou pelas Assembleias. Veremos também o que está disposto na legislação para os processos de eleição do Conselho de Estado.⁵

4.1 Comissões Eleitorais

Para organizar as eleições em Cuba, a legislação prevê que um dos primeiros passos deve ser dado pelo Conselho de Estado que tem o poder de designar uma Comissão Eleitoral Nacional (Lei 72, art. 21), formada por um Presidente, um Vice-presidente, um Secretário e quatorze vogais (Lei 72, art. 20). Esta Comissão tem a tarefa de designar os integrantes das Comissões Eleitorais Provinciais e Municipais (Lei 72, art. 22, d). Os membros das Comissões Eleitorais das Circunscrições são designados pela Comissão Eleitoral Municipal (Lei 72, art. 29). As eleições são conduzidas na ponta pelas Comissões Eleitorais da Circunscrição. As suas atribuições são relacionadas no artigo 30 (Sousa, 2009, p. 30).

4.2 Comissões de Candidaturas

Com o objetivo de elaborar e apresentar as propostas de candidaturas a delegados das Assembleias Provinciais, Municipais e a Deputados da Assembleia Nacional do Poder Popular, dentre outros cargos, a legislação prevê a criação de Comissões de Candidaturas Nacional,

⁴ As traduções da Lei eleitoral número 72 (Lei 72) foram feitas pelo autor.

⁵ Estatísticas do processo eleitoral cubano desde 1979 até 2007 podem ser obtidas no *Anuario Estadístico de Cuba 2008*.

Provinciais e Municipais (Lei 72, art. 67). Elas devem ser formadas por representantes da Central de Trabalhadores de Cuba, dos Comitês de Defesa da Revolução, da Federação de Mulheres Cubanas, da Associação Nacional de Pequenos Agricultores, da Federação Estudantil Universitária e da Federação de Estudantes de Ensino Médio, designados por suas respectivas direções nacionais, provinciais e municipais (Lei 72, art. 68), e presidida por um representante da Central de Trabalhadores de Cuba (Lei 72, art. 69). As atribuições das Comissões constam nos artigos 73, 75 e 77 da Lei 72 (Sousa, 2009, p. 31).

4.3 Escolha dos Candidatos a Delegados Municipais

As Comissões Eleitorais das Circunscrições devem elaborar proposta de divisão da circunscrição em até oito Áreas de Nomeação e apresentar para apreciação da Comissão Eleitoral Municipal. Possuem também as atribuições de convocar e presidir as Assembleias Gerais de Eleitores, que são realizadas em cada Área de Nomeação, para a escolha dos candidatos a delegados Municipais (Lei 72, art. 78 e 79).

Para iniciar as Assembleias de Nomeação a Comissão deve verificar previamente a presença massiva dos eleitores da área (Lei 72, art. 80). Todos os eleitores participantes têm o direito de propor candidatos a delegados municipais. Será nomeado aquele que obtiver o maior número de votos. Cada área pode nomear somente um candidato (Lei 72, art. 81). Mais de uma área de uma mesma circunscrição pode nomear o mesmo candidato, mas é necessária a nomeação de pelo menos dois candidatos por circunscrição. Se todas as áreas de uma circunscrição nomearem o mesmo candidato, a última assembleia deve nomear outro candidato. Quando se organiza apenas uma assembleia, dois nomes são escolhidos (Lei 72, art. 82). Os requisitos e procedimentos para nomeação dos candidatos são relacionados no artigo 83 (Sousa, 2009, p. 33). Os membros da Comissão Eleitoral da Circunscrição têm vinte e quatro horas para elaboração da ata da assembleia de nomeação (Lei 72, art. 84).

4.4 Escolha dos Pré-Candidatos a Delegados Provinciais e a Deputados

As Comissões de Candidaturas Provinciais e a Nacional primeiro devem elaborar propostas de Pré-Candidatura para os cargos de delegados das Assembleias Provinciais e Deputados da Assembleia Nacional. As propostas serão apresentadas para apreciação as Assembleias Municipais do Poder Popular. É possível ser candidato a mais de uma assembleia e quando eleito, pode-se exercer os cargos simultaneamente (Lei 72, art. 85).

