

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

V. 2 N. 1, 1o semestre de 2009

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v0i2>

Sumário

Editorial



[Editorial](#)

Rildo Mota

3

Expediente

[Expediente](#)

4

Artigos

[REVISÃO CONSTITUCIONAL: UM DESAFIO PARA O BRASIL](#)

5-11

Aline Bühler

[O VETO PARCIAL NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO](#)

12-21

André Corrêa de Sá Carneiro

DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS E
A SOBRE-REPRESENTAÇÃO NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS 22-31

André Felipe de Carvalho e Silva,
Marcelo Barroso Lacombe

PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA
APRESENTADOS NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS ENTRE 1999 E
2006: TRAMITAÇÃO GERAL E
DOS RELACIONADOS À SAÚDE 32-44

Fábio de Barros Correia Gomes,
Eduardo Lopes de Carvalho,
Rodolfo Reis

O ESTUDO DO LOBBY NO
LEGISLATIVO - O CASO DE
SUCESSO DA CDU-CD 45-59

Ricardo Modesto Vieira

É POSSÍVEL UM DIREITO SEM
ESTADO? REFLEXÕES SOBRE A
EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DO
DIREITO HEBRAICO NA ÉPOCA
DA DIÁSPORA 60-72

Lúcio Flávio de Castro Dias

OS MOVIMENTOS SINDICAIS E
CORPORATIVOS COMO ATORES
DA DEMOCRACIA 73-82

Francisco de Sousa Andrade

PRÁXIS LEGISLATIVA – PENSAR
FAZENDO, FAZER PENSANDO 82-96

Sinara Porto Fajardo



Atribui-se a Goebbels, Ministro da Propaganda de Adolf Hitler, a proposição de que as mentiras incessantemente repetidas terminam sendo aceitas como verdade. Mas não é somente a propaganda política que se alimenta da repetição para conformar o que se pensa e o que se diz. Também os estereótipos, os clichês e os chavões vivem dessa facilidade da repetição que retira o sujeito da ação e apaga a necessidade do pensar. Contra o mesmo que se repete sem questionamento, impõe-se a necessidade da reflexão, da pergunta e da dúvida – aquela dúvida que, como diz Flusser, gera a "conversação autêntica".

Os textos desta segunda edição da **E-Legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, propõem reflexões sobre várias questões, algumas aparentemente consensuais, outras praticamente silenciadas. É assim que em Revisão Constitucional: um desafio para o Brasil, Aline Bühler analisa os limites e as possibilidades do instituto da Revisão Constitucional. André Corrêa de Sá Carneiro procura explicar o veto parcial no sistema constitucional brasileiro, verificando suas características, seus precedentes e os efeitos causados na atividade legiferante em decorrência de sua utilização em *O veto parcial no sistema constitucional brasileiro*. A questão das distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados do Brasil é discutida por André Felipe de Carvalho e Silva Marcelo Barroso Lacombe que, em *Deliberações legislativas e a sobre-representação na Câmara dos Deputados*, montam um cenário ajustado à representação ideal para simulação dos resultados das deliberações tomadas na 51ª Legislatura de modo a identificar em que graduação se dá a influência desta distorção na Câmara dos Deputados. O tema do lobby, ainda pouco analisado entre nós, é alvo de discussão em *O estudo do lobby no Legislativo - O caso de sucesso da CDU-CD*, de Ricardo Modesto Vieira, no qual se expõe o caso de sucesso da construção da legislação urbanística federal brasileira por meio da participação política de entidades representativas na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. A afirmação geral da força do executivo na tramitação de projetos de seu interesse é comprovada na pesquisa feita por Fábio de Barros Correia Gomes, Eduardo Lopes de Carvalho e Rodolfo Reis em *Projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006: tramitação geral e dos relacionados à saúde*, com o adicional de se demonstrar a viabilidade de estudos de monitoramento sistemático da tramitação de projetos de lei, inclusive no que se refere a temas. Por definição, os sindicatos lutam pelos direitos e a proteção de seus afiliados, mas também podem cumprir um papel importante na consolidação da democracia, como aponta Francisco de Sousa Andrade no texto *Os movimentos sindicais e corporativos como atores da democracia*. À moda clássica, Lúcio Flávio de Castro Dias critica a tese do positivismo normativista que afirma que o Estado e o Direito formam uma unidade indissociável ao indagar *É possível um direito sem estado? Reflexões sobre a experiência histórica do direito hebraico na época da Diáspora*. Por fim, Sinara Porto Fajardo, em *Práxis Legislativa – Pensar Fazendo, Fazer Pensando* trata, com lucidez, do desafio de trazer a pesquisa para a prática cotidiana dos servidores das instituições legislativas, a partir do exemplo da Escola do Legislativo Deputado Romildo Bolzan da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Esse é um dos papéis que as escolas do legislativo precisam exercer nas casas legislativas, mostrando aos servidores que a ação administrativa não pode deixar de incorporar o pensar institucional, a produção de um saber que é próprio do Legislativo.

Indagar as certezas, confrontar os consensos, questionar pela dúvida – esse o caminho de leitura que se apresenta para esta segunda edição da E-Legis. Acima de tudo, busca-se assegurar o direito e o dever de pensar.

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
Ruth Schmitz de Castro - Assembléia Legislativa de Minas Gerais
Sinara Porto Fajardo - Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul
Yara Lopes Depieri - Câmara dos Deputados.

Comissão Editorial

Erika Maria Bastos de Assis - Cefor/Câmara dos Deputados
Márcia Xavier Bandeira - Cefor/Câmara dos Deputados
Vanessa Navarro Garcia Polydoro - Cedi/Câmara dos Deputados

Projeto Gráfico

Marina Guimarães - Cefor/Câmara dos Deputados
Eudaldo Sobrinho - Cefor/Câmara dos Deputados



Aline Bühler*

Resumo: A mudança da Constituição é um tema recorrente no Brasil. A observação desse fenômeno forneceu a temática deste trabalho, que busca desenvolver uma reflexão sobre o instituto da Revisão Constitucional, passando, rapidamente, pela elaboração da teoria que caracteriza a noção de Poder Constituinte.

Palavras-chave: revisão constitucional; poder constituinte; reforma constitucional; poder constituinte reformador.

Abstract: The Constitution Changing is a recurring subject in Brazil's policy. The verification and the observation of this reality inspired the thesis of this article, which main purpose is to think over the principle of Constitution Reviewing, examining the elaboration of the theory that characterizes the notion of Constituent Power.

Keywords: constitutional reviewing, constituent power, constitutional reform, constitutional reform power.

1 Introdução

Este artigo tem como principal objetivo desenvolver uma reflexão crítica sobre o instituto da revisão constitucional e demais questões que nela estão subjacentes. A análise desse tema deve-se, principalmente, aos intensos debates travados na Câmara dos Deputados sobre a possibilidade de uma nova revisão constitucional. O Congresso Nacional esteve discutindo a Proposta de Emenda à Constituição - PEC n. 157 de 2003, que pretendia convocar uma Assembléia de Revisão Constitucional para a próxima legislatura.

Sempre que há uma situação ou ameaça de crise, alguns setores retomam a tese da revisão constitucional, como aconteceu em 1997 com a proposta do deputado Miro Teixeira. Sua PEC, de n. 554/97, foi lançada quando se discutiam várias emendas constitucionais (reforma administrativa e

* Assessora Parlamentar na Câmara dos Deputados; Especialista em Processo Legislativo pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; aline.buhler@camara.gov.br

previdenciária, sistema tributário, quebra de monopólio, sistema eleitoral e partidário e principalmente a emenda da reeleição) e visava convocar um Congresso revisor para aprovar essas reformas com um quorum de maioria absoluta. Essa proposta está parada na Câmara até hoje.

A Constituição Federal é a lei fundamental do país, é o modelo de tudo o que se faz no Brasil no tocante a leis e atos normativos. Não é estática nem eterna, ela pode ser transformada por meio de emendas constitucionais, como prevê seu próprio texto, e conforme as necessidades da sociedade. Esse fato é aceitável, visto que os costumes e as práticas da sociedade não estão engessados, mas passam por constantes alterações que precisam ser refletidas nos estatutos que ordenam as relações entre seus componentes, sejam indivíduos, sejam instituições.

Mas é também notória, no Brasil, uma tendência à instabilidade do texto legal, refletindo-se tal fenômeno na constante necessidade de se rever, emendar e reformular as leis em geral e o ordenamento constitucional em particular. Exemplo disso são as 53 emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional até início de 2007, mais as centenas de propostas de emenda que tramitam nas duas Casas.

Antes de adentrarmos no tema proposto, faz-se necessário explicar, rapidamente, a elaboração da teoria que caracteriza a noção de Poder Constituinte, seu conceito, natureza, titularidade e limites, traçando a base do estudo. O assunto da oportunidade, da propriedade, da amplitude e dos limites da revisão constitucional encontra nos diversos autores do Direito Constitucional, nacionais e estrangeiros, vários referenciais teóricos e práticos a respeito do poder constituinte e do poder de reforma.

Ao final deste trabalho, pretende-se ter alcançado um modesto debate em torno do poder constituinte reformador, tendo como foco a oportunidade que se descortina de uma revisão constitucional no país. Uma discussão que, espera-se, seja frutífera, embora não seja nova.

2 Noções do Poder Constituinte

É na Europa, no final do século XVIII, que surge a teoria do poder constituinte. Ligada à idéia de Constituição escrita, teve como principal doutrinador o pensador e revolucionário francês Emmanuel Joseph Sieyès. Suas idéias, que surgem imersas na crise do pensamento absolutista e na antevéspera da Revolução Francesa, em linhas gerais, propunham uma nova representação nos Estados Gerais, redefinindo o espaço político do Terceiro Estado.

A sociedade francesa dessa época era estratificada. No topo da pirâmide social estava o clero, Primeiro Estado, com todos os privilégios; logo abaixo, estava a nobreza, Segundo Estado; e na base da sociedade, o Terceiro Estado formado pelos camponeses, trabalhadores e burgueses.

Estes arcavam com o peso de impostos para o rei, o clero e a nobreza, que tinham isenção tributária. Essa injustiça social perdurou por décadas, até culminar com a Revolução Francesa.

Sieyès era representante do Terceiro Estado e teve participação ativa na revolução. Publicou o panfleto “Qu’est-ce que le Tiers État?”, que o notabilizou ao divulgar uma série de demandas da “classe laboriosa” (SIEYÈS, 2001, p. XXIX). A principal reivindicação do Terceiro Estado era a abolição dos privilégios e a instauração da igualdade civil e política. Afirmava que o Terceiro Estado era uma nação completa, pois os trabalhos que sustentavam a sociedade recaíam sobre ele. A supressão das ordens privilegiadas não prejudicaria em nada a nação, pelo contrário, iria libertá-la. Sustentava que era um direito do Terceiro Estado a escolha de seus representantes dentre os cidadãos das classes que o compunham, que esses representantes fossem em número igual ao do clero e da nobreza e, ainda, que os votos fossem por cabeça e não por ordem. Visando essas mudanças, defendeu que só havia uma forma de acabar com as diferenças: fazendo uma Constituição; e mais, que “só a nação tem direito de fazê-la” (SIEYÈS, 2001, p. 45), sua vontade era a própria lei. Defendia a formação de um corpo de representantes extraordinários, que seria designado unicamente para essa finalidade e por tempo determinado. Esses representantes seriam independentes, não estando subordinados a qualquer forma ou condição. A concepção de nação soberana, como titular do poder constituinte e expressão da vontade permanente da comunidade, aperfeiçoou-se nessa época. Coube a Sieyès esboçar a distinção entre poder constituinte, que reside sempre no povo e estabelece a Constituição, e poderes constituídos, que derivam do poder constituinte e a ele estão subordinados.

Manuel Gonçalves Ferreira Filho destaca que a teoria de Sieyès surge exatamente para justificar a criação da constituição escrita. Resume as idéias de Abade dizendo que todo Estado deve ter uma Constituição, e que ela é “obra de um Poder, o Poder Constituinte, que é anterior à Constituição, precede, necessária e logicamente, a obra que é a Constituição. O Poder Constituinte, portanto, gera os Poderes do Estado, os poderes constituídos, e é superior a estes” (FERREIRA FILHO, 2005, p. 13).

Assim, cumpre distinguir poder constituinte originário e poder constituinte derivado ou reformador. Poder Constituinte originário é “a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado” (MORAES, 2003, p. 54). É o poder fundador, que cria e organiza o Estado. Esse poder é exercido quando as condições sócio-políticas do país encontram-se em crise, exigindo uma nova Constituição. Por ser o povo titular do poder constituinte originário, cabe a ele delegar a seus representantes esse poder, que não se esgota em um ato de seu exercício, pois o poder constituinte é permanente, inalienável e incondicionado.

Contraopondo-se a esse poder, têm-se os poderes constituídos, criados pelo poder constituinte, dentre os quais o Poder Legislativo. A esse poder constituído deu-se a possibilidade de emendar a Constituição, reformá-la por meio de um processo especial estabelecido em seu texto. É o denominado poder constituinte derivado ou reformador, instituído na Constituição.

É bom lembrar que, quando se fala em poder de reforma, presume-se que essa Constituição passível de alteração seja rígida - aquela que só pode ser modificada por procedimento especial - pois as constituições flexíveis se caracterizam pela possibilidade de serem alteradas pelo processo legislativo ordinário. De nada adiantaria emanar do povo o poder constituinte, se os legisladores pudessem modificar a ordem constitucional sem qualquer obstáculo. Portanto, existem limites que a própria Constituição impõe para sua modificação.

Assim, a mudança formal da Constituição está sujeita a limitações. As constituições rígidas estabelecem procedimentos especiais a serem observados pelo órgão do poder de reforma. São os chamados limites formais, que dizem respeito à competência, às regras para votação, aprovação e promulgação. Há também as limitações temporais, na qual o tempo surge para o legislador como um obstáculo, até atingir o limite fixado. As limitações circunstanciais são aquelas que impedem a reforma do texto constitucional em situações anormais, que possam interferir na livre manifestação do órgão reformador. Finalmente, temos as limitações materiais, também chamadas de limites de fundo, onde o poder de reforma não pode atingir determinados dispositivos da Constituição. São limitações de conteúdo, não de forma, e podem ser explícitas ou implícitas.

As limitações explícitas são aquelas enumeradas no texto constitucional, previstas textualmente pelo poder constituinte originário. Na Constituição brasileira, esses limites visam proteger os princípios federativo e democrático, bem como os direitos e garantias fundamentais.

Em relação aos limites implícitos, a doutrina brasileira admite sua existência, na tese do professor Nelson de Souza Sampaio (1954). Entende ele que o poder de reforma não pode alterar as normas relativas aos direitos fundamentais (no caso brasileiro essas normas se constituem em cláusulas pétreas); a titularidade do poder constituinte; nem a titularidade do próprio poder reformador, pois não poderia o legislador ordinário ir contra a vontade do poder constituinte originário. O outro limite implícito sustentado pelo autor é justamente a proibição de alteração no processo que disciplina a reforma constitucional.

Assim, o poder constituinte originário criou um poder constituinte instituído, ou reformador, mas que é subordinado, secundário e condicionado, devendo respeitar as limitações jurídicas traçadas pelo constituinte originário.

3 Revisão Constitucional

O poder constituinte de reforma é um poder derivado do poder constituinte originário, por meio do qual se pode modificar a constituição, conforme os procedimentos nela estabelecidos. Na Constituição brasileira, há previsão de duas espécies de reforma: a revisão constitucional e a emenda à Constituição.

A doutrina não é precisa no emprego dos termos *reforma*, *emenda* e *revisão constitucional*, sendo empregados indistintamente por alguns doutrinadores. Contudo, filiamo-nos, como José Afonso da Silva (2002, p. 242), à corrente que entende ser o termo “reforma” gênero que abrange as espécies: emenda (mudanças pontuais) e revisão (modificações mais amplas). Essa distinção foi adotada pela Constituição Federal de 1988, que disciplina, em seu art. 60, as emendas como forma regular de alteração do texto, tratando da revisão constitucional no art. 3º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ao fazer essa distinção, quis o constituinte originário autorizar uma única revisão. Essa revisão ocorreu em 1993, esgotando-se, assim, tal possibilidade. Uma vez ultrapassada a revisão estatuída, só resta a reforma constitucional por meio de emendas ao texto da Carta Magna. Essa é uma garantia da estabilidade constitucional, segurança jurídica e da manutenção do Estado de Direito. Logo, a possibilidade de uma dupla revisão não pode mais ser legitimamente estabelecida na ordem constitucional vigente. Mas essa posição não é pacífica dentre os doutrinadores. Aliás, a celeuma é grande quando se estuda esse tema.

Dentre as diversas discussões que surgem, uma em especial se destaca: pode o Poder Constituído, ou seja, poder limitado e condicionado às normas constitucionais vigentes, propor uma revisão constitucional que não está prevista no ordenamento jurídico atual por meio de uma emenda à Constituição?

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2005) aborda em seu livro *O Poder Constituinte* a possibilidade de a revisão constitucional ser proposta por uma emenda à Constituição. Para subsidiar quem defende essa idéia, relata casos do direito pátrio e comparado em que as regras foram alteradas para facilitar essas mudanças do texto constitucional. No Brasil, cita o caso da Emenda Constitucional n. 26/85, que convocou a Assembléia Constituinte da qual derivou a atual Constituição. Lembra que os juristas opostos à revisão também têm seus argumentos, como a limitação geral ao poder de mudar a Constituição. Mas claramente se posiciona favorável à tese da possibilidade de uma nova revisão, entendendo que não existem impedimentos jurídicos para sua convocação. E mais, defende a possibilidade de revogação das cláusulas pétreas, condenando a “intocabilidade absoluta”.

Já outros autores¹ tecem suas críticas à reforma constitucional apoiando-se na tese de que a permanência de uma Constituição vai depender da sua aptidão de traduzir os valores que informam a sociedade. José Afonso da Silva (2002) alerta para o processo de retalhação que sofre a Constituição de 1988. Os constantes emendamentos têm transformado sua fisionomia, de relevante papel social, para uma feição neoliberal, visando os interesses da elite. Classifica como inconstitucionais as tentativas de instaurar nova revisão constitucional por processo simplificado, pois estas ferem de morte cláusula pétrea implícita. Assim, qualquer tipo de emenda tendente a modificar o procedimento de reforma da Constituição (limitação formal) cria uma situação não estabelecida pelo poder constituinte originário, ou seja, o poder derivado estaria usufruindo de poderes que não lhe foram concedidos. Entende, ainda, que tal hipótese infringe o princípio da supremacia da Constituição, pois o processo de revisão estabelecido no art. 3º do ADCT, de eficácia exaurida, esgotou-se com sua realização em 1993.

Outro argumento dos defensores da revisão é de que, uma vez sendo aprovada pela consulta popular, não haveria ilegitimidade na mesma, pois a vontade popular legitimaria a alteração. Quando se fala em aprovação popular direta, soberania popular, não se trata de colocar para o povo brasileiro as alterações propostas pelos parlamentares, para que então se aceite ou não essas mudanças. O referendo, embora exercício direto do poder, não legitima necessariamente um ato, pois é preciso que o povo esteja ciente do que está nas suas mãos. Exemplo disso foi o referendo das armas, cujos programas de divulgação foram apelativos e não instrutivos. As pessoas não sabiam o teor da norma que iriam aprovar ou rejeitar, pois as campanhas publicitárias apresentaram, apenas, a realidade violenta em que nossa sociedade está inserida, números da tragédia urbana em que vivemos, trabalhando com o medo da população. Para que haja legitimidade, precisa primeiro haver conhecimento, informação, participação popular. Quando se fala em poder do povo, na população pedindo mudanças, significa que os brasileiros, com movimentos sociais, intensos e gerais, devem exigir um novo texto constitucional, uma revisão das normas vigentes. E isso não está ocorrendo hoje.

4 Conclusão

Entendemos que não pode um poder constituinte derivado, regado, condicionado e limitado, fruto do poder constituinte originário, gerar outro poder constituinte derivado para alterar a Constituição por procedimento diverso do existente, criando situações que não foram previstas por quem de direito, ou seja, o constituinte originário. Os procedimentos estabelecidos para a reforma do texto constitucional são limitações essenciais e inafastáveis. São eles que caracterizam as

¹ Nesse sentido, temos: José Afonso da Silva; Vicente Paulo; Fábio Konder Comparato; Paulo Bonavides.

constituições rígidas. O Congresso Nacional não pode se atribuir mais poder. Isso seria extrapolar a distribuição de poderes estabelecidos na Constituição. A Carta pode e deve ser reformada, para que acompanhe a evolução do pensamento do corpo social, mas pelo processo de emendas constitucionais já estabelecido em seu texto.

A onda reformista atualmente verificada é fruto de interesses políticos e da prolixidade do texto constitucional vigente. Porém, mais do que reformar a Constituição, é preciso cumprir e fazer com que se cumpram os princípios e as normas nela consagrados. A desobediência da ordem estabelecida sob o apelo reformador, no interesse de grupos que buscam nada mudar, pode ensejar o que há de mais grave em todo o sistema jurídico: a descrença do povo nas suas próprias leis, e o que é pior, que sua Lei Maior é inútil, ou ainda, instrumento de poucos em detrimento de muitos.

Referências

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. - Bahia: Progresso, 1954.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituição burguesa. Qu'est-ce que lê Tiers État?* (tradução Norma Azevedo) 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros – 2002.



O VETO PARCIAL NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

André Corrêa de Sá Carneiro*

Resumo: Este artigo analisa a instituição do veto parcial no sistema constitucional brasileiro, suas características, seus precedentes, e os efeitos causados na atividade legiferante em decorrência de sua utilização. Expõe, ainda, que o veto tem o objetivo de gerar equilíbrio entre os Poderes, contrabalançando a competência do Legislativo por parte do Chefe do Poder Executivo. Também se aponta que a criação do veto parcial foi fundamentada pela questão dos *riders* ou caudas orçamentárias, que são dispositivos anexados ao projeto de lei, por meio de emendas, com o objetivo de ser sancionado pelo Presidente da República. Ao final, pondera sobre a questão do abuso do poder do veto, quando este é transformado em mecanismo que permite ao Presidente da República exercer atividade legiferante exclusiva do Poder Legislativo.

Palavras-chave: veto parcial; veto; cauda orçamentária; abuso do poder do veto; freios e contrapesos; processo legislativo; relações executivo-legislativo.

Abstract: The article analyzes the establishment of partial veto within the Brazilian constitutional system, examining its characteristics, precedents and reflexes in law-making process. It exposes that the veto seeks to generate balance between legislative and executive branches. It also declares that the creation of partial veto was based on the usage of riders – amendments attached to the bill, aiming to be validated by the president. Finally, it considers the possibility of the veto be overused, what could allow the president to exert law-making, legislative branch's exclusive activity.

Keywords: partial veto; item veto; veto; rider; amendments; abuse of veto power; checks and balances; legislative process; law-making process; executive-legislative relations.

* Mestrando em Ciência Política (Iuperj-CD); Especialista em Processo Legislativo (Cefor/CD), Direito do Estado (Universidade Cândido Mendes - Ucam) e Direito Administrativo e Processo Administrativo (Universidade Cândido Mendes - Ucam); Chefe de Gabinete de Liderança Partidária e Analista Legislativo da Câmara dos Deputados; andre.carneiro@camara.gov.br.

1 Introdução

O Direito pátrio consagra o poder de veto¹ como mecanismo ínsito na técnica, teorizada por Bolingbroke (BONAVIDES, 2006), de *checks and balances*, ou freios e contrapesos, exurgindo como forma de contrabalançar a competência legiferante do Congresso Nacional por parte do Chefe do Poder Executivo dentro do sistema de controle recíproco da ação dos poderes.

Com efeito, Montesquieu, em *De l'Esprit des Lois*, já propalava teoria com o objetivo de gerar equilíbrio entre os Poderes, discernindo a faculdade de estatuir (*faculté de statuer*) da faculdade de impedir (*faculte d'empêcher*), antecipando, dessarte, a técnica dos freios e contrapesos (BONAVIDES, 2006). Assim, quando o Presidente da República utiliza-se do veto para refrear determinado projeto de lei, o faz no uso de sua faculdade de impedir que a proposição se transforme em lei.

Não obstante, a utilização dessa prerrogativa deve ser fundamentada. Duas são as justificativas para o veto: a inconstitucionalidade ou a inconveniência (FERREIRA FILHO, 2002). No primeiro caso, o Presidente veta o projeto por entendê-lo em desacordo com a Carta Política, utilizando-se, portanto, de um critério estritamente jurídico – é o chamado **veto jurídico**. No segundo, serve-se de um motivo eminentemente político, envolvendo uma análise de vantagem e desvantagem. Cabe ao Presidente avaliar se a matéria de que trata o projeto de lei é contrária ao interesse público. É o **veto político**.

2 Características do Veto

O veto, que consiste na manifestação de dissensão do Presidente da República em relação ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, caracteriza-se, no sistema constitucional brasileiro, por ser um ato expresse, formal, motivado, total ou parcial, supressivo, superável ou relativo, irreatável, insuscetível de apreciação judicial.

Assim, o veto é ato **expresse**, ou seja, decorre sempre de uma manifestação explícita do Presidente da República, uma vez que, transcorrido o prazo prescrito para o veto sem a sua manifestação, ocorre a sanção tácita (CF, art. 66, § 3º).

É ato **formal**, visto que deverá ser exarado por escrito, com a necessária fundamentação dos motivos do veto, para encaminhamento, em quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal.

O veto deve ser sempre **motivado** para que se saiba das razões que levaram à discordância, se relativas à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público, ou se por ambos os motivos. Essa

¹ Conforme relata Alexandre de Moraes, a natureza jurídica do veto não encontra unanimidade na doutrina constitucional, “existindo inúmeros juristas defensores da tese de tratar-se de **direito**, outros os entendem com um **poder**; havendo ainda tese intermediária que consagra o veto como um **poder-dever** do Presidente da República” (MORAIS, 2006, p. 594, grifo nosso).

exigência se faz necessária para que o Poder Legislativo possa analisar as razões que conduziram o Chefe do Poder Executivo ao veto.

O Presidente da República tem a prerrogativa de vetar o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional total ou parcialmente. Será **total** quando incidir sobre todo o projeto de lei e **parcial** quando recair sobre apenas alguns dos dispositivos da proposição.

O veto, no Direito brasileiro, somente poderá determinar a erradicação de dispositivos constantes de projeto de lei, não sendo possível a adição ou modificação de algo no texto da proposição, sendo, portanto, somente **supressivo**.

O veto é **superável, relativo** ou **suspensivo**, uma vez que não apresenta caráter absoluto, ou seja, não encerra, de forma definitiva, o processo legislativo em relação às disposições vetadas, dado que poderão ser restabelecidas pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, em sessão conjunta do Congresso Nacional (CF, art. 66, § 4º).

Uma vez manifestada pelo Presidente da República a discordância em relação ao projeto de lei ou a alguns de seus dispositivos e comunicada as razões do veto ao Presidente do Senado Federal, não pode o Chefe do Executivo arrepender-se, uma vez que o veto é **irretratável**. Dessa forma, não se admite a desistência do veto para o objetivo de considerar-se o projeto de lei tacitamente aprovado².

Por fim, o veto é **insuscetível de apreciação judicial**, dado que, por ser ato político do Presidente da República, “é insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para efeito de controle judicial” (PAULO e ALEXANDRINO, 2003, p. 81). Assim, o controle judicial das razões do veto não é aceito em virtude do postulado da separação dos Poderes, cabendo, somente ao Congresso Nacional, analisar e, eventualmente, superar, os motivos do veto, mormente no que tange a alegada inconstitucionalidade.

3 O veto total no Brasil

Michel Temer (1978), ao relatar a evolução histórica do veto no Brasil, informa que a Constituição Imperial Brasileira de 1824 já adotava o veto total, sem a possibilidade de sua rejeição pela Assembléia Geral, de acordo com a leitura dos seus artigos 62 a 70.

