

v. 7 n. 1 jul. 2009

# SENATUS

Brasília

ISSN 1678-2313

Senatus

Brasília

v. 7

n. 1

p. 1-117

jul. 2009

# SENATUS

SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO  
Paulo Afonso Lustosa de Oliveira - Diretor

JORNALISTA RESPONSÁVEL  
Vera Manzolillo (DF0615JP)

EQUIPE TÉCNICA E REVISÃO  
Antonio Augusto Araujo Cunha  
Edilenice J. Lima Passos  
Marilúcia Chamarelli  
Vera Lúcia Corrêa Nasser Silva

PROJETO GRÁFICO  
Cantídio Saliba Vieira

IMPRESSÃO  
Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal

Endereço para correspondência  
Senado Federal – Secretaria de Informação e Documentação  
Unidade Infrabasilar  
70165-900 – Brasília/DF  
Tel.: (61) 3303-4382  
Fax: (61) 3303-3079  
e-mail: [senatus@senado.gov.br](mailto:senatus@senado.gov.br)

Periodicidade irregular  
Tiragem: 2.000 exemplares

Também disponível em:  
[http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/revistaSENATUS/asp/AP\\_Apresentacao.asp](http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/revistaSENATUS/asp/AP_Apresentacao.asp)

Indexado pela Base de Dados de artigos de periódicos gerenciada pelo Senado Federal.

Os conceitos emitidos nos artigos são de responsabilidade de seus autores.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Senatus : cadernos da Secretaria de Informação e Documentação / Senado Federal, Secretaria de Informação e Documentação. – vol. 1, n. 1 (dez. 2001)–. – Brasília : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2001–.

v.

Periodicidade varia.

Subtítulo suprimido a partir do vol. 2, n. 1 (dez. 2002).

ISSN 1678-2313

1. Ciências Sociais – Periódico. 2. Ciência da informação – Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal. Secretaria de Informação e Documentação.

CDU 3  
CDD 300.5



Pensador, COLINET

## Museu do Senado

### **UMA HISTÓRIA DE ARTE**

O Senado Federal possui um museu para relembrar a sua importante presença na vida do Brasil. Venha conhecer de perto a nossa história.

2ª a 5ª feira: 9h às 12h30m

6ª feira: 12h às 17h

Sábados, domingos e feriados: 9h30 às 17h

Informações: 3303-4331/3303-4029

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

# SENATUS



**Editorial**.....06

## **Dossiê**

### **AVALIAÇÃO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA**

A obrigação jurisprudencial da avaliação legislativa: uma aplicação do princípio da precaução aos direitos fundamentais.....14  
Neoconstitucionalismo e produção legislativa: uma visão normativa do Direito e aplicação da Legística.....24

## **Capa**

Carlos Sciar.....08

## **Súmula Vinculante**

O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil.....32

## **Especial**

Deixem o Legislativo legislar.....12

## **Células-tronco**

A regulação do uso das células-tronco e a atuação do Poder Legislativo e do Supremo Tribunal Federal.....40



## Constituinte de 1946

A UDN na Constituinte de 1946: um debate sobre o tempo histórico .....48

## Raízes do Brasil

Análise dos modelos de Estado social e regulador no Brasil a partir da obra *Raízes do Brasil* .....56

## Bibliotecário jurídico

O papel do bibliotecário jurídico na efetividade do direito constitucional à informação.....64

## Auto-imagem do bibliotecário

Imagens profissionais e a percepção dos bibliotecários no Brasil: uma síntese de resultados.....68

## Resenha

A jornada dos direitos humanos no Brasil: entre retrocessos, avanços.....82

## Gasto público

SIGA Brasil: tecnologia da informação a serviço da eficiência, da transparência e do controle social do gasto público.....87

## Documenta

O direito de envelhecer com dignidade | *The right to grow old with dignity*. Estatuto do Idoso = *The Elderly People Act* .....92

**A**o serem pesquisadas a vida e a obra de Carlos Scliar - artista escolhido para ilustrar a capa desta edição (com uma de suas serigrafias que compõem o acervo de obras de arte do Senado Federal) - uma frase sobressaiu às demais ditas por ele no decorrer de sua vida: *"Se minhas diversas obras, ligadas às cidades históricas, ajudarem as pessoas a descobrir que elas existem e devem ser defendidas, minhas obras não serão melhores por isso, mas terão tido alguma utilidade."*

Esse tem sido o leme que guia o trabalho da equipe responsável por esta revista: se os artigos apresentados a cada edição continuarem instigando debates e auxiliando, de alguma forma, nossos leitores, *a SENATUS não será melhor por isso, mas terá tido alguma utilidade.* Um pouco da história de Scliar e depoimentos de seus críticos e amigos encontram-se nas páginas de 08 a 11.

A seção ESPECIAL conta com a colaboração do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Michel Temer, que, apesar de sua extensa e densa agenda, está presente com um artigo tratando da atual fase por que passa nossa política: *Deixem o Legislativo legislar.*

Da Europa, vem o artigo da seção DOSSIÊ: *A obrigação jurisprudencial da avaliação legislativa: uma aplica-*

*ção do princípio da precaução aos direitos fundamentais,* de Alexandre Flückiger, professor da Universidade de Genebra.

O outro artigo que compõe o DOSSIÊ é *Neoconstitucionalismo e produção legislativa: uma visão normativa do Direito e aplicação da Legística,* de Sérgio Lopes Loures, cujo alcance almejado com seu trabalho "é relativamente amplo, partindo da análise da elaboração das leis, (...) passando pela Legística, como forma de sistematização do trabalho legislativo e culminando no papel desempenhado pelas assessorias parlamentares institucionais e os órgãos de apoio à atividade legislativa."

Dois alunos do curso de Direito Legislativo da UNI-LEGIS - Universidade do Legislativo - participam deste volume com um resumo de seus trabalhos de conclusão de curso: Flávio Pereira de Carvalho e Lisle Dourado Santos. O primeiro, com *O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil - influência, origem e desdobramento desde o seu aparecimento.* A segunda, com o texto *A regulação do uso das células-tronco: reflexões sobre a atuação do Poder Legislativo e do Supremo Tribunal Federal.*

Mayara Paiva de Souza mostra em sua matéria *A UDN na Constituinte de 1946: um debate sobre o tempo histórico* que "a análise dos discursos parlamentares dos in-





tegrantes do grupo deposto em 1930 pode contribuir para as reflexões sobre a história política brasileira".

O trabalho de Luiz Eduardo Diniz Araújo, intitulado *Análise dos modelos de Estado social e regulador no Brasil a partir da obra "Raízes do Brasil"*, busca identificar se a passagem do Estado social para o Estado regulador trouxe ganhos para a sociedade brasileira e, em caso positivo, em que medida tais ganhos teriam se dado.

*O papel do bibliotecário jurídico na efetividade do direito à informação*, de autoria de Lucivaldo Vasconcelos Barros, sustenta a importância da atuação do bibliotecário como interlocutor entre os conteúdos informativos existentes e as necessidades dos usuários.

Com o objetivo geral de verificar de que forma os bibliotecários e o corpo docente no Brasil constroem a imagem

profissional do bibliotecário, e se os fatores que representam essa imagem são positivos, Maria Tereza Machado Teles Walter desenvolveu o artigo *Imagens profissionais e a percepção dos bibliotecários no Brasil: uma síntese de resultados*.

A RESENHA deste número, de autoria de Tiago Eloy Zaidan, é sobre o livro do historiador e doutor em serviço social, Marco Mondaini: *Direitos humanos no Brasil contemporâneo*, editado pela Universidade Federal de Pernambuco.

Assinado por Helena Assaf Bastos, o artigo *SIGA Brasil: Tecnologia da Informação a Serviço da Eficiência, Transparência e Controle Social do Gasto Público* demonstra que esta iniciativa do Senado Federal, de garantir total e genuína transparência aos gastos públicos, talvez seja a expressão mais concreta da democratização por que passa o Estado brasileiro, sobretudo a partir da promulgação da Constituição cidadã em 1988.

A partir deste número, SENATUS conta com uma nova seção - DOCUMENTA - que chega com uma proposta inovadora: publicar traduções de legislação brasileira ou estrangeira feitas pela competente equipe de tradutores da Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal. A primeira tradução a ser publicada é a versão em inglês do Estatuto do Idoso, que teve como origem projeto de lei de autoria do senador Paulo Paim.

SENATUS – v. 7 – nº 1 – que possa, mais uma vez, ter atingido o objetivo de sempre: artigos elaborados com primor técnico e informativo, apresentados com excelência gráfica.



“Abstrato”, serigrafia, 1972, 55x37cm



Heráclito Fortes,  
senador pelo Piauí,  
Primeiro-Secretário do Senado Federal



## Carlos Scliar:

obra de um "rigor quase matemático" com  
pinceladas de delicadeza e lirismo

Um de nossos mais importantes artistas da segunda metade do século XX, Carlos Scliar nasceu em Santa Maria/RS, em 21 de junho de 1920, e faleceu no Rio de Janeiro/RJ, em 28 de abril de 2001.

Já aos 11 anos começou sua caminhada no meio artístico, escrevendo e ilustrando poemas, contos e novelas nos cadernos juvenis e infantis dos jornais *Diário de Notícias* e *Correio do Povo* e na *Revista do Globo*, de Porto Alegre/RS, e no *O Jornal do Rio de Janeiro/RJ*. Participou, pela primeira vez, como pintor amador, aos 15 anos, da exposição do Centenário Farrroupilha em Porto Alegre. Aos 18, foi um dos fundadores e primeiro secretário da Associação de Artes Plásticas "Francisco Lisboa".

Não deixou de desenhar, pintar e exercer sua veia artística nem mesmo nas trincheiras na Itália, em 1944, como soldado da Força Expedicionária Brasileira (FEB), até seus dias finais aos quase 81 anos.