Para formação das propostas de pré-candidaturas, serão considerados:

- a) os delegados indicados pela Comissões de Candidatura Municipal;
- b) os cidadãos indicados pelas Comissões de Candidaturas Municipais e Provinciais;

- c) as indicações de cidadãos feita pela Comissão de Candidaturas Nacional (Lei 72, art. 86).

As comissões devem consultar, na medida do possível, as instituições, organizações e centro de trabalhos, que acham pertinentes, bem como as opiniões dos delegados municipais. O número de delegados Municipais selecionados como pré-candidatos para as Assembleias Provinciais e para Deputados da Assembleia Nacional não pode ultrapassar a cinquenta por cento do total de pré-candidatos nos municípios (Lei 72, art. 87). O número total de pré-candidatos deve ser de no mínimo o dobro do número das vagas de cada município (Lei 72, art. 89).

Passando pela aprovação das Comissões de Candidaturas e das Eleitorais Provinciais e a Nacional, as proposta de pré-candidaturas dos delegados provinciais e dos deputados serão encaminhadas para as Comissões de Candidaturas Municipais, que as apresentarão nas Assembleias Municipais (Lei 72, art. 88).

4.5 Nomeação de Candidatos a Delegados Provinciais e a Deputados

A nomeação efetiva dos candidatos será feita pela Assembleia Municipal do Poder Popular. Ela pode aprovar ou recusar um ou todos os pré-candidatos apresentados e nesses casos as Comissões de Candidaturas terão que apresentar outros pré-candidatos (Lei 72, art. 92). O limite máximo, para escolha de candidatos entre os delegados é de cinquenta por cento do número total de candidatos (Lei 72, art. 93).

Depois de constituída as Assembleias Municipais para o novo mandato, o Conselho de Estado fixará data de sessão extraordinária para nomeação dos candidatos para os seus cargos, com o mínimo de quarenta e cinco dias de antecedência da data da eleição (lei 72, art. 94).

Na sessão, a abertura deve ser feita pelo presidente de cada Assembleia Municipal, que cede a palavra ao presidente da Comissão de Candidaturas Municipal, para apresentação da proposta de pré-candidaturas para delegados da Assembleia Provincial e para Deputados da Assembleia Nacional (Lei 72, art. 95). Primeiro deve ser apresentada a proposta de delegados e a exposição da justificativa. Em seguida, o presidente da Assembleia Municipal abrirá a discussão para que os delegados, que podem deliberar pela exclusões de nomes propostos, se aprovado por voto da maioria presente na sessão. No caso de exclusão, a Comissão de Candidaturas Municipal apresentará uma nova proposta. O mesmo acontece para a proposta de deputados (Lei 72, art. 96). Concluída a sessão, o presidente da Assembleia deve entregar para o presidente da Comissão Eleitoral a ata onde consta o nome dos candidatos (Lei 72, art. 97). No prazo máximo de setenta e duas horas, o presidente da Comissão Eleitoral Municipal informará para a Comissão Eleitoral Provincial a relação de candidatos nominados (Lei 72, art. 98).

4.6 Eleição

Para se vencer uma eleição para delegado da Assembleia Municipal, é necessário que se tenha obtido mais da metade dos votos válidos na circunscrição. Caso não ocorra, a Comissão Eleitoral da Circunscrição organizará uma nova eleição em dez dias, com os dois candidatos mais votados (Lei 72, art. 120).

A Comissão Eleitoral da Circunscrição realizará a apuração da votação dos delegados para a Assembleia Provincial e dos Deputados da Assembleia Nacional, e enviará para a Comissão Eleitoral Municipal (Lei 72, art. 122). Serão considerados eleitos os candidatos que tiverem obtidos mais da metade dos votos válidos do Município (Lei 72, art. 124). O artigo 125 orienta os procedimentos nos casos de permanecer cargos vagos (Sousa, 2009, p. 36).