O art. 15 do Ato adicional, de 12 de agosto de 1834, entretanto, já previa o veto total ou parcial para os projetos de leis elaborados pelas Assembléias das Províncias. Um ponto importante a ser destacado é que, mesmo rejeitado o veto pela Assembléia provincial, o Presidente da Província poderia negar-lhe sanção, recomendando-lhe alterações na forma de supressão de artigos (veto parcial) ou negando-lhe por inteiro (veto total). Ainda assim, a Assembléia Geral continuava a ter a

² Veja, nesse sentido, decisão do Supremo Tribunal Federal (RDA 70/308 e ss.)

regra antiga que lhe vedava reapreciar o veto.

A Constituição de 1891, por sua vez, embora só preconizasse o veto total, já permitia a rejeição do veto por dois terços dos Deputados e Senadores (art. 37, § 3º). Esse quórum qualificado de dois terços subsistiu até a Constituição de 1967 e alterações promovidas pela Emenda nº 1, de 1969.

O veto parcial no direito brasileiro só foi introduzido em âmbito federal na reforma constitucional de 1926.

4 A problemática dos *riders* ou das caudas

Conforme salienta Mário Cassanta (*apud* SILVA, 2006), o poder de veto pressupõe um sistema de governo em haja divisão de poderes. Nesses Estados é comum a questão dos *riders*, dispositivos anexados ao projeto de lei, principalmente em relação aos projetos de leis anuais, chamados, nesse caso, de **caudas orçamentárias**.

O *rider*, também conhecido como **pingente** ou **cauda**, refere-se à inclusão de disposições, por meio de emenda, a um projeto de lei com o objetivo de ser sancionado pelo Presidente da República. Consoante Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o *rider*

decorre da malícia parlamentar que se prevalece da importância de um projeto para com ele fazer passar uma norma qualquer que, isoladamente apresentada como projeto de lei, não chegaria a vingar porque sabidamente não seria sancionada pelo chefe do Governo. O projeto preferido para essas adjunções é o do orçamento, pela evidente importância que tem para todo o Governo. Por intermédio de emenda, o parlamentar inclui num projeto importante um **pingente**, que em geral nada tem a ver com a matéria daquele, a fim de colocar o chefe do Governo no dilema de sancionar o projeto com o “*rider*”, apesar da inconveniência ou necessidade deste, para fulminar a cauda parasitária (FERREIRA FILHO, 1971, p. 34-35, grifo do autor).

Foi com o objetivo de eliminar os *riders* que se imaginou a criação do veto parcial, permitindo ao Chefe do Poder Executivo expurgar as disposições estranhas inseridas no projeto de lei.

5 O veto parcial: precedentes estrangeiros

Nos Estados Unidos da América, foi criado o chamado *item veto*, com a finalidade de derriscar os *riders* dos projetos de lei. A Constituição da Pensilvânia foi a primeira a estabelecer, em 1873, o veto parcial para leis orçamentárias, exemplo seguido por várias outras constituições estaduais que deram ao veto parcial esse mesmo alcance.

Corwin (*apud* FERREIRA FILHO, 1971), em sua obra *The President: Office and Powers*, expende que, após 1873, diversas emendas à Constituição federal foram apresentadas com o fito de conceder ao Presidente o *item veto* ou *selective veto*. Ainda, assinala que Roosevelt, em 1938, e

Eisenhower, em 1957, reivindicaram, sem sucesso, sua instituição, tendo em vista o aumento da utilização de caudas orçamentárias.

Também a Argentina apresenta, nas Constituições estaduais de Entre Rios, Catamarca e San Luis, exemplos de adoção do veto parcial em amplitude e alcance bem próximos do existente no Direito brasileiro.

Não obstante, a Constituição Argentina (art. 72) prevê que o veto parcial importa em nova apreciação do projeto inteiro, suspendendo, desse modo, até que o Congresso finalize essa deliberação, a entrada em vigor da parte não vetada e, portanto, sancionada do projeto (NOVARO e HRONCICH *apud* FERREIRA FILHO, 1971).

Destaca Haroldo Valadão que a Constituição Mexicana dispõe sobre o veto parcial de forma idêntica à Constituição Argentina, conforme informa F. Tena Ramírez:

Según dicho precepto, el proyecto de ley o decreto desechado em todo o em parte pro el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen; ceberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora; si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será lei o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación (VALLADÃO, 1958, p. 18)

6 A adoção do veto parcial no sistema constitucional brasileiro

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1971) afirma que o instituto do veto parcial foi adotado pela primeira vez no Brasil no âmbito das Constituições estaduais, em que pese sua previsão contida no art. 15 do Ato adicional, de 12 de agosto de 1834 (TEMER, 1978). As Constituições da Bahia, do Maranhão e de Minas Gerais (FERREIRA FILHO, 1971), bem como a do Pará e a do Ceará (NUNES e CASSANTA *apud* VALLADÃO, 1958) já aceitavam o veto parcial do Chefe do Executivo antes mesmo da revisão constitucional de 1926.

A instituição do veto parcial na Constituição Federal foi motivada pela necessidade que teve o Presidente Epitácio Pessoa de vetar totalmente a Lei do Orçamento da Despesa para 1922 para não sancionar as caudas orçamentárias, então existentes, em seu texto (VALLADÃO, 1958).

Mário Cassanta expende que o então governador de Minas Gerais, Artur Bernardes, logrou êxito em incluir, em 1920, na Constituição mineira, o veto parcial para qualquer projeto de lei, nestes termos:

O veto só poderá ser parcial, quando a parte vetada e a sancionada não forem mutuamente dependentes e conexas, de maneira que, com a sua supressão, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósitos do Congresso (CASSANTA *apud* SILVA, 2006, p. 222).

Cumpra observar que essa disposição, que Ferreira Filho relata ser a primeira a prever o

veto parcial para qualquer projeto de lei no Direito brasileiro³, apresenta justa e prudente limitação ao poder de veto.

Artur Bernardes, ao assumir a Presidência da República, imprimiu influência decisiva para que, na revisão constitucional de 1926, fosse incluído dispositivo que criasse, em âmbito federal, o veto parcial. O art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1891, com a emenda de 1926, assim ficou:

Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, o vetará, total ou parcialmente, dentro de 10 dias úteis a contar daquele em que o recebeu, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto o projeto, ou a parte vetada, à Câmara onde ele se houver iniciado.

As Constituições Federais seguintes (1934, art. 45; 1937, art. 66, § 1º; 1946, art. 70, § 1º; 1967, art. 62, § 1º; Emenda nº 1 de 1969, art. 59, § 1º; 1988, art. 66, § 2º) mantiveram o veto parcial, dispondo de forma bem semelhante ao estatuído na Emenda de 1926. Somente a Emenda nº 17, de 1965, à Constituição de 1946; a Constituição de 1967, com texto anterior à Emenda nº 1, de 1969; e a Constituição de 1988 adicionaram limitação quanto ao seu alcance. As duas primeiras restringiram o veto parcial nos seguintes termos: “O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea” enquanto a Constituição atual dispôs da seguinte forma: “O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”.

7 O veto parcial no Direito Constitucional brasileiro

Conforme já analisado, o veto parcial, no Direito Constitucional brasileiro, pode ser utilizado em qualquer projeto de lei, tratando de matéria orçamentária ou não. De acordo com o § 1º do art. 66 da Carta Política vigente, tanto o veto total quanto o parcial podem ser apostos, no prazo de quinze dias úteis, caso o Presidente da República considere o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público. Cumpre salientar que a Constituição atual só permite o veto parcial incidente sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º).

Cabe notar, ainda, que a doutrina dominante entende que o Chefe do Executivo pode vetar, total ou parcialmente, inclusive, projeto de lei de sua iniciativa que tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo sem nenhuma alteração (PAULO e ALEXANDRINO, 2003). Essa mudança de interesse em relação a determinado projeto pode ocorrer, por exemplo, devido à demora em sua apreciação pelo Poder Legislativo e pelo fato de essa matéria não mais se adequar ao programa de governo adotado pelo Executivo (SILVA, 2006).

O veto será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de trinta dias a

³ Acrescenta que as demais Constituições estaduais permitiam o veto parcial apenas para leis orçamentárias (FERREIRA FILHO, 1971).

contar do recebimento pelo Presidente do Senado Federal, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores – separadamente –, em escrutínio secreto (CF, art. 66, § 4º). Interessante observar que atualmente vota-se contra ou a favor do veto, enquanto que, nas Constituições passadas, votava-se contra ou a favor do projeto.

Dessa forma, o projeto converter-se-á em lei se a maioria dos Deputados e Senadores rejeitarem o veto, dispensando-se, nesse caso, a sanção. Não se atingindo esse quórum qualificado nas duas Casas estará ele mantido e o projeto, ou parte do projeto que foi vetado, será arquivado. Importa notar que é factível, no Direito Constitucional brasileiro, a rejeição parcial do veto total, ou, até mesmo, a rejeição parcial do veto parcial.

Em sendo o veto rejeitado, a agora lei – uma vez que a rejeição do veto tem o condão de transformar o projeto em lei –, será encaminhada ao Presidente da República para promulgação e publicação.

Diferindo completamente do Direito argentino, o veto parcial não suspende a entrada em vigor na parte não vetada. Somente a parte vetada é sujeita a reapreciação do Congresso Nacional, enquanto a restante é sancionada, promulgada, publicada, passando, então, a vigor.

Daí decorre que, uma vez derrubado o veto parcial, segue o texto dessa parte para promulgação, publicação e entrada em vigor, o qual ocorrerá em data posterior ao do texto não vetado, acarretando, portanto, duas datas de vigência para a mesma lei: uma da parte sancionada e outra da parte cujo veto foi rejeitado. Nesse sentido, Ferreira Filho assim se manifesta sobre o tema:

A imediata entrada em vigor da parte não vetada, que é possível no Direito brasileiro, apresenta vantagens, mas também **desvantagens graves**. Sem dúvida, é vantajoso que as disposições estabelecidas pelo Congresso e aprovadas pelo Presidente possam desde logo ser aplicadas. Todavia, se superado o veto, ocorre o **inconveniente** tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte que fora vetada incluída) e passar a vigorar com outro texto. Esse inconveniente tem até provocado a prática esdrúxula de a parte vetada ser publicada com outro número, como se fosse outra lei. Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que redundará necessariamente em insegurança jurídica (FERREIRA FILHO, 2002, p. 224, grifos nossos).

8 O abuso do poder de veto

O veto foi engendrado pela doutrina clássica consoante a lição de Montesquieu, isto é, como faculdade de impedir (*faculte d'empêcher*). Portanto, tem por objetivo permitir que o Chefe do Executivo possa impedir, ou pelo menos dificultar, que dispositivos inconstitucionais ou

inconvenientes para o bem comum se transformem em leis. É, pois, o veto instrumento de controle da ação parlamentar e dessa forma foi acolhido pelo Direito Constitucional brasileiro.

Entretanto, a prática tem demonstrado utilização diversa do poder de vetar parcialmente projetos de lei, transformando-o em mecanismo que permite ao Presidente da República legislar, o que se configura em absurdo, no entendimento de notáveis doutrinadores⁴, conforme lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “A prática constitucional brasileira revela que no período posterior a 1926 os Presidentes da República brasileira souberam transformar o veto parcial em instrumento de legislação, mudaram o seu caráter de ‘*faculté d’empêcher*’ para ‘*faculté de statuer*’” (FERREIRA FILHO, 1971, p. 35).

Com efeito, a situação era mais gravosa na vigência das Constituições 1891 (a partir de sua alteração em 1926), 1934, 1946 (no período anterior à Emenda nº 17, de 1965), 1967 (com texto anterior à Emenda nº 1, de 1969), uma vez que não havia limitação que impedisse que o veto pudesse ser aposto a palavras isoladas, frases e orações de dispositivo, modificando, dessa feita, o conteúdo da norma.

Outro agravante era que, até a Constituição de 1967 – com as alterações promovidas pela Emenda nº 1, de 1969 –, para que se derrubasse o veto, era necessário alcançar o quórum mínimo de dois terços dos Deputados e Senadores. Assim, se o Presidente obtivesse o apoio de um terço mais um dos parlamentares, conseguiria impor suas mudanças alcançadas por meio do veto parcial. Contudo, esse abuso foi aceito pela jurisprudência, inclusive pela Corte Suprema. Ressalta ainda Manoel Gonçalves Ferreira Filho que

a gravidade dessa prática era ainda realçada pelo fato de que dava ensejo a uma verdadeira **legislação minoritária por parte do Executivo**. De fato, sendo necessária maioria qualificada para a rejeição do veto, o desnaturamento da lei era mantido, desde que uma minoria do Congresso, superior, todavia, a um terço, apoiasse o Presidente. O veto parcial servia, destarte, para **fraudar a vontade do Congresso**, manifestada na aprovação do projeto em termos muito diferentes daqueles em que este se tornava lei (FERREIRA FILHO, 2002, p. 223, grifos nossos).

Exemplo relevante desse tipo de arbitrariedade ocorreu por ocasião da elaboração da antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740/65. O Congresso Nacional aprovou esse projeto de lei objetivando introduzir profunda reorganização. Entretanto, constava nessa proposição disposição que beneficiaria os partidos existentes à época, permitindo conservar a existência legal desde que preenchessem “ao menos uma das seguintes condições” que enumerava (art. 47) (FERREIRA FILHO, 1971).

O Presidente da República, almejando dificultar o que o Congresso intencionava facilitar, vetou a expressão “ao menos uma das”, transformando, portanto, em cumulativas as exigências que

⁴ Acordam nesse sentido Mário Cassanta, Themístocles Cavalcanti, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva, Alexandre de Moraes, entre outros.

o Poder Legislativo queria fossem alternativas. Dessa forma, o art. 47 ficou, assim, dispondo: “Ainda se cancelará o registro do partido que não satisfizer ... seguintes condições:”. Mesmo com o agravante de o dispositivo ter ficado com essa redação claudicante, o veto não obteve o quórum necessário para ser derrubado, prevalecendo, por conseguinte, esse texto.

Outro exemplo clássico, de contornos mais graves, ocorreu no Estado de São Paulo, quando projeto de lei financeira, contendo aumento na alíquota do imposto de vendas e consignações (então existente), foi aprovado no Congresso com cláusula de vigência prevista para noventa dias após a publicação, tendo por finalidade dar tempo aos contribuintes para que se preparassem para cumpri-la adequadamente. Porém, o Governador do Estado vetou, desse artigo, a expressão “noventa dias”. Dessa feita, a lei foi promulgada e publicada com essa truncada redação: “Esta lei entrará em vigor ... a sua publicação”, impondo seus efeitos de imediato para toda a população (SILVA, 2006). Esse veto posteriormente foi mantido e considerado válido pelos Tribunais⁵.

Com o objetivo de evitar o mau uso do veto parcial, a Constituição de 1988 dispôs que “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”. De igual sorte, foi alterado o quórum necessário para se derrubar o veto de dois terços para maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Cumpre lembrar, conforme já exposto, que a Emenda n° 17, de 1965, à Constituição de 1946, e a Constituição de 1967, com texto anterior à Emenda n° 1, de 1969, também limitaram o veto parcial a texto integral de dispositivo.

Apesar da introdução dessas alterações, é comum o Chefe do Poder Executivo utilizar-se do veto parcial de forma a modificar o conteúdo da norma, contrariando a própria finalidade do veto parcial e dando à lei contorno e substância que o legislador não quis. Conforme salienta Michel Temer, “o todo lógico da lei pode desfigurar-se também pelo veto, por inteiro, do artigo, do inciso, do item ou da alínea. E até com maiores possibilidades”. E acrescenta que “se isto ocorrer – tanto em razão do veto de palavra ou de artigo – o que se verifica é usurpação de competência pelo Executivo, circunstância vedada pelo art. 2° da CF” (TEMER, 2006, p. 236).

Destarte, o veto parcial, imaginado e proposto com o fito de eliminar abusos por parte dos parlamentares, veio a se tornar, no Brasil, mecanismo a permitir abusos por parte do Presidente da República. Deve ele, portanto, limitar-se a finalidade pela qual foi criado, o de eliminar dos projetos de lei aprovados pelo Legislativo as caudas, os pingentes, os **riders**.

Por fim, pode-se entender o veto como um convite do Poder Executivo ao Legislativo no sentido de que este aperfeiçoe a elaboração de normas legais, aprovando-as sem o estigma da inconstitucionalidade ou da matéria inconveniente. O que não pode ocorrer, entretanto, é a substituição do Legislativo pelo Executivo na atividade legiferante, função precípua daquele Poder.

⁵ Vide RDA, vol. 87/60.

9 Referências

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. Dos efeitos do veto parcial até a sua apreciação pelo Congresso. *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, vol. 20, n. 83, p. 12 a 14, set. 1962.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Público*, v.4, n.17, p.33-37, jul./set. 1971.
- _____. *Do Processo Legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- MASSENA, Nestor. Veto Parcial. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 26, p. 441 a 443, out/dez 1951.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MOTTA, Sylvio e DOUGLAS, William. *Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo Legislativo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.
- PONTES, Elio Monnerat Solon de. *Da Publicação de lei, objeto de veto parcial, antes da apreciação deste pelo poder legislativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- TEMER, Michel. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 12, 229-238, jun. 1978.
- _____. *Elementos de Direito Constitucional*. 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VALLADÃO, Haroldo. Natureza e efeitos do veto parcial. *Revista forense*, v.55, n.178, p.18-27, jul./ago. 1958.



DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS E A SOBRE-REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

André Felipe de Carvalho e Silva*
Marcelo Barroso Lacombe*

Resumo: Este artigo analisa a questão das distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados do Brasil. Considerando-se a sobre-representação dos estados, é montado um cenário ajustado à representação ideal para simulação dos resultados das deliberações tomadas na 51^a Legislatura de modo a identificar em que gradação se dá a influência desta distorção na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Representação política. Sobre-representação. Sub-representação. Câmara dos Deputados. Representação proporcional.

Abstract: This article analyses the actual distribution of Lower House seats among Brazilian states. Then, this article presents a model of seat distribution focused on over-representation that is closer to the actual geographic distribution of voters. Finally, it compares actual deliberation results in the 51th Congress with those simulated in the model distribution.

Keywords: Political representation. Over-representation. Sub-representation, House of Representatives. Proportional representation.

1 Desproporcionalidade na Câmara dos Deputados

Um dos principais problemas dos sistemas representativos nas democracias é a não proporcionalidade entre a população de uma determinada circunscrição eleitoral e a quantidade de representantes no Parlamento. No Brasil, verifica-se a ocorrência de duas vertentes desse fenômeno,

· Especialista em Processo Legislativo pelo Cefor/Câmara dos Deputados. andre.felipe.@camara.gov.br

* Mestre em Ciência Política. marcelo.lacombe@camara.gov.br

a sobre-representação, que favorece os estados pouco povoados, e a sub-representação, que desfavorece os estados mais populosos na distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados.

A alocação desproporcional de assentos na Câmara dos Deputados entre os estados é fator presente na história institucional brasileira e tema constante de uma série de autores. São notórias as diferenças de opinião sobre a manutenção ou não do cenário que se verifica na representação dos Deputados Federais. Um dos precursores desse debate, Miguel Reali, ao analisar os efeitos das distorções na representação da Câmara dos Deputados a partir das Constituintes de 1934 e 1946, considerou injustificável que “considerações peculiares ao sistema federalista se insinuem na problemática da representação popular, influenciando na composição da Câmara dos Deputados” (REALI, 1959, p. 27).

Serra (1997), por sua vez, utiliza-se de argumento que acompanha boa parte dos que divergem do cenário atual: as atribuições do Senado e da Câmara dos Deputados são de representar a federação e a população, respectivamente. A partir daí, infere que a definição de número idêntico de senadores para representar cada estado objetiva evitar que estados mais populosos prevaleçam sobre outros. Assim, assevera que a representação na Câmara Federal deveria ser proporcional à população dos estados.

Outros autores, como Márcia Soares e Luiz Lourenço (2002), questionam a representação estritamente proporcional em termos de indivíduo/voto sob o juízo de que, dessa forma, interesses federativos, territorialmente relevantes, mesmo que minoritários, não teriam possibilidade de se fazer representar. Refutam, adicionalmente, o argumento de que caberia constitucionalmente ao Senado a representação dos estados e à Câmara a representação dos indivíduos, ao ponderar que existe sobreposição das atribuições das duas Casas. Ana Luíza Backes (1998), ao analisar uma série de fatores associados ao processo legislativo federal, reforça tal posicionamento argumentando que as atribuições das duas Casas são bastante semelhantes, ao contrário do senso comum que restringe as atribuições do Senado Federal a questões federativas.

Essa “flexibilização” em relação ao princípio da igualdade eleitoral instiga uma reflexão sobre a necessidade de se compensar disparidades políticas. Conforme Katz (1997 *apud* BACKES, 1998), são dois os principais instrumentos constitucionais usados para acomodar diferenças entre membros de uma federação: a sobre-representação de unidades menores e a garantia de autonomia em certas áreas especialmente sensíveis da política pública, normalmente associadas à língua, educação, religião e cultura.

Em consonância com tal pensamento, alguns autores consideram legítima e necessária a ocorrência de distorções. A compensação das disparidades seria feita por meio do fortalecimento de grupos minoritários. Tudo condicionado à manutenção da capacidade de governar por parte dos

grupos majoritários. Santos (1987 *apud* BACKES, 1998) considera que a sobre-representação de estados pequenos, ao contrário de desrespeitar o equilíbrio federativo, seria uma forma de compensação das diferenças.

Outro argumento recorrente, utilizado por críticos das distorções de representação que seguiram Reali, é a associação entre subdesenvolvimento econômico e sobre-representação. Sob o ponto de vista de Luiz Navarro de Britto (1965), esses são fatores determinantes para a manutenção do coronelismo nessas regiões. Opinião corroborada por Dillon Soares, que vai além, afirmando que a inadequação na representação de diversos grupos sociais no País, causada pelo atual sistema eleitoral, obstaculiza uma série de reformas necessárias:

Esta desproporção prejudicou a maioria da população dos menos desenvolvidos, aumentando o poder das elites dirigentes da região, cujos interesses entram em choque com os da maioria da população. Efetivamente, ao aumentar artificialmente a representação política de uma cultura política tradicional, atrasada dominada pelos líderes locais, freqüentemente latifundistas, proprietários rurais, coronéis de todos os tipos, ou pessoas de sua escolha e confiança terminou por prejudicar a maioria da população dessas áreas (SOARES, 1973, p. 27).

Bolívar Lamounier contesta a afirmação de Dillon Soares de que os coronéis têm votação concentrada: “o suposto discutível é que os coronéis, *e somente eles*, têm sua votação espacial concentrada” (LAMOUNIER, 1982, p. 12, grifo do autor). Octaciano Nogueira também questiona esse ponto de vista:

Resta à crença de que os eleitores das regiões subdesenvolvidas são mais facilmente manipuláveis, porque sujeitos a influência de favores econômicos ou promessas e recompensas. Na prática, isto se traduziria na certeza da sobrevivência dos chamados *currais eleitorais*, representados pelos *grotões* em que os instrumentos de controle e pressão sobre os eleitores são maiores e mais efetivos. Isto se tem pretendido provar, também empiricamente, pela concentração de votos nos candidatos que tiram desses colégios eleitorais a maioria dos sufrágios necessários à sua eleição (NOGUEIRA, 1997, p. 151).

Nogueira fundamenta seu posicionamento em estudos realizados por Nelson Rojas de Carvalho (1996 *apud* NOGUEIRA, 1997) acerca da concentração e dispersão geográfica do voto no País. Carvalho, a partir de levantamento feito sobre a distribuição dos votos dados aos deputados, afirma que está no Sudeste, e não no Nordeste, um maior índice (67%) de deputados com votação concentrada em poucos municípios, o que sugeriria a ocorrência de currais nessas regiões.

Para refutar o argumento de que compensar o desequilíbrio distribuindo desigualmente poder e influência política é algo negativo e que contribui para perpetuar o atraso, Nogueira afirma: “não há nenhuma evidência empírica que permita relacionar condições sociais, poder econômico ou desenvolvimento cultural com comportamento eleitoral”. Escreve ainda que “a percentagem de cidadãos relativamente atentos e informados em política não varia de maneira acentuada, inclusive quando essas condições [de pobreza e analfabetismo] variam” (NOGUEIRA, 1997, p. 148).

Outra questão relevante diz respeito à sobre-representação de regiões e seus efeitos sobre a

distribuição de recursos federais. Haveria favorecimento a regiões politicamente sobre-representadas? Edward L. Gibson (2003) sugere que sim. Em trabalho que analisa quatro grandes estados federados, Estados Unidos da América, México, Brasil e, mais especificamente, a Argentina, o autor sugere que, nos dois últimos, onde a Câmara dos Deputados apresenta sobre-representação política, existe uma “realocação de fundos partilhados da receita federal e de gastos discricionários que beneficiam estados sobre-representados” (GIBSON, 2003, p. 119) e conclui que considerações de políticas públicas nessas federações teriam menor influência que a sobre-representação política na distribuição não proporcional de recursos públicos. Diz o autor:

Se o Congresso desempenha um papel essencial na determinação desses fluxos, a sobre-representação pode induzir realocações dos gastos federais influenciadas pelo Legislativo, onde os próprios estados sobre-representados efetuam tais realocações graças a sua alavancagem nas comissões de orçamento (*idem*).

Conclui, ainda, que “A Câmara de Deputados, e não o Senado é a força propulsora por trás da realocação das transferências federais em favor de estados e províncias sobre-representadas” (*idem*).

Backes, por sua vez, apresenta posição discordante quanto à relação entre recursos públicos e representação política: “O Controle do Parlamento sobre os recursos orçamentários na verdade é restrito: apenas cerca de 5% do total de recursos vêm sendo remanejados pelos parlamentares. Além disso, a lei orçamentária no Brasil é apenas autorizativa, não obriga à execução” (BACKES, 1998, p.139, grifo da autora).

Diversas são as propostas com fito de tornar a distribuição de cadeiras na Câmara mais proporcional, entretanto algumas carecem de viabilidade prática. Como esclarece Lamounier, caso seja aplicado “um critério de rigorosa proporcionalidade em relação à população de cada Estado, de duas uma: ou teremos os Estados muito pequenos representados por apenas um ou dois deputados, ou mantemos um mínimo razoável, e nesse caso a proporcionalidade nos forçará a aceitar uma Câmara de dimensões mastodônticas” (LAMOUNIER, 1987, p. 23).

2 Simulação das Deliberações

Compelido pelas considerações anteriores, há que se questionar: poderiam essas distorções influir decisivamente na deliberação de matérias pela Câmara dos Deputados? Isto é, as leis poderiam ser diferentes caso fossem utilizados critérios rigorosamente proporcionais para definir a representação? A fim de responder objetivamente a essa indagação, será avaliado se os resultados das votações ocorridas teriam sido diferentes caso a composição da Casa fosse rigorosamente proporcional.

Para viabilização de tal objetivo, delimitou-se o escopo da avaliação a uma pequena amostra das deliberações ocorridas na Casa. Optou-se pela 51ª Legislatura visto haver disponibilidade de dados em formato eletrônico e ser ela a mais recente dentre as já concluídas. Os resultados das votações ocorridas nessa legislatura serão comparados com simulações construídas por meio da elaboração de um cenário ajustado à representação ideal, a fim de identificar objetivamente em que gradação se dá a influência da sobre-representação na Câmara dos Deputados.

Serão excluídos da análise os efeitos que eventualmente a sub-representação teria sobre os resultados das votações, em função da complexidade para adoção de uma estratégia objetiva para inferir resultados a partir da eliminação de tal distorção, cenário viável se a abordagem se limitar à sobre-representação.