Foram inúmeras as exposições individuais, coletivas, no Brasil e no exterior. E inúmeros prêmios e homenagens recebidos desde seus 20 anos.

São unânimes as declarações de amigos e críticos de arte a respeito de Scliar: sua pureza de ser e seu engajamento em questões sociais. Sua vida e sua obra foram pautadas nesses dois valores.

Orgulhosamente, o Senado conta em seu acervo de obras de arte com dois de seus quadros a óleo (embelezando as paredes da residência oficial da Presidência da Casa) e sete serigrafias (colocadas em gabinetes de senadores e em algumas Secretarias).

### Scliar por Scliar

"Pretendia, quando jovem, mudar o mundo com meus quadros; os propósitos, ainda que ingênuos, eram honestos e válidos, e continuam valendo, somente que hoje me proponho, mais discretamente, ser parte da revolução cultural brasileira, transmitindo em minhas obras meu amor às coisas simples, que fazem a beleza da vida, esta que deve, por todos os meios, ser amada e defendida."

"Foi na guerra, em contato com a miséria que ela produz, vivendo aqueles instantes com a sensação de últimos, que banha de uma luz especial tudo o que nos cerca, que se iniciou, sem eu ter consciência, uma nova etapa em minha pintura. Eu era, se não um pessimista, quase um cético: me descobri então um lírico, um lírico visceralmente otimista - com um tremendo amor à vida e confiança nos homens que tomavam consciência e buscavam se defender."

"Gostaria de mostrar em cada obra que faço, qualquer que seja o tema, minha concepção do mundo. Tento mostrá-la através das coisas que me rodeiam e que me parecem significantes, seja um fruto, uma flor ou um objeto feito pela



mão do homem. Uso tudo o que aprendi: as formas, as cores, sua organização no espaço, os textos, as colagens..."

"...A todo instante tenho consciência do que está acontecendo e desejaria, com minhas obras, gestos e palavras, atuar sobre os homens. Gostaria poder sensibilizá-los, fazer de seus olhos instrumentos inteligentes que saibam ver, pensar e agir na defesa do que é belo e essencial para todos.

São limitados nossos meios e pretensiosas nossas intenções - e inúmeros os caminhos - mas penso que todos os meios servem para discutirmos o que nos parece importante.

Minha crença nos valores fundamentais da humanidade faz de mim um elo, ainda que precário, com tudo o que foi e com o que será.

Tento fazer do ato de criar um instante de inteligência e de amor ao homem."

"Toda arte, tenha-se consciência disso ou não, tem uma função política.

Mas, em última instância, o que é que não tem função política?"

"Meu Ouro Preto não é exatamente uma pintura-denúncia. É talvez um protesto. Lírico. Poderia ser um trabalho violento, mostrando a deformação diária que sofre a cidade, monumento fantástico do nosso século XVIII, de importância universal. Nos painéis eu declaro amor à cidade que conheci vinte anos atrás, que hoje não é mais. Se minhas diversas obras, ligadas às cidades históricas, ajudarem as pessoas a descobrir que elas existem e devem ser defendidas, minhas obras não serão melhores por isso, mas terão tido alguma utilidade."

"A cara do brasileiro índio, branco, negro e amarelo, rico de sua luta, de seu teimoso existir, é semelhante à de todas as comunidades no mundo em seu difícil sobreviver. Temos um país que, mais do que um continente na sua área, o é no seu sonho."

"Cada um vê o mundo com os olhos que a vida ensinou."

"Proponho-me a realizar uma arte realista, em primeiro lugar, porque não desejo falar sozinho. Tudo o que realizo tem como objetivo transmitir algo. Os conceitos de Leonardo (toda arte deve ser útil e o cansaço de ser útil é uma primeira morte) foram meus conceitos de cabeceira."

"... depois de 15 anos fechado em meu quarto, querendo conhecer os problemas da vida através dos livros, conhecer os homens através de quadros, encontrei-me sem solução. Visitando os museus da Europa (de 1947 até 1950), dei-me conta da comunicabilidade das obras que

tinham como medida o humano. Aprendi que se deve desenhar em contato com a realidade. A natureza é muito mais rica que qualquer museu ou biblioteca."

"Essa simplicidade é uma conquista que exige muito trabalho, principalmente muita continuidade e a humildade que acompanha toda e qualquer profissão. O artista transmite suas idéias e sua sensibilidade em tudo que faz. Se transmite mal, ou tem meios precários ou não tem idéias."

### **Scliar por seus amigos e críticos de arte Ferreira Gullar**

"Carlos Scliar era, sobretudo, um construtor do espaço abstrato, preocupado principalmente com as possibilidades de criar composições que nos surpreendem pelo equilíbrio assimétrico, pela harmonia inesperada de elementos dissonantes."

### **Athos Bulcão**

"A extensa obra de Scliar é um raro exemplo de dedicação e tenacidade. É sempre oportuno louvar a firmeza de caráter, a coerência com que conduziu pela vida afora sua posição política, pautada na luta pela defesa dos oprimidos."

### **Clarice Lispector**

"A obra de Scliar oferece-nos, assim, uma tranqüila reedificação do mundo, um espetáculo de ordem, onde o visual tangencia um rigor quase matemático, um pré-modo de ser, uma espécie de assembléia-geral."

### **Jaguar**

"(...) Com seu poder suave, tinha o dom de transformar tudo que tocava numa coisa de beleza."

### **Gilberto Chateaubriand**

(...) Um dos traços mais esplêndidos de seu caráter: a generosidade. Scliar é um artista que não fica parado em seu ateliê. Ele sai por aí, olhando, vendo e incentivando os outros artistas da sua geração e das gerações mais jovens.

(...) Trabalhando sem parar, mas também procurando nos outros, e para os outros, talentos iguais ao seu, com uma generosidade que só faz enriquecer o olhar e a vida de todos nós."

### **Jorge Amado**

Já se passaram mais de quarenta anos do primeiro impacto sofrido por mim ao contemplar em São Paulo trabalhos de quem era então quase um

menino, apenas um adolescente, recém-chegado do Rio Grande do Sul com telas e pincéis, uns olhos claros e ternos, o coração pleno de sonhos, um caráter já inflexível, o dom da amizade, o talento incomum. Eram uns quadros enormes, ambiciosos, ninguém poderia ficar indiferente ante tanta força, tamanha decisão, a vocação definitiva de um pintor que ali estava ainda em gestação, aquela presença que não podia deixar a mínima dúvida sobre o dia de amanhã. (...) Humanismo, eis a palavra que resume o trabalho de Carlos Scliar, no qual a beleza se supera a cada pincelada."

### Vinícius de Moraes

"Num meio artístico aloprado como o nosso, a coerência de Scliar como pintor é admirável. E a coisa linda também

"Abstrato", serigrafia, 1969, 50x35cm



"Abstrato", serigrafia, 1968, 56x37cm



"Abstrato", serigrafia, 1971, 81x61cm



Sem título, serigrafia, sem data, 50x70cm

nesse poeta do objetivo é que o sucesso e a prosperidade em nada afetaram o seu angelismo, em nada comprometeram a sua inata disciplina e frugalidade. Eu, simplesmente, gosto de Scliar, isso é tão simples. E independente da grande admiração que tenho por ele."

### Edino Krieger

"Admirável, em Scliar, é a perfeita harmonia entre o artista, o ser humano e o ativista político. Pode-se dizer que sua obra criadora é uma síntese de seu universo, de sua integração total homem/artista/pensamento".



"Vela", serigrafia, 1969, 50x35cm



"Marinha com dois barcos", óleo sobre eucatex, 1972, 36x55cm

"Marinha com cinco barcos", óleo sobre eucatex, 1972, 65x100cm

*Edino Krieger*



Michel Temer

# Deixem o Legislativo legislar

Com o objetivo de garantir efetividade à competência do Congresso de legislar, externei interpretação constitucional segundo a qual as medidas provisórias (MPs) continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias e a votação dos projetos de lei. Não trancarão, porém, a pauta das sessões extraordinárias, nas quais poderão ser votadas as emendas à Constituição, leis complementares, decretos legislativos e resoluções, dentre outras.

Os fundamentos que apresentei para apoiar minha interpretação foram preliminarmente aprovados pelo Supremo Tribunal Federal. O primeiro deles é de natureza meramente política. A Câmara tem sido criticada por ter, praticamente, paralisado as votações devido às medidas provisórias. Atualmente, várias MPs trancam a pauta dos nossos trabalhos. Em um critério temporal bastante otimista, essa pauta só seria liberada no final de maio e, sem uma solução que efetivamente garanta o destrancamento, correríamos o risco de passar este ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam nesta Casa que não sejam as medidas provisórias.

Fechada a explicação de natureza política, ofereço as fundamentações de natureza jurídica que apoiam minha decisão. A primeira é que a Constituição de 1988 inaugurou, política e juridicamente, o Estado Democrático de Direito, tendo a Carta nascido como fruto do combate ao autoritarismo. Surgiu para igualar os Poderes e, portanto, para impedir que um deles tivesse uma atuação política e juridicamente superior a de outro, o que ocorria no período anterior.

A Constituição, logo na sua abertura, define o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Bastaria dizer “Estado Democrático” ou “Estado de Direito”, mas repisou: “*É um Estado Democrático de Direito.*” Na sequência, estabeleceu uma igualdade absoluta entre os Poderes do Estado. Ou seja, eliminou a ordem jurídica anterior, que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República.