4.7 Eleição do Conselho de Estado

Para eleição do Conselho de Estado, a Comissão de Candidaturas Nacional deve apresentar proposta para Presidente, Primeiro Vice-presidente, os Vice-presidentes, o Secretário e os demais membros. Os candidatos serão selecionados entre os Deputados da Assembleia Nacional (Lei 72, art. 143). O Presidente da Assembleia Nacional abrirá para possibilidade de modificação que pode ser total ou parcial da proposta, desde que aprovada pela maioria dos presentes (Lei 72, art. 144). Logo após a eleição, os membros do Conselho de Estado devem tomar posse (Lei 72, art. 145).

5 Revogação de mandatos de eleitos aos órgãos do poder popular de Cuba

No legislação cubana, um dos principais elementos de controle dos eleitores sobre os mandatos é a possibilidade de revogação. O processo de revogação consta na lei número 89 (Lei 89)⁶, publicada na Gaceta Oficial de La República de Cuba, em 23 de setembro de 1999. Ela abrange tanto os mandatos conferidos por eleitores, quanto os outorgados pela assembleia correspondente (Lei 89, art. 1). A revogação é independente de qualquer outro procedimento penal, civil, administrativo ou trabalhista (Lei 89, art. 2) e envolve:

- a) delegados, presidentes e vice-presidentes das assembleias municipais e provinciais;
- b) deputados, presidente, vice-presidente e secretário da Assembleia Nacional;
- c) membros do Conselho de Estado (Lei 89, art. 3).

Enquanto a revogação do mandato não for aprovada, o mandatário será mantido no cargo, mas o Conselho de Estado poderá deliberar por suspensão provisória em casos graves, até que se conclua o processo (Lei 89, art. 4). O mandato poderá ser revogado caso tenha

⁶ As traduções da lei da revogação do mandato dos eleitos aos órgãos do poder popular (Lei 89) foram feitas pelo autor.

ocorrido repetidos descumprimentos das suas obrigações, fatos que provoquem o desmerecimento de bom conceito público, ou conduta incompatível com a honra de representante do povo em um órgão do Poder Popular (Lei 89, art. 5).

Os atores que poderão solicitar o início de um processo de revogação são determinados no artigo 7 da Lei 89 (Sousa, 2009, p. 40). Cada caso possui um procedimento específico. A seguir relacionamos os casos possíveis:

- a) Revogação do mandato de delegado municipal proposto por outro delegado).
- b) Revogação do mandato de delegado municipal proposto por vinte e cinco por cento dos eleitores.
- c) Revogação do mandato de delegado provincial.
- d) Revogação do mandato de deputado .
- e) Revogação do mandato de presidente e vice-presidente da assembleia municipal.
- f) Revogação do mandato de presidente e vice-presidente da assembleia provincial e da Assembleia Nacional.
- g) Revogação do mandato de membro do Conselho de Estado (Sousa, 2009, p. 42-45).

6 Conselhos Populares

Os Conselhos Populares são os órgãos do poder popular que melhor expressam a participação do povo no Estado cubano. A Lei número 91 (Lei 91)⁷, publicada na Gaceta Oficial de La Republica de Cuba, em 25 de Julho de 2000, regula a organização e as atribuições dos Conselhos Populares, sendo definido pelos artigos abaixo:

Artigo 2. O Conselho Popular é um órgão do Poder Popular, local, de caráter representativo, investido da mais alta autoridade para o desempenho de suas funções. Compreendendo certa demarcação territorial, apoia a Assembleia Municipal do Poder Popular no exercício de suas atribuições e facilita o melhor conhecimento e assistência das necessidades e interesses da população de sua área de ação.