Apesar das considerações anteriores, são encontradas na literatura abordagem alternativa, como a oferecida por Dillon Soares (1984 *apud* BACKES, 1988) que analisa a votação, em 1984, da Emenda Dante de Oliveira que instituía o voto direto para Presidência da República. O raciocínio do autor parte do seguinte princípio: faltaram 22 votos para a aprovação da emenda. Dos 60 deputados paulistas, 75% votaram favoravelmente. Caso o Estado de São Paulo tivesse representação proporcional à sua população, o que agregaria àquela bancada mais 45 deputados, e ocorresse o mesmo padrão de comportamento ao votar, seriam mais 33 votos favoráveis à Emenda, promovendo sua aprovação.

Para a construção da simulação que se realiza neste trabalho, foi indispensável a fixação de alguns pontos:

- a) Restringiu-se a simulação às deliberações tomadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados;
- b) Foram utilizadas como insumo as votações nominais realizadas via painel eletrônico, visto as secretas não terem serventia para a análise;
- c) Fez-se uso do quantitativo de deputados eleitos para 51ª Legislatura (513) como referência para fixação do quantitativo de assentos à qual fazia jus cada Estado;
- d) Ao se delimitar os ajustes da representação às bancadas dos estados sobre-representados, os votos adicionais que seriam referentes aos estados sub-representados não foram computados nas simulações, implicando a impossibilidade do número de votantes alcançar quinhentos e treze (513), o quantitativo de cadeiras da legislatura em questão.
- e) Ao se utilizar critérios estritamente proporcionais, fez-se necessária a exclusão dos votos oriundos de alguns representantes de estados sobre-representados, especificamente aqueles que, de acordo com as regras eleitorais vigentes à época, não poderia representar tal unidade federativa;

f) Para os deputados suplentes, só foram considerados válidos os votos dados em substituição a vagas que pelos critérios proporcionais caberiam àquele Estado;

A distribuição de assentos na 51ª legislatura foi regida pela Constituição de 1988 que, após a Resolução do TSE de nº 14.235 de 1994, definiu que a Câmara dos Deputados seria composta por 513 parlamentares assim distribuídos:

Tabela 1 – 51ª Legislatura

UF	Representação Oficial	UF	Representação Oficial
AC	8	PB	12
AL	9	PE	25
AM	8	PI	10
AP	8	PR	30
BA	39	RJ	46
CE	22	RN	8
DF	8	RO	8
ES	10	RR	8
GO	17	RS	31
MA	18	SC	16
MG	53	SE	8
MS	8	SP	70
MT	8	TO	8
PA	17		

Fonte: Seção de Documentos Audiovisuais da Câmara dos Deputados (CEDI).

Os Deputados Federais àquela época, assim como hoje, são eleitos pelo sistema proporcional regulamentado pelos artigos 106 a 111 do Código Eleitoral Brasileiro.

3 Simulação da Representação

Para se construir a presumida distribuição de cadeiras, primeiramente, recorreu-se aos levantamentos demográficos realizados pelo IBGE. A partir daí, dividiram-se as bancadas na proporção da população residente em cada Estado. Motivado pelo critério aritmético de aproximação (arredondamento para o inteiro mais próximo), utilizado nos cálculos para disposição dos assentos, o quantitativo total de deputados para essa legislatura foi arredondado em 511.

A partir da tabela anterior, os resultados eleitorais que definiram cada uma das bancadas de estados sobre-representados foram reavaliados, a fim de se adequarem à configuração proposta. Aplicou-se o que determinava o Código Eleitoral para definição dos representantes de cada um dos estados sobre-representados. Para tal, foi indispensável a utilização dos dados relativos aos resultado eleitorais de 1998 disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Conforme explicação anterior, as cadeiras adicionais que caberiam aos estados sub-representados não foram consideradas nas votações, haja vista não ter se procedido a nenhuma definição de padrão de comportamento nas votações. Na prática, a recusa em simular os votos

adicionais dos estados sub-representados implica reduzir o quantitativo de votantes utilizados na simulação a 466, conforme tabela abaixo.

Tabela 2 – Total máximo de votos computados na simulação

UF	Representação Oficial	Representação Proporcional	Votos da Simulação	OBS
AC	8	2	2	***
AL	9	9	9	**
AM	8	8	8	**
AP	8	1	1	***
BA	39	40	39	*
CE	22	22	22	**
DF	8	6	6	***
ES	10	9	9	***
GO	17	15	15	***
MA	18	17	17	***
MG	53	54	53	*
MS	8	6	6	***
MT	8	7	7	***
PA	17	18	17	*
PB	12	11	11	***
PE	25	24	24	***
PI	10	9	9	***
PR	30	29	29	***
RJ	46	44	44	***
RN	8	8	8	**
RO	8	4	4	***
RR	8	1	1	***
RS	31	31	31	**
SC	16	16	16	**
SE	8	5	5	***
SP	70	112	70	*
TO	8	3	3	***

Fonte: Dados IBGE, Seção de Documentos Audiovisuais da Câmara dos Deputados (CEDI).

(*) Para os estados sub-representados havia impossibilidade de ajustes

(**) Não houve necessidade de ajuste

(***) Para os estados sobre-representados as bancadas forma ajustadas

Foram simuladas 455 votações nominais ocorridas no Plenário em sessões da Câmara dos Deputados durante a 51ª Legislatura. Utiliza-se o termo votação para denominar qualquer deliberação feita em Plenário, podendo uma dada proposição ter associada a si várias votações.

Apenas em uma única votação, do Destaque de Votação em Separado do PSB/PC do B referente ao inciso II do artigo 85º (artigo 4º) da Proposta de Emenda a Constituição nº 407/2001, que acrescentava artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prorrogando a vigência da CPMF até 31 de dezembro de 2004, a simulação acusou um resultado diverso ao efetivamente ocorrido. O DVS tratava de dar isenção da CPMF às operações nas Bolsas de Valores, o que, sob o ponto de vista de alguns parlamentares, seria uma forma de dar a essas operações imunidade tributária em detrimento de outras aplicações financeiras.

O dispositivo foi mantido com o seguinte resultado: 311 votos favoráveis, 99 contrários e 1 abstenção. Pela simulação, o resultado seria : 279 votos favoráveis, 92 contrários e 1 abstenção.

Apesar do Plenário manter padrão de comportamento semelhante, não foi alcançado o quorum de 308 votos para aprovação. Como na votação original a matéria foi aprovada pela margem estreita de 3 votos, considera-se que a causa primordial na alteração do resultado foi o decréscimo de 10% aplicado aos votantes para proceder à simulação, descartando qualquer influência que a distorção ora verificada na Casa tenha sobre a aprovação ou rejeição de qualquer matéria.

4 Análise dos Resultados

A fim de justificar a manutenção dos resultados, procedeu-se, após os ajustes, a uma comparação dos dois cenários pelo critério de divisão política. Distribuíram-se as bancadas politicamente a partir de classificação feita em Limongi (2005) que relacionou os partidos que formaram a coalizão de apoio ao Governo Fernando Henrique Cardoso durante a legislatura analisada. Adicionalmente, baseado nos mesmos critérios de divisão, montou-se quadro semelhante, desta vez com a configuração suposta caso se distribuisse proporcionalmente as vagas da Casa. O resultando está exposto a seguir.

Tabela 3 - Composição da Casa na 51ª Legislatura

Partido	Orientação	Bancada Oficial	Bancada Simulada
PFL	Governo	95	88
PL	Governo	22	18
PMDB	Governo	83	77
PP	Governo	52	48
PSDB	Governo	91	79
PSL	Governo	5	5
PST	Governo	4	4
PTB	Governo	41	36
Total Governo		393	355
PCdoB	Oposição	7	7
PDT	Oposição	15	15
PHS	Oposição	1	1
PPS	Oposição	15	14
PSB	Oposição	16	12
PT	Oposição	61	57
PTN	Oposição	1	1
PV	Oposição	1	1
S.Part.	Oposição	3	3
Total Oposição	Oposição	120	111

Fonte para simulação: Dados IBGE, Seção de Documentos Audiovisuais do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI).

Caso sejam desconsideradas as movimentações parlamentares e seja utilizado o critério de filiação partidária no momento da posse, os dados sugerem que a distribuição política entre votos de partidos da coalizão governamental e oposição praticamente não variou após a adequação proposta. A proporção de representantes

alinhados ao Governo variou de 77% para 76% na simulação.

Além disso, utilizou-se uma segunda abordagem para análise das votações ocorridas na 51ª Legislatura. Verificou-se o padrão de voto dos partidos opositoristas considerando-se a orientação de voto dada pela Liderança do Governo. Verificou-se que, nas votações analisadas, o Governo indicou os seguintes votos:

Tabela 4 – Indicação de voto da Liderança do Governo

Orientação do Governo	Número de Votações
Sim	218
Não	115
Abstenção	2
Obstrução	7
Liberado	112

Fonte : Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação do Centro de Informática da Câmara dos Deputados (COSEV-CENIN)

Nessas votações, a média de deputados opositoristas que acompanharam o governo foi de 50,26%. Caso se delimite essa amostra aos deputados opositoristas que representam estados sobre-representados na legislatura (vide Tabela 2), esse número seria 50,35%, uma diferença marginal em relação ao cenário anterior.

5 Conclusão

Ao se proceder a uma análise mais acurada sobre a questão, delimitando o escopo à 51ª Legislatura e descartando-se fatores subjetivos inerentes à política e seus atores, não se verificou, quando do exame dos resultados das votações em Plenário, dado relevante que venha a indicar que os representantes trazidos à Casa, mesmo por meio de distorção questionada por muitos, tenham tido participação determinante, no que tange aos votos dados, para alterar a direção das deliberações tomadas.

Adicionalmente, para o período analisado, não se inferiu um padrão de comportamento perceptível que sugerisse qualquer distinção entre o comportamento presumido do grupo em relação às demandas do Executivo, sugerindo a inexistência de influência efetiva da sobre-representação de regiões nas deliberações da Câmara dos Deputados.

Referências

- BACKES, Ana Luiza. *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do senado*. Brasília: 1998, 149 f.
- BRITTO, Luiz Navarro de. A Representação Proporcional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 19, 1965

- CARVALHO, Nelson Rojas. *Concentração e dispersão de voto: um estudo da geografia eleitoral e dos padrões de competição política no Brasil*. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IUPERJ.
- DILLON SOARES, Gláucio Ary. Desigualdades Eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*, n.º 7, 1973.
- DILLON SOARES, Gláucio Ary. *Colégio Eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1984.
- GIBSON, Edward L. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. In: *Opinião pública*, v.9, n.1, p.98-123, abr. 2003.
- IBGE. *Estatísticas do Século XX*: Estatísticas populacionais, sociais, políticas e culturais. Base de Dados. Disponível em: <<http://www.IBGE.GOV.BR/>>.
- KATZ, Ellis. *Asymmetrical aspects of american federalism*. Trabalho apresentado no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional, São Paulo, Brasil, set. 1997.
- LAMOUNIER, Bolívar. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. In: *Revista de cultura & política*, n.7, p.5-42, 1982.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Forma de governo e representação três estudos*. São Paulo: Idesp, 1987.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Angelina. O Sistema Político Brasileiro entre mitos e fatos. *Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, n. 6, p.21-23, ago. 2005. Disponível em <http://www.ifb.com.br/arquivos/Limongi.pdf>.
- NOGUEIRA, Octaciano. Representação Proporcional e Distorção Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, vol. 1, n.º 1, p. 137-156, Tribunal Superior Eleitoral, 1997.
- REALI, Miguel, 1910-. O sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.7, p.9, nov. 1959. IN: Estudos eleitorais, v.1, n.1, p.101-135, jan./abr. 1997.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crime e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- SERRA, José. Eleitores de Primeira e Segunda Classe, Cidadãos Menos Iguais. *Estudos Eleitorais*, vol. 1, n.º 1, p. 157-177, Tribunal Superior Eleitoral, 1997.
- SOARES, Márcia Miranda. *Luiz Cláudio Lourenço: A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas*. 2002. Disponível em <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/reppol4.3.doc>>. Acesso em 11/07/2006.
- TSE. *Eleições: Resultados e Estatísticas* :. Disponível em <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>. Acesso em 30/11/2006.



**PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA APRESENTADOS NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS ENTRE 1999 E 2006: TRAMITAÇÃO GERAL E DOS RELACIONADOS À
SAÚDE**

Fábio de Barros Correia Gomes*

Eduardo Lopes de Carvalho*

Rodolfo Reis*

* Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, aluno do doutorado em ciência política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenador do GPE-Saúde. Instituição – Câmara dos Deputados, Anexo III – Gabinete 43B, Brasília, DF, 70160-900. Email: fabio.gomes@camara.gov.br.

* Ex-estagiário da Câmara dos Deputados e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), estagiário do Senado Federal na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, aluno da Graduação em Ciências Sociais da UnB, membro do GPE-Saúde. Email: elopes.carvalho@gmail.com.

** Estagiário da Câmara dos Deputados, aluno da Graduação em Ciências Sociais da UnB, membro do GPE-Saúde. Email: rodolforeis001@gmail.com.

Resumo: Análise da tramitação dos projetos de lei ordinária (PL) apresentados na Câmara dos Deputados (CD) entre 1999 e 2006 e também de um subgrupo de PL relacionados à saúde (PL-Saúde), apresentados no mesmo período. Foram elaborados: um banco de dados (a partir de planilhas do Centro de Informática da CD, contendo variáveis aferidas em 07 de março de 2007) e uma classificação temática para os PL-Saúde. Observou-se que: a) foram apresentados 15.246 PL na CD de 1999 a 2006 (com padrão temporal similar na 51ª e na 52ª Legislaturas); b) 2,8% dos PL foram convertidos em lei e 74,8% foram arquivados; c) 96,7% dos PL eram de autoria do Legislativo, 2,7%, do Executivo e 0,6% de outros órgãos; d) dos 428 PL convertidos em lei, 53,5% eram de autoria do Legislativo e 38%, do Executivo; e) considerando os PL convertidos em lei, os do Executivo tramitaram com tempo médio 2,6 vezes mais curto que o da CD. A avaliação temática dos PL de 1999 a 2006 detectou 4.358 PL-Saúde (28,6% do total apresentado), dos quais 34,3% relacionam-se a ações de saúde; 30,9%, a redução de risco de agravos à saúde; 28,8%, a benefícios relacionados à saúde e 5,9%, a direitos relacionados à saúde. Os PL do Executivo convertidos em lei tramitaram com tempo médio 4 vezes mais curto que o da CD. A metodologia aplicada detectou padrões temporais diferenciados de apresentação de PL e de sua conversão em lei, conforme a autoria, como também demonstrou a viabilidade de estudos de monitoramento sistemático da tramitação de PL, inclusive no que se refere a temas.

Palavras-chave: projetos de lei ordinária, Câmara dos Deputados, produção legislativa, Poder Legislativo, saúde.

Abstract: Analysis of the flow of bills of law (BL) presented at the Brazilian Chamber of Deputies (CD) between 1999 and 2006 and also of a subgroup of BL related to health (BL-Health), presented during the same period. It was built a data bank (from electronic sheets provided by the Informatics Center of CD, containing variables collected on March 7, 2007) and also a thematic classification for the BL-health. It was observed that: a) 15.246 BL were presented at CD from 1999 and 2006 (with a similar temporal trend in the 51st and 52nd Legislatures); b) 2.8% of BL were converted into law and 74.8% were filed; c) 96,7% of BL were authored by the Legislative, 2,7%, by the Executive and 0.6% by other institutions; d) from the 428 BL converted into law, 53.5% were authored by the Legislative and 38%, by the Executive; e) among the BL converted into law, those from the Executive had a mean time of flow 2.6 times shorter than that of the CD. The thematic evaluation of BL from 1999 to 2006 detected 4,358 BL-Health (28.6% of the total presented), from which 34.3% are related to health services; 30.9%, to disease risk reduction; 28.8%, to benefits related to

health and 5.9%, to health rights. Executive's BL converted into law had a mean time of flow 4 times shorter than that of the CD. The methodology used has detected different temporal patterns of bill presentation and conversion into law, according to authorship. It has also shown the viability of studies to systematically monitor the flow of bills, including thematic analysis.

Keywords: bills of law, Brazilian Chamber of Deputies, legislative production, Legislative Power, health.

1 Introdução

Esse estudo tem como objetivo analisar as características de tramitação de todos os projetos de lei ordinária (PL) apresentados na Câmara dos Deputados (CD) entre 1999 e 2006. Também analisa um subgrupo de proposições composto por PL relacionados à saúde apresentados na CD entre 1999 e 2006.

Essas análises foram desenvolvidas por um dos Grupos de Pesquisa e Extensão do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor), criado em 2006, dedicado a aperfeiçoar metodologia para classificação temática de projetos de lei relacionados à saúde (GPE-Saúde), com a finalidade de dispor de mais um instrumento para a análise do componente normativo das políticas públicas de saúde. Esse GPE considerou necessário conhecer o padrão geral da tramitação do conjunto de proposições da Câmara dos Deputados, de modo a permitir comparações com eventuais particularidades da área da saúde.

O projeto de lei ordinária foi selecionado como objeto de estudo porque é o tipo de proposição que resulta em norma apresentado com maior frequência na CD, o que facilitaria os estudos estatísticos e permitiria a exposição a uma maior variedade de temas, facilitando o desenvolvimento e testagem de classificações temáticas. É preciso atentar, entretanto, para a limitada capacidade comparativa do presente estudo em relação à produção total de leis pelos Poderes Executivo e Legislativo. Estudos posteriores deverão expandir a análise para outros tipos de proposições, como, por exemplo, as medidas provisórias.

2 Métodos

Foram incluídos no estudo todos os PL apresentados na CD durante a 51ª e 52ª Legislaturas. A análise das características de tramitação desses PL foi precedida pela elaboração de banco de dados, construído a partir de planilhas produzidas pelo Centro de Informática da CD. As seguintes variáveis estão disponíveis no banco de dados: número e data de apresentação do PL, ementa do PL, explicação da ementa, indexação, apensação, autoria, comissões de mérito para as quais os projetos

foram despachados, situação de tramitação (refletindo a situação dos PL em 07 de março de 2007) e data de última ação da tramitação (o que permitiu calcular o tempo médio de tramitação medido em dias).

A variável “situação de tramitação” indica uma das seguintes situações: a) arquivada, nos casos previstos nos artigos 57, 58, 105, 133 e 146 do Regimento Interno (RI) da CD; b) proposição inadequada (devolvida ao autor, de acordo com o art. 137 do RI, ou transformada em novo tipo de proposição, como por exemplo, um projeto de lei complementar); c) tramitando na CD (apensada a outra proposição, conforme os artigos 139, 142 e 143 do RI, ou aguardando procedimento interno da CD como: criação de comissão temporária, deliberação por Comissão ou pelo Plenário, designação de Relator ou formulação de parecer); d) aguardando retorno do Senado, quando o PL é aprovado na CD e encaminhado para a revisão do Senado Federal, de acordo com o art. 65 da Constituição Federal; e) transformada em norma, nos casos de conversão em lei federal, sem vetos ou com vetos parciais; e f) vetada totalmente, quando a proposição foi totalmente vetada pelo Presidente da República.

A variável “autor” admitiu as seguintes categorias: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Poder Executivo, Poder Judiciário, e outros órgãos (Tribunal de Contas da União - TCU - e Ministério Público da União - MPU), de acordo com o art. 61 da Constituição Federal.

Além dessas variáveis, para a análise dos PL relacionados à saúde (PL-Saúde), foram incluídas no banco de dados as variáveis: “grupo temático”, “tema” e “subtema”. A inclusão do tema dos PL tornou-se possível devido à elaboração e aperfeiçoamento pelo GPE-Saúde de classificação temática para os PL-Saúde, composta por 74 subtemas, contidos em 14 temas, que, por sua vez, estão contidos em quatro grupos temáticos: “ações e serviços de saúde”, “redução do risco de doença”, “benefícios relacionados à situação de saúde” e “direitos relacionados à saúde”.

O grupo de “ações e serviços de saúde” inclui temas diretamente relacionados à área de atuação de instituições e profissionais da saúde, são eles: procedimentos da saúde (como, por exemplo, a regulamentação de exames diagnósticos e de procedimentos experimentais); serviço privado ou produto da saúde (como planos de saúde e medicamentos); profissão da saúde (como regulamentação do exercício profissional e de sua formação); sistema ou programa de saúde pública (como programas de controle de determinada doença ou dirigidos para determinado grupo populacional, financiamento de ações de saúde e dias ou eventos comemorativos da saúde).

O grupo temático de “redução do risco de doença” inclui temas que se relacionam indiretamente com a saúde, sendo, em geral, fatores determinantes da mesma, quais sejam: produtos ou serviços que influem na saúde (como materiais usados na fabricação de produtos, tabaco e álcool); segurança pública (como o combate à dependência química); transporte ou trânsito (como o

uso de cinto de segurança e limites de velocidade nas estradas); meio ambiente ou recursos naturais (como o saneamento) e o desporte (como o controle de substâncias proibidas e condições de saúde para a prática de esporte).

O grupo temático de “benefícios relacionados à situação de saúde” inclui temas como: benefícios trabalhistas e previdenciários (por exemplo, os associados à determinada patologia), e outros benefícios (como aqueles dirigidos aos cidadãos portadores de determinadas doenças, de deficiência e os idosos).

O grupo temático “direitos relacionados à saúde” inclui temas relacionados à Constituição e à Justiça (como o registro civil, proteção à vida e ao corpo humano e responsabilidade sanitária), além de temas que não puderam ser enquadrados nos demais grupos temáticos.

A metodologia de desenvolvimento dessa classificação foi apresentada em estudos prévios (GOMES, 2005; 2006), mas vale ressaltar que os dois primeiros grupos temáticos estão presentes na definição de saúde citada na Constituição Federal de 1988 (art. 196).

O banco de dados utilizado no estudo, originalmente elaborado no formato de planilha eletrônica, foi convertido para o formato “dbf” (*database file*), permitindo a utilização do programa de análises estatísticas denominado Epi Info (versão 6.04b), o qual gerou as tabelas apresentadas nos resultados.

A análise dos temas e grupos temáticos dos PL-Saúde considerou uma única classificação, a que, tomada isoladamente, melhor exprimisse a finalidade e especificidade do PL.

A verificação da situação de tramitação dos PL ocorreu em março de 2007 para melhor expressar essa situação, em função da grande quantidade de projetos que são arquivados no início de cada Legislatura.

3 Resultados

3.1 Tramitação de PL na 51ª e 52ª Legislaturas

Como se observa na tabela 1 e no gráfico 1, foram apresentados, de 1999 a 2006, 15.246 projetos de lei ordinária na CD. No período da 51ª Legislatura foram apresentados 7.537 PL e no da 52ª, 7.709 PL.

Com relação à autoria (tabela 1), 96,7% dos PL foram apresentados pelo Legislativo (14.074 PL pela Câmara dos Deputados e 668 PL pelo Senado Federal); 2,7% (412 PL), pelo Executivo e 0,6% pelo Judiciário (65 PL) e outros órgãos (27 PL do MPU e do TCU).

Tabela 1. Distribuição dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados de 1999 a 2006 por ano de apresentação e autoria.

Ano	Autoria						Total
	Câmara	Senado	Executivo	Judiciário	TCU_MPU		
1999	2221	56	34	3	2	2316	
2000	1564	72	61	8	4	1709	
2001	1853	96	68	9	6	2032	
2002	1293	96	74	13	4	1480	
<i>Sub-total</i>	<i>6931</i>	<i>320</i>	<i>237</i>	<i>33</i>	<i>16</i>	<i>7537</i>	
2003	2742	74	34	7	1	2858	
2004	1771	44	57	10	5	1887	
2005	1557	109	48	8	3	1725	
2006	1073	121	36	7	2	1239	
<i>Sub-total</i>	<i>7143</i>	<i>348</i>	<i>175</i>	<i>32</i>	<i>11</i>	<i>7709</i>	
Total	14074	668	412	65	27	15246	

Quanto à situação de tramitação dos PL (tabela 2), verificada em 07 de março de 2007, observou-se que: 2,8% dos PL foram convertidos em lei (428 PL); 0,3% foram vetados totalmente (40 PL); 74,8% foram arquivados (11.411 PL); 1,7% aguardavam retorno do Senado (262 PL); 19,4% tramitavam na Câmara (2.961 PL) e 1% estavam inadequados (144 PL foram devolvidos ao autor ou transformados em outro tipo de proposição).

É interessante destacar que entre janeiro e março de 2007 detectamos 5.928 arquivamentos de PL.

Gráfico 1. Frequência dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados de 1999 a 2006, por ano e autoria.

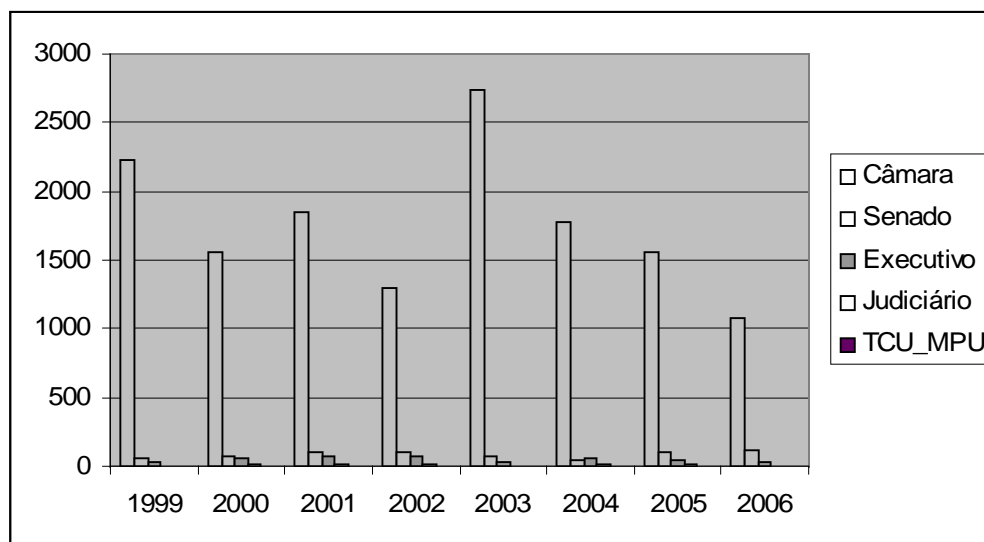


Tabela 2. Distribuição dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados de 1999 a 2006 por ano de apresentação e situação de tramitação (em 07/03/2007).

Ano	Situação						Total
	Arquivada	Lei	Câmara	Senado	Inad.*	Veto Total	
1999	1873	73	306	53	0	11	2316
2000	1252	75	337	34	3	8	1709
2001	1525	66	380	36	16	9	2032
2002	1125	51	275	19	7	3	1480
<i>Sub-total</i>	<i>5775</i>	<i>265</i>	<i>1298</i>	<i>142</i>	<i>26</i>	<i>31</i>	<i>7537</i>
2003	2170	64	539	63	16	6	2858
2004	1412	53	366	37	16	3	1887
2005	1214	36	403	17	55	0	1725
2006	840	10	355	3	31	0	1239
<i>Sub-total</i>	<i>5636</i>	<i>163</i>	<i>1663</i>	<i>120</i>	<i>118</i>	<i>9</i>	<i>7709</i>
Total	11411	428	2961	262	144	40	15246

* (Inadequado).

Como se observa na tabela 3 e no gráfico 2, dos 428 PL convertidos em lei, 53,5% (229 PL) eram de autoria do Legislativo e 38% (163 PL), do Executivo. A proporção de projetos convertidos em lei com relação ao número de PL apresentados foi de 1,2% para a Câmara dos Deputados, de 9,6% para o Senado, de 39,6% para o Executivo, de 40% para o Judiciário e de 37% para o TCU e MPU. Considerando apenas a 51ª Legislatura essas proporções são respectivamente: 1,7%; 12,2%; 37,1%; 54,5% e 25%. Considerando-se apenas a 52ª Legislatura essas proporções são respectivamente: 0,7%; 7,2%; 42,9%; 25% e 54,5%.

Somando-se os 428 PL convertidos em lei aos vetados totalmente pelo Executivo (40 PL), observa-se que 468 PL (3% do total) foram aprovados pelo Congresso.