Ao distribuir as competências, a soberania popular expressada na Constituinte estabeleceu funções distintas para órgãos distintos. Para dizer uma obviedade, o Executivo executa, o Legislativo legisla e o Ju-



## Medidas Provisórias Dados por Governo

Quadro 1  
Medidas provisórias anteriores à  
Emenda Constitucional nº32, de 2001

Medidas provisórias - Edição e Reedição por Governo (1988-2001)\*

Medidas Provisórias	Governo					Total Geral
	Sarney	Collor	Itamar	FHC (1º)	FHC (2º)	
Originárias	125	89	142	160	103	619
Reeditadas	22	70	363	2.449**	2.587***	5.491
Convertidas	96	74	71	130	98	473
Revogadas	2	5	5	12	4	28
Sem eficácia	6	8	15	3	2	34
Rejeitadas	9	11	0	1	1	22

\*Anteriores à EMC nº 32, de 11/9/2001.

\*\*Inclui 699 reedições de medidas originárias de governos anteriores.

\*\*\*Inclui 137 reedições de medidas originárias de governos anteriores.

Fonte: COUTO, Cláudio. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, v. 15, n. 2, 269-301, nov. de 2003.

Obs.: Ainda estão em tramitação 52 medidas provisórias editadas antes da EMC 32/2001.

dicário julga. A exceção a esse princípio é a edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo.

Toda vez que há uma exceção, essa interpretação não pode ser ampliada. Ao contrário, toda e qualquer exceção só pode ser interpretada restritivamente. No art. 62 da Constituição verificamos o seguinte: que a medida provisória, se não examinada no prazo de 45 dias, sobresta todas as demais deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando. Surge a pergunta: de que deliberação legislativa trata o texto constitucional?

Faço uma consideração genérica. A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a sistêmica. Só é possível desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se este for encaixado no sistema. Na interpretação literal - a mais pedestre das interpretações - "todas as deliberações legislativas" significaria que nenhuma delas pode ser objeto de análise. Mas não é isso o que diz o texto. Em uma interpretação sistêmica, a MP não poder versar sobre matéria de lei complementar, emenda constitucional, decreto legislativo ou resolução. Há vedação expressa no texto constitucional.

Em face dessas circunstâncias, a interpretação que se dá à expressão "*todas as deliberações legislativas*" refere-se a deliberações legislativas ordinárias. Ademais, mesmo algumas leis ordinárias estão excepcionadas. O art. 62, inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória, estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, ci-

Quadro 2  
Medidas provisórias posteriores à  
Emenda Constitucional nº32, de 2001

Medidas Provisórias	Governo			Total Geral
	FHC (2º)	Lula (1º)	Lula (2º)	
Editadas	102	240	119	461
Convertidas	84	201	90	375
Em tramitação	--	--	15	15
Prejudicadas	2	2	--	4
Rejeitadas	14	9	7	30
Sem eficácia	1	8	3	12
Vetadas**	1	0	--	1
Revogadas	0	2	4	6

\*Posteriores à EMC nº 32, de 11/9/2001.

\*\* Foi vetado o projeto de lei de conversão

Fonte: Página da Presidência da República na internet ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br))

dadania e outros tantos temas. Então, nessas matérias também não há trancamento da pauta. Isto é o que o sistema constitucional nos diz.

Essa interpretação está, no momento, submetida à análise do Supremo Tribunal Federal. Ressalto, porém, que estou fortemente convencido desse entendimento. Com essa resolução, pretendo "levantar a cabeça" do Poder Legislativo e mostrar que temos condições de dar uma interpretação constitucional consequente, que nos permita dar efetividade ao processo legislativo. Reconheço a ousadia dessa decisão, mas acredito que o Brasil e o Legislativo estão precisando dessa ousadia.



Michel Temer, deputado federal por São Paulo, é presidente da Câmara dos Deputados



Alexandre Flückiger

Traduzido do francês por Marilúcia Chamarelli

Revisão da Professora Fabiana de Menezes Soares

# A OBRIGAÇÃO JURISPRUDENCIAL DA AVALIAÇÃO LEGISLATIVA: UMA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS



## I. A incerteza dos efeitos de uma lei sobre os direitos fundamentais

O juiz tem a obrigação de decidir os litígios que lhe são submetidos sob pena de denegação de justiça. Quando os fatos tratados são certos, estáveis, não evolutivos, esta obrigação é menos problemática do que quando o juiz é confrontado a prognósticos aleatórios e indeterminados em campos pouco seguros e em contínua transformação. Nesta última constelação, a priori, não se exclui que a evolução dos fatos possa levar, por vezes, a uma violação dos direitos fundamentais. Obrigado a julgar, não podendo postergar sua decisão indefinidamente, pode o juiz, em benefício da dúvida, simplesmente ignorar a incerteza da situação e se proibir de apor um veto à ação litigiosa ou deve, num espírito de precaução, se opor?

Confrontada a tal situação, em contextos tão diversos quanto a segurança de um novo tipo de instalação nuclear, os efeitos do consumo de maconha ou os impactos de uma nova regulamentação relativa ao aborto, a Corte Constitucional Federal alemã desenvolveu uma jurisprudência original no tocante ao controle da constitucionalidade das leis impondo ao legislador uma obrigação de vigilância e de correção legislativas (*Beobachtungspflicht*, *Korrektur-oder Nachbesserungspflicht*) quando subsistir qualquer incerteza relativa aos efeitos da lei sobre os direitos fundamentais. Em outras palavras, o juiz constitucional obriga o legislador a reunir e explorar sistematicamente os dados necessários a uma avaliação dos efeitos produzidos pela lei e corrigi-la em função desta avaliação<sup>1</sup>.

O juiz não impede, portanto, a atividade ou o novo conceito legislativo, mas o sujeita ao respeito de condições formais. Mostraremos que o mesmo conceito foi aplicado regularmente no Direito suíço pelo Tribunal Federal.

## II. A obrigação de vigilância e de correção legislativas: uma obrigação de avaliação da lei

### A. A obrigação de vigilância legislativa

A obrigação de vigilância legislativa refere-se a “observar” a lei (Beobachtungspflicht) em sua execução e avaliar seus efeitos (CHOI, 2002, p. 69; KARPEN, 1989, p. 39). Trata-se, mais precisamente, de examinar a lei em sua implementação bem como os impactos causados por ela. O papel do parlamento em matéria legislativa não termina quando a lei é adotada e entra em vigor (GUSY, 1985, p. 291 ss; 294). O legislador deve, ao contrário, assegurar-se, ao longo da existência da lei, de reunir informações e fatos pertinentes que lhe permitam avaliar os efeitos do texto sobre a realidade e ressaltar as eventuais diferenças com os objetivos iniciais. Concretamente, a Corte de Karlsruhe solicita que sejam levados em conta os impactos incertos da lei sobre os direitos fundamentais, exigindo que os dados pertinentes sejam recolhidos, de forma sistemática, e apreciados visando avaliar o mais precisamente possível seus efeitos<sup>2</sup> para antecipar mudanças importantes o mais breve possível (CHOI, 2002, p. 74). A Corte forneceu, por vezes, indicações bastante precisas ao legislador sobre o tipo, a natureza e a qualidade das estatísticas a serem recolhidas com respeito à obrigação da vigilância legislativa. Assim, no acórdão sobre a interrupção da gravidez, ela pediu que fosse feito um levantamento do total de abortos em números absolutos, sua relação com a população global, o número de mulheres em idade de procriar, o número de gestações, as mortes fetais, os neonatos vivos e os abortos não ilícitos em função de diferentes bases legais<sup>3</sup>.

A fim de exercer sua obrigação de vigilância legislativa, o legislador deve, segundo a doutrina, recorrer à metodologia aplicada à avaliação legislativa retrospectiva e recolher os critérios empregados (CHOI, 2002, p. 74), mais precisamente, a eficácia (a lei atende os objetivos visados?), a efetividade (a lei é efetivamente seguida?) e a eficiência (a relação entre os custos e os benéficos da lei é razoável?) (MADER, 1985, p. 77 ss.).

O legislador dispõe, a esse respeito, de um certo prazo que lhe permite recolher os dados necessários (CHOI, 2002, p. 74). Não é preciso que o

controle seja feito de forma contínua. O legislador deve simplesmente assegurar-se, em intervalos regulares e de modo apropriado – por exemplo, por meio de relatórios do governo a serem submetidos, periodicamente, ao parlamento – de que a lei realmente produz os efeitos esperados ou de que ela não expõe, em seu estabelecimento, defeitos de ordem conceitual<sup>4</sup>. A Corte Constitucional alemã pôde, assim, admitir um atraso de dez anos para que houvesse tempo de recolher os dados relativos à eficácia das medidas de reembolso dos créditos concedidos às cooperativas de produção agrícolas na antiga República Democrática Alemã (transação de dívidas antigas)<sup>5</sup>. Findo este prazo, a legislação deverá ser examinada visando determinar se a natureza do caminho escolhido permite, ao final, atingir o objetivo desejado<sup>6</sup>. Caso contrário, a Corte estabelecerá um prazo “apropriado”<sup>7</sup>.

### B. A obrigação da correção da lei

Quando a observação dos efeitos de uma lei demonstra que seus objetivos não poderão ser alcançados e que levarão a uma inconstitucionalidade, a Corte impõe uma obrigação de correção da lei (Nachbesserungspflicht, Korrekturpflicht, Anpassungspflicht, Verbesserungspflicht)<sup>8</sup> que ela formula usualmente da seguinte forma: o legislador deve observar e, eventualmente, corrigir a lei<sup>9</sup> Como consequência dessa jurisprudência, a obrigação de correção pressupõe, em princípio, uma vigilância preliminar. A doutrina, no entanto, divide-se entre duas questões: saber se a obrigação de vigilância é uma condição anterior à correção ou se é apenas uma simples etapa possível, pois, de qualquer forma, estas duas exigências não estão interligadas na jurisprudência (CHOI, 2002, p. 73). O elemento decisivo continua sendo a obrigação de correção que se impõe ao legislador em qualquer época. Uma vigilância prévia dos efeitos de execução da lei é, ao menos, indiretamente exigida no sentido de que contribui para determinar o momento exato a partir do qual a lei deve ser corrigida.