Artigo 3. O Conselho Popular não constitui uma instância intermediária para fins de divisão político-administrativa e nem dispõe de estrutura administrativa subordinada. Exerce as atribuições e funções que lhe outorgam a Constituição e as leis, com a participação ativa do povo no interesse da comunidade e de toda a sociedade; representa a demarcação onde atua e é, às vezes, representante do órgão do Poder Popular municipal, provincial e nacional ante a população, as instituições e entidades nela radicadas (Lei 91).

Os Conselhos Populares devem contribuir dando conhecimento para a assembleia municipal sobre as atividades econômicas, produtivas e de serviços (Lei 91, art. 4). Eles serão criados em bairros, povoados, zonas rurais com no mínimo cinco circunscrições, podendo ser

⁷ As traduções da Lei dos conselhos populares número 91 (Lei 91) foram feitas pelo autor.

menos em casos excepcionais (Lei 91, art. 6). Serão formados pelos delegados eleitos nessas circunscrições, por representantes das organizações de massa e das instituições mais importantes da área (Lei 91, art. 9).

A Lei 91 delibera ainda sobre a participação popular, o controle e fiscalização sobre as entidades estatais, a coordenação de ações e de cooperação, as relações com as administrações, e o funcionamento dos Conselhos Populares (Sousa, 2009, p. 50-55).

7 Conclusão

Tanto a Constituição brasileira como a cubana se legitimam a partir da tradicional afirmação de que o povo é o detentor da soberania do Estado. A grande diferença reside na forma como essa soberania é exercida, de acordo com o ordenamento jurídico formal de cada um dos dois países.

A legislação brasileira se próxima do conceito de democracia de Schumpeter na medida em que garante total independência dos eleitos na tomada de decisões. Mesmo os instrumentos como plebiscito, referendo⁸ e iniciativa popular⁹, são intermediados pelos eleitos, que controlam, em última instância, momento, conteúdo e forma de aplicação. Cabe ao povo brasileiro apenas “aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo”, como propõe Schumpeter (1984, p. 322). Outro aspecto é que não existem alternativas de revogação de mandatos por iniciativa dos eleitores, o que poderia ser usado como forma de pressão e de influência popular sobre o processo decisório.

Em Cuba, a estrutura jurídica formal se aproxima da concepção de Rousseau quanto a regimes democráticos, mesmo levando em consideração que “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá” (Rousseau, 1996, p. 83). Os mecanismos de participação e controle social sobre o Estado, independentemente de sua efetividade, são significativos na legislação cubana. Esses mecanismos se baseiam em quatro elementos chaves:

- a) eleição direta de apenas uma pessoa por circunscrição, para o cargo de delegado e para outros, funcionando a reduzida área geográfica da circunscrição como fator que facilita o conhecimento da história dos candidatos e a participação popular;

⁸ De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”; “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”; “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

⁹ O art. 13 da Lei nº 9.709, de 1998, refere-se à iniciativa popular: “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por cinco estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles..

- b) obrigatoriedade de prestação de contas dos eleitos perante seus eleitores;
- c) possibilidade de revogação de mandatos por parte dos eleitores;
- d) o empoderamento local através dos Conselhos Populares investidos da mais alta autoridade para o exercício de suas funções.

Esses mecanismos parecem ser bem mais avançados que os presentes na legislação brasileira no que diz respeito à garantia da efetividade da soberania do povo. É tanto mais fácil para o poder econômico influenciar decisões contrárias à vontade da maioria da população quanto maior for a independência dos representantes, justamente em função da concentração de poder nas mãos de poucos. Já no modelo proposto pela legislação cubana, essa influência é mais difícil, em função da possibilidade de ampla participação popular ao longo de todo o processo decisório. Com base nisso, acreditamos que a probabilidade de se chegar a resultados melhores, do ponto de vista da afirmação da vontade popular, é maior com a legislação cubana, apesar de não haver nenhum estudo que comprove essa afirmação, pelo simples fato de ela possibilita maior controle social.