Tabela 3. Distribuição dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados de 1999 a 2006 e convertidos em lei por ano de apresentação e autoria (situação em 07/03/2007).

Ano	Autoria					Total
	Câmara	Senado	Executivo	Judiciário	TCU_MPU	
1999	49	8	13	2	1	73
2000	32	7	31	4	1	75
2001	27	10	25	3	1	66
2002	8	14	19	9	1	51
<i>Sub-total</i>	<i>116</i>	<i>39</i>	<i>88</i>	<i>18</i>	<i>4</i>	<i>265</i>
2003	30	11	19	3	1	64
2004	12	3	34	2	2	53
2005	6	8	17	2	3	36
2006	1	3	5	1	0	10

<i>Sub-total</i>	49	25	75	8	6	163
Total	165	64	163	26	10	428

A tabela 4 mostra que o tempo médio de tramitação dos PL apresentados entre 1999 a 2006 e convertidos em lei foi menor para os PL do Executivo, os quais apresentaram tempo médio de tramitação 2,6 vezes mais curto que os da CD. Os PL do MPU e TCU apresentaram o tempo médio de tramitação mais curto.

A informação sobre as comissões de mérito da Câmara dos Deputados para os quais os PL apresentados nas duas Legislaturas em análise foram distribuídos está disponível para 81,5% dos PL (12.423 PL). As comissões de mérito mais associadas aos PL com informação sobre essa variável foram: a de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (3.163 PL); a de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP (2.724 PL); a de Seguridade Social e Família - CSSF (2.563 PL), a de Fiscalização Financeira e Controle - CFT (2.135 PL) e a de Educação e Cultura - CEC (2.066 PL). Quanto à apensação, 5.001 PL (32,8%) tramitaram apensados no período analisado.

Gráfico 2. Distribuição dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados de 1999 a 2006 e convertidos em lei por ano de apresentação e autoria (situação em 07/03/2007).

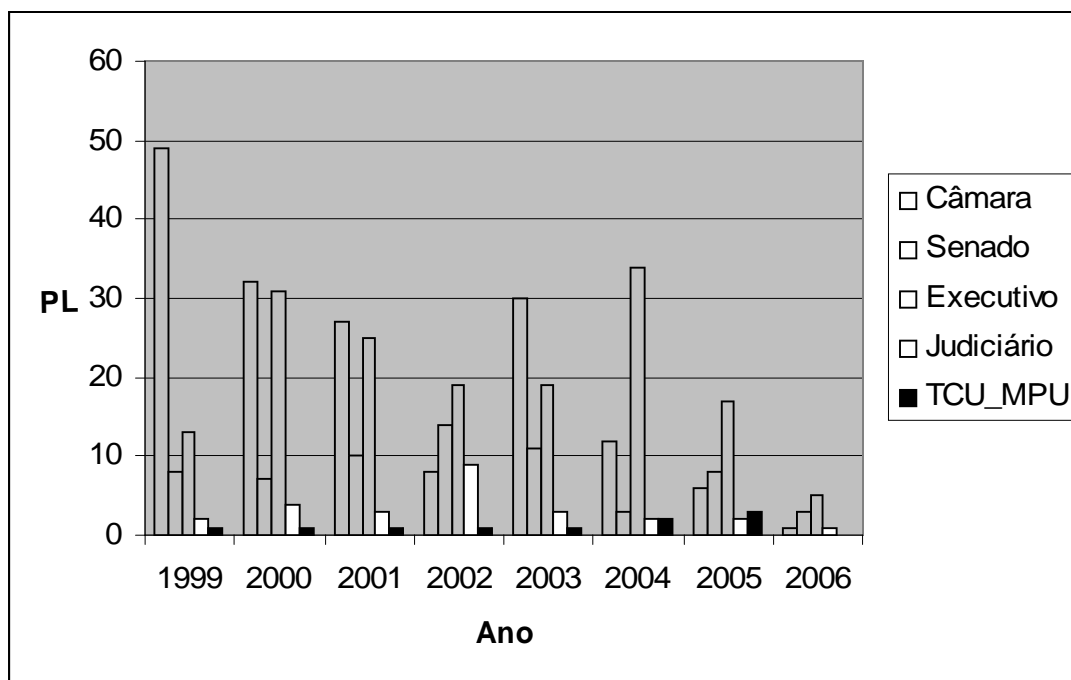


Tabela 4. Tempo médio de tramitação dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados de 1999 a 2006 e convertidos em lei (situação em 07/03/2007).

	Autoria				
	MPU / TCU	Executivo	Judiciário	Senado	Câmara
Média (em dias)	320	335	676	690	889
Mediana (em dias)	315	211	676	510	762
Total de PL	10	163	26	64	165

3.2 Classificação temática dos PL relacionados à saúde

Entre 1999 e 2006, 15.246 PL foram apresentados na CD, dos quais, 28,6% (4.358 PL) foram classificados como relacionados à saúde e dentre estes (ver quadro 1), 1.495 PL (34,3% dos PL-Saúde), abordavam ações e serviços de saúde; 1.349 PL (30,9%), redução de risco de agravos à saúde; 1.256 PL (28,8%), benefícios relacionados à saúde e 258 PL (5,9%), direitos relacionados à saúde.

Quadro 1. Distribuição dos PL relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006, por grupos temáticos e temas.

Grupos temáticos e Temas
<p>AÇÕES (ações e serviços de saúde) – 1.495 PL (9,8%*)</p> <p>Prc (Terapia, tratamento ou procedimento realizado por profissional ou instituição da saúde) - 237 PL; Prs (Serviço privado ou produto para atenção da saúde) - 231 PL; Pro (Profissão da saúde) - 236 PL; Pra (Sistema ou programa de saúde pública) - 655 PL; Dia (Dia, ou semana, ou ano, ou selo comemorativo) - 136 PL.</p>
<p>RISCO (redução de riscos à saúde) - 1.349 PL (8,8%*)</p> <p>Segurança (437 PL); Produtos e serviços (525 PL); Trânsito (294 PL); Ambiente (67 PL); Desporto (26 PL).</p>
<p>BENEFÍCIOS (relacionados à situação de saúde) – 1.256 PL (8,2%*).</p> <p>Trabalhistas e previdenciários (239 PL); Outros benefícios (1.017 PL)</p>
<p>DIREITO (sanitário) – 258 PL (1,7%*)</p>

*Essas proporções referem-se ao total de PL apresentados entre 1999 e 2006 (15.246 PL).

Sobre a tramitação dos 4.358 PL-Saúde observou-se que: 4.142 PL (95%) foram apresentados pela Câmara dos Deputados, 145 PL (3,3%) pelo Senado e 70 PL (1,6%) pelo Executivo; 1.676 PL (38,5%) tramitaram apensados; 3.263 PL (74,9%) foram arquivados; 68 PL (1,6%) foram convertidos em lei, dos quais 42 PL (61,8%) foram de autoria do Legislativo e 26 PL (38,2%), do Executivo (ver tabela 5). O tempo médio de tramitação dos PL-Saúde convertidos em lei foi de 238 dias para os PL do Executivo, 957 dias para os do Senado e 1.004 dias para os da Câmara dos Deputados.

Considerando os PL-Saúde apresentados entre 1999 e 2006 e convertidos em lei (68 PL) e os vetados totalmente pelo Executivo (9 PL), observa-se que 77 PL (1,8% do total) relacionados à saúde foram aprovados pelo Congresso.

Segundo a tabela 5, o grupo temático mais freqüente entre os PL-Saúde convertidos em lei foi o de ações e serviços de saúde (54,4%). Esse mesmo grupo apresentou a mais alta proporção de conversão, 2,5%.

Entre os PL vetados totalmente (7 PL), três relacionavam-se a ações de saúde e quatro, a riscos à saúde.

Tabela 5. Distribuição de PL relacionados à saúde, apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006 e convertidos em lei até 07/03/07, por grupo temático e autoria.

Grupos temáticos	Câmara	Executivo	Senado	Total	% do total	% de conversão*
Ações de saúde	17	14	6	37	54,4	2,5
Benefícios	1	5	5	11	16,2	0,9
Direito	0	3	0	3	4,4	1,2
Risco à saúde	6	4	7	17	25,0	1,3
Total	24	26	18	68	100,0	1,6

Legenda: % - proporção.

* Com relação aos dados de apresentação de PL indicados no quadro 1.

4 Discussão

Os dados quantitativos sobre os PL apresentados na CD na 51ª e na 52ª Legislaturas evidenciaram um pequeno acréscimo no número de PL de autoria do Legislativo e redução no número dos PL do Executivo apresentados na 52ª Legislatura. Os PL de autoria da CD (95% do total) mostraram uma distribuição temporal similar nas duas legislaturas, caracterizando-se por uma

maior frequência de apresentação na primeira sessão legislativa e menor na última. Esse padrão não se repetiu nos demais grupos de autores de PL.

A proporção de PL convertidos em lei até 07/03/2007, de 2,8%, é um pouco inferior à proporção de 3,6%¹, calculada a partir dos dados de Figueiredo & Limongi (2001). Esses autores verificaram a predominância do Executivo na produção legislativa federal entre 1989 e 1999, uma vez que esse Poder foi autor de 85,2% das leis aprovadas no Brasil nesse período, o que confirma o diagnóstico da preponderância do Executivo na produção legal brasileira, também reconhecida por outros autores (PEREIRA & MUELLER, 2000; ANDRADA, 2004).

Nosso estudo não permite uma completa comparação da produção legal do Legislativo e do Executivo, pois analisou apenas um tipo de proposição. Entretanto, no que se refere aos PL, não se constatou uma predominância absoluta do Executivo. Os dados indicam que o Legislativo foi autor de 53,5% (229 PL) dos PL apresentados entre 1999 e 2006 e convertidos em lei e o Executivo, de 38% (163 PL). Isso contrasta com os dados de Figueiredo & Limongi (2001), os quais indicaram que entre os PL não relacionados a tema orçamentários convertidos em Lei entre 1989 a 1999, o Executivo foi autor de 57,1% (350 PL) e o Legislativo, de 42,8% (262 PL). Entretanto, esses autores mencionaram que ao longo do período analisado detectou-se aumento da capacidade do Legislativo para aprovar projetos de sua iniciativa, pois a partir de 1994, o número de leis sancionadas de iniciativa do Legislativo superou o número de leis do Executivo. Os autores indicaram que o fato demandava “investigação mais detalhada” e recomendaram cautela na sua interpretação.

Uma recuperação da “capacidade legiferante” do Congresso na produção legal da área social foi detectada por Santos (1999, apud RODRIGUES & ZAULI, 2002). Rodrigues & Zauli (2002) sugeriram que o trabalho das comissões permanentes, particularmente o da Comissão de Seguridade Social e Família, pode estar relacionado a esse fato.

O poder de agenda que o Executivo exerce na produção legislativa, entretanto, é incontestável. Detectamos uma proporção de conversão em lei de 40% para os PL do Executivo apresentados entre 1999 e 2006, e de apenas 1,2% para os PL da CD. Utilizando os dados de Figueiredo & Limongi (2001) para o período de 1989 a 1998, essas proporções seriam de 53% e de 1,6%, respectivamente.

O tempo de tramitação é uma variável fundamental no processo de conversão dos PL em lei e detectamos padrões temporais diferenciados nos diversos grupos de autores analisados. Enquanto a tramitação média dos PL da CD (apresentados e convertidos em lei entre 1999 e 2006) foi de 889

¹ Foram apresentados, entre 1989 e 1999, 16.217 proposições de iniciativa do Legislativo, das quais 262 foram convertidas em lei, e 655 PL que não versavam sobre questões orçamentárias foram apresentados pelo Executivo, dos quais 350 foram convertidos em lei.

dias, a do Executivo foi 2,6 vezes mais curta (335 dias), novamente demonstrando o poder de agenda do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001), que tem a seu dispor instrumento constitucional de urgência, que permite acelerar a tramitação no Congresso, além de instrumentos políticos e regimentais, por meio dos quais as lideranças partidárias das coalizões entre governo e partidos que o apóiam influenciam a agenda legislativa.

A regra regimental sobre arquivamento dos PL na CD (art. 105 do Regimento Interno) influi decisivamente nas chances de os PL de autoria da CD serem aprovados. Os PL sem deliberação de todas as comissões de mérito para as quais foram despachados serão arquivados ao final da Legislatura, o que não ocorre com os PL provenientes, por exemplo, do Senado e do Executivo. Esse dispositivo é marcante, pois entre janeiro e março de 2007 detectamos 5.928 arquivamentos de PL. Vale destacar a necessidade de estudos envolvendo a tramitação no Senado Federal a fim de melhor compreender os dados sobre tempo de tramitação dos PL.

Com relação à análise temática, verificou-se a relevância dos temas relacionados à saúde no conjunto dos PL apresentados de 1999 a 2006, uma vez que 28,6% dos PL foram incluídos nessa categoria. Entretanto, tal proporção pode ser questionada, devido a sua abrangência, ampliada pela consideração de fatores de risco, o que seria aceitável diante do conceito de saúde presente no preâmbulo da constituição da Organização Mundial de Saúde (*WORLD HEALTH ORGANIZATION*, 1946): saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade. Entretanto, ainda que se limitasse o conceito de saúde apenas a aspectos tradicionais relacionados a ações e serviços de saúde, a mencionada proporção seria reduzida para 9,8%, o que também representa um valor considerável.

A análise dos PL-Saúde de 1999 a 2006 (usando o conceito amplo de saúde) e convertidos em lei, observou uma proporção de conversão em lei de 1,6%; inferior ao desempenho do conjunto de PL de 1999 a 2006 (2,8%). A proporção de conversão em lei de acordo com os grupos temáticos foi bem maior no grupo de ações e serviços de saúde (2,5%, aproximando-se da proporção geral obtida para o período de 1999 a 2006).

Quanto ao número de leis aprovadas entre os PL apresentados entre 1999 e 2006, repetiu-se o achado de que o Legislativo foi autor de mais leis que o Executivo (42 e 26, respectivamente). A preponderância do Executivo e seu poder de agenda no Congresso foram reafirmadas nos dados sobre tempo médio de tramitação dos PL-Saúde convertidos em lei, pois a média do Executivo foi quatro vezes mais curta que a da CD. Essas informações corroboram o papel relevante do Executivo na elaboração legislativa na área da saúde, observado por Nitão (1997), Lemos (1998), Rodrigues & Zauli (2002) e Baptista (2003), embora também sugiram um papel relevante do Legislativo na aprovação de PL de sua autoria, ainda que com um padrão temporal diferente do Executivo.

A metodologia empregada demonstrou a viabilidade de estudos de monitoramento sistemático da tramitação de PL, visto que esse processo é dinâmico, inclusive no que se refere a temas, autoria e comissões temáticas associadas aos PL apresentados na CD.

Em síntese, o GPE-Saúde concluiu os objetivos a que se propôs: aperfeiçoar a classificação temática e aplicá-la aos PL apresentados nas duas últimas Legislaturas. A ênfase quantitativa empregada neste estudo consistiu em etapa necessária de aproximação ao problema em análise, mas a abordagem qualitativa, iniciada por meio da classificação temática aperfeiçoada por esse GPE, também será aplicada em estudos posteriores.

5 Agradecimentos

À servidora do Centro de Informática da CD, Izabel A.Travassos da Silva, que elaborou planilhas usadas no estudo.

6 Referências

- ANDRADA, B. Fragilidade da democracia do parlamento contemporâneo. In: *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados; 2004.
- BAPTISTA T W F. *Políticas de saúde no pós-constituente: um estudo da política implementada a partir da produção normativa dos poderes executivo e legislativo no Brasil* [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2003.
- FIGUEIREDO, A C & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- GOMES, F B C. *Classificação dos Projetos de Lei relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados em 2001*. Brasília: disponível em http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema19/2005_9929.pdf, 2005.
- _____. *Classificação dos Projetos de Lei relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 2001 e 2004*. Brasília: disponível em: http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema19/2006_1917.pdf, 2006.
- NITÃO, F J V. *Elaboração de Políticas Públicas de Saúde no Brasil: O Papel do Congresso Nacional, 1945-1964*. [Tese de Mestrado]. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- LEMONS, L B S. *O Congresso Nacional e a Distribuição de Benefícios Sociais* [Tese de Mestrado]. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- PEREIRA, C & MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15 n. 43, p. 43-67. São Paulo: ANPOCS, 2000.
- RODRIGUES, M M A e ZAULI, E. Presidente e Congresso Nacional no Processo Decisório da política de Saúde no Brasil Democrático (1985-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, nº. 3, pp. 387-429, 2002.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Constitution of the World Health Organization*. New York: World Health Organization; 1946.



O ESTUDO DO *LOBBY* NO LEGISLATIVO - O CASO DE SUCESSO DA CDU-CD

Ricardo Modesto Vieira*

Resumo: Este estudo visa a expor o caso de sucesso da construção da legislação urbanística federal brasileira por meio do *lobby* e da participação política de entidades representativas na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: *lobby*; participação política; grupos de interesse; entidades representativas, desenvolvimento urbano.

Abstract: This work looks for disclosure the success story of building the Brazilian federal urban legislation through the *lobbying* and political participation of interest groups in the Urban Development Committee of The House of Representatives.

Keywords: *lobby*; political participation; interest groups; representative bodies; urban development.

A Constituinte de 1988, em relação ao Regime Militar, deslocou o poder do Executivo para o Parlamento. Houve uma fragmentação das arenas decisórias e uma multiplicação dos atores que influenciavam o processo político. A informação e o acesso às autoridades democratizaram-se. Com isso, o *lobby* cresceu e continua crescendo nesses vinte anos da Constituição Cidadã. Hoje, além das associações empresariais, a prática de participação política da sociedade organizada também já se consolidou nas atividades dos movimentos populares e das entidades não-governamentais. A própria imprensa, que tantas vezes associou o termo a atividades ilegais, percebeu que condenar o

* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, sob orientação da Profª Rejane Maria de Freitas Xavier. ricardo.modesto@camara.gov.br

lobby e seguir vivendo em um mundo de sombras é mais útil a maus lobistas e a parlamentares de comportamento nebuloso.

Vivemos um momento interessante em que todos, inclusive a imprensa e os próprios lobistas, clamam por uma regulamentação dessa importante atividade democrática. Legalizar a prática do *lobby* – estabelecendo parâmetros legais de ação, dizendo o que pode e o que não pode ser feito e obrigando a prestar contas de todas as ações e procedimentos destinados a convencer o Parlamento de idéias consideradas legítimas e publicamente defensáveis – é um importante passo para tirá-lo das sombras, mas ainda são necessários outros para que se tenha o mínimo de garantias de que o *lobby* exercido é saudável ao contexto democrático brasileiro, pois não é uma lei ou regulamentação que vai definir o *modus operandi* da participação política da sociedade organizada. O *lobby* é, antes de tudo, uma prática democrática e, como tal, tem de ser aperfeiçoado e desenvolvido em um ambiente propício, a fim de que possa colaborar para a eficiência e para a socialização das resoluções de problemas no contexto democrático.

Este estudo visa a expor o *lobby* realizado nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados, arenas legítimas para a expressão da participação política da sociedade organizada segundo a própria Constituição¹. Nas comissões é possível fomentar e aprofundar a deliberação, bem como aumentar a multiplicidade de pontos de vista sobre questões nacionais em pauta. Não se pode esquecer que hoje o *lobby* está centrado no Poder Executivo², devido ao amplo poder deste (por meio de MPs, urgência constitucional), e não raro é empregado com seus agentes no intuito de convencê-los a suscitar a ação do Legislativo. O *lobby* no Legislativo crescerá ainda mais na medida em que o Congresso passe a funcionar de fato na qualidade de poder essencial e identificador por excelência do Estado democrático de direito (FARHAT, 2007).

Devido a sua indiscutível legitimidade, torna-se importante expor e analisar a rede de relacionamentos formada em torno da participação política da sociedade organizada nas comissões de mérito do legislativo. Para que possa participar dessa rede, parte-se do pressuposto neopluralista de que cada ator precisa credenciar-se como legítimo a fim de que obtenha o *status* de *insider* na rede e de que ganhe acesso ao processo de formulação de proposições e políticas públicas. Esse credenciamento, é claro, não é dado apenas pelo Estado, mas pela própria rede ao longo do tempo (SANTOS, 2002). Entre as vinte comissões da Câmara dos Deputados foi escolhido o exemplo da Comissão de Desenvolvimento Urbano. A crescente atenção dada nos últimos anos à política urbana e seu claro impacto, tanto na vida de milhões de brasileiros, quanto no faturamento de milhares de empresas, torna a análise da rede de relacionamentos formada em torno da CDU-CD

¹ Art. 58 da Constituição Federal.

² É inegável o papel preponderante do Executivo na produção legislativa, como atesta Mancuso (2005) ou qualquer relatório anual da Câmara sobre a origem das proposições aprovadas.

interessante e relevante estudo de caso de *lobby* no Legislativo.

O processo histórico de construção da legislação urbanística brasileira levou ao desenvolvimento de uma rede de entidades representativas de segmentos econômicos e/ou sociais que – por meio de embates iniciados na Constituinte e pontuados por três importantes leis – aperfeiçoou sua participação política no Legislativo e passou de uma posição de confronto entre empresários e movimentos populares para um misto de cooperação e concorrência. De fato, os movimentos sociais urbanos³, criados no final da década de 1970, obtiveram sucesso nos últimos 20 anos⁴: conferiram eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, aprovaram instrumentos para combater a ociosidade do solo e para dar acesso à moradia. Do outro lado, as associações empresariais conseguiram vincular a função social da propriedade urbana ao plano diretor do Município e restringir o conceito de utilização (ou subutilização) da terra urbana, a fim de que o mesmo não seja interpretado de modo a alcançar imóveis construídos e desocupados⁵ (BASSUL, 2006).

É inegável que a legislação urbanística brasileira avançou muito, principalmente nos últimos 7 anos. A hipótese é que, em parte, esse sucesso deve-se ao aperfeiçoamento da participação política das entidades representativas partícipes da rede de trabalho desenvolvida em torno da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados⁶, criada em 1985, que concentrou, pelo menos até a criação do Ministério das Cidades em 2003, os esforços de movimentos populares e associações empresariais em torno de questões como solo urbano, saneamento, transporte, habitação, desenvolvimento sustentável e outras que sempre preocuparam tanto a sociedade organizada, quanto o poder público nas três esferas da Federação.

A intenção aqui não é desvendar as questões urbanas, mas apenas fornecer uma idéia dos atores, dos embates e dos interesses em jogo para que se possa analisar o desenvolvimento da participação política das entidades representativas no âmbito da CDU. Também não se tem a pretensão de desvendar se o sistema funcionaria melhor ou pior sem esses grupos. As decisões tomadas sem a intervenção de grupos representantes de segmentos econômicos e/ou sociais seriam menos custosas em termos de tempo, porém mais custosas para aquisição de informações e de

³ As demandas sociais na área de desenvolvimento urbano resultaram na criação de várias organizações representativas de segmentos numerosos. “No final dos anos 1970, essas organizações, até então conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições dignas de vida nas cidades brasileiras” (BASSUL, 2006, p. 26).

⁴ Quase a totalidade dos preceitos legais defendidos pelo MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana – passaram efetivamente a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, seja no Estatuto da Cidade, seja na Constituição de 1988 ou na Medida Provisória nº2.220, de 2001 (BASSUL, 2006).

⁵ Segundo o IBGE, há 5 milhões de imóveis urbanos para moradia desocupados e um déficit habitacional de 5,3 milhões de moradias. Com essa informação, fica clara a dimensão do privilégio mantido pelos empresários. De fato, não há no Brasil um déficit de moradias, mas muitas pessoas sem teto (BASSUL, 2006).

⁶ Criada em 1985 e ratificada pelas Resoluções nºs 25, de 1993, e 20 de 2004.

conhecimentos necessários, e muito mais custosas em termos de aplicação frente à resistência dos grupos não consultados (BOBBIO; NICOLA; PASQUINO, 1995).

Para perceber o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da participação política na CDU, será utilizada a sub-rede de habitação de interesse social e parcelamento do solo para fins urbanos. Essa sub-rede reúne grande parte das entidades interessadas na CDU e constitui importante foco de trabalho para a comissão.

Breve História da Participação Política de Entidades Representativas na Construção da Legislação Urbanística Brasileira

Cerca de 400 grupos identificados (não era obrigatória a identificação) participaram das audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte, representando uma enorme variedade de pontos de vista (ARAGÃO, 1996). No âmbito geral, dois lados se definiram claramente. Os sindicatos dos trabalhadores reuniram suas reivindicações no DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – e os empresários, liderados pelo deputado Albano Franco, reuniram-se em torno da CNI. Na área de desenvolvimento urbano, esses dois lados foram expressos por meio do MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana – que concentrou as reivindicações dos movimentos populares e da CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção – que reuniu os interesses das associações empresariais. A apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63)⁷ pelos movimentos sociais urbanos iniciou a discussão. A Emenda Popular foi parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os lados do debate. De um lado, o MNRU se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade havia sido submetida ao Plano Diretor. De outro, a Federação Nacional das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública a opinião de que o usucapião deveria ser eliminado (BASSUL, 2006). Ao final:

A despeito de um ambiente parlamentar majoritariamente refratário às proposições do MNRU – especialmente em relação às que buscavam conferir efetividade à função social da propriedade –, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, incorporou dispositivos que fizeram migrar, do território patrimonialista do direito privado para o âmbito coletivo do direito público, as relações jurídicas pertinentes à propriedade privada (BASSUL, 2006, p. 26).

O resultado desse primeiro embate foram os artigos 182 e 183 da Constituição que definem a função social da terra urbana e preveem a existência de instrumentos urbanísticos que têm por objetivo evitar a especulação imobiliária.

⁷ A mais relevante forma de participação democrática no processo constituinte foi a das “emendas populares” que precisavam da assinatura de 30 mil eleitores e do patrocínio de três associações representativas. Das 122 emendas populares apresentadas no processo constituinte, 83 delas atenderam às exigências regimentais, entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63) que obteve 131 mil assinaturas, além do apoio de 48 associações locais ou regionais. (BASSUL, 2006).

Após a Constituinte, a disputa continuou centrada em torno da habitação e do solo urbano. Pelo menos mais quatro embates intensificaram a participação política das entidades e aprimoraram a rede de relacionamentos desenvolvida em torno do tema: a emenda constitucional sobre o direito à moradia de 2000, o Estatuto da Cidade de 2003, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de 2005 e o projeto sobre parcelamento do solo e regularização fundiária que continua tramitando na Câmara.

Tabela 1.1

Data	Evento
1985	Criação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados;
1988	Inserção do Capítulo II, artigos 182 e 183, no título VII da Constituição Federal;
2000	Inserção da Emenda 26/2000, na Constituição Federal (Art. 6º) sobre direito à moradia;
1989-2000 2003	Elaboração do Estatuto da Cidade e aprovação na CDU; Aprovação do Estatuto da Cidade pelo Executivo Federal;
2003	Criação do Ministério das Cidades;
2005	Aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e da Lei do Saneamento;
2007	Discussão sobre Parcelamento do Solo, Regularização Fundiária e Mobilidade Urbana na CDU/CD.

O ESTATUTO DA CIDADE

Na elaboração do Estatuto da Cidade houve grande participação da sociedade organizada por meio de audiências públicas, consultas, coletas de sugestões, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na CDU (BASSUL, 2006). O embate inicialmente girou em torno da função social da terra urbana. Os proprietários, representados pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, defendiam a manutenção da terra nua como um direito natural (BASSUL, 2006), contrariamente aos movimentos sociais que pretendiam fazer a reforma urbana. Os proprietários não conseguiram o apoio do empresariado, o qual percebeu que o que parecia ser uma ameaça era na realidade uma grande **oportunidade** de mercado (BASSUL, 2006). Assim, “o setor imobiliário, representado pelo SECOVI e em princípio refratário ao projeto, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça e passou a considerar alguns de seus instrumentos como úteis e necessários à expansão de suas atividades e, outros, como verdadeiras oportunidades de novos, inovadores e lucrativos negócios” (BASSUL, 2006, p.159).