O legislador não deve proceder à correção sem prazo. O processo legislativo requer tempo. Exigir um processo acelerado seria uma requisição irrealista segundo a doutrina<sup>10</sup> (MAYER, 1996, p. 179, p. 47). Deduz-se, da jurisprudência, que a correção deve ocorrer assim que possível: cabe ao legislador remediar a inconstitucionalidade da lei “sobald als möglich” [NdT: do alemão “assim que possível”] (TCF 88, 203, 309; 15, 337, 351). Uma vez que o legislador possui um certo prazo para proce-

der à observação dos efeitos de seus textos, como já demonstrado, não necessita, em princípio, corrigir a lei antes que tal prazo se extinga. A correção só se impõe quando se constata a inconstitucionalidade ou quando ela se manifesta claramente<sup>11</sup>. A determinação exata deste último momento, no entanto, não é evidente, se bem que seja concedida ao legislador uma margem de atuação suplementar para que dê início à sua ação corretiva.

### III. As características da obrigação de vigilância e de correção legislativas

#### A. A inconstitucionalidade da lei

A obrigação de vigilância e de correção só se aplica se a lei é susceptível de violar uma disposição constitucional (MAYER, 1996, p. 48 ss e 152 ss.), na maior parte das vezes um direito fundamental (MAYER, 1996, p. 149) a exemplo da liberdade econômica<sup>12</sup>, da garantia da propriedade<sup>13</sup>, da liberdade da ciência (TCF 1110, 333, 360) ou da liberdade pessoal<sup>14</sup>.

Esta obrigação jurisprudencial implica uma questão delicada, a de determinar o momento a partir do qual se deve considerar que a lei infringe a constituição. Admitindo-se que o juiz deve apenas considerar a situação na fase de elaboração da lei, como foi admitido pela Corte em alguns julgamentos (MAYER, 1996, p. 101, 103 réf. cit), negligencia-se a possibilidade de uma lei se tornar inconstitucional no futuro (MAYER, 1996, p. 101). Assim, a Corte, em sua jurisprudência sobre a obrigação de vigilância e de correção, considera explicitamente que uma lei, originalmente em consonância com a constituição, pode tornar-se contrária a ela devido à evolução de circunstâncias pertinentes<sup>15</sup>. O fundamento jurídico encontra-se no artigo 20 GG<sup>16</sup> [NdT: GG, do alemão Grundgesetz – Lei Fundamental da Alemanha - Constituição] prevendo que “o poder legislativo é vinculado à ordem constitucional, os po-

deres executivo e judiciário são vinculados à lei e ao Direito”<sup>17</sup>. Segundo a Corte, a sujeitabilidade do legislador à ordem constitucional (art. 20 §3º GG) não se esgota efetivamente na obrigação de respeitar os limites constitucionais no momento da adoção da lei; compreende, também, a responsabilidade de assegurar que as leis editadas permaneçam conformes à constituição<sup>18</sup>.

#### B. A existência de uma situação de fato modificada ou incerta

A obrigação de vigilância e de correção pode originar-se de duas hipóteses: quando uma lei, conforme a constituição no momento de sua aplicação, torna-se contrária a ela devido a uma modificação fundamental posterior à situação de fato, ou no contexto de uma situação de fato incerta, baseada em prognósticos plausíveis quando da adoção da lei mas que se revelarão errôneos mais adiante<sup>19</sup>. Assim, se acontece da lei se fundamentar em prognósticos incorretos, ou se ocorrerem fatos modificados ou novos e caso se advenha uma violação da constituição, sobrevém a obrigação de corrigir a lei em vigor.

A importante casuística da Corte Constitucional alemã permite ilustrar a extensão dos campos contemplados pela jurisprudência.

No Direito penal, em matéria de execução das penas aplicáveis aos jovens delinquentes, por exemplo, os prognósticos são passíveis de discussão. Visando permanecer o mais próximo possível da realidade, o legislador deve estudar as experiências levadas a termo até o momento, para delas extrair os ensinamentos necessários. Deve recolher, neste caso, dados confiáveis e comparáveis que permitam constatar e avaliar os sucessos e fracassos, em particular a frequência de recidiva<sup>20</sup>. Também se questiona as conseqüências de natureza psicológica ou física resultantes da prisão perpétua por assassinato<sup>21</sup>. No âmbito dos inquéritos penais, usando sistemas de posicionamento global (GPS) combinados a medidas de videovigilância, a Corte de Karlsruhe pediu ao legislador que observasse se as disposições processuais existentes serão sempre capazes de assegurar a proteção dos direitos fundamentais, levando-se em conta as incertezas relacionadas à evolução da situação tecnológica no futuro<sup>22</sup>. Uma vez que os efeitos do consumo da cannabis não são bem conhecidos, a Corte Constitucional pediu ao legislador que observasse os impactos da solução legislativa em vigor e que, então, examinasse as experiências estrangeiras<sup>23</sup>. A questão controversa, tanto do ponto de vista científico quanto po-

“A obrigação de vigilância e de correção só se aplica se a lei é susceptível de violar uma disposição constitucional, na maior parte das vezes um direito fundamental a exemplo da liberdade econômica, da garantia da propriedade, da liberdade da ciência ou da liberdade pessoal.”

lítico-jurídico, no caso da interrupção da gestação II, era saber se uma regulamentação em matéria de orientação relativa aos abortos no início da gravidez destinava-se a melhor proteger a vida pré-natal do que a regulamentação existente até então. Esta incerteza, no entanto, não impede que o parlamento introduza um novo conceito sobre o assunto; o legislador deve, simplesmente, por precaução, observar seus efeitos<sup>24</sup>.

O direito à proteção do meio ambiente é outro terreno prioritário. Primeiramente, no campo da luta contra o barulho, o crescimento fulgurante do tráfego aéreo a partir do início dos anos 1960, combinado ao emprego de aviões a jato ruidosos, é um argumento de defesa a favor de uma revisão das disposições originais sobre o ruído<sup>25</sup>. No campo da energia atômica posteriormente, a Corte de Karlsruhe, em um acórdão modelo, determinou, com respeito à autorização de se explorar um reator rápido em Kalkar, Renânia do Norte – Westfália, perto da fronteira holandesa que “na falta de situações concretas passadas, a avaliação [da probabilidade de se ocorrerem danos futuros devidos à exploração de uma instalação nuclear] deverá basear-se em simulações. Uma vez que neste campo não existe nenhuma certeza, mas apenas aproximações, qualquer acontecimento novo assim como qualquer novo desenvolvimento de conhecimentos devem ser levados em consideração na medida em que forem ocorrendo”<sup>26</sup>.

A prospectiva econômica é, igualmente, um campo típico de contingência. No caso denominado as antigas dívidas relativas à questão do reembolso dos créditos concedidos às cooperativas de produção agrícolas na antiga República Democrática Alemã, a incerteza relacionava-se à eficácia das medidas de equalização do balanço<sup>27</sup>. A legislação sobre a participação dos representantes dos trabalhadores chocou-se com a questão dos efeitos incertos dessas novas medidas e foi submetida a uma obrigação de vigilância e de correção em caso de complicações significativas<sup>28</sup>. Outras legislações mais antigas em matéria econômica já haviam destacado esta problemática. Por exemplo, as previsões sobre a evolução econômica com relação a uma lei proibindo a extensão da indústria moageira<sup>29</sup>. A exatidão das conjecturas em matéria fiscal se inclui igualmente nesta jurisprudência, no presente caso a concordância com a criação da cobrança e emprego de uma taxa de compensação no tocante à lei que trata de pessoas com deficiência grave<sup>30</sup> ou aquela relativa à taxação contestada do transporte de mercadorias para fins da própria empresa<sup>31</sup>. Um novo

sistema em matéria de financiamento dos partidos políticos não é contrário à igualdade de oportunidades; no entanto, o legislador não está desobrigado de verificar a exatidão de suas previsões com relação aos impactos efetivos da lei, de recolher os dados estatísticos necessários e de corrigir, caso precise, a porcentagem fixada<sup>32</sup>. A ausência de precedentes nos quais fundamentar os prognósticos estabelecidos não permite julgar definitivamente uma situação litigiosa. Este era o caso da aplicação de um novo conceito em matéria de rádios locais: quando de sua aprovação, era prematuro se esperar que não fosse funcional ou que colocaria em risco a sobrevivência econômica destas rádios<sup>33</sup>.

O meio universitário também deu origem à jurisprudência. Recorrer, por exemplo, a critérios de avaliação inadequados para julgar a qualidade do ensino e da pesquisa universitárias pode colocar em risco a liberdade da ciência, pois as práticas em matéria de avaliação científica estão em contínua formação. O legislador deve, segundo a Corte, observar esta evolução e corrigir a lei a partir do momento em que se concretize a ameaça à liberdade<sup>34</sup>. Tal questão já havia sido levantada com relação a uma lei ordinária constituindo um *numerus clausus* (TCF 43, 291, *numerus clausus* II, 08/02/1977).

Por fim, a Corte se pronunciou sobre assuntos diversos baseados numa problemática análoga. Com relação à zootecnia, mesmo que o nível de conhecimentos científicos atuais não permita estabelecer uma relação unívoca entre a periculosidade de um cão e seu vínculo a uma raça<sup>35</sup>, o legislador dispõe de uma margem de apreciação em matéria de prognóstico, devendo lembrar que, não podendo formar uma opinião definitiva sobre os dados factuais e os impactos de uma regulamentação no momento de sua implantação, é obrigado a seguir a evolução e revisar a lei, caso necessário<sup>36</sup>. Novas técnicas alternativas de recenseamento da população ainda eram consideradas pouco confiáveis à época do julgamento da Corte; uma vez que os métodos estatísticos e na área de ciências sociais estão em constante progresso, o legislador deve observar seu desenvolvimento e determinar,

em tempo útil, se esses novos procedimentos constituem alternativas válidas para o recenseamento integral, permitindo levar em conta o princípio da proporcionalidade<sup>37</sup>. Finalmente, se for verificado que modalidades do voto por correspondência podem colocar em risco a liberdade de voto e o sigilo do escrutínio, o legislador será obrigado a proceder às correções necessárias<sup>38</sup>.