O elemento que consideramos fundamental para a construção da democracia é a organização social fora da máquina do Estado. Rousseau (1996) aponta para o perigo do Estado usurpador e apresenta como alternativa a autoconvocação popular. Por mais democrática que seja a conformação institucional do Estado, não tira a importância da organização da sociedade fora da máquina estatal. Podemos observar em vários artigos da legislação cubana, conforme apresentado, o reconhecimento da legítima existência e da necessária participação das organizações de massa nas decisões das Assembleias do Poder Popular e do Poder Executivo. Claro que esses aspectos legais não impedem que o Estado cubano se torne usurpador, nem mesmo que tal legislação seja efetivamente observada. Por outro lado, não encontramos na legislação brasileira possibilidade de uma efetiva participação em qualquer estrutura de poder por parte de movimentos sociais. O máximo que podemos observar são os conselhos subalternos ao Poder Executivo, que adota suas políticas de governo sem a obrigatoriedade jurídica de ouvir a população ou movimentos sociais.

Como mencionamos na introdução, existem muitas polêmicas em torno de Cuba. Para alguns Cuba é a maior democracia da história da humanidade e para outros se trata de uma grande ditadura. A pesquisa analisa a legislação cubana, sem avaliar a sua efetividade e eficácia. Nesse sentido, acreditamos que a pergunta mais importante a se fazer, como desdobramento dessa pesquisa, é se de fato estaríamos caminhando para a construção de um Brasil melhor, caso os pressupostos encontrados na legislação cubana fossem incorporados pela legislação brasileira e colocados efetivamente em prática na nossa realidade.

Referências

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 1998.

CUBA, **Anuario Estadístico de Cuba 2008**. Oficina Nacional de Estadísticas. La Habana, Ago 2009. Capitulo XXII, pag. 419-432. Disponível em www.one.cu/aec2008/datos/00AEC%20publicacion%20completa.pdf. Acesso em 17 dez. 2009.

CUBA, Constitución (1976) Constitución de la Republica de Cuba. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Habana, 31 jan.2003. Extraordinaria, Año CI, n. 3, p. 7. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 72 de 29 de outubro de 1992. Ley Electoral. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Habana, 2 nov.1992. Extraordinaria, Año XC, n. 9, p. 51. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 82 de 11 de julho de 1997. Ley de los Tribunales Populares. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Havana, 14 jul.1997. Extraordinaria, Año XCV, n. 8, p. 69. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 89 de 14 de setembro de 1999. Ley de Revocacion del Mandato de los Elegidos a los Organos del Poder Popular. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Habana, 23 set.1999. Edición Ordinaria , Año XCVII, n. 62, p. 1001. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

CUBA, *Ley* n. 91 de 13 de julho de 2000. Ley de los Consejos Populares. **Gaceta Oficial de la Republica de Cuba**, La Havana, 25 jul.2000. Extraordinaria, Año XCVIII,n. 6, p. 29. Disponível em www.gacetaoficial.cu. Acesso em: 17 dez. 2009.

HARNECKER, Marta. **Cuba: democracia ou ditadura?** Número de Catalogo 1168 – Tradução: A. Silva – Publicado por acordo com Iniciativas Editoriais – Lisboa – Portugal – São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda, 197?.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de janeiro: Fundo de Cultura, 1984.

SOUSA, Geter Borges. **Estrutura da Democracia Cubana**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5504>. Acesso em: 01 mar 2011.

Artigo recebido em: 14/04/2010

Artigo aceito para publicação em: 02/06/2011



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

Guilherme Wagner Ribeiro²

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

Palavras-chave: crise, Parlamento, educação legislativa.

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

Keywords: crisis, parliament, legislative education

1 Introdução

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

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

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

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

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

2 O Parlamento está em crise?

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

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

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

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

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

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

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

3 A educação legislativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo recebido em: 08/09/2010

Artigo aceito para publicação em: 03/05/2011