Na verdade,

as representações do empresariado jamais solicitaram o veto integral, ou mesmo substancial, do Estatuto da Cidade. Mas houve objeções, embora pequenas. As restrições da CBIC voltavam-se contra a fixação de prerrogativas expressas no sentido de que o Ministério

Público pudesse valer-se da ação civil pública para obstar danos à ‘ordem urbanística’ – no que, aliás, não foi atendida e, principalmente, opunham-se à ‘concessão de uso especial para fins de moradia’, instrumento que verdadeiramente polarizou os debates no contexto da sanção do Estatuto da Cidade, reproduzindo, em outros termos, o que ocorrera na Assembleia Nacional Constituinte (BASSUL, 2006, p. 127).

Na fase de debates que antecedeu a votação, muitas sugestões apresentadas pelas entidades representativas foram acatadas e incorporadas ao texto submetido à votação, demonstrando a colaboração técnica dessas entidades:

Tabela 1.2

FNRU	Atendido	Propôs a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor.
	Não atendido	Propôs a supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das operações urbanas.
IAB	Atendido	Propôs a retirada da comprovação de “demanda para utilização” para que se aplicassem o parcelamento e a edificação compulsórios, bem como a fixação de um coeficiente básico e outro máximo para a outorga onerosa do direito de construir.
SECOVI	Atendido	Propôs a inclusão do “orçamento participativo” e a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com a representação da sociedade civil”.
	Não atendido	Propôs a manutenção de dispositivos como os que condicionavam a aplicação das penalidades de combate à ociosidade do solo aos casos em que houvesse “ociosidade de infra-estrutura e demanda para a utilização”.

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana; IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios. Tabela 1.2 - Fonte: BASSUL, 2006, p. 124.

A aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade. Propostas de natureza distributiva – como as voltadas para a democratização de direitos formais, a instituição de mecanismos de controle social ou a universalização de condições básicas de acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos – conquistaram ampla aceitação no âmbito dos setores empresariais e razoável grau de aplicabilidade. O empresariado passou a ver nessas propostas oportunidades de investimento e no processo democrático a oportunidade de legitimar seus benefícios perante a opinião pública, agora mais atenta e ressonante na democracia reconquistada. O consenso, porém, não se sustenta quando os movimentos populares tentam interferir negativamente na expectativa de

valorização imobiliária, principalmente em relação aos imóveis construídos, sem esquecer, é claro, da vinculação da função social da propriedade ao plano diretor nos municípios que passariam a constituir a nova arena para a qual o MNRU dirigiria seus esforços no intuito de democratizar os processos de elaboração e implementação desses planos (BASSUL, 2006).

FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO

Após a aprovação do Estatuto, novo embate se formou em torno do Projeto de Lei nº 2.710, de iniciativa popular, proposto em 1992 e discutido durante 13 anos pelo Congresso Nacional. Esse projeto de habitação deve sua autoria, em parte, ao trabalho da Igreja que, por meio da CNBB, aliou-se aos movimentos populares para colher as assinaturas necessárias.

Em 2005, a Lei nº 11.124 foi finalmente sancionada dispondo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS. Com isso, foram reunidas as normas gerais para o cadastramento, o financiamento da construção e a administração do sistema, que poderá viabilizar em favor da população de baixa renda o acesso a lote urbanizado e a moradia digna e sustentável, além de uma ampla gama de outros objetivos.

Não houve movimento contrário ao projeto por parte do empresariado, pois o mesmo não representava ameaça alguma ao setor. Entretanto, quando viram que poderiam ampliar o foco do projeto da habitação popular para a habitação de classe média, as associações empresariais passaram a atuar, principalmente por meio da comissão especial criada em 1993, a qual reunia todas as proposições que tramitavam sobre o assunto. O principal entrave para a aprovação do projeto, ao que parece, foi o próprio Governo Executivo Federal. Não interessa a nenhum governo centralizar todos os recursos para habitação em um fundo único. Como a lei não obriga o repasse, ela se tornou uma grande rubrica orçamentária para que os movimentos populares possam pressionar todos os anos por novos recursos.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A questão da regularização fundiária e do parcelamento do solo urbano, discutida atualmente por meio do PL 3.057 de 2000, tem a participação de vários atores políticos, já que envolve interesses diversos, como os do mercado imobiliário, dos cartórios, dos loteantes, das concessionárias de serviços públicos e outros fora da rede de relacionamento da CDU, como os interesses ambientais. Embora tenha o simples intuito de facilitar principalmente a regularização

fundiária de “assentamentos informais”, como favelas e cortiços, o projeto contém numerosos detalhes que dificultam sua aprovação.

O primeiro é a incompatibilidade entre algumas regras relativas ao parcelamento do solo urbano e as normas ambientais, principalmente no que se refere a limites de áreas de preservação permanente e licenciamento ambiental (ARAÚJO, 2006), o que ocasionou um embate entre a sub-rede de habitação e solo urbano e a rede do movimento ambiental. Vale lembrar que o projeto foi aprovado na CDU em 2005, mas voltou a ser apreciado por uma comissão especial após sua tramitação na CCJ-CD principalmente por causa da pressão dos ambientalistas. Para dirimir esses conflitos, o projeto teve que se tornar menos flexível e deixar bem clara a diferença entre o passivo urbanístico-ambiental e os loteamentos futuros, a fim de coibir e não estimular novos desrespeitos ao Código Florestal⁸.

Em relação ao empresariado, o mesmo estava inicialmente preocupado com a indefinição quanto à infra-estrutura a ser exigida dos empreendedores e aquela a cargo do Poder Público em cada empreendimento (ARAÚJO, 2006). Nesse embate, o Ministério das Cidades se juntou ao FNUR para pressionar os empresários. Também ganhou foco a lacuna quanto à disciplina de condomínios urbanísticos fechados a fim de evitar que loteadores de alto padrão causem danos ao meio ambiente com condomínios de luxo irregulares.

Além disso, há também um embate com os cartórios e, novamente, a aliança entre o Ministério das Cidades e os movimentos populares. Na verdade já havia uma questão interna entre os cartórios de títulos e documentos e os cartórios de registro de imóveis. A esse embate interno juntaram-se mais dois pontos: os custos dos registros e a gratuidade do registro para a população de baixa renda. Os movimentos populares acabaram cedendo e acatando as restrições impostas pelos cartórios para o registro gratuito.

A Rede de Participação Política da CDU-CD

Não é intenção aqui tentar montar toda a rede política na qual a CDU é um importante “nó”, mas apenas a parte que corresponde às questões de política de habitação de interesse social e parcelamento do solo para fins urbanos. Assim, temas como saneamento e transporte constituem outras partes da rede CDU que não serão abordadas. Esse recorte temático possibilita melhor identificar os atores e os segmentos para os quais atuam.

São empreiteiras, empresas de construção civil, imobiliárias, cartórios, associações e

⁸ Os municípios estão declarando como área urbana, ou de expansão urbana, a totalidade de seus territórios. O PL incidiria, com isso, sobre todo o município e não apenas sobre a cidade. Com isso, é gerado ainda mais conflito com o Código Florestal e outras normas ambientais.

sindicatos de empresas, universidades, centros de pesquisa, entidades de classe, ministérios, prefeituras, secretarias de habitação, frentes parlamentares, associações de moradores e movimentos populares, na rede de política habitacional e de solo urbano formada em torno da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

Dentro dessa rede temática, há uma outra menor, formada por entidades representativas de segmentos econômicos e/ou sociais partícipes dos trabalhos da CDU. Essas entidades participam da rede política formada em torno do tema habitação e solo urbano e, normalmente, congregam organizações análogas de âmbito regional ou local. A rede formada mantém a diversidade de atores, com interesses, objetivos e metas próprios; também mantém certa interdependência, há objetivos comuns e união no embate contra outras redes⁹. O relacionamento entre as entidades é duradouro, algumas se digladiam há mais de vinte anos, e tudo indica que o jogo político tende a se repetir indefinidamente. Há um número limitado de jogadores e informações disponíveis sobre todos eles e sobre seu passado. Também há uma certa tolerância em aceitar tanto a participação de outros atores quanto ideias divergentes e, ao que parece, a experiência de relacionamento por meio de sucessivos embates propiciou um misto de cooperação e concorrência nos trabalhos entre as entidades.

Para facilitar o estudo, os atores políticos partícipes foram divididos em quatro grupos: segmentos econômicos, segmentos sociais, órgãos técnicos e órgãos de governo. Além do óbvio critério em separar empresários e populares, a taxionomia das entidades foi baseada na natureza de filiação ao grupo: todos podem participar de um movimento em prol da moradia, mas para entrar em uma associação de empresários ou arquitetos deve-se ser um deles. Também se tentou separar as entidades de pesquisa e a comunidade científica dos grupos representantes de segmentos, bem como os entes que, de alguma forma, podem ser considerados como Governo ou Estado.

É evidente que não é uma divisão exata. A ABCP e o IRIB, por exemplo, têm uma forte atuação técnica e de pesquisa. Também não se podem desconsiderar os interesses políticos de órgãos técnicos como CONFEA e IAB, pois, apesar de os arquitetos e engenheiros não constituírem em princípio segmento social ou econômico, é evidente que atuam nesse sentido quando precisam. Em relação aos órgãos de governo, a divisão é ainda menos precisa. A FNP, por exemplo, não é um ente estatal e muitas vezes sua principal atuação é conseguir benefícios do governo federal para os municípios, mas como é formada por prefeitos, que são governantes, e não caracteriza nenhum segmento econômico e/ou social, ficou como órgão de governo, paraestatal, mas de governo¹⁰.

⁹ Como foi o caso do embate com a rede do movimento ambiental na CCJ em 2005 na aprovação do Projeto de Lei de Regularização Fundiária e Parcelamento do Solo Urbano, em que os movimentos populares, anteriormente insatisfeitos, trataram de assinar o apoio ao texto final do dep. Barbosa Neto a fim de não perder o que já haviam conquistado.

¹⁰ A Constituição determina que os Municípios são entes federados, porém não estabelece uma representação dos municípios no Congresso Nacional, como ocorre com os Estados no Senado. Apesar de o Art. 18 da Constituição expressar claramente que o Município é um ente federado e autônomo, há uma série de críticas, como as de José Afonso da Silva, lembrando que a autonomia federativa dos municípios esvaziaria os Estados de território próprio; além do que,

Com essa divisão, é possível ter uma noção mais clara dos participantes da rede e dos interesses em jogo. Não foi identificada a participação na rede política CDU de empresas de consultoria em *lobby* como a Umbelino Lôbo, a Patri e a Semprel, as quais, caso participassem da rede, constituiriam grupo à parte.

A taxionomia das entidades ganha expressividade por meio do desenho representativo apresentado abaixo, o qual não visa a ser uma perfeita representação da sub-rede de habitação e solo urbano da CDU-CD, mas apenas um modelo inicial que cumpre a função de facilitar a compreensão dos interesses em jogo.

Tabela 1.3

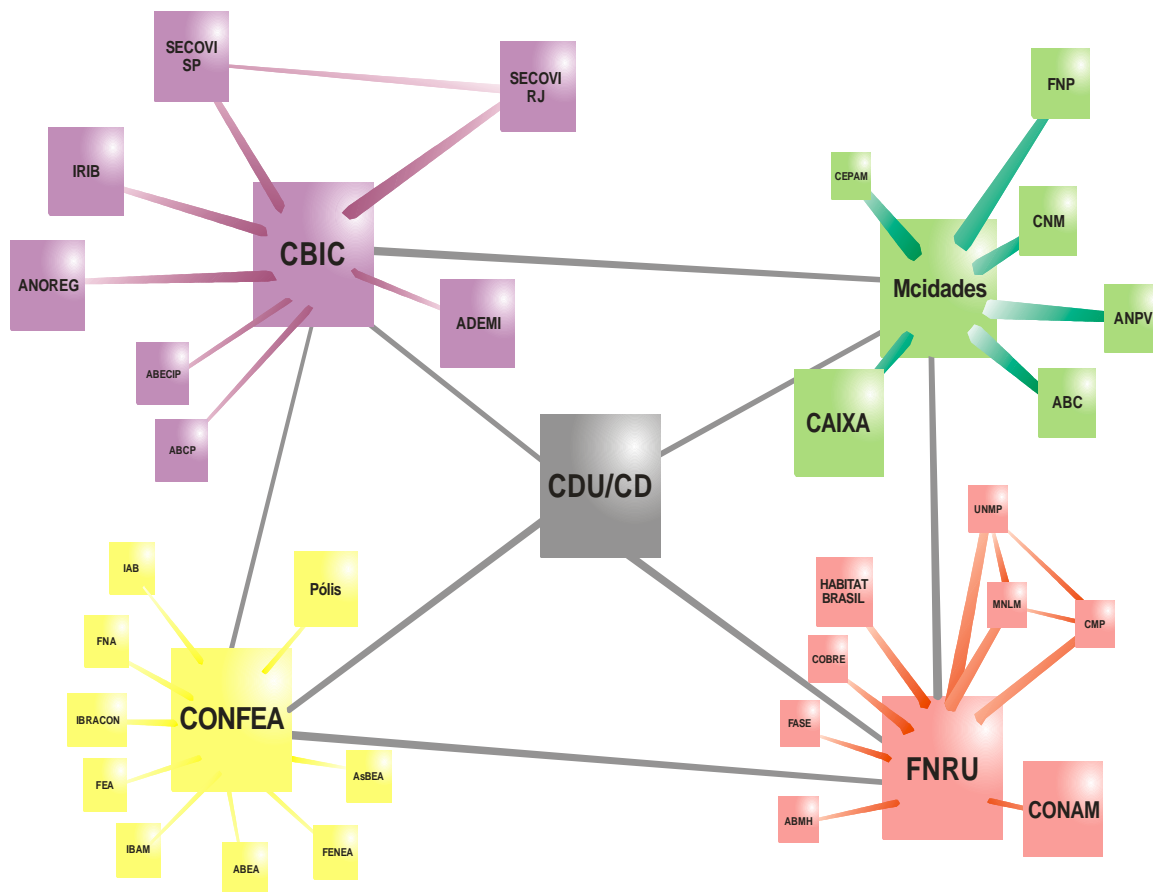
Seg. Econômico	Seg. Social	Org. Técnico	Org. Governo
CBIC	FNRU	CONFEA	MCidades
SECOVI ¹¹	CONAM	Pólis	FNP
IRIB	MNLM	ABEA	ANPV
ANOREG	UNMP	IAB	CNM
ABECIP	CMP	FNA	IBAM
ADEMI	Habitat Brasil	IBRACON	ABC (COHABs)
ABCP	Cohre	AsBEA	CAIXA
ANAMACO	FASE	FENEA	CEPAM
	ABMH	FEA	

Tabela 1.3 - Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CONFEA); Ministério das Cidades (MCidades); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios (SECOVI); Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Instituto Pólis (Pólis); Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM); Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA); União Nacional por Moradia Popular (UNMP); Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP); Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG); Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE); Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação (ABMH); Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI); Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG); Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos (ANPV); Confederação Nacional de Municípios (CNM); Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA); Colégio Brasileiro de Arquitetos e Urbanistas; Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA); Instituto brasileiro do Concreto (IBRACON); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Brasileira de COHABs e Órgãos Assemelhados (ABC); Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (ANAMACO); Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FEA); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

não há uma câmara de representantes dos Municípios junto à União os quais, conseqüentemente, não participam da formação das normas jurídicas federais. Esse *déficit* de representação agrega ainda mais importância a rede de entidades formadas em torno da área de desenvolvimento urbano, visto que as associações de prefeitos são participantes ativos e contumazes nessa rede. Vale ainda lembrar que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios depende de lei complementar federal para sua eficácia plena, lei ainda não criada pelo Congresso Nacional.

¹¹ O Secovi é o único caso identificado em que não há uma entidade nacional, mas entidades regionais fortes. No caso, os Secovis SP e RJ geralmente atuam por toda a rede na Câmara Federal.

Ilustração 1



Os atores dessa rede costumam estabelecer parcerias com deputados, bancadas, frentes parlamentares¹² e lideranças partidárias. Não é incomum deputados atuarem na CDU claramente em prol das entidades com as quais se identificam. Basta lembrar que o presidente efetivo da CNI é um Senador. Ter um deputado ao lado significa ter acesso ao jogo político desenvolvido em torno do tema, significa participar ativamente do processo legislativo, é poder pedir vistas, requerer urgência, emitir um voto em separado e pegar a relatoria de uma matéria importante para o segmento.

Em um colegiado de 17 titulares e 17 suplentes, também não se pode desprezar o papel da presidência, pois é ela que estabelece a agenda e, evidentemente, exerce forte influência para a escolha de relatores e para a aprovação das proposições. Apesar do curto mandato¹³, os presidentes geralmente tendem a naturalmente privilegiar os grupos com os quais mais se identificam: um presidente empresário irá trabalhar mais com as associações empresariais, um ligado às questões

¹² Há duas frentes sobre habitação e uma sobre reforma urbana registradas na SGM-CD.

¹³ O mandato de presidente de comissão é de 1 ano, vedada a reeleição. É um período muito curto para um trabalho tão complexo e que exige muito investimento de tempo em relacionamentos, o ideal é que seguisse ao menos o mandato de presidente da Câmara, 2 anos.

populares irá promover a participação dos grupos sociais, até porque eles também serão mais procurados pelas respectivas entidades as quais, de certa forma, apoiam.

Cabe distinguir uma sub-rede composta predominantemente de técnicos e outra de políticos¹⁴. Poucos são os que transitam e atuam nas duas com igual desenvoltura. Na rede política, destacam-se parlamentares e representantes de entidades, na rede técnica, alguns deputados, os consultores da Câmara e do Senado, o secretário da comissão e os diversos assessores técnicos tanto de deputados, quanto da comissão, das lideranças partidárias e das próprias entidades partícipes.

Vale destacar que entidade forte é diferente de participante forte na rede. Muitas vezes, o representante de uma entidade aparentemente pouco expressiva tem enorme influência sobre os outros participantes da rede, seja por sua competência técnica ou por sua habilidade política. Aliás, sob o ponto de vista dos participantes da sub-rede, é interessante frisar que o Instituto Polis enviou seus talentos técnicos para o FNRU e para o Ministério das Cidades. Pode-se considerar que é a entidade mais influente da rede nesse aspecto. Ainda sobre a troca de talentos, ao que parece, o FNRU e o Ministério das Cidades estão intricadamente misturados, com representantes dos movimentos populares ocupando cargos no ministério e tentando lutar por suas causas do outro lado da mesa.

Ao se propor uma rede de entidades que atuam em nível federal não se procura aqui excluir a possibilidade de recorrer às redes regionais e/ou locais sobre política habitacional e solo urbano. As entidades de âmbito nacional geralmente têm capilaridade nessas duas outras esferas e sua capacidade de comunicação e de formação de opinião em relação a essas entidades análogas de atuação menos abrangente, que normalmente são suas filiadas, é indicador de sua representatividade, principalmente em questões controversas.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Não há como analisar a participação das entidades representativas nas reuniões da CDU, pois não é comum o registro de presença desses atores políticos nas reuniões, com exceção de participações de cunho estritamente técnico a pedido da própria comissão. Assim, buscou-se analisar a participação das entidades por meio das audiências públicas promovidas pela CDU. O período entre 2000 e 2007, no qual ocorreram, até agora, os principais eventos da construção da legislação urbanística brasileira, foi o escolhido como amostra. Por meio das notas taquigráficas e dos relatórios anuais da CDU foi possível verificar o registro de participação das entidades

¹⁴ Apesar de usar a ideia de rede para as entidades, ou seja, para pessoas jurídicas, na verdade, a rede é, na prática, composta por pessoas físicas as quais exercem, nesse caso, dois tipos preponderantes de papéis, um técnico e outro político.

representativas em 92 audiências públicas.

Tabela 1.4

Ano	Nº de Audiências Públicas
2000	5
2001	17
2002	6
2003	30
2004	13
2005	8
2006	3
2007	10

Tabela 1.4 - Fonte: DETAQ-CD e CDU-CD.

Pode-se dizer que o ápice da participação política na comissão foi em 2003, ano de intensas articulações no qual o Estatuto da Cidade foi aprovado pelo Executivo Federal e também o ano em que foi criado o Ministério das Cidades. Uma classificação por sub-temas das audiências realizadas permite uma melhor compreensão da atenção dada a cada assunto que compõe o tema “desenvolvimento urbano”:

Tabela 1.5 - Audiências Públicas de 2000 a 2007

TEMA	Nº de Audiências
Segurança pública ¹⁵	8
Transporte Urbano	12
Habitação e solo urbano	37
Saneamento	8
Recursos orçamentários federais ao desenvolvimento urbano	7
Outros temas	20

Tabela 1.5 Fonte: DETAQ-CD e CDU-CD.

Por meio da classificação é possível perceber a predominância do tema “habitação e solo urbano” em relação aos demais. A expressiva quantidade de audiências classificadas como “outros temas” deve-se em parte à mudança de nome da comissão, mas também ao fato de que muitas das audiências públicas reúnem apenas os deputados e integrantes do Governo Executivo Federal: 15 delas só tinham como convidados servidores da CAIXA e dos ministérios. Algumas audiências analisadas também tinham caráter estritamente regional e/ou local, as de transporte, por exemplo, quase todas se enquadraram nessa definição. Outras até possuíam uma temática de âmbito nacional no título da audiência, mas os participantes convidados eram todos de uma mesma região ou localidade, talvez por maior afinidade/proximidade com o deputado que requereu a audiência ou, talvez, para atender necessidades *mayhewnianas* dos parlamentares em relação a sua base eleitoral.

¹⁵ Esse tema ficou na comissão até 2004.

Das 37 audiências sobre habitação e solo urbano, 19 tiveram a participação das entidades representativas. Das dezenove, apenas três contaram com a participação tanto do empresariado quanto dos movimentos populares. Ainda não há, portanto, como se falar em uma efetiva deliberação entre diferentes pontos de vista. As audiências públicas funcionam mais como uma espécie de marcação e/ou divulgação de posicionamento dos parlamentares e também para conseguir melhor acesso ao Executivo Federal. Essa busca por acesso pode ser percebida também pela outra metade das audiências sobre habitação e solo urbano que, normalmente, reúnem governos e órgãos locais e/ou regionais com, geralmente, o Ministério das Cidades (ou a secretaria que cuidava do assunto antes da criação do ministério) e/ou a Caixa Econômica Federal.

Pela análise geral da participação das entidades representativas nas audiências públicas da CDU-CD entre 2000 e 2007 pode-se dizer que é possível melhorar a qualidade da participação ao buscar reunir de fato atores com diferentes pontos de vista sobre assuntos controversos.

Tabela 1.6 - Participação individual das entidades nas Audiências Públicas entre 2000 e 2007:

Seg. Econômico	Nº	Seg. Social	Nº	Org. Técnico	Nº	Org. Governo	Nº
CBIC	6	FNRU (MNRU)	11	CONFEA	2	MCidades	42
SECOVI	4	CONAM	5	IAB	2	FNP	5
ABECIP	2	UNMP	7	ABEA	0	CNM	4
ABCP	0	MNLM	3	AsBEA	0	ANPV	0
ANOREG	3	CMP	6	FNA	0	CAIXA	17
IRIB	1	Habitat Brasil	2	IBRACON	0	ABC (COHABs)	8
ADEMI	0	Cohre	1	Pólis	2	IBAM	3
ANAMACO	1	FASE	3	FENEA	0	CEPAM	1
		ABMH	4	FEA	1		

Tabela 1.6 - Fonte: DETAQ-CD e CDU-CD.

Desvendar o *lobby* realizado legitimamente nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados é fundamental para aperfeiçoar a práxis política, conhecer melhor seus atores e fomentar o ambiente propício para que o desenvolvimento da participação política da sociedade organizada não se torne fator de degeneração do desempenho do governo democrático, não se transforme em mera manipulação política pelo poder econômico nem corrobore uma ditadura de minorias sociais refratárias à maior parte dos interesses públicos. Esse artigo faz parte de uma pesquisa exploratória que pretende ser o início de um trabalho sistemático sobre o assunto.

Referências:

- ARAGÃO, Murillo. A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. N. 6/7, p. 149-165, 1996.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto P. *Partidos Políticos: Há Futuro para o Monopólio da Representação?*. Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 2004.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz. *A Proposta da Nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Pontos Principais*. Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2006.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz. *Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas*. Dissertação de Mestrado. UnB, 2007.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas. Brasília, 2006.
- BOBBIO, Norberto; NICOLA, Matteurcci; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1995. Verbetes consultados: “Legitimidade”, “Participação Política,” “Bem Comum”, “Representação Política”, “Teoria dos Grupos de Pressão”, “Pluralismo”.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano. *Relatório Anual de Atividades*, Brasília, 2005 e 2007.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano. *Notas Taquigráficas de Audiências Públicas*, Brasília, de 2000 a 2007.
- FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007;
- MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e Democracia no Brasil*. Disponível em: www.comciencia.br, 2005. Acesso em: 5 set. 2007.
- SANTOS, Hermílio. Grupos de Interesse e Redes de Políticas Públicas. *Revista de Ciências Sociais – Civitas* – Ano 2, nº 1, junho 2002, p. 193-210.



**É POSSÍVEL UM DIREITO SEM ESTADO?
REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DO DIREITO HEBRAICO NA
ÉPOCA DA DIÁSPORA**

Lúcio Flávio de Castro Dias*

RESUMO: Este trabalho critica a tese do positivismo normativista que afirma que o Estado e o Direito formam uma unidade indissociável. Para isso, apresenta a experiência histórica da sobrevivência do Direito Hebraico na época da Diáspora como exemplo de Direito válido e eficaz sem que existisse na época o Estado hebreu que a ele deveria corresponder, na ótica normativista.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Estado. Positivismo normativista. Direito Hebraico. Diáspora.

RESUMEN: Este documento critica la teoría del positivismo normativo que establece que el Estado y el Derecho forman una unidad inseparable. Por esta razón, se presenta la experiencia histórica de supervivencia Del Derecho hebreo en el momento de la Diáspora como un ejemplo de Derecho válido y eficaz sin que existiera en aquél momento el Estado hebreo que se le debía corresponder, en la perspectiva del positivismo normativo.

PALABRAS CLAVE: Derecho. Estado. Positivismo normativo. Derecho hebreo. Diáspora.

1 Introdução

Para o positivismo normativista, o Estado e o Direito são duas faces de uma mesma moeda. A Teoria Pura do Direito, ou normativismo, ao tentar limpar o fenômeno normativo de suas contradições e antinomias, atacou também a suposta dualidade Estado/Direito, estabelecendo a sua unidade indissociável.

*Advogado, Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, aluno do Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados – PL 3ª Ed. Artigo produzido a partir de trabalho apresentado para aprovação na disciplina Teoria do Processo Legislativo. lucio.dias@camara.gov.br.

Este trabalho pretende fazer uma crítica a essa tese, abordando a questão da possibilidade da existência de um Direito sem Estado pelo exame da sobrevivência do Direito hebraico nas condições da Diáspora, quando o povo judeu foi disperso pelo mundo todo e deixou de existir um Estado hebreu.

2 A unidade do Estado e do Direito, na visão normativista

O positivismo, em sua vertente normativista, estabeleceu para si próprio o que considerava a tarefa hercúlea da “limpeza dos estábulos de Áugias” da filosofia do Direito de sua época, de forma a dar um fundamento seguro à Ciência do Direito.

Nesse esforço, primeiro extremou o direito positivo do direito natural, e a seguir combateu os dualismos “direito público/direito privado”, “direito subjetivo/direito objetivo”, e outros dualismos congêneres, unificando essas supostas dualidades, culminando com a supressão teórica do dualismo entre Estado e Direito, considerados como faces da mesma moeda, como assinala Machado Neto:

Também unificação é a sorte do dualismo *Estado e Direito*. Esta é uma conseqüência essencial do purismo epistemológico de Kelsen, pois o Estado não há de ser visto, na perspectiva da ciência jurídica, nem como realidade social (natureza), como o enfrenta a sociologia, nem como sistema ideal (valor) de organização e governo como o encara a filosofia política ou a ética.