### C. As sanções

A obrigação de correção das leis forma uma verdadeira obrigação jurídica tolhendo o legislador (MAYER, 1996, p. 38 s.). O efeito obrigatório decorre claramente de fórmulas usadas pela Corte Constitucional, mas deve, no entanto, ser relativizado (MAYER, 1996, p. 39 s.). A questão é objeto de discussão na doutrina<sup>39</sup>. Observa-se, por exemplo, que a obrigação sempre foi especificada nos fundamentos do julgamento, mas nunca no dispositivo (CHOI, 2002, p. 91, nota 248). A Corte ainda

decisão do Conselho Federal sobre a proteção contra a radiação não ionizante, de 23 de dezembro de 1991 (ORNI)<sup>43</sup>, impondo ao governo uma obrigação de vigilância, avaliação e correção deste texto em razão da incerteza dos conhecimentos científicos sobre os efeitos biológicos da radiação emitida pelas antenas de telefonia móvel<sup>44</sup>. O Tribunal Federal julgou que o Conselho Federal deverá, na medida do possível, proceder a novo exame dos valores limites fixados nessa decisão, quando novos conhecimentos científicos objetivos e confiáveis sobre os efeitos biológicos da radiação não ionizante estiverem disponíveis, e indeferiu os recursos apresentados alegando que as provas fornecidas não demonstravam a existência de tais conhecimentos. Segundo o Tribunal Federal, o Conselho Federal dispõe de uma grande liberdade de apreciação a esse respeito<sup>45</sup>. Na prática, o controle desta obrigação é assegurado por diferentes recorrentes que periodicamente invocam esse agravo apresentando ao juiz novas des-

A obrigação de correção das leis forma uma verdadeira obrigação jurídica tolhendo o legislador (MAYER, 1996, p. 38 s.)

não teve a oportunidade de proferir um acórdão sobre a violação da obrigação de correção (CHOI, 2002, p. 163).

Do ponto de vista político, no entanto, a questão tornou-se objeto de intervenções parlamentares requisitando a revisão da legislação em vigor, com base nesta obrigação. Foi o caso de uma fração parlamentar de oposição ao aborto que, em questionamento ao governo, indagava se o dever de vigilância e de correção da lei imposta ao legislador, com relação à introdução do sistema de aconselhamento às mulheres interessadas em abortar durante as 12 primeiras semanas<sup>40</sup>, era respeitado<sup>41</sup>. O governo respondeu que havia sido implantado um mecanismo estatístico e que não era necessário corrigir a lei<sup>42</sup>.

### IV. A jurisprudência do Tribunal Federal

O Tribunal Federal suíço retomou este conceito sem, no entanto, num primeiro momento, reportar-se explicitamente ao Direito alemão, para deliberar sobre a conformidade ao direito federal da

cobertas científicas. Até hoje, o Tribunal Federal sempre chegou à conclusão de que não se pode acusar o Conselho Federal de ter falhado em sua obrigação de reavaliação periódica (GERBER, 2004, p. 731 s.). Esta obrigação também pode fundamentar-se nos artigos 170 da Constituição Federal e 44 §1º da Lei Federal sobre a Proteção do Meio Ambiente (LPE)<sup>46</sup>, obrigando a avaliar a eficácia das medidas tomadas pela Confederação, mesmo que o Tribunal Federal não o tenha feito explicitamente.

Recentemente, sem fazer referência ao acórdão precedente, mas citando a jurisprudência a respeito, o Tribunal Federal, deliberando sobre o agravo da proporcionalidade da exigência de uma autorização para posse de cães potencialmente perigosos, questionou a eficácia da regulamentação contestada<sup>47</sup>. No entanto, admitiu que esta regulamentação não era arbitrária enquanto medida urgente para proteger o público; precisou, porém, que a legislação atual deveria ser adaptada caso novas consultas fidedignas e comprobatórias levem a refutar os critérios usados.<sup>48</sup>



No caso do Direito Urbanístico, o Tribunal Federal pôde, por vezes, pedir às autoridades que reexaminassem um plano contestado, que o adaptassem ou que o revogassem em caso de sensível modificação das circunstâncias<sup>49</sup>. A natureza deste último exemplo é, no entanto, diferente dos precedentes no sentido que, nesse campo do Direito, a obrigação de correção, relativa aos planos, é regulamentada de forma precisa pela lei (art. 21 §2 LAT<sup>50</sup>) [Ndt: Loi fédérale sur l'aménagement du territoire – Lei Federal sobre a Ordenação do Território]. A obrigação, neste caso, tem sua origem na lei e não na jurisprudência. Pode-se notar, *en passant*, que o legislador impõe em um grande número de exemplos – assim como o constituinte - uma obrigação de avaliação legislativa cuja fonte não é mais, portanto, jurisprudencial<sup>51</sup>.

#### V. A relação com o princípio da precaução

A obrigação jurisprudencial de vigilância e de correção da lei pode ser discutida à luz do princípio da precaução<sup>52</sup>. Assim, no exemplo suíço da radiação eletromagnética, percebe-se que os valores adotados correspondem àqueles preconizados nas recomendações internacionais que ignoram os efeitos biológicos não comprovados. O Conselho Federal, em seu relatório explicativo relativo ao projeto de regulamento sobre a proteção contra a radiação não ionizante, reconhece esta insuficiência, precisando claramente que a proteção contra os efeitos nocivos não está completamente garantida, ainda que sejam respeitados os valores limites de emissão, justamente porque tais valores haviam sido fixados sem levar em conta os efeitos não comprovados cientificamente<sup>53</sup>. O Tribunal Federal consentiu com esse procedimento por ser possível considerar esses efeitos no âmbito da limitação preventiva das emissões, segundo especificado no artigo 11 §2º da LPE<sup>54</sup>. A jurisprudência da Corte Constitucional alemã foi igualmente analisada sob esse aspecto, em particular no que concerne o acórdão relativo ao gerador de reação rápida de Kalkar<sup>55</sup>.

Deduz-se, assim, que os conhecimentos científicos incertos relativos a uma determinada atividade não levam, necessariamente, a uma interdição. Contrariamente a uma idéia amplamente aceita, a aplicação do princípio da precaução não implica, forçosamente, em medidas proibitivas<sup>56</sup>. A atividade, no entanto, não estará inteiramente liberada toda vez que o juiz a submeter a uma obrigação de correção, pois entrará em um quadro restrito de vigilância e análise que irá necessitar, eventualmen-

te, de uma reavaliação da solução legislativa, que não estará definitivamente garantida. A dificuldade prática reside no grau de incerteza que paira sobre os efeitos das medidas contestadas. Pode-se ou não conceder ao legislador, apesar desta incerteza, o direito de aplicar uma solução legislativa aos impactos incertos, arriscando-se a renunciar a ele posteriormente caso os efeitos desejados não se realizem? A resposta está na interpretação do princípio da proporcionalidade (art. 5 §2º da Constituição Federal). O critério de adequação que este último apresenta não exige que a eficácia da medida considerada seja devidamente comprovada e isenta de qualquer incerteza. No direito alemão, a Corte de Karlsruhe, na decisão Kalkar, julgou que exigir, por parte do legislador, uma regulamentação que excluísse completamente qualquer risco, para garantir os direitos fundamentais, seria desconhecer os limites da inteligência humana e impediria praticamente qualquer autorização estatal relativa à utilização da técnica<sup>57</sup>. Em geral, basta que a eficácia não seja excluída de pronto, que seja relevante no campo do possível e mesmo do provável. Assim, quando a avaliação da aptidão depender de conhecimentos técnicos controversos, ou basear-se em hipóteses, o Tribunal Federal só decidirá pela violação da proporcionalidade se esta se manifestar (FLÜCKIGER, 2003, p. 122). Nos casos mais incertos, uma autorização da atividade, com a condição de proceder a uma avaliação concomitante e reexaminar a solução experimentada em função desta (obrigação de vigilância e de correção), é uma aplicação concreta da proporcionalidade, uma vez que evita medidas mais incisivas tais como uma moratória ou uma interdição pura e simples (FLÜCKIGER, 2003, p. 122). A obrigação de vigilância e de correção, no entanto, só seria aplicada a partir de certo nível de incerteza. Deve haver um mínimo de dúvida razoável (limite mínimo de cientificidade)<sup>58</sup>, para não cair no campo do arbitrário (art. 9 da Constituição Federal). Medos e receios totalmente irracionais poderiam desencadear a aplicação do princípio da precaução, sem o quê os direitos fundamentais estariam em risco (SUNSTEIN, 2005, p. 204 ss.)

#### VI. Conclusão

Em um ambiente onde reina uma situação de fato incerta, aleatória ou pouco previsível, a obrigação de observar os efeitos de uma lei, avaliar seus impactos e então corrigi-la, caso necessário, em função de constatações precedentes, pode ser imposta pelo juiz a título de precaução para prevenir

uma violação aos direitos fundamentais, bastando que exista um mínimo de dúvida razoável. Trata-se de uma aplicação do princípio da proporcionalidade. A segurança jurídica concedida pela lei em tais hipóteses seria apenas artificial. A incerteza científica não pode, efetivamente, ser subitamente transformada em pseudo-certeza por sua juridicização. Nesse tipo de contexto, a lei passa por um processo de amadurecimento. Deve adaptar-se a um meio em mutação. A lei não pretende mais estabelecer uma solução definitiva. Conseqüentemente, o papel do legislador não termina mais no momento da votação final de adoção do texto legislativo; esta última etapa é, ao contrário, apenas o começo.