Ao purismo metodológico-jurídico, o Estado somente se pode apresentar como uma ordem jurídica (MACHADO NETO, 1984. p. 45).

Kelsen, expoente máximo dessa corrente, fez uma crítica radical da concepção dualista do Estado e do Direito existente na época em que estabeleceu as bases da sua Teoria Pura do Direito. Após verificar que “a dualidade de Estado e Direito é, na verdade, um dos fundamentos da ciência política e da jurisprudência modernas”, ele buscou demolir esse conceito, afirmando:

Contudo, esse dualismo é teoricamente indefensável. O Estado como comunidade jurídica não é algo separado de sua ordem jurídica, não mais do que a corporação é distinta de sua ordem constitutiva.

(...)

Como não temos nenhum motivo para supor que existam duas ordens normativas diferentes, a ordem do Estado e sua ordem jurídica, devemos admitir que a comunidade a que chamamos de “Estado” é a “sua” ordem jurídica (KELSEN, 2005. p. 263)

Ao combater a idéia de que o Direito é “criado” pelo Estado, e que este, portanto, tem de existir anteriormente para poder formatar aquele, ele rebatia:

(...) e o Direito é criado pelo Estado apenas na medida em que seja criado por um órgão do Estado, ou seja, na medida em que o Direito seja criado de acordo com o Direito. A

afirmação de que o Direito é criado pelo Estado significa apenas que o Direito regulamenta a sua própria criação (*Idem*, p. 285).

Nesse sentido, o estudo da sobrevivência do Direito hebraico na época da Diáspora, desde quando o Estado judeu existente foi aniquilado pelas legiões romanas, em 70 d.C., até o momento em que a Organização das Nações Unidas determinou a criação do Estado de Israel, em 1948, pode ser analisado com proveito em confronto com a tese normativista.

3 O Direito hebraico: breve notícia de suas origens históricas até a Diáspora

Segundo a tradição judaica, o Direito hebraico teria sido dado diretamente por Deus a Moisés no topo do Monte Sinai. A pesquisa histórica revela, no entanto, que a Torá não é obra de um só homem, e nem sequer todos os livros foram redigidos simultaneamente, como registra Gilissen:

Na realidade, o texto data de diferentes períodos; certas partes (nomeadamente as que dizem respeito aos Patriarcas) remontariam ao início do segundo milênio; a maior parte das outras teriam sido redigidas em períodos diferentes entre os séculos XII e V; a forma definitiva não dataria senão de cerca de 450 anos antes de Cristo. Esse problema de datação continua no entanto muito controvertido (GILISSEN, 2003, p. 68).

Após o êxodo do Egito, os hebreus teriam peregrinado pelo deserto durante quarenta anos, até a morte de Moisés, quando, sob a liderança militar de Josué, expulsaram de Canaã os seus habitantes originários, ocupando os seus territórios. Nos primeiros tempos em Canaã, segundo Sinaida de Gregório Leão, prevaleceu uma estrutura de tribos autônomas, que não tinham um governo centralizado. As decisões relativas aos problemas internos e aos litígios entre membros do grupo eram tomadas por um conselho de anciãos. O único elo de ligação entre as tribos era a identidade cultural e religiosa, materializada pela presença em Shilo da Arca da aliança (“*Aron Hakodesh*”), contendo os mandamentos. Nos períodos em que havia ameaça de invasão por inimigos, era nomeado um chefe militar, denominado “Shohet”, ou seja, “juiz”.

Com a invasão de Canaã, no séc. XII a.C., pelos filisteus, um povo mais avançado do ponto de vista da tecnologia militar, as tribos hebréias sentiram a necessidade de estabelecer uma liderança permanente, que conduzisse uma guerra de longa duração contra os novos invasores. Nessa época, foi instituída a monarquia, sendo o rei ungido pelos sacerdotes e recebendo deles os poderes de comando, tendo sido escolhido como primeiro rei Saul, que empreendeu várias campanhas vitoriosas contra o novo invasor que havia se estabelecido no interior de Canaã.

Uma série de divergências entre Saul e os sacerdotes abriu caminho para a assunção de um novo rei, David, ungido primeiro secretamente como sucessor escolhido pelos sacerdotes e, após a morte de Saul em batalha, elevado à realeza, embora não fosse descendente do antigo monarca.

Com David, o Estado hebraico é unificado e centralizado como reino de Israel, tendo como capital a cidade de Jerusalém. Ele consegue tornar a monarquia hereditária, estabelecendo no trono o seu filho favorito, Salomão, sob o qual o reino de Israel alcançou o seu máximo poderio.

Após a morte de Salomão, com a subida ao trono de seu filho Roboão, uma série de revoltas populares contra a imposição de pesados tributos ao povo levou à divisão do reino em dois, Israel e Judá. Divididos, os reinos se mostraram uma presa fácil dos grandes impérios orientais da época. Em 722 a.C., a Assíria tomou e destruiu o reino de Israel. Em 586 a.C., os babilônios, que haviam submetido os assírios, conquistaram o reino de Judá, destruindo inteiramente Jerusalém e o Templo de Salomão, transformando a região numa província da Babilônia, para onde foi deportada a maior parte dos judeus (Exílio Babilônico).

Em 586 a.C., os persas, por sua vez, submeteram a Babilônia, e Ciro, rei daquele povo, permitiu a volta dos judeus a Jerusalém e foi nomeado governador da província um judeu, Neemias, que reconstruiu as muralhas de Jerusalém e promoveu uma série de reformas sociais, cancelando as dívidas dos camponeses pobres e devolvendo a estes as terras que lhes tinham sido confiscadas. Neemias, com o auxílio de Esdras, compilou e sistematizou a Torá e reorganizou o sistema judiciário de Judá, com base no Direito hebraico, com a formação da Grande Assembléia (“Knesset Hagdolá”), um corpo jurídico-religioso formado por 120 membros, escolhidos por Esdras e pelos escribas dentre os chefes das famílias mais importantes e sacerdotes, sendo presidido por um Sumo Sacerdote. A função da Grande Assembléia era distribuir a justiça e resolver problemas internos do povo, tendo sido responsável pela compilação e canonização dos livros bíblicos (LEÃO, 1998)

Em 333 a.C., Alexandre, o Grande, rei da Macedônia, conquista a Pérsia, estendendo o seu domínio sobre todas as províncias anteriormente pertencentes a esta. Alexandre concedeu autonomia religiosa e jurídica aos judeus. Em sua época, desapareceu a Grande Assembléia, substituída pelo Sinédrio, que, segundo Leão, reviveu a instituição judiciária fundada por Moisés, ou seja, o conselho de setenta anciãos, presidido por um Sumo Sacerdote, cujos componentes eram eleitos por sufrágio universal dentre as pessoas mais sábias, moderadas e populares das diversas localidades, sem distinção de classe social, política e econômica. Além da função interpretativa da lei religiosa, civil e criminal, o Sanhedrin possuía plena autoridade legislativa e administrativa, julgava conflitos entre os outros tribunais, e certas infrações cujo julgamento era de sua competência privativa. As decisões do Sanhedrin, resolvidas segundo a tradição, quando inexistisse norma específica atinente ao caso concreto, tinham força de lei em todo o país (*idem*).

Com a morte de Alexandre, o Grande, seu império dividiu-se entre os seus generais Ptolomeu e Selêuco, que deram origem a duas novas dinastias. A Judéia estava originalmente sob o domínio ptolomaico, que manteve praticamente inalterado o sistema jurídico anterior. No ano de

201 a.C., no entanto, a região passou para a órbita selêucida, em que o poder do imperador era absoluto e não permitia qualquer forma de representação popular. O Sumo Sacerdote passou a ser nomeado diretamente pelo imperador, que controlava inteiramente também o Conselho Judaico. O império selêucida mostrou-se opressor, sobrecarregando a população com pesados tributos e interferindo em sua liberdade religiosa, o que levou à revolta popular conhecida como Guerra dos Macabeus, derivada do nome de um dos líderes militares, Judas, o Macabeu.

A revolta foi bem sucedida e o reino de Judá passou a ser governado pela família de Judas, o Macabeu, destacando-se nesse período o governo de João Hircano, que expandiu as fronteiras da Judéia a quase toda a região atualmente conhecida como Palestina e Jordânia. Uma disputa pelo poder entre descendentes dos Macabeus abriu caminho para a dominação romana, que apoiou uma das facções e a levou à vitória, obtendo em troca a cessão de vários territórios judeus e a submissão a Roma, findando o período de independência nacional da Judéia.

No ano 70 de nossa era, uma revolta judaica foi reprimida pelos romanos com extrema violência, com a destruição da Jerusalém e do Segundo Templo. No entanto, as revoltas continuaram a surgir esporadicamente, até que em 135 d.C. o imperador Adriano enviou suas tropas à Judéia e quase toda a região foi destruída. Após esses acontecimentos nefastos para eles, os judeus foram espalhados pelo mundo. Iniciava-se a Diáspora, que durou até a fundação do moderno estado de Israel, em 1948.

3 A sobrevivência do Direito hebraico na Diáspora

O Direito hebraico sobreviveu, com maior ou menor amplitude, durante o período da Diáspora, com os judeus tentando manter sua identidade étnica, cultural e religiosa no exílio, e criando instituições autônomas dentro dos países para onde foram obrigados a se exilar. Dessa forma, há uma continuidade essencial entre o Direito hebraico do período anterior e o deste novo período: as normas vigentes são as mesmas, e as instituições do exílio retomam características das instituições jurídicas pré-existentes.

Parte importante dessa resistência se concentrou na instituição das **cortes rabínicas**, que passaram a desempenhar papel decisivo na vida das comunidades de exilados judaicos. Leão assim caracteriza essa resistência:

Na Diáspora, os rabinos e líderes do povo começaram a lutar junto aos governos estrangeiros pela autonomia judicial das cortes rabínicas judaicas e pela independência da Lei Judaica. No início, como se depreende de vasta literatura de “responsas”, as cortes rabínicas tinham competência para julgar matérias da lei civil, como direito de propriedade, obrigações, família e sucessões, e para decidir os problemas relativos à administração da comunidade judaica local. Em alguns centros, a competência se estendia até mesmo à

matéria criminal. Em geral, essa situação de autonomia existiu até o século XVIII, apesar das restrições que em certas épocas e lugares eram feitas aos judeus. Evidentemente, paralelamente à autonomia para julgar, as cortes rabínicas tinham o poder de aplicar sanções, como arresto, multa pecuniária, penas privativas de liberdade, e o banimento do indivíduo do seio da comunidade (“*herem*”). Em alguns casos, era necessário a intervenção da autoridade do país para possibilitar a execução da pena imposta, como é o caso da pena de morte (LEÃO, 1998, p. 41).

Os líderes das comunidades judaicas no exílio zelavam implacavelmente pela aplicação do Direito hebraico à sua comunidade. Um dos mecanismos para tanto era a interdição, de caráter religioso, que impedia que os judeus recorressem às cortes do país onde se encontravam nos litígios entre eles. Mesmo nos lugares em que o Estado no qual habitavam não reconhecia a autonomia das cortes rabínicas, essa interdição funcionava com o estabelecimento de cortes rabínicas arbitrais, às quais as partes se submetiam voluntariamente (às vezes, de forma tão discreta que beirava a clandestinidade). As cortes arbitrais reproduziam o desenho dos antigos Tribunais Ordinários da período do Sinédrio, sendo compostas por três juízes, cada parte escolhendo um juiz e o terceiro sendo escolhido de comum acordo entre ambas.

Um importante princípio, estabelecido pelo Rabi Samuel, que gozava de imenso prestígio entre as comunidades da Diáspora, proclamava a regra de que os judeus deveriam submeter-se às leis do país em que se encontravam, **desde que não colidissem com as leis judaicas** - “*dina de-malchuta dina*”, ou seja, “a lei do estado é lei” (LEÃO, 1998, p. 31). Essa regra permitia aos judeus a flexibilidade necessária para viverem em países estrangeiros, sob normas estrangeiras, ao mesmo tempo em que preservavam um espaço à sua própria lei como nação de apátridas e exilados.

Qual o Direito aplicado por essas comunidades de exilados? A esta indagação, Leão responde:

O termo “*Talmud*” cujo significado literal é “aprendizado” ou “ensino” é comumente empregado para designar o Talmud Babilônico, cuja notoriedade sobressaiu através do tempo. De fato, o interesse que tem despertado e a extensão do Talmud Bavli devem-se ao fato de ele reunir não só matéria de “*halachah*” (lei), mas também, e principalmente (cerca de 2/3 do compêndio), “*aggadah*” (lendas, histórias de fundo moral), suscitando interessantes discussões e um grande desenvolvimento intelectual (...)

Na verdade, o “*Talmud*” constitui uma imensa biblioteca de leis e regulamentos produzida por um grande esforço de sábios durante vários séculos, que se caracteriza mais por ser o embasamento, a fonte de todo um sistema jurídico, que a partir dele ganhou um novo impulso.

(...)

Ao longo do tempo, vários códigos, esses sim verdadeiros códigos legais, foram sendo feitos por sábios e rabinos, visando à condensação de todo o material de “*halachah*” existente no “*Talmud*”. Assim, pode-se citar entre eles o de autoria de Issac Alfasi, inspirador do maior de todos os códigos, o “Mishné Torá” de Maimônides (século XII), o “Shulchan Aruch” de Josef Cairo (século XV), e o “Mapá” de Moisés Isserles (século XVI). Tais códigos sistematizaram e simplificaram as disposições da lei, elaboradas ao longo do tempo e inseridas no “*Talmud*”, para uso dos leigos no seu dia-a-dia, uma vez que o “mar do Talmud” não era acessível ao povo em geral, dada a sua profunda erudição. (...)

Para dirimir os casos controvertidos que surgiam na Diáspora e que não possuíam uma disciplinização nos códigos existentes, criou-se mais uma fonte legal: as “respostas” (“*sheelot u-tshuvot*”). A “resposta” consistia numa consulta feita por um rabino, indivíduo ou comunidade que estava em dúvida acerca de algum preceito legal ou de alguma decisão a ser tomada, a um rabino conceituado como uma das maiores autoridades da época, sobre a questão duvidosa, sobre a qual a autoridade deveria dar o seu parecer. Foi-se formando assim uma verdadeira coleção jurisprudencial, que foi responsável pelo dinamismo do sistema judaico, uma vez que foi satisfazendo aos problemas gerados pela evolução dos tempos e pelos novos costumes das novas comunidades (LEÃO, 1998, p. 38-40).

Rodrigo Freitas Palma tenta sintetizar a experiência do Direito hebraico na Diáspora da seguinte forma:

Interessante notar que os israelitas foram, historicamente, perseguidos e menosprezados pelo considerável apego às suas leis. Durante o reinado de Xerxes I (485-465 a.C.) emanou do cetro persa o seguinte decreto:

No meio dos persas, em todas as províncias de teu reino, está espalhado um povo à parte. Suas leis não se parecem com as de nenhum outro e as leis reais são para eles letra morta. Os interesses do rei não permitem deixá-lo tranqüilo. Que se decrete, pois, a sua morte, se bem parecer ao rei e versarei aos seus funcionários, na conta do Tesouro Real, dez mil talentos de prata.

Infelizmente, o evento em questão não foi um acontecimento isolado. A nação [judaica] sofreu outras vezes por expressar sua religiosidade e inclinação para proclamar as normas dispostas em seu direito revelado. (...)

De qualquer forma, apesar de tudo, sobreviveu vigorosamente o Direito hebraico no decurso dos séculos. Os preceitos dogmático-jurídicos que o compõem inundaram as mentes e os corações desejosos de proclamar o ideal universal de justiça, visivelmente presente no corolário do decálogo. A luz irradiada por eles ainda cintila de forma inebriante no imaginário dos povos (PALMA, 2008, p. 23).

5 O Direito hebraico da Diáspora tem as características que o Normativismo aponta no Direito em geral?

Kelsen aponta como característica central do Direito o fato de ser uma ordem social coercitiva, isto é, que se impõe aos indivíduos independentemente de e até contra a sua vontade:

a) O Direito: ordem de conduta humana

Uma teoria do Direito deve, antes de tudo, determinar conceitualmente o seu objeto. (...) Com efeito, quando confrontamos uns com os outros os objetos que, em diferentes povos e em diferentes épocas, são designados como “Direito”, resulta logo que todos eles se apresentam como ordens de conduta humana. Uma “ordem” é um sistema de normas cuja unidade é constituída pelo fato de todas elas terem o mesmo fundamento de validade.

(...)

b) o Direito: uma ordem coativa

Uma outra característica comum às ordens sociais a que chamamos Direito é que elas são ordens coativas (...) Dizer que o Direito é uma ordem coativa significa que as suas normas estatuem atos de coerção atribuíveis à comunidade jurídica (KELSEN, 1996, p. 33-37).

Em outro lugar, o mesmo autor assinala:

Se as ordens sociais, tão extraordinariamente diferentes em seus teores, que prevaleceram em diferentes épocas e entre diferentes povos, são chamadas ordens jurídicas, poder-se-ia supor que está sendo usada uma expressão quase destituída de significado. O que o chamado Direito dos babilônios antigos poderia ter em comum com o direito vigente hoje nos Estados Unidos? O que a ordem social de uma tribo negra sob a liderança de um chefe despótico – uma ordem igualmente chamada “Direito” – poderia ter em comum com a constituição da república suíça? No entanto, há um elemento comum que justifica plenamente essa terminologia e que dá condições à palavra “Direito” de surgir como expressão de um conceito com um significado muito importante em termos sociais. Isso porque a palavra se refere à técnica social específica de uma ordem coercitiva, a qual, apesar das enormes diferenças entre o direito da antiga Babilônia e o dos Estados Unidos de hoje, entre o Direito dos *ashanti* na África Ocidental e o dos suíços na Europa, é, contudo, essencialmente a mesma para todos esses povos que tanto diferem em tempo, lugar e cultura: a técnica social que consiste em obter a conduta social desejada dos homens através da ameaça de uma medida de coerção a ser aplicada em caso de conduta contrária (KELSEN, 2005, p. 26-28).

O Direito hebraico na Diáspora atende plenamente a essa caracterização. Como vimos acima, as cortes rabínicas no exílio exerciam em larga escala o direito de sanção. Não é preciso, portanto, nenhum esforço especial para concluir que essas características se encontram plenamente representadas no Direito hebraico na Diáspora, pelo menos na maior parte dos locais de exílio e na maior parte do tempo, como já vimos acima.

Ainda assim, é preciso responder a uma possível objeção: poder-se-ia dizer que a autoridade do Direito hebraico era uma autoridade **de fato**, mas não **de Direito**, na distinção conceitual feita por Kelsen:

c. Autoridade jurídica e *de facto*

A partir do ponto de vista da jurisprudência normativa, a ordem de pagar impostos difere da ameaça do bandido e do pedido do amigo pelo fato de apenas a ordem fiscal ter sido emitida por um indivíduo autorizado por uma ordem jurídica pressuposta como válida. (...) Ele paga o imposto considerando o comando de pagar como um ato emitido por um indivíduo autorizado por uma ordem que o contribuinte considera válida. (...) Sociologicamente, a diferença decisiva entre os três atos é o fato de que a conduta do contribuinte é determinada – ou pelo menos acompanhada – pela idéia de uma ordem válida, de norma, dever, autoridade, ao passo que sua conduta nos outros casos não é determinada ou acompanhada por tal idéia (*idem*, p. 254-255).

É evidente que o comando emanado das cortes rabínicas era visto, sim, pelos judeus no exílio como “uma ordem válida, de norma, dever, autoridade” e que esse comando era visto como um ato emitido por um indivíduo autorizado por uma ordem que o jurisdicionado considerava válida, por razões religiosas, étnicas ou culturais. A autoridade rabínica era vista pelos judeus no exílio como uma autoridade **jurídica** e não uma mera autoridade de fato. Tanto assim que o reconhecimento de outras ordens jurídicas a que deviam obedecer foi um comando rabínico, emitido, como já mencionamos, pelo Rabi Samuel, e essas outras ordens só tinham reconhecida sua autoridade quando não contraditavam as leis do Direito hebraico (*cf.* visto acima).

Revelador da autoridade de que esse Direito era investido entre os judeus da Diáspora é o fato de que, onde a possibilidade de impor sanções foi subtraída às cortes rabínicas pelos governos sob os quais se encontravam exilados os judeus, a apresentação dos casos às cortes rabínicas **arbitrais** passasse a ser a norma de conduta mais comum entre os exilados. Na verdade, recolhendo-se à conciliação privada, os litigantes contornavam, de certa forma, as disposições estatais que vedavam a aplicação do Direito hebraico, de forma a prestigiar e reconhecer a competência das cortes rabínicas como seus **juízes naturais**. Dessa forma, o Direito hebraico não perdeu em nenhum momento sua eficácia, atendendo a outra característica central apontada por Kelsen: “A eficácia do Direito pertence ao domínio da realidade e é muitas vezes chamada de poder do Direito. (...) O Direito é, segundo a teoria aqui desenvolvida, uma ordem ou organização específica de poder” (*idem*, p. 177).

6 É possível a existência de um Estado sem território, na ótica Normativista?

Um argumento que poderia ser oposto à argumentação que vimos desenvolvendo aqui é que seria possível falar da existência do Estado hebreu mesmo sem que esse Estado dispusesse de um território, o que, se fosse possível, mudaria inteiramente o rumo do diálogo que vimos travando aqui com a tese normativista da unidade do Estado e do Direito.

Entretanto, o território não é, na visão normativista, apenas um acessório que o Estado pode ter ou não ter, sem deixar de ser Estado. A visão de Kelsen, principal expoente dessa corrente, não é de que o território seja um elemento sociológico, um componente factual do estado. O território, para Kelsen, é visto como um elemento jurídico que integra essencialmente o Estado e que “pode ser definido como o domínio espacial de vigência de uma ordem jurídica estadual” (KELSEN, 1996, p. 319), ou seja, se não existe território, não há um domínio espacial onde o Direito estatal possa existir. Para que não haja dúvidas de que, para os normativistas, o território era um elemento essencial, ou seja, sem o qual o Estado não existe, podemos citar as palavras do próprio Kelsen:

Desta forma, o Estado, cujos **elementos essenciais** são a população, **o território** e o poder, define-se como uma ordem jurídica relativamente centralizada, **limitada por seu domínio espacial e temporal de vigência**, soberana ou imediata relativamente ao Direito internacional e que é, globalmente ou de um modo geral, eficaz (*idem*, p. 321, grifo nosso)

Ademais, é de se ressaltar que o normativismo, no seu afã unificador, declarou também a unidade do Direito internacional e do Direito estatal. Portanto, um Estado individual e o seu Direito estatal são parcelas da ordem jurídica internacional:

Se partirmos do Direito internacional como uma ordem jurídica válida, o conceito de Estado não pode ser definido sem referência ao Direito internacional. Visto desta posição, ele é uma ordem jurídica parcial, imediata em face do Direito internacional, relativamente centralizada, com um domínio de validade territorial e temporal jurídico-internacionalmente limitado (...) (*idem*, p. 377).

Kelsen tira as conseqüências dessa visão normativista da unidade do Direito internacional e do Direito estatal:

Isso significa que, segundo o Direito internacional, cada Estado fundamentalmente apenas pode aparecer revestido da sua qualidade de aparelho de coerção **dentro de seu próprio domínio territorial**, isto é, **dentro do território que lhe é atribuído pelo Direito internacional**; ou, para falar sem recorrer a imagens, que a ordem jurídica do Estado singular apenas deve estatuir os seus atos de coerção específicos para **o espaço de validade que jurídico-internacionalmente lhe é reservado** e que estes atos de coerção apenas podem ser estabelecidos sem ofensa do direito internacional **dentro deste espaço** (*idem*, p. 376, grifos nossos).

Portanto, não restam dúvidas de que, na ótica normativista, que é a que nos interessa neste trabalho, é impossível a existência de um Estado sem território que lhe seja reconhecido como âmbito de validade espacial de sua ordem jurídica pelo Direito internacional. Portanto, na própria ótica normativista, não se pode falar em um Estado hebraico na época da Diáspora.

7 A ótica de outras correntes jusfilosóficas

A identificação estrita entre Direito e Estado é uma das características que distinguem o positivismo normativista das correntes de filosofia do Direito anteriores a ele, em especial os defensores do direito natural ou jusnaturalismo, contra quem se volta com mais intensidade o gume da crítica positivista.

Para as correntes jusnaturalistas, o Direito tinha como fonte a revelação divina ou a lei moral natural inerente ao ser humano. O Estado apenas elaborava o direito positivo, que tinha como parâmetro o direito natural e que só era legítimo se estivesse em sintonia com este. Assim, para essas correntes, o Direito existia anteriormente ao Estado, como Direito ideal e imutável. Para os jusnaturalistas, em consequência, a sobrevivência do Direito hebraico à destruição do Estado hebreu não representa um problema teórico, mas apenas uma questão histórica, explicar as circunstâncias que tornaram possível essa cisão.

Ademais, pelo menos uma corrente filosófica contemporânea e muito próxima ao positivismo normativista, a Teoria Ecológica, do jurista argentino Carlos Cossio, identifica o Direito não com a norma nem com o Estado, mas com a conduta humana. O Direito, para Cossio, é a conduta humana em relação intersubjetiva, e existe sempre que dois ou mais seres humanos se relacionam, e, portanto, antes mesmo do surgimento do Estado. A norma, nessa visão, é um conceito é um “conceito apto para pensar a conduta como conduta” (COSSIO, 1950). O Estado sequer cria o Direito, apenas pode modificar o direito preexistente, pois sempre se encontrará um Direito anterior. Portanto, também para o egologismo a sobrevivência do Direito hebraico nas circunstâncias da Diáspora não se constitui em um problema teórico.

8 Conclusão

Leão sintetiza com muita felicidade a trajetória do Direito hebraico durante o período da Diáspora:

Inegavelmente, durante os anos de Dispersão, em que o povo judeu viveu espalhado pelo mundo, sem um Estado próprio, foi a lei hebraica que garantiu a sobrevivência da fé judaica. Como pura tradição religiosa, sua vigência independia de um poder estatal institucionalizado, pois sua aceitação tinha por fundamento a crença num D'us único,

revelador de normas imprescindíveis para o bem-estar e a prosperidade do povo judeu (LEÃO, 1998, p. 40)

Há, pois, uma contradição evidente entre o conceito da unidade do Estado e do Direito, que está no coração da teoria normativista, e o fato histórico da sobrevivência e aplicação do Direito hebraico na ausência de um Estado hebraico. O Direito hebraico, como vimos, atende aos requisitos para ser considerado, a todos os títulos, como Direito, nos termos mesmo adotados pelo positivismo normativista. Por outro lado, é incontestável a evidência histórica de que esse Direito continuou a ser aplicado durante a Diáspora, quando o Estado judeu foi destruído pelo império romano e seus cidadãos espalhados pelo mundo como exilados. Nessa época, não existia um Estado hebraico, mas existia de forma inequívoca um Direito hebraico que era válido e eficaz e foi aplicado continuamente por todo o tempo da Grande Dispersão.

A experiência histórica do povo judeu, portanto, milita contra aquela concepção do positivismo normativista, e, na medida em que este pretende ser visto como uma concepção científica do Direito, não pode se recusar à prova da **experiência**, que é o método central do pensamento científico. Entendemos que a experiência histórica da sobrevivência do Direito hebraico durante a Diáspora, sem a existência de um Estado hebreu correspondente, refuta a tese esposada pelo positivismo normativista da unidade indissociável entre Direito e Estado.

A argumentação desenvolvida nesse texto, portanto, pode ser expressa como um silogismo:

<i>premissa maior:</i>
Segundo o normativismo, o Estado e o Direito constituem uma unidade indissociável;
<i>premissa menor:</i>
no entanto, é fato histórico a existência de um Direito hebraico válido e eficaz, durante a Diáspora, dissociado de um Estado hebreu, inexistente nessa época;
<i>conclusão:</i>
logo, esse fato histórico refuta a tese normativista da unidade indissociável do Direito e do Estado.

Encerramos a nossa argumentação, pois, à moda dos geômetras: **era o que queríamos demonstrar.**

Referências

- COSSIO, Carlos. Teoria egológica e teoria pura do direito. In: *Revista Forense*, v. CXXIX, ano XLVII, fasc. 563, Rio de Janeiro, maio de 1950.
- GILLISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 4 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. 813 p.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 637 p.
- _____. *Teoria pura do direito*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 427 p.

- LEÃO, Sináida De Gregório. *A influência da lei hebraica no direito brasileiro, casamento e divórcio*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. 262 p.
- MACHADO NETO, A. L. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. 281 p.
- MEDEIROS DA SILVA, Jorge. O direito penal dos hebreus. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 41, n. 107, out./dez. 1979.
- PALMA, Rodrigo Freitas. *Manual elementar de Direito hebraico*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2008. 93 p.



OS MOVIMENTOS SINDICAIS E CORPORATIVOS COMO ATORES DA DEMOCRACIA

Francisco de Sousa Andrade

Resumo: O artigo aborda as nuances do surgimento do sindicalismo no Brasil, salienta as lutas travadas por reconhecimento de direitos, referencia o conjunto de suas conquistas corporativas e trabalhistas, menciona as disputas entre as correntes políticas por hegemonia e ressalta as contribuições desses movimentos para a consolidação da democracia.

Palavras-chave: sindicalismo; trabalhadores; participação; democracia; greves.

Abstract: The article discusses the aspects of the rise of unionism in Brazil, highlights the struggles waged for recognition of rights, the reference number of its corporate achievements and labor, given the disputes between the current policies of hegemony and highlights the contributions of these movements to the consolidation of democracy.

Keywords: unionism; workers; participation; democracy; strikes.

1 Origens do sindicalismo brasileiro e histórico das lutas, conquistas e correntes sindicais até a Era Vargas

A história da construção das organizações sindicais no Brasil remonta a fins do século XIX, período em que já se registraram diversas manifestações de protesto, ainda que quase absolutamente desprovidas de um caráter político e orgânico mais elaborado. Segundo o relato de Marcelo Badaró Mattos (2001), assistiu-se na cidade do Rio de Janeiro, durante a segunda metade do século XIX, a

. Pós-graduado em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2007. francisco.andrade@camara.gov.br

uma transformação rápida e profunda no que se refere ao chamado “mundo do trabalho”, situando a greve dos tipógrafos de 1858, como fato bastante significativo daquele início de organização e de lutas classistas.

Se esta foi a primeira greve ou não de trabalhadores livres ou assalariados no Brasil, isso é algo difícil de se comprovar, dadas as dificuldades historiográficas e, sobretudo, ao atraso cultural que caracterizou o país por séculos. Contudo encontramos dados e relatos, conforme Giovane Alves, em “A História do Sindicalismo no Brasil” (1998), que dão conta de uma greve realizada ainda em 1720, no Porto de Salvador, na Bahia, à época o maior das Américas.

Neste artigo o que se deseja, e até como forma de reconhecimento, é pontuar os momentos e as conquistas que os trabalhadores marcaram e obtiveram, no curso do processo tardio de industrialização brasileira, em jornadas as mais intensas e ásperas de lutas, contra patrões e governos, por reconhecimento de direitos elementares e pela conquista da cidadania política. Assinala-se, assim, as contribuições que, por intermédio de suas organizações representativas, de fato deram, em muitas oportunidades, para a construção da democracia no Brasil.

Do ponto de vista da sociologia do trabalho urbano e industrial, enquanto a Europa experimentava as agitações sociais e culturais no século XVIII, em face das transformações desencadeadas desde o início da revolução industrial na Inglaterra, ainda no século XVII, e impulsionadas talvez ideologicamente a partir dos acontecimentos decorrentes da Revolução Francesa, iniciada em 1789, o Brasil ainda se valia de relações de trabalho escravo. Sendo o último dos países no continente americano a abolir a escravatura, o país e suas elites dominantes restam como protagonistas de um atraso em quase todos os campos, cujo custo social ainda hoje se faz refletir e permeia de modo bastante negativo o processo de desenvolvimento.

É fato que as lutas e turbulências verificadas no período pré-republicano, ou antes ainda, nos movimentos pela independência – ainda que muitos deles conduzidos pelas elites – nos legaram a raiz primeira de uma perspectiva cívico/organizativa, aqui incluídas as organizações secretas, os maçons, os clubes republicanos. Já do ponto de vista da massa de homens e mulheres que se pretendiam livres, mas despossuídos material e, talvez espiritualmente, não se pode deixar de registrar os episódios que a historiografia oficial não fez com a devida precisão, como a história do beato Antônio Conselheiro, no sertão baiano e, no outro extremo geográfico do país, a chamada “guerra do Contestado”, ocorrida nas fronteiras de Santa Catarina, como exemplos primeiros de lutas de libertação, se deles se abstraírem os aspectos de manipulação político/religiosa.

Mas é, sem dúvida, aos imigrantes europeus, especialmente aos italianos e espanhóis, a quem devemos primeiro reconhecer o saldo contributivo de ousadia, por terem trazido, além da força de trabalho, seus sonhos e experiências. Eles aqui chegaram “contaminados” pelas lutas

contra a exploração do trabalho brutalizado em seus países de origem e por condições de vida mais humanas e dignas.

As primeiras greves de que se tem notícia, conforme já mencionado, datam ainda de fins do século XIX, contudo, afora a “aventura” grevista dos tipógrafos do Rio de Janeiro de 1858, movimentos organizados com caráter de classe e de reivindicações mais definidas e específicas somente vieram a ocorrer, de modo sistemático, por volta de 1906, ano da realização do I Congresso Operário Brasileiro (C.O.B.). Já em 1907, São Paulo foi paralisada por uma manifestação iniciada pelos trabalhadores da construção civil, da indústria de alimentos e metalúrgicos, que acabou atingindo outras cidades do estado, como Santos, Ribeirão Preto e Campinas. Todos esses movimentos reivindicatórios e agitações realizados no início do século XX e até o ano de 1922, foram conduzidos majoritariamente por trabalhadores imigrantes – os anarquistas – de cujas experiências, socialistas e outras correntes vão se utilizar para fundar o Partido Comunista do Brasil – PCB.

Os anos 1920 e 1930 constituem-se no período de definição político-ideológico do sindicalismo no Brasil, o qual se apresenta impregnado do sentimento de mudanças e revoluções mundiais em curso. Em 1917, no compasso dos acontecimentos da revolução operária Russa, uma onda de greves é deflagrada em São Paulo, especialmente nas fábricas têxteis. O movimento teria se espalhado por quase todo o interior do estado e alcançado uma adesão de mais de 50 mil trabalhadores e trabalhadoras e, como resultado, os patrões concederam um aumento imediato de salário e se propuseram a estudar as demais reivindicações. Destaque-se, contudo, que o ganho mais significativo daquele movimento foi o reconhecimento das instâncias sindicais e de representação do operariado.

A superação do anarco-sindicalismo, de fato, nos anos 20, pode ser considerada um marco na organização e na luta dos trabalhadores brasileiros por liberdade e reconhecimento de direitos, haja vista um elenco de conquistas que a seguir são instituídas e logo depois, de forma definitiva, institucionalizadas, com o Decreto-Lei de número 5.452, de 1º de maio de 1943 – a CLT Consolidação das Leis do Trabalho.

A primeira lei sindical brasileira, surgida no início do século XX, vem a ser o Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903, feita sob inspiração da igreja católica, que pregava a união do capital e trabalho no campo. O Brasil, afinal, era um país essencialmente agrícola, de acordo com José Carlos Arouca (2007). Esta legislação adotava a forma de organização mista, de trabalhadores e empregadores rurais, para o estudo, custeio e defesa de seus interesses e representava muito mais uma corporação cooperativa do que sindical, na visão do referido autor.

Seguiu-se o Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907, com a mesma origem e natureza,

contudo este já buscava contemplar o interesse de todos os trabalhadores, inclusive dos profissionais liberais, mas sem alterar o âmbito de representação das duas classes antagônicas, às quais atribuía, quando constituídas,

com o espírito de harmonia, como sejam os ligados por conselhos permanentes de conciliação e arbitragem, destinadas a dirimir as divergências e contestações entre o capital e o trabalho, feição de ‘representantes legais da classe integral dos homens do trabalho’, podendo como tais, ‘ser consultados em todos os assuntos da profissão’ (AROUCA,2007).

Disso é possível se extrair as bases filosóficas em que as primeiras leis sindicais foram instituídas no Brasil, originadas, portanto de um ambiente social dualista e politicamente bastante confuso. Com o calor das efervescências culturais e políticas iniciadas em 1922, da Semana de Arte Moderna, da fundação do Partido Comunista, entre outros, vai-se verificar um salto qualitativo na organização sindical brasileira.

De fato, as agitações sociais, as lutas e as jornadas de greves agora desencadeadas denotavam um outro aspecto de organização, em que o sentimento de pertencimento de classe dava o tom. Com esta perspectiva classista e objetiva, agora os trabalhadores pressionavam patrões e o governo no sentido do reconhecimento de direitos e de melhores condições de vida. Assim, em 1916, é aprovado o Código Civil. Em 1920, é criada uma Comissão Especial de Legislação Social, com a função de analisar toda e qualquer iniciativa legislativa na área trabalhista. Em 1923, são instituídas as Caixas de Aposentadorias e Pensões, sendo que a lei que as criou é considerada a primeira lei de previdência social no Brasil, também conhecida como Lei Elói Chaves. Ainda em 1923, é criado o Conselho Nacional do Trabalho. Entre os anos 1925 e 1927, são votadas diversas leis de proteção social, entre as quais, as que regulamentam as férias e o trabalho de menores. Em 1931, é instituída a Lei Sindical (Decreto 19.770), que cria os pilares do sindicalismo oficial no Brasil. Em 1939, é criada a Justiça do Trabalho e assinado o Decreto-lei nº 1402, que disciplina o funcionamento dos sindicatos (enquadramento sindical), como órgãos de colaboração com o Estado. Em 1940, são regulamentados os direitos trabalhistas dos trabalhadores urbanos: férias remuneradas, jornada de trabalho de 8 horas, salário mínimo, entre outros. Em 1º de maio de 1943, é assinado o Decreto-lei nº 5.452, regulamentando a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Desse período resulta um acúmulo sociológico instigante: a difusão ideológica de organizações sócio-corporativas por meio das quais, numa ponta, reivindicava-se autonomia e liberdade de ação, e, na outra, aceita-se, como se num conluio, que seja delegada ao Estado a prerrogativa e os limites dessa liberdade, num comportamento que, conforme Boito Júnior (1991), será o elemento definitivo de atrelamento dos sindicatos ao Estado.

Vale a pena refletir, a esse respeito, sobre as lições oferecidas por Antônio Gramsci,

descritas por Carlos Nelson Coutinho (1999), quando trata do Partido como “intelectual orgânico”:

Lênin, em o ‘O que fazer?’ menciona os elementos básicos universais, da sua concepção de partido. Entre tais elementos destaca-se sua compreensão de que ‘a tarefa básica do Partido Operário, do Partido da Revolução Socialista, é a de contribuir para superar na classe operária uma consciência puramente tradiunista, sindicalista’; isso implica fornecer os elementos teóricos e organizativos para que essa consciência possa se elevar ao nível de consciência de classe. “ (COUTINHO, 1999, p. 169)

É, portanto, a partir desse longo ensaio corporativo-ideológico, desse recorte de acúmulos sócio-reivindicatórios, dessa profusão libertária-coletivista, de bandeiras e movimentos difusos e, às vezes, ambivalentes, gerados e substanciados na emblemática Era Vargas, que se vão definir as bases sociológicas – nacionalistas-conservadoras, socialistas-reformadores, “revolucionários”, etc. - do protagonismo sindical e do associacionismo de classe no Brasil.

A propósito, a recorrência às origens da formação sindical no Brasil, pode vir a explicar, com elementos mais conclusivos, a atual fase do nosso sindicalismo, que em mais de cem anos de história parece encontrar-se estacionado, entre as conquistas que, de fato, alcançou, as inegáveis contribuições que com ousadia ofereceu para a perspectiva de consolidação da democracia e o deslumbramento de, na fase atual, em sua grande maioria, considerar-se parte importante do poder do Estado.

2 Participação dos sindicatos nas lutas contra a ditadura militar de 1964 e pela Constituinte de 1987/1988

Desde as primeiras associações profissionais até se consolidarem como instâncias de representação de classe legitimamente, os sindicatos, por meio de suas lideranças, deram incontestáveis contribuições tanto para o reconhecimento e institucionalização dos direitos trabalhistas, cujo marco temporal e legal é o ano de 1943 (Lei nº 5.452, de 1º de maio), quanto para as lutas nacionalistas e populares dos anos 50 e início dos anos 60.

Impossível não reconhecer que mesmo com a maioria de seus dirigentes cassados e exilados, as entidades sindicais, enquanto estrutura, mantiveram-se de pé no último período ditatorial, como que amealhando a melhor oportunidade para retomar suas lutas. Nesse sentido, não obstante toda a aspereza do regime militar iniciado em 1964, não foram poucas as tentativas de reação empreendidas por algumas lideranças sindicais, ainda antes dos enfrentamentos sindicais ocorridos no ABC paulista em 1978. De acordo com Paulo Agüena (2007), em 1968, eclodiram duas grandes greves, a dos trabalhadores da Siderúrgica Belgo Mineira, em Contagem (MG), movimento que teria se espalhado por outras fábricas, como a da Manesman, SBE e Acesita; e a outra foi a greve de ocupação da Cobrasma Autopeças, em Osasco (SP), que logo se expandiu para

outras regiões do estado, também na mesma época.

Segundo Márcio Pochman (2007), após o êxito do período nacionalista e dos anos 50, inicia-se a segunda fase do sindicalismo brasileiro, que vai perdurar até a segunda metade da década de 1970, momento em que o modelo corporativista ou de verniz trabalhista e comunista será posto à prova e, logo a seguir sucumbirá, diante das clivagens estratégicas praticadas pelos articuladores e defensores intelectuais de um novo partido político de trabalhadores e, por conseguinte, de um “novo sindicalismo”. O pós autoritarismo e populismo da Era Vargas foi seguido pela consolidação nacionalista dos anos 50, momento da construção da base da estrutura nacional desenvolvimentista e industrial, que se iniciara com a criação, em 1941, das grandes fábricas e companhias nacionais (FNM, FNV e CSN). A partir desse momento, o país evoluiria de um modelo concentrador agrário e passaria a edificar as bases econômicas e industriais urbanas e capitalistas. Os trabalhadores tinham como guia político o padrão corporativista anteriormente consolidado.

As correntes sindicais em ação no início dos anos 60, eram, portanto, herdeiras do trabalhismo-corporativista e populista estatal incentivado por Vargas ou da concepção também autoritária, embora pretensamente revolucionária, dos comunistas, que somente a partir de março de 1958, principiaram uma crítica ao modelo centralizado que defendiam, mas ainda demasiado viciados nas práticas sindicais instrumentalizantes e cupulistas. É, pois, possível, que dessas duas vertentes ideológicas tenha vingado o que restou para fazer o renascimento sindical de fins dos anos 70 e início dos anos 80¹.

Seguindo a onda nacional pelo restabelecimento da democracia no início dos anos 80, a imensa maioria dos dirigentes sindicais, especialmente de entidades de classe média ou de médio-assalariados, participou ativamente da campanha das “Diretas Já”, em todo o país.

Como grupo de pressão legítimo, os sindicatos a meio de sua consolidação e das lutas economicistas que eram obrigados a travar no grave período inflacionário vivido entre o fim da

¹ Conforme pesquisa que realizamos para a consecução da monografia “Os movimentos sindicais e corporativos como atores da democracia” (ANDRADE, 2007), entre os atores mais representativos identificados pelo estudo na formação dos sindicatos, sobressaem-se os anarquistas de origem italiana, principalmente, e a seguir o Partido Comunista Brasileiro – PCB, fundado em 1922, instituição que teve sua vida legal ao longo de cerca de 70 anos de existência, por várias vezes interrompida, quando as diversas ditaduras cassavam seus líderes e o mandavam para a clandestinidade. Ao ressaltar a importância da contribuição dos comunistas no curso de todo o período estudado, pretendemos estabelecer um contraponto entre as práticas sindicais vigentes até 1964, momento em que esta corrente política ao lado dos trabalhistas era quase hegemônica no domínio das cúpulas sindicais, e o “novo sindicalismo”, modelo orientado por intelectuais não-comunistas e pela igreja católica, através das CEBs. Questionamos, assim, a tese defendida por alguns intelectuais de que tenha havido de fato um “novo sindicalismo”, a despeito de se reconhecer novas atitudes e estratégias de ação sindical, umas até então inéditas, como as greves feitas de dentro das fábricas, por exemplo, antes a busca por uma nova hegemonia sindical, notadamente de visão não-comunista. Defendemos também a tese de que os sindicatos trabalhistas, de fato, surgiram no Brasil do mais veemente conflito de interesses e, por isso mesmo, foram, nas duas primeiras décadas de sua estruturação, instrumentos de luta de classe. Reconhecemos, porém, as contribuições ofertadas pelos trabalhadores ao longo desses cerca de cem anos de história sindical à construção da democracia, além de participar direta e indiretamente para normatizar um código de direitos materiais do trabalho, que já ultrapassa os sessenta e cinco anos de proteção trabalhista.

ditadura militar até o início dos anos 90, agiram firme para fazer valer os direitos antes conquistados pelos trabalhadores na Constituinte de 1987/1988, ainda que os representantes no parlamento do chamado “novo sindicalismo” - bancada do Partido dos Trabalhadores - tenham se negado a assinar a nova Constituição.

3 Desafios, Resistência e a necessidade de se reinventar

Atualmente, diante da globalização, o sindicalismo brasileiro se depara com uma crise conjuntural sem precedentes em sua história. Na verdade, a quebra de paradigmas a partir do momento em que muitos historiadores chamam de revolução tecnológica, ou revolução tecnocientífica, da introdução nos meios de produção e nos demais setores da economia de tecnologias de ponta, da informatização, do uso da robótica, etc, promoveu mudanças repentinas e espetaculares nas relações de trabalho, causando desemprego em massa e colocando em risco a sobrevivência de milhares e milhares de trabalhadores, cuja formação era no geral inadequada e insuficiente para enfrentar os desafios desses novos tempos.

Por sua vez, muitas lideranças sindicais ficaram sem as suas antigas referências de atuação e de visão de mundo, uma vez que, em sua imensa maioria, eram oriundos de partidos de esquerda ou formados numa concepção político-ideológica agora defasada em vista das bruscas transformações políticas de fins do século XX, como o esfacelamento da ex-União Soviética, a desintegração e as lutas nacionalistas nos países até então denominados como “do socialismo real”, fatos ocorridos sobretudo após a queda do muro de Berlim, em novembro de 1989.

Enquanto nos países da União Européia e nos Estados Unidos os sindicatos buscavam alternativas para enfrentar a conjuntura adversa, realizando fusões, por exemplo, no Brasil, os representantes dos trabalhadores encontravam-se atônitos diante da recessão econômica e da necessidade de defesa do emprego de seus representados. As novas estratégias empresariais de competitividade extrema, de enxugamento do quadro de pessoal, da chamada reestruturação, levaram os sindicatos em geral para a defensiva. Na verdade, foram forçados a uma quase inatividade política, o que refletiu em perdas consideráveis no nível de sindicalização.

Clássicas e antigas bandeiras de luta, portanto, foram colocadas de lado pelos sindicatos, ante à inércia imposta pela nova conjuntura econômica. Enquanto isso, as principais correntes sindicais não se dispõem a transigir para uma renovação de valores e para uma nova estratégia de ação coletiva. Ao contrário, persistem numa prática política viciada e a cada dia mais dividida, devido o engalfinhamento político histórico reinante no interior do movimento, em função das rotineiras disputas pela hegemonia das máquinas sindicais. E diante desse cenário, os trabalhadores foram ficando mais e mais distantes e descrentes de suas entidades de classe, o que resultou em

enorme perda de representatividade e, muitas vezes, até no questionamento da sua necessidade.

Os militantes e sindicalistas, de modo geral, se utilizaram - e assim ainda se comportam - das máquinas sindicais como mero espaço de incremento de carreiras políticas, em detrimento de uma exigida reflexão e oxigenação nos métodos de ação. Desse modo, utilizam o dinheiro do imposto sindical para fins outros, (patrocínio de campanhas políticas e auto-promoção de alguns de seus dirigentes), sem o menor pudor, haja vista que não são fiscalizados pelo poder público, como deveriam.

Do segundo semestre de 2007 para cá, foram fundadas mais 3 ou 4 novas centrais sindicais, na perspectiva de embolsarem uma fatia dos 10 por cento do imposto sindical que agora têm direito, e igualmente livre de qualquer fiscalização.

Eis o quadro em que se encontram os herdeiros de uma tradição de atores sociais que num passado recente, muito contribuiu, não apenas nas suas lutas legítimas corporativas, mas também para o aprofundamento e a consolidação da democracia em nosso país.

Foi e pode-se afirmar que ainda é inquestionável a importância dos sindicatos de trabalhadores no Brasil, com o poder de pressão que ainda detêm, para agirem junto aos governos e no Congresso Nacional. Isso se recuperarem a unidade e legitimidade. O contexto atual, de desemprego, subemprego, precarização de mão-de-obra formal, informalidade, terceirização e exigência cada vez maior de melhor qualificação dos empregados, parece exigir uma postura inovadora e sobretudo democratizante das lideranças sindicais e de suas entidades no Brasil. Recuperar o elo perdido da solidariedade de classe, reconstruir um espaço mínimo de ações unitárias entre as diversas facções e centrais, e lutar notadamente pela redução da jornada de trabalho, para geração de novas vagas e para permitir uma vida mais digna aos trabalhadores, são talvez, algumas das bandeiras através das quais pudessem ser retomadas frentes de mobilização, no sentido de restituírem-se a representatividade e a legitimidade de antes.

Por outro lado, as recentes e obtusas ações do conjunto de dirigentes e centrais sindicais, das pressões pouco legitimadas, exercidas junto ao Congresso Nacional e ao governo para manterem o imposto sindical e livrarem-se da fiscalização desses recursos públicos, são mostras arraigadas e estranhamente alienadas, de um passado de histórias tão relevantes que tiveram.

Na visão deste autor, as lutas de classe não acabaram, mas ao contrário, elas se sofisticaram diante do desafio capitalista e globalizante, no sentido de exigir dos representantes, dos interlocutores do mundo do trabalho, outras qualidades, com autonomia e independência políticas, além de uma profunda revisão de métodos de ação e de gestão de suas entidades.

Para serem os atores e protagonistas sociais respeitados como o estudo demonstra que antes foram, as lideranças sindicais de todas as correntes precisam, antes de mais nada, de reinventarem

seus procedimentos, especialmente no sentido de dar transparência da gestão do dinheiro arrecadado dos trabalhadores, do uso mais adequado das máquinas sindicais em prol de suas categorias e da democratização da gestão sindical. Devem levar em conta a pluralidade e a diversidade de pensamentos existentes no interior de suas bases, de modo a permitir uma necessária renovação nos seus quadros dirigentes, oxigenando lideranças e militantes, para enfrentar os desafios tecnológicos e sócio-econômicos impostos ao mundo do trabalho pela atualidade global.

4 Referências

- A HISTÓRIA DO SINDICALISMO NO BRASIL. SINTSEF. Disponível em: www.sintet.ufu.br . Acesso em: 21/02/2007
- ALVES, Giovane. *Reestruturação Produtiva e Crise do Sindicalismo no Brasil*. Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP, Campinas, 1998.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?: Ensaio sobre as Metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho*. Cortez/Unicamp, São Paulo, 1995.
- AROUCA, José Carlos. *Legislação Sindical: passado, presente e futuro*. Disponível em: www.diap.org.br/index.php/integras/6296-legiscao_sindical_passado_presente_e_futuro – Acesso em: 23/05/2007.
- BOITO, Júnior Armando. *O Sindicalismo de Estado no Brasil – Uma análise crítica da estrutura sindical*. Campinas, SP. Editora da Unicamp; São Paulo: Hucitec 1991.
- CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO – CLT 14ª Edição (organização de Juarez de Oliveira), série Legislação brasileira – São Paulo: Ed. Saraiva, 1992.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, 16ª Edição – Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações – Brasília, 2001.
- GREVES Operárias. Wikipédia. A enciclopédia livre Disponível em: [wikipedia.org/wiki/Greves operárias](http://wikipedia.org/wiki/Greves_operarias). Acesso: 2/07/2007.
- MANCUR, Olson. *A lógica da ação coletiva – Uma teoria dos grupos sociais e das organizações*, São Paulo: Edusp, 1999.
- MARX, Karl e ENGELS, Frederico. *Manifesto do Partido Comunista, 1848* – São Paulo: Cortez, 1998.
- MATTOS, M.B. *Trabalhadores Escravos e livres no Rio de Janeiro da segunda metade do século XIX*. Disponível em: www.labhstc.ufsc.br Acesso em 2/07/2007.
- NOGUEIRA, Arnaldo. *A Modernização Conservação do Sindicalismo Brasileiro*. S. Paulo: Educational Book Publishers, 1998.
- POCHMANN, Márcio. *SINDEEPRES 15 ANOS A sindicalização no emprego formal terceirizado no Estado de São Paulo*. São Paulo: Unicamp, 2007.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Destino do Sindicalismo*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.



Sinara Porto Fajardo*

Resumo: Descrição da implementação de um projeto de grupos de estudos entre servidores da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. O objetivo deste artigo é descrever e oferecer subsídios para debate sobre um projeto implementado, entre 2005 e 2006, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, por intermédio da Escola do Legislativo Deputado Romildo Bolzan. Trata-se da criação e implementação de grupos de estudos e reflexão compostos de servidores e servidoras, abordando principalmente a metodologia de pesquisa inicial para definição de temas, o perfil dos servidores e servidoras voluntários no projeto e uma breve avaliação do processo.

Palavras-Chave: serviço público; parlamento; grupos de estudos; formação continuada.

Resumen: Implementación de un proyecto de estudio en grupos con funcionarios de la Asamblea Legislativa de Rio Grande del Sur. Describe y discute el proyecto, que fue implementado entre los años 2005 y 2006 en la Asamblea Legislativa, por intermédio de la Escuela del Legislativo Dep. Romildo Bolzan. Aborda la creación y la implementación de grupos de discusión y de estudio. Presenta la metodología utilizada para la nucleación de los grupos, la definición de temas y discute el perfil de los participantes. Evaluación del proceso.

Palabras Clave: servicio público; parlamento; grupos de discusión; formación.

O Projeto Práxis Legislativa

* Doutora em Direitos Humanos e Libertades Fundamentais pela Universidad de Zaragoza, Espanha. Assistente Social, assessora da Presidência da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. sinara.fajardo@al.rs.gov.br

Práxis – que indica um processo de “pensar fazendo/fazer pensando”, foi um espaço de estudo e reflexão sobre o “serviço público”, seus fundamentos, determinações e perspectivas no panorama atual da organização sociopolítica e sobre os desafios do Poder Legislativo no processo de consolidação democrática. Oportunizou convivência, intercâmbio de conhecimentos e de experiências entre os servidores, contribuindo para superar supostas estratificações entre colegas novos e antigos e entre a chamada área administrativa e área política, criando uma unidade plural no corpo funcional. Proporcionou momentos de construção de bases para projetos de pesquisa e de avaliação institucional, a partir das contribuições do próprio corpo funcional da Assembléia Legislativa.