### Referências bibliográficas

BADURA, Peter. Die verfassungsrechtliche Pflicht des gesetzgebenden Parlaments zur "Nachbesserung" von Gesetzen", *Mélanges pour K. Eichenberger*, Bâle, 1982.

BERND, Werner. *Legislative Prognosen und Nachbesserungspflichten*. Mainz: Universität, 1989.

BÜHLER, Theodor. *Prospektive Gesetzgebung und Vertragsgestaltung*. Zurich: Schulthess, 2005.

CHOI, Yooncheol. *Die Pflicht des Gesetzgebers zur Beseitigung von Gesetzesmängeln*. Tese (Doutorado) – Hambourg: Universität, Rechtswissenschaft, 2002. Disponível em: < [http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=964408937&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=964408937.pdf](http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=964408937&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=964408937.pdf)>.

FASEL, Brigitte; SPRUMONT, Dominique. La démarche et le principe de précaution en droit administratif suisse. IN : RAPPORTS SUISSES PRESENTES AU XVIII<sup>e</sup> CONGRES INTERNATIONAL DE DROIT COMPARE = Swiss reports presented at the XVIIth International Congress of Comparative Law, Utrecht, 16-22 jul., 2006. Genève : Schulthess, p. 191-208.

FLÜCKIGER, Alexandre. Le droit administratif en mutation : l'émergence d'un principe d'efficacité, *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, Genève, 2001, parte I, p. 93-119.

\_\_\_\_\_. La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution, *Revue européenne des sciences sociales* : Cahiers Vilfredo Pareto, Genève, v. 41, n. 128, 2003, p. 107-127. Disponível em : <<http://doc.ero.ch/lm.php?url=1000,43,3,20090116172943-VH/La-preuve-Juridique.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

GERBER, Alexandra. Téléphonie mobile dans la jurisprudence du Tribunal fédéral : aspects de droit public. *Droit de l'environnement dans la pratique* : DEP, Zurich, n. 8 (Cahier spécial: séminaire), 2004. Disponível em : <<http://www.vur.ch/urpopen/urp2004/urp0408/0480725A.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

GUSY, Christoph. "Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?", *ZRP*, München; Frankfurt, 1985.

KARPEN, Ulrich. *Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre*: Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie. Baden-Baden: Nomos, 1989.

MADER, Luzius. *L'évaluation législative*: pour une analyse empirique des effets de la législation. Lausanne: Payot, 1985.

MAYER, Christian. *Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*. Baden-Baden: Nomos, 1996.

MIERNIK, Helmut. *Die verfassungsrechtliche Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*. Tese – Leipzig: Universität, 1997.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999.

MÜLLER, Georg. *Elemente einer Rechtsetzungslehre*. 2.ed. Zurich: Schulthess, 2006.

SUNSTEIN, Cass R. *Laws of the fear: beyond the Precautionary Principle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

1 CHOI (2002); MIERNIK, (1997, p. 481 ss.); MAYER (1996, p. 69 ss.), BERND (1989); BADURA (1982). Ver também MÜLLER (2006, p. 41, nota 128); BÜHLER (2005, p. 104); MORAND (1999, p. 112 ss.); MADER (1985, p. 164 s.).

2 BVerfGE (Bundesverfassungsgerichtsentscheidung- Decisão do Tribunal Constitucional Federal -TCF) 651, 55; 88, 203, 310 s.

3 "Neste contexto recomenda-se o levantamento de dados e acompanhamento de estatísticas que considerem dados absolutos e relativos, para comparar e atribuir relevância, na avaliação dos fatores responsáveis pelo sucesso ou fracasso da implementação da legislação".

4 A respeito dos efeitos de um novo conceito de proteção da vida pré-natal em caso de aborto: "É preciso confirmar – em intervalos adequados e de forma adequada (por ex. por meio de relatórios periódicos do governo) se a lei realmente proporciona a proteção desejada ou se existem defeitos conceituais ou práticos (na implementação) que constituem a quebra do princípio de precaução aos direitos fundamentais. Esta obrigação de observação continua valendo mesmo após uma mudança do conceito de proteção" (TCF 88, 203, 310).

5 "Por causa da incerteza sobre o grau de sucesso em atingir os objetivos (de uma lei), o legislador deve acompanhar o desenvolvimento e, no caso, efetuar um correção da norma. Em face da complexidade da matéria o Estado tem direito a um prazo adequado para proceder à avaliação das experiências. Por exemplo, após um prazo de 20 anos, no qual, conforme as expectativas do legislador, na maioria dos casos, consegue-se a quitação das dívidas, pareceu adequado um prazo de 10 anos após a unificação alemã e a diminuição do passivo no balanço patrimonial" (TCF 95, 267, 315).

6 "Após o vencimento desse prazo deve ocorrer uma avaliação, se o objetivo almejado, no procedimento escolhido, poderá ser atingido dentro de um prazo de mais 10 anos. No caso de da necessidade de mudança normativa, uma mera ordem executiva (no nível ministerial) não será suficiente. Uma alteração normativa deveria considerar as obrigações (necessidades) legislativas" (TCF 95, 267, 315).

7 "Em face da complexidade das circunstâncias, pode ser concedido ao legislador um prazo adequado para poder avaliar as experiências; as insuficiências ligadas à generalização e a criação de tipologias. Somente são submetidas à apreciação constitucional, o caso do legislador deixar de fazer uma avaliação posterior suficiente ao adequado alcance dos

fins almejados" (TCF 37, 104, 118, Bonus Malus Regellung, de 03.04.1974). A mesma fórmula é encontrada na decisão relativa à constitucionalidade do *numerus clausus* nas universidades (TCF 43, 291, 321), ou na prisão perpétua por homicídio (TCF 95, 267, 315).

8 A Corte Constitucional emprega, sem grande rigor terminológico, estes diferentes termos: correção posterior, obrigação de correção posterior, obrigação de correção, obrigação de adaptação, obrigação de melhoria (crítica: CHOI, 2002, p. 789 ss).

9 O legislador deve observar o desenvolvimento e, no caso, aplicar a correção da norma. TCF 95, 267,314. Ver também, TCF 111, 333,360; 25, 1, 13; 49, 89, 130; 50, 290, 335; 57, 139, 162 e seguintes. Mais precisamente, considerando a importância exemplar dos aspectos constitucionais atingidos pelo regime penitenciário de adolescentes, o legislador é obrigado a observar e avaliar os resultados dos fatos e, se for o caso, corrigir as normas (TCF 2 BvR 1673/04, de 31.05.2006 §64); ou, que o legislador observe o desenvolvimento da legislação continuamente, a avalie e, se for o caso, revise a norma se houver mudança ou falta de adequação atual aos seus pressupostos originais (TCF 110, 141, 158); ou ainda: se após uma fase de suficiente observação de que a norma não mais garanta a proteção exigida pela constituição, o legislador está obrigado por meio de alterações ou acréscimos das normas existentes, a corrigir os defeitos e garantir a obediência do "Untermassverbot" em termos de proteção (obrigação de correção e/ou acréscimo) (TCF 88, 203, 309).

10 Ver também CHOI, 2002, p. 73.

11 A obrigação de correção (Nachbesserungspflicht) não necessariamente inclui um controle contínuo das normas pelo legislador. Muitas vezes isto acontece somente no momento em que uma norma é inconstitucional. (TCF 88, 203, 310). Ver igualmente TCF 16, 130, 142.

12 Mais precisamente o direito à livre escolha de sua profissão e seu livre exercício (art. 12 al. 1 da Lei Fundamental), a respeito de uma lei sobre o fechamento dos moinhos visando prevenir a capacidade excedente.

13 Art. 14 da Lei Fundamental, a respeito de uma lei que aumenta a participação dos trabalhadores nas empresas: "Conseqüentemente, as partes poderiam ser feridas em seus direitos, segundo artigo 14 da Lei Fundamental (Grundgesetz), se a participação nas decisões da empresa levasse ao seu mal funcionamento, ou não funcionamento, ou a circunstâncias similares: à impossibilidade de funcionamento, por ex., porque o exercício do poder de decisões torna-se tão complicado e/ou demorado que aquelas não ocorrem, ou são tomadas lentamente. O legislador na presente situação não poderia assumir tal possibilidade diante de um prognóstico relevante" (TCF 50, 290, 352).

14 Principalmente a proteção à integridade corporal (a respeito da extensão da obrigação de melhorar a proteção contra o ruído dos aviões na vizinhança dos aeroportos: "Se o combate ao ruído é obrigatório para proteger a integridade física dos cidadãos, torna-se uma obrigação constitucional, e esta obrigação não deve depender exclusivamente das possibilidades técnicas de cumpri-la [TCF 56, 54, 79 s])

ou o direito à vida (a respeito da regulamentação relativa à interrupção da gravidez [TCF 88, 203]). Ver também, de maneira mais geral, os possíveis danos à saúde, à vida e aos bens (Schäden an Leben, Gesundheit and Sachgütern) devido à construção de um gerador de reação rápida (TCF 49, 89, 143).

15 MAYER, 1996, p. 101-109 (ref. cit) Ver, por exemplo, a forma a seguir utilizada na decisão referente ao ruído dos aviões (TCF 56, 54, 79): "nas suas decisões mais recentes, a Corte Constitucional Federal repetidamente decidiu que o legislador possa ser obrigado a reformar (corrigir) uma norma anteriormente considerada constitucional".