O projeto Práxis Legislativa justificou-se, inicialmente, como uma forma de atender as necessidades do corpo funcional da Assembléia Legislativa, de reforçar aspectos motivadores (coleguismo e relacionamento; reconhecimento; aprendizado; desafio; diálogo), maximizar motivações (interatividade entre colegas novos e antigos; continuidade e intensificação de programas de integração entre servidores e departamentos), enfrentar aspectos desmotivadores (acomodação/desmotivação; falta de comunicação entre setores; relacionamento com colegas mais antigos) e implementar um plano de ação (fortalecimento e valorização do quadro funcional, atualização, comprometimento com projetos/planos a longo prazo). Propôs-se, também, a desencadear um processo de formação continuada, articulando teoria (contextualização e fundamentação das ações profissionais, políticas e técnicas do parlamento) e prática (reflexão, troca de experiências, crítica e autocrítica solidária, valorização de saberes construídos no cotidiano) com o conjunto de servidores da Assembléia Legislativa.

O público destinatário

Inicialmente, o projeto pretendeu acolher funcionários e funcionárias da Assembléia Legislativa, independentemente do vínculo com o Estado, visando contribuir para a constituição de um espírito de corpo que pudesse abranger a totalidade do quadro de pessoal. Com o decorrer dos debates, entretanto, foi ficando clara a diferença teórica e empírica entre servidores do quadro efetivo e de cargo de confiança. Assim, no decorrer do processo, o público destinatário passou a ser prioritariamente os servidores e servidoras do quadro efetivo da Casa, tanto da área administrativa como política ou parlamentar. Entretanto, um servidor comissionado participou ativamente do projeto desde o início.

O objetivo geral

O objetivo geral do projeto foi definido como uma contribuição ao aprimoramento teórico/técnico e à articulação entre servidores da Casa, buscando a consolidação de um projeto de parlamento mais orgânico e engajado no processo democrático.

Os objetivos específicos

Os objetivos específicos foram definidos como:

1. Criar um espaço de estudo e reflexão sobre o “serviço público”, seus fundamentos, determinações, e perspectivas no panorama atual da organização sociopolítica e sobre os desafios do Poder Legislativo no processo de consolidação democrática;
2. Oportunizar convivência, intercâmbio de conhecimentos e de experiências entre todos os servidores, contribuindo para superar uma suposta estratificação entre colegas novos e antigos e entre a chamada área administrativa e área política, criando uma unidade plural no corpo funcional.
3. Proporcionar as bases para projetos de pesquisa e de avaliação institucional, a partir das contribuições do próprio corpo funcional da Casa, que possam contribuir para o alcance da missão da Assembléia Legislativa.

O caminho metodológico

A intenção inicial de nucleação era de dois grupos de 15 servidores da Assembléia Legislativa, voluntários, a partir de critérios inclusivos levando em conta tempo de serviço público, tempo de trabalho na AL, vínculo com o Estado, gênero, idade, formação acadêmica, cargo e função. Cada grupo realizaria 17 encontros, semanais, com duração de duas horas cada um, intercalando discussão, estudo e vivência, em horário de trabalho, durante quatro meses e meio. Na primeira reunião de cada grupo, foi realizada a técnica de Grupo de Discussão. Nas demais, foram realizadas sessões de estudo sobre Democracia, Parlamento e Serviço Público, com leitura prévia de textos indicados e seminários de interpretação e discussão, intercaladas com reuniões de vivência.

O lançamento do projeto e a motivação

A apresentação pública do projeto foi precedida de ampla divulgação mediante comunicação virtual (página *intranet*, correio eletrônico individual) a cada servidor da Assembléia Legislativa, bem como por visitas aos setores com entrega individual de carta convite, visando a

mais eficaz motivação para o conhecimento da proposta. Toda a equipe da Escola do Legislativo foi envolvida nessa etapa de divulgação/motivação.

No evento, o projeto foi apresentado por meio áudio visual, após o qual foi realizado um pequeno debate. Na saída, fichas de inscrição foram preenchidas, dando início ao projeto com um pequeno reconhecimento mais detalhado da população inscrita. O projeto foi apresentado à administração superior da Assembléia Legislativa, em reunião de diretores, tendo sido aprovado para imediata implementação.

Para marcar a imagem do projeto, facilitar sua divulgação e incentivar a construção de uma identidade para os grupos participantes, foi criada uma marca utilizada como timbre de correspondência, adesivo para pasta de textos, marcador de livros, cartazes e *folders*. A marca foi muito bem aceita e ajudou muito a fixação da idéia de que “estudar É trabalhar”.

Gravura 1 – Marca do projeto



A nucleação e o perfil dos grupos

Os grupos foram nucleados a partir de indicação de disponibilidade de horários. Todas as demais informações constantes nas fichas de inscrição foram utilizadas para elaboração de perfil de participantes, mapeamento de temas potenciais e subsídios secundários para análise dos dados obtidos em grupo de discussão.

Participaram do projeto Práxis Legislativa 39 servidores e servidoras, distribuídos em três grupos de trabalho. Quanto ao vínculo com o Estado, apenas um participante era Cargo em Comissão. Todos os demais eram servidores públicos efetivos, do quadro da Casa.

- As mulheres representaram o dobro do que os homens, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1 - Distribuição dos participantes por gênero

GRUPO	MULHERES	HOMENS	TOTAL
1	4	10	14
2	4	5	9
3	5	11	16
TOTAL	13	26	39

- Quase 70% (31 participantes) era de idades acima de 40 anos.

Tabela 2 - Distribuição dos participantes por idade

GRUPO	ATÉ 40 ANOS	ACIMA DE 40 ANOS	TOTAL
1	2	12	14
2	2	7	9
3	4	12	16
TOTAL	8	31	39

- Quanto ao local de trabalho, a distribuição foi paritária, sendo metade (19) na área administrativa e metade na área legislativa (20).

Tabela 3 - Distribuição dos participantes por local de trabalho

GRUPO	ÁREA ADMINISTRATIVA	ÁREA LEGISLATIVA	TOTAL
1	7	7	14
2	5	4	9
3	7	9	16
TOTAL	19	20	39

- 70% dos participantes tinham formação superior completa, sendo 5 com pós-graduação.

Tabela 4 - Distribuição dos participantes por formação acadêmica

GRUPO	SUP. INCOMP.	SUP. COMP.	PÓS GRAD.	EM BRANCO	TOTAL
1	1	11	2	-	14
2	-	7	1	1	9
3	-	14	2	-	16
TOTAL	1	32	5	1	39

- 21 participantes não declararam ter projeto profissional ou acadêmico definido;
- 11 afirmaram ter projeto de ascensão profissional dentro da Assembléia Legislativa;
- 7 pretendiam iniciar o segundo curso superior;
- 8 planejavam fazer pós graduação,
- 3 fariam alguma especialização.

Tabela 5 - Distribuição dos participantes por projeto profissional

GRUPO	EM BRANCO	NA AL	FORA DA AL	OUTROS	TOTAL
1	8	3	1	2	14
2	2	5	-	2	9
3	11	3	2	-	16
TOTAL	12	11	3	4	39

Tabela 6 - Distribuição dos participantes por projeto acadêmico

GRUPO	EM BRANCO	GRADUAÇÃO	PÓS GRAD.	APERF.	TOTAL
1	6	5	2	1	14
2	4	2	2	1	9
3	11	-	4	1	16
TOTAL	21	7	8	3	39

Quanto ao tempo de serviço público dentro e fora da Assembléia, o perfil médio dos participantes assim se configurou:

- 27 participantes tinham mais de 10 anos de serviço público, sendo desses, 18 com mais de 20 anos de serviço público;
- 7 participantes tinham até 3 anos de serviço público;
- 5 participantes tinham entre 3 e 10 anos.

Tabela 7 - Distribuição dos participantes por tempo de serviço público

GRUPO	ATÉ 3 ANOS	3 A 10 ANOS	10 A 20 ANOS	+ 20 ANOS	TOTAL
1	2	4	2	6	14
2	2	-	3	4	6
3	3	1	4	8	16
TOTAL	7	5	9	18	39

A distribuição do tempo de serviço na Assembléia Legislativa foi igual:

- a metade com mais de 10 anos e a outra metade com menos de 10 anos.

- 13 participantes tinham até 3 anos de trabalho na Assembléia Legislativa.

Tabela 8 - Distribuição dos participantes por tempo de trabalho na Assembléia Legislativa

GRUPO	ATÉ 3 ANOS	3 A 10 ANOS	10 A 20 ANOS	+ 20 ANOS	TOTAL
1	7	-	1	6	14
2	2	-	4	3	9
3	4	5	3	4	16
TOTAL	13	5	8	13	39

- 21 participantes trabalhavam na Assembléia Legislativa desde que ingressaram no serviço público.

Tabela 9 - Distribuição dos participantes pela relação entre o tempo de serviço público e de trabalho na Assembléia Legislativa

GRUPO	IGUAL	ATÉ 3 ANOS	MAIS DE 3 ANOS	TOTAL
1	6	4	4	14
2	6	3	-	9
3	9	2	5	16
TOTAL	21	9	9	39

Quanto aos cargos e funções, a maioria era taquígrafa. Dos demais, 9 eram diretores ou coordenadores e 9 eram assessores ou técnicos legislativos.

Tabela 10 - Distribuição dos participantes por cargo ou função

GRUPO	COORD.	DIRET.	ASSES.	TÉCNICO	TAQUÍG.	OUTROS	TOTAL
1	-	3	3	2	5	1	14
2	5	2	2	-	-	-	9
3	2	-	2	-	6	6	16
TOTAL	7	5	7	2	11	7	39

Em resumo, o perfil médio dos participantes do projeto Práxis Legislativa pôde ser assim configurado: mulheres, com mais de 40 anos de idade, das áreas legislativa ou administrativa, com formação superior, sem projeto profissional ou acadêmico declarado, taquígrafas ou detentoras de cargos de chefia, com o dobro de serviço público anterior à Assembléia Legislativa, novas ou antigas na Casa.

As técnicas

Tendo em vista que o projeto envolveu as dimensões de pesquisa, estudo e vivência, as técnicas de dinâmica de grupo utilizadas foram: grupos de discussão ou grupos focais; sessões de estudo; sessões de vivência.

Os grupos de discussão

Grupos de discussão são também denominados grupos focais. O objetivo de aplicação desta técnica foi, principalmente, a produção de fonte primária de informações sobre a experiência cotidiana vivenciada (práxis) pelo conjunto de servidores participantes do projeto, visando ao planejamento das reuniões de vivência e, também, à avaliação final do trabalho de cada grupo e do projeto em geral.

A primeira reunião de vivência de cada grupo foi dedicada à devolução e reflexão sobre resultado obtido nos grupos de discussão. Com isso, cada grupo pode iniciar seu processo de práxis sobre bases construídas pelos próprios membros, o que contribuiu para fundamentar o processo de construção de identidade grupal.

Foram realizados três grupos de discussão, a partir dos ensinamentos de Ibáñez (1992), formados pelos participantes do projeto Práxis Legislativa. Cada grupo produziu um discurso ao mesmo tempo definido e rico, pois contemplaram um tanto de homogeneidade, mas não absoluta.

Foram valorizadas as redes de relações pré-existentes, de modo que cada membro, embora oriundo de uma rede pública (mundo do trabalho), participasse do grupo mais como pessoa do que como funcionário público, visando a facilitação da comunicação interpessoal.

As questões formuladas para provocar o início das discussões giraram em torno dos objetivos do trabalho de cada um na Assembléia Legislativa, como servidores públicos estaduais, os dilemas do cotidiano profissional e a Assembléia Legislativa na estrutura e no contexto político atual.

Uma servidora da equipe da Escola do Legislativo explicou o tema ao grupo e a expectativa com a atividade proposta (FONTANA E FREY, 1998).

O número de membros considerado ideal para um grupo de discussão é entre cinco e dez (IBÁÑEZ 1992), por ser suficientemente representativo de um discurso que, de outra forma, seria difícil investigar. O critério é mais próximo, portanto, de um caráter estratégico do que estatístico de amostragem. A composição contemplou um caráter heterogêneo inclusivo (*Idem*), pois acolheu diferentes áreas de atuação profissionais que tinham em comum o fato de trabalharem na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e o interesse em contribuir para uma atividade de pesquisa sobre sua realidade de trabalho.

Esses grupos de discussão foram muito ricos, porque trouxeram à tona discursos que desvelaram algumas questões que puderam ser aprofundadas no decorrer do projeto. Com essa técnica, evidenciaram-se, com mais clareza, algumas suposições da equipe a respeito de dualidades relativas ao tempo de serviço público e à natureza do vínculo com o Estado. Trouxeram representações dos técnicos e informações sobre o universo simbólico das redes de relações na instituição.

Surgiram, nesses grupos, os temas da motivação, do compromisso, das relações internas e externas à instituição, dos dilemas do trabalho político e dos vínculos e desencontros entre o trabalho na área administrativa e a parlamentar.

Os três grupos de discussão caracterizaram-se, afinal, por reunir um rico material que, articulado aos dados oriundos das fundamentações teórica e metodológica do projeto, formaram um conjunto de dados bastante próximo do almejado para o planejamento da continuidade do projeto.

O trabalho de análise dos dados produzidos a partir dos grupos de discussão deu-se desde a primeira leitura das transcrições, quando foram efetuadas anotações nas margens dos registros, repetidamente, tentando criar listas de categorias recorrentes, significados dos termos, idéias subjacentes, etc. Este método deu origem a uma tipologia de temas e a uma elaboração de conceitos concretos e unificadores, a partir das categorias identificadas, até a intuição de proposições e generalizações que puderam constituir-se num esquema analítico consistente e coerente com a temática da investigação. A relevância dos temas e indicadores não foi definida através de critério quantitativo, ou seja, não foi baseado no número de aparições no conjunto de dados.¹

A partir disso, foi montado um modelo de análise do material, seguindo livremente as etapas propostas por Huberman e Milles² e Taylor e Bogdan (1998 p. 159-74).

Identificados os temas gerais, codificaram-se os dados e foi elaborada uma primeira compreensão do tema de estudo, mediando com os contextos em que foram produzidos. Para tanto, o material transcrito foi lido diversas vezes, tentando-se identificar chaves de compreensão do todo e das partes.

Como oportunidade de troca de impressões e controle, o material foi oferecido à discussão em reuniões da equipe da Escola do Legislativo. Daí surgiram questões teóricas e metodológicas

¹ “En la investigación cualitativa no hay líneas guías que determinan la cantidad de datos necesarios para refrendar una conclusión o interpretación. Esto siempre queda sujeto a juicio. (...) un único incidente es suficiente para desarrollar una categoría conceptual para la teoría fundamentada”. (TAYLOR E BOGDAN, 1998, p. 170)

² Hubermann e Milles (1998) identificam três processos dentro do que definem como análise de dados: o primeiro é a redução dos dados produzidos a partir de um sistema conceitual previamente eleito pelo pesquisador, de questões de pesquisa, identificação de casos e utilização de instrumentos. Trata-se, em resumo, de uma seleção e de uma condensação criteriosa dos dados obtidos. O segundo consiste na organização dos dados já reduzidos na etapa antecedente, a fim de possibilitar uma reflexão, através de sumários, sinopses, diagramas, etc. O terceiro processo envolve a atividade analítica estrita, que é a sugestão de significados para os dados organizados. Consistem na busca de padrões, temas, questões, exceções, surpresas, etc.

que também contribuíram para o desenho do modelo de análise e dos procedimentos metodológicos referentes à implementação das reuniões dos grupos.

As sessões de estudo

A bibliografia oferecida para estudo foi, conforme o projeto inicial, elaborada no sentido de contemplar três eixos de reflexão: sobre o Estado de Direito e Democracia; sobre o Serviço Público; sobre o Poder Legislativo³. As reuniões de estudos foram intercaladas com reuniões de vivência, visando a realização do conceito de práxis – pensar fazendo, fazer pensando.

Os temas específicos propostos para estudo foram: Estado de Direito, Democracia; o parlamento na consolidação democrática (na garantia dos direitos fundamentais, na fiscalização da implementação das políticas públicas e na avaliação normativa); o serviço público (“espírito”, crise e alternativas teóricas; determinações da organização do serviço público no Brasil; crítica, autocrítica e alternativas).

No início, foi proposta a leitura de cada texto em duas partes, composta de aproximadamente 50 (cinquenta) páginas (8 capítulos) cada uma, com prazo de 15 dias entre os encontros. Com isso, seria estudada uma obra por mês, realizando uma aproximação inicial sobre Estado de Direito e Democracia em 2 meses de trabalho em grupo.

Esse método apresentou duas dificuldades para os grupos em geral. De um lado, esse ritmo de leituras demonstrou-se de difícil realização – os participantes combinaram reduzir a quantidade de leitura quinzenal para a metade. De outro lado, os conteúdos das obras foram objetos de bastante estranhamento para a maioria dos participantes, causando resistências a “mergulhar” nas lógicas dos autores, no sentido de estudo propriamente dito. Em vez disso, a tendência foi de utilização dos textos como fontes de “inspiração” para debates sobre atualidade político-econômica brasileira e sobre a realidade cotidiana de trabalho – a Assembléia Legislativa. O caráter multidisciplinar dos grupos e a distância do hábito de estudar em grupos são fatores que podem ter contribuído para essa forma de relacionamento com a bibliografia utilizada.

Após a leitura desses dois textos, cada grupo decidiu, em processo de avaliação, dedicar-se a um tema distinto, dentro da proposta inicial do projeto. Assim, o planejamento para o segundo semestre do projeto incluiu as temáticas: Ética, Serviço Público e Política.

³ Exemplos de bibliografia sugerida pela coordenação do projeto e utilizada pelos grupos: Bobbio: Liberalismo e Democracia; Bresser Pereira: Exposição de motivos interministerial nº 49; Canotilho: Estado de Direito; Coelho: Sobre o artigo “A crise do espírito de serviço público”; Maquiavel: O príncipe; Parada: Sistemas de função pública; Ramió Matas: Os problemas da implementação da nova gestão pública nas administrações públicas latinas: modelo de Estado e cultura institucional; Santos: Reforma administrativa no contexto da democracia – experiências e modelos internacionais para organização da função pública; Supiot: A crise do espírito de serviço público; Weber: ciência e política; Filmes: o ponto de mutação; senhor das armas; o jardineiro fiel.

O primeiro grupo, dedicado à Ética, decidiu estudar a partir de contribuições diversas sobre o tema, levados em cada reunião pelos participantes. Decidiu, também, tentar produzir algum texto a partir das leituras e discussões, visando publicação. O segundo grupo, dedicado ao tema Serviço Público, decidiu “mergulhar” no assunto mediante estudo de autores sugeridos pela equipe da Escola do Legislativo. A partir daí, também planejou elaborar uma síntese comentada, relacionando o estudo a alguma questão própria da realidade vivenciada na Assembléia Legislativa. O terceiro grupo, que havia planejado estudar o tema Política, não voltou a reunir-se no segundo semestre, tendo sido realizada tentativa de renucleação no ano seguinte.

As sessões de vivência

As reuniões de vivência foram concebidas para serem dedicadas a debates sobre temas trazidos pelo próprio grupo, a partir da experiência cotidiana de trabalho e/ou suscitados pelos estudos realizados. Foram realizadas de forma mais ou menos articulada ao estudo teórico. O processo indicou que a separação rígida entre reuniões de estudo e reuniões de vivência foi difícil de manter, pois a tendência mais forte era a de intercalarem-se leituras e debates na mesma reunião. Isso demonstrou um potencial importante de criatividade, articulação e propositividade entre os participantes, mas dificultou um pouco o alcance de um dos objetivos do projeto, que era o aprofundamento teórico.

As hipóteses iniciais do projeto e os temas inferidos das informações colhidas durante os grupos de discussão foram, de forma geral, coincidentes com os conteúdos das sessões de vivência. Tempo de serviço, conteúdo do trabalho, imagem/auto-imagem da Assembléia Legislativa, da política em geral foram assuntos trazidos à tona nos três grupos.

A vivência esteve presente, portanto, de forma constante, durante todas as reuniões dos grupos, seja de discussão, seja de estudo. Assim, confirmou-se uma suposta demanda reprimida de escuta mútua por parte dos servidores, que encontrou canal apropriado no projeto Práxis Legislativa.

A dinâmica adotada nos três grupos foi a de escuta sobre o cotidiano de trabalho de cada participante, por meio de relatos e debates sobre as peculiaridades de cada setor (atividades, dificuldades, potencialidades). Após essa escuta sobre a vivência de cada um, os temas tratados passaram a ser, pouco a pouco, mais articulados às leituras teóricas.

A avaliação

A avaliação do projeto foi realizada a partir dos critérios do interesse temático (demanda de voluntários para os grupos, frequência e continuidade), viabilidade prática (liberação das chefias

imediatas, frequência, horários), metodologia (dinâmica dos grupos, didática dos seminários, facilitação das vivências, assessoria do grupo de discussão), conteúdo dos grupos de estudo (pertinência dos temas, qualidade da bibliografia, debates) e conteúdo das reuniões de vivência (temas trazidos, participação nos debates, diagnóstico e propostas emergentes). A avaliação periódica individual e grupal também constituíram elementos de avaliação do projeto.

A avaliação referente ao primeiro semestre de implementação do projeto indicou que houve interesse inicial pelos temas sugeridos para estudo, mas, pouco a pouco, cada grupo foi revelando uma peculiaridade no manejo com a bibliografia. Enquanto dois grupos mantiveram um ritmo quinzenal de estudo, um grupo não desenvolveu o hábito de leitura e estudo, preferindo sempre realizar debates mais próximos ao conteúdo das reuniões de vivência.

Quanto à viabilidade prática de participação, a frequência nas reuniões oscilou bastante, permanecendo, em cada grupo, um pequeno número de participantes assíduos em todas as reuniões. As ausências e atrasos eram sempre justificados como devidos a compromissos de trabalho.

O processo de avaliação coletiva ocorreu no final de cada semestre de implementação do projeto, mediante debates a partir das seguintes questões:

1. Avaliação do projeto: idéia original, temática proposta, método, coordenação, alcance dos objetivos;
2. Avaliação do grupo: características mais marcantes, atividades de estudo, de vivência, novidades.
3. Propostas para os grupos e para o projeto;

Os resultados desse processo de avaliação podem ser resumidos como segue:

O projeto foi visto pelos participantes como oportunidade de resgate de um espaço privilegiado para o estudo e a reflexão. O projeto alcançou seus objetivos, justificando o esforço de todos num movimento criativo e produtivo. O enfoque foi considerado desafiador. Sentiu-se a falta de espaço permanente para as reuniões. Foi sugerido divulgar-se mais o projeto para ampliá-lo, a realização de visitas mensais aos setores dos colegas participantes do *práxis*, encontros periódicos entre todos os grupos com palestrantes, abertas aos demais colegas da Casa, como atividades do Projeto Práxis Legislativa.

Foi sublinhado o caráter democrático do manejo da coordenação nas reuniões, mas também a possibilidade de maior intervenção em ações de incentivo à participação. A coordenação manteve o *espírito* do projeto, mas foi sugerida a possibilidade de maior ingerência nas reuniões de estudos; faltou também metodologia de convivência; a condução dos grupos foi considerada, também, excessivamente aberta. Foi sugerida a montagem de um formulário mais completo para orientar a coordenação. Quanto à metodologia de estudo, foi sugerido que a coordenação motivasse e esclarecesse o objetivo de cada texto.

Reconheceu-se, por outro lado, a autonomia desenvolvida, que possibilitou a criação de identidade dos grupos. A heterogeneidade do perfil dos participantes facilitou as discussões teóricas. Mas a redução do número de participantes no decorrer do período foi atribuída, além de dificuldades de conciliar a atividade em horário de trabalho, ao enfoque excessivamente jurídico dos textos. Um grupo rejeitou inteiramente os textos propostos. Faltou, também, o registro da memória dos grupos. Foi sugerido o estímulo à criação de mais um grupo, além de agregar pessoas aos grupos já formados, mas cuidando o tamanho dos grupos (máximo de 15 participantes). O grupo novo poderia ter características mais suaves, leituras durante a própria reunião, reforçando a vivência. Também foi sugerida a realização de atividades para integrar os grupos, como mais encontros de avaliação e planejamento. Foi decidida a realização das reuniões mesmo sem a presença da coordenação e a manutenção dos horários combinados pelos grupos.

Cada grupo foi adquirindo uma cara própria, na medida do tempo de convivência e da experiência de leituras e discussões. Identificaram, assim, suas temáticas preferidas e seu ritmo ideal de leituras e debates. Assim, cada grupo optou por construir sua própria metodologia de estudos para o período seguinte. Um deliberou estudar o tema Ética a partir de textos leves, curtos, propostos e preparados pelos próprios participantes do grupo. Outro decidiu estudar Política a partir de textos considerados clássicos, apresentados cada vez por um participante. O terceiro grupo resolveu centrar mais suas atividades no estudo sobre o tema Serviço Público, também responsabilizando cada vez um membro pela apresentação do texto.

Quanto ao conteúdo, o estudo foi pouco aprofundado, pois os textos foram considerados complexos, para tão pouco tempo para a leitura. As temáticas foram bem recebidas, mas mal aproveitadas, com pouco estudo teórico, sendo os textos utilizados como inspiração para discussões políticas e sobre o cotidiano do trabalho na Assembléia Legislativa. A quantidade de textos foi considerada excessiva para a realidade dos participantes. Foi sugerido manter-se a complexidade, mas com textos mais curtos, viabilizando estudo com maior consistência, mediante a criação de uma metodologia de estudo em grupo. Cada texto deveria ser relatado por um participante, responsável por conduzir a discussão. Também foi levantada a possibilidade de enriquecimento dos debates a partir de filmes, entrevistas, etc. Foi planejado, finalmente, que cada grupo tentasse produzir artigos sobre os temas estudados para publicação.

Considerações finais

“Práxis Legislativa – pensar fazendo, fazer pensando” foi uma experiência inovadora, no sentido de extrapolar os limites do formato de cursos ou seminários para formação continuada. Mas um limite não pôde ser superado: o da transitoriedade da gestão pública no parlamento, que faz com

que projetos como este sejam, muitas vezes, descontinuados em função de rearranjos políticos incidindo sobre a administração da Assembléia Legislativa. Mesmo assim, o projeto foi um marco na trajetória de construção de um corpo funcional qualificado e unido na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Apoiado formalmente pela administração e com boa receptividade por parte dos colegas, o projeto representou, também, uma das marcas da gestão da Escola do Legislativo naquele biênio, considerada como referência para o conjunto de instituições afins no Brasil.

Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva; Fundação Mario Soares. Cadernos Democráticos, s.d.
- FONTANA, Andréa e FREY, James H. Interviewing: the art of science. In: DENZIN, Norma K. e LINCOLN, Yvonna (edits). *Collecting and interpreting qualitative materials*. Londres: Sage, 1998.
- COELHO, Rogério Viola. Sobre o artigo “A crise do espírito de serviço público”. *Adverso*. Revista da Associação de Docentes da Ufrgs, ano V, n. 7, julho de 1995. p. 13-15.
- IBÁÑEZ, Jesús. *Más allá de la sociología – el grupo de discusión: técnica y crítica*. 3. ed. Madrid: Siglo Veinteuno, 1992.
- HUBERMANN, A. MICHELS E MILLES, Matthew. Data management and analysis methods. In: DENZIN, Norma K. e LINCOLN, Yvonna (edits). *Collecting and interpreting qualitative materials*. Londres: Sage, 1998.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- PARADA, Ramón. Sistemas de função pública. In: _____. *Derecho administrativo II*. Organización y empleo público. 7. ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 1993, p. 373-400.
- PEREIRA, Bresser: *Exposição de motivos interministerial nº 49*. digit.
- RAMÍO MATAS, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública em lãs administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD – Reforma y Democracia*, n. 21, octubre 2001, p. 77-115
- SUPIOT, Alan. A crise do espírito de serviço público. *Adverso*. Revista da Associação de Docentes da Ufrgs, ano V, n. 7, julho de 1995, p. 16-25.
- TAYLOR, S.J. e BOGDAN, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Piados Básica, 1998.
- WEBER, Max. *Ciência e Política – duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2004.