16 MAYER, 1996, p 154. Sobre este ponto, a doutrina não é completamente unânime (vide CHOIR, 2002, p 94 [ref. cit.]).

17 Segundo a tradução da Lei Fundamental publicada no sítio Internet do governo federal ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).

18 TCF 88, 203, 310: "A obrigação do legislador de obedecer a ordem constitucional não se aplica somente quando da criação de uma norma, mas também inclui a responsabilidade em mantê-la em concordância com a constituição".

19 "Isto é particularmente importante no caso de uma norma ter sido constitucional na sua criação e ter, posteriormente, se tornado inconstitucional porque as circunstâncias factuais sob sua incidência foram fundamentalmente modificadas, ou se, no momento da sua criação, o resultado da avaliação das suas conseqüências futuras a torna parcial ou completamente inadequada" (TCF, 88, 203,309 s.).

20 Vide nota 15. "Considerando-se a importância excepcional das questões de direitos fundamentais afetadas pela execução das penas impostas a infratores menores de idade, o legislador é obrigado a observar e, de acordo com os resultados da observação, corrigir [...] Portanto, o legislador deverá assegurar para si e para as autoridades responsáveis pela aplicação das disposições legais a possibilidade de aprender a partir de experiências com a respectiva estruturação da execução [das penas] e com o modo como as disposições legais são aplicadas e da comparação com experiências similares fora da sua própria área de competência" (TCF 2, BvR (conforme posição do juiz constitucional) 1673/04, de 31.05.2006 §64).

21 TCF 45, 187, 252, Prisão perpétua, de 21.06.1977.

22 "Além disso, o legislador deverá acompanhar se as orientações atuais para a execução [da norma] continuam a obedecer o princípio de proteção estabelecido na constituição, igualmente quanto ao seu desenvolvimento futuro" (TCF BvR 2, (juiz constitucional relator), 581/01 de 12.04.2005).

23 "Diante da discussão corrente sobre aspectos científicos e de política penal, dos riscos do consumo de cânabis e do caminho correto da sua correção [...] o legislador tem que considerar e avaliar as conseqüências das normas existentes, inclusive as experiências no exterior" (TCF 90, 145, 194, Cannabis, de 09.03.1994).

24 "Em termos científicos e de política legal, permanece a controvérsia sobre a obrigatoriedade de uma consulta (psicológica) na fase inicial da gravidez, se demonstra uma melhor proteção ao feto do que a norma existente (...) diante das razões anteriormente explicadas, que opõem a manutenção da norma antiga baseada em indicações (médicas);

estas incertezas não inibem o legislador de implementar a consulta obrigatória. Porém, ele é obrigado a acompanhar os efeitos do seu novo conceito de proteção (obrigação de acompanhamento e correção). (...)” (TCF 88, 203, 269, Aborto II, de 28.05.1993, ver, também, *ibid.*, p 309 ss).

25 “No tocante à luta contra o barulho do tráfego aéreo, que aumentou expressivamente desde os anos 60, juntamente com o uso de jatos (mais ruidosos), muito se discute em prol de uma correção das normas relevantes sobre o assunto” (TCF 56, 54, 79, *Fluglärm*, de 14.01.1981).

26 TCF 49, 89, 143, *Kalkar I*, de 08.08.1978 (traduzido em: SADELEER, Nicollas de. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution: essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l’environnement*. Bruxelles: 1999, p 154. Ver, também, *ibidem*, p.131 ss).

27 “Como confirmado por todos os envolvidos durante a audiência, em 1990, havia informações incompletas sobre o tamanho das dificuldades econômicas da agropecuária. Neste caso, o legislador não foi obrigado a efetuar qualquer perdão de dívidas, além daquelas decorrentes da “*Treuhand-gesellschaft*” [NdT: pessoa jurídica constituída pela Alemanha democrática com o fim de efetuar uma transição para a economia de mercado por meio da venda progressiva de propriedades então estatais da Alemanha comunista]. Muito pelo contrário, agiu corretamente ao se restringir a diminuir o passivo patrimonial. Devido à incerteza do grau a atingir nos objetivos, o legislador deve acompanhar o desenvolvimento futuro e, no caso concreto, efetuar uma correção da norma” (TCF 95, 267, 314, *Altschulden*, de 08.04.1997).

28 “O legislador é, então, obrigado a observar as conseqüências das regras de procedimento da participação das representações funcionais (dos funcionários) na execução de suas competências, devendo adotar medidas caso aconteçam agravantes” (TCF 93,37,85, *Lei sobre a participação dos trabalhadores do Estado de Schleswig-Holstein*). Ver, também, sobre a constitucionalidade da lei federal sobre a participação dos trabalhadores: Caso o prognóstico do legislador não se realize e a Lei de participação dos trabalhadores acarrete conseqüências negativas contínuas no funcionamento das empresas, ele (o legislador) é obrigado a efetuar a correção” (TCF 50, 290, 352, *Participação*, de 1.03.1979; ver, também, *ibidem*, p 335 ss).

29 “Uma medida (legislativa) fundada num prognóstico errado não pode ser considerada inconstitucional somente por isso. O legislador só é obrigado a corrigir depois de ter conhecimento do desenvolvimento real e, deste modo, cancela ou altera a norma” (TCF 25, 1, 13, *Lei sobre os moinhos*, 18.12.1968).

30 “Em tais casos, porém, deverá ser concedido ao legislador um prazo suficiente para que ele tenha a possibilidade de certificar-se da evolução [dos fatos] e da correção do seu prognóstico” (TCF 57, 139, 162 s., *Pessoas com deficiência grave*, 26.05.1981).

31 “Tendo em vista as dificuldades específicas com as quais a legislação moderna na área de trânsito deve arcar, o legislador deve ter um prazo maior dentro do qual possa avaliar os efeitos de regulamentos experimentais e, assim, chegar a conclusões para as suas resoluções futuras. As possibilida-

des técnicas mudam rapidamente, pois, mesmo quando uma norma altera um segmento, ela requer que seja considerado o sistema inteiro de trânsito e também o econômico” (TCF 16, 147, 188, *Transporte intra-empresarial de grandes distâncias*, 22.05.1963).

32 “Esta afirmação não dispensa o legislador da obrigação de medir a veracidade do seu prognóstico por intermédio das conseqüências reais da norma [NdT: *Änderungsgesetz* = norma revogadora], de obter as estatísticas necessárias e de corrigir, se necessário, a porcentagem legalmente estipulada” (TCF 73, 40, 94, *Doações a partidos políticos*, 14.07.1986).

33 “Por falta de precedentes na construção (da norma) e em face do tempo relativamente curto durante o qual o modelo foi testado, uma avaliação final ainda não é possível. Se ocorrer o fato de uma emissora local não poder funcionar com viabilidade econômica nestas condições legais, o legislador será obrigado a corrigir a lei sobre as emissoras regionais” (TCF 83, 238, 330, *Decisão sobre as emissoras*, 05.02.1991).

34 “O legislador ainda não tem obrigação de definir tais critérios devido à situação atual da discussão, do teste e do desenvolvimento paulatino de práticas eficazes de avaliação da ciência em nível local, nacional e internacional. (...) Porém, o legislador chega a ser obrigado a observar e – se necessário – corrigir a norma, no momento em que se manifesta perigo à liberdade da ciência; por exemplo, devido ao emprego de critérios inadequados à ciência (TCF 111, 333, *Lei do estado de Brandenburg sobre as instituições de ensino superior*, 26.10.2004).

35 TCF 110, 141, 143, *Cães de briga*, 16.03.2004.

36 “Caso o legislador não tenha podido chegar a uma avaliação definitiva e fidedigna com respeito às pressuposições reais ou às conseqüências, no momento da criação da norma, ele pode ser obrigado a observar o desenvolvimento das condições de incidência, avaliar e revisar a norma, se ficar evidente que os princípios nos quais foi baseada não são mais corretos (...). Isto acontece, por exemplo, nas avaliações de situações complexas de perigo, sobre as quais ainda não existem resultados científicos confiáveis” (TCF 110, 141, 158).

37 Os métodos de estatística e pesquisa social se desenvolvem constantemente e este fato deve ser considerado pelo legislador. Ele é obrigado a utilizar todas as fontes de conhecimento disponíveis e, assim, pode avaliar o melhor possível as conseqüências (da norma) [...]; se ocorre um prognóstico errado depois, o legislador é obrigado a corrigir a norma (...). Assim, ele também deve avaliar, na hora de subcontratar uma pesquisa estatística por meio dos resultados obtidos, se uma pesquisa geral é necessária (comparada com uma pesquisa representativa), em vista do desenvolvimento progressivo da metodologia estatística e sócio-demográfica” (TCF 65, 1, 55, *Censo populacional*, de 15.12.1983).

38 “Caso apareçam abusos, que possam colocar em perigo a liberdade do voto ou o voto secreto, cria-se a obrigação constitucional de corrigir a norma posteriormente ou de emendá-la (voto por carta)”.

39 A inobservância da obrigação de observação das leis não seria precisamente sancionada (CHOI, 2002, p. 78 e ref cit.), enquanto que a inobservância da obrigação de correção das



leis deveria ser analisada em função do resultado do julgamento (de conformidade ou não com a constituição), CHOI, 2002, p. 176 s.

40 TCF 88, 203, 309, Interrupção das gestações II, de 28.05.1993.

41 "Pedido de informações da bancada do partido democrata-cristão, implementação da obrigação de acompanhamento e correção do imposto pelo TCF (15/3029 de 27/04/2004 [http://dip.bundestag.de/btd/15/030/1503029.pdf]).

42 Resposta do governo às questões 1 e 18 (15/3155, de 18/05/2004 [http://dip.bundestag.de/btd/15/031/1503155.pdf])

43 RS 814.710.

44 "Tribunal Federal, decisão de 05 de abril de 2004 (Droit de l'Environnement dans la pratique [DEP] 2004, 228, 232); decisão 1A.202/2004, de 03 de junho de 2005, consid. 2.3; ATF 128 II 340, 343; 126 II 399, 408: "no momento em que seja possível uma quantificação adequada e confiável dos efeitos não-térmicos de raios não-ionizantes, fundada em novos conhecimentos científicos, os parâmetros de emissão e de funcionamento devem, se necessário, ser fiscalizados e adaptados".

45 ATF 126 II 399, 404 s., consid. 4 a, Tribunal Federal, decisão de 08 de abril de 2002 (já mencionado).

46 RS 814.01

47 "Tudo isso, realmente, é causa de dúvidas quanto à fidedignidade e efetividade da norma" (ATF 132 I 7, 11)

48 "Se a avaliação de riscos, na qual se baseia o regulamento sobre cães de estimação, fosse contrariada devido a novos levantamentos confiáveis e expressivos, com respeito a perigos possíveis das raças mencionadas ou a avaliação de raças não incluídas expressamente, ou a validade do critério de raça em geral (BGE 132, I 7, 13).

49 "Ainda que a diminuição da população da cidade de Zurique não se encontre realmente freada por essa medida, não se exclui, em todo o caso, que as disposições criticadas possam pôr fim a um desenvolvimento nefasto e desencadear uma retificação da situação. Caso esta última necessite de uma alteração significativa, caberá às autoridades reexaminar o plano criticado, adaptá-lo ou mesmo revogá-lo (art. 21 LAT), na medida em que as obrigações impostas por ele venham a se revelar inúteis" (ATF 111 1a 93, 99 = JT JDT 1987 I 509). O exemplo foi citado por Georg Müller, com relação à jurisprudência alemã sobre a obrigação de correção (MULLER, 2006, p. 41, nota 128).

50 RS 700.

51 Para uma visão das cláusulas de avaliação na legislação federal (lei federais e decisões), ver Office fédéral de la justice, Clause d'évaluations, documento Internet, 01.01.2005, www.ofj.admin.ch, subdivisão "Documentation" da rubrica "Evaluation" da aba "Thèmes", consultada em 21.11.2006. Ver, também, FLÜCKIGER, 2001, p. 93-119.

52 Sobre esse princípio da proteção do meio ambiente, no Direito suíço, ver FLÜCKIGER, 2003, p. 107 ss. Sobre sua extensão em outros campos do Direito (agricultura, saúde), ver FASEL; SPRUMONT, 2006, p. 191 ss.

53 Decisão sobre a proteção contra a radiação não-ionizante, Rapport explicatif, 16 fev. 1999, ch. 3.2

54 ATF 126 II 399, 406.

55 O problema resulta, provavelmente, de uma questão de definição. Para alguns, apenas as medidas limitando o exercício da atividade litigiosa seriam consideradas medidas de precaução, não incluindo as medidas formais (observações, vigilância tecnológica, avaliação etc.). Este conceito deve ser atenuado: as medidas formais constituem, na verdade, medidas de precaução, mas de um grau muito frágil. Não exigi-las, caso persista alguma dúvida razoável, denotaria total falta de prudência. Em todos os casos tais atos constituem medidas tomadas aplicando-se o princípio de precaução, para quem lhe negaria a expressão medida de precaução (FLÜCKIGER, 2003, p. 122).

56 "Seria uma avaliação falsa da capacidade humana de conhecimento e ainda impossibilitaria qualquer licenciamento do uso de tecnologia pelo Estado, se fosse exigido do legislador uma norma que, com garantia absoluta, excluiria riscos constitucionais à proteção dos direitos fundamentais que surgem do licenciamento para construção e funcionamento de plantas técnicas (fábricas)" (TCF 49, 89, 143).

57 ZBI, 1991, 25, 31 para a fluorização da água potável. Ver, também, ATF 119 1ª 197, 209 a respeito da interdição da canoagem em rios nos quais as espécies animais encontram-se em vias de extinção.

58 Sobre a determinação deste limite, ver FLÜCKIGER, 2003, p. 116 s.



Alexandre Flückiger  
Professor da Universidade de Genebra  
alexandre.flueckinger@unige.ch



Sérgio Lopes Loures

# Neoconstitucionalismo e produção legislativa:

*uma visão normativa do Direito*

*e aplicação da Legística*

## 1- Introdução

O presente trabalho visa elucidar, por meio do estudo da Teoria do Direito focado em uma visão normativa da produção legislativa, como a aplicação dos princípios pode ensejar a formulação das normas com estreita relação na futura interpretação do Direito sob o prisma ontológico.

Contribuirão para formulação do texto, com atenção aos princípios e à visão normativa da produção legislativa, as ponderações e conclusões acerca dos trabalhos desenvolvidos por Robert Alexy, Ronald Dworkin, Carlos Santiago Nino e Konrad Hesse.

Aliado à análise sob a gênese da norma, importante destacar o papel da Legística, área do conhecimento ainda pouco explorada, mas que traz a lume uma nova sistemática sobre a formação legislativa.

Nesta seara, nos remeteremos aos trabalhos desenvolvidos por alguns autores que exploram o tema da Legística e da elaboração legislativa, como Jean-Daniel Delley, Alexandre Flückiger e Fabiana de Meneses Soares.

Junte-se ao espectro teórico deste desenvolvimento, a análise de algumas questões de ordem prática que servirão de exemplo para aplicação das conclusões decorrentes das considerações aqui expostas, relevando

acerca do trabalho desenvolvido pelas assessorias parlamentares, em especial das Casas Legislativas municipais.

Para tanto, observaremos o trabalho desempenhado pelas assessorias parlamentares institucionais, por intermédio de órgãos criados com o fim específico de subsidiar o trabalho legislativo não somente sob o aspecto técnico-legislativo, mas, sobretudo, na busca de substratos que justificam a criação de leis com natureza normativa.

As assessorias parlamentares, tanto as contratadas quanto as institucionais, estas em regra formadas por servidores integrantes dos quadros permanentes das próprias Câmaras Municipais, desempenham papel fundamental na produção legislativa.

Por óbvio, a estrutura administrativa de cada Casa Legislativa, e aqui, frise-se, focaremos nossos comentários acerca das Câmaras Municipais, estabelecerá os parâmetros de produção, o ritmo que será empreendido para a elaboração das leis, assim como a natureza e o conteúdo de cada norma elaborada.

Portanto, o alcance almejado pelo presente trabalho é relativamente amplo, partindo da análise da elaboração das leis, considerando-se os princípios e a produção de natureza normativa, passando pela Legística, como forma de sistematização do trabalho le-

gislativo e culminando no papel desempenhado pelas assessorias parlamentares institucionais e os órgãos de apoio à atividade legislativa.

Buscar-se-á sempre um enfoque valorativo dos conceitos que serão abordados na defesa de uma concepção normativa do Direito, desde a sua formação com o trabalho legislativo até a sua interpretação e aplicação ao caso concreto, possibilitados, em grande parte, pela natureza de uma lei elaborada acima da visão positivista do Direito.

## 2- A produção legislativa sob a análise normativa do Direito

O estudo do Direito e sua análise, sob as mais diversas formas de concepção e aplicação, incentivam o surgimento de escolas que passam a orientar seus adeptos.

As visões positivista e jusnaturalista do Direito, durante séculos, dividiram teóricos e opiniões na aplicação desta área do conhecimento humano aos casos concretos.

O novo contexto interpretativo do Direito atual passou a exigir dos seus operadores e estudiosos a adoção de uma nova matriz epistemológica que superasse o tradicionalismo da escola positivista e não adotasse o jusnaturalismo como mero contraponto às teorias expostas por Hans Kelsen e seus seguidores.

Surge, neste cenário, o pós-positivismo ou o neoconstitucionalismo, apesar da controvérsia entre alguns autores em utilizar tais denominações em sinonímia, no qual a resolução dos casos concretos e a aplicação dos diversos instrumentos jurídicos de interpretação do direito, como os princípios, ficam revestidas de uma essência constitucional.

Com o neoconstitucionalismo, a Constituição não deve mais ser considerada tão somente como a origem de onde emana a hermenêutica, mas o fim para o qual todos os esforços de interpretação devem convergir.

Ao mesmo tempo, os princípios constitucionais ganham destaque na resolução dos casos concretos e, principalmente, nos casos considerados de difícil resolução, onde as normas jurídicas não são consideradas pelo aplicador do Direito como sendo revestidas de conteúdo suficiente para esgotar a demanda.

Sob a ótica da utilização dos princípios na aplicação do Direito vários foram os trabalhos desenvolvidos por autores de respeitada formação e produção teórica: na Alemanha, Robert Alexy; nos Estados Unidos, Ronald Dworkin; e, na Argentina, Carlos Santiago Nino.

### 2.1 – O Normativismo do Direito na Visão de Robert Alexy

A Teoria dos Direitos Fundamentais foi uma primorosa obra de Robert Alexy da qual, a partir da edição

original em alemão e posteriores traduções para diversos idiomas, originaram-se mais de 40 artigos publicados como desenvolvimento das principais teses do autor.

Na seara dos Direitos Fundamentais é que Alexy, crítico do positivismo, estabelece a importância em distinguir regras e princípios como base para a Teoria da Jusfundamentação e a chave para a solução de problemas cruciais da dogmática desses direitos.

Fundamentando a visão normativa do Direito, Alexy (2007, p. 63, ss) firma sua teoria na diferenciação entre regras e princípios:

Los principios, al igual que las reglas, son razones para llevar a cabo juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente. La distinción entre reglas y principios es entonces una distinción entre dos tipos de normas.

Os princípios, integrantes do mundo jurídico com força de aplicação aos casos concretos funcionam, indiscutivelmente, na visão de Alexy, como verdadeiros mandatos de otimização do Direito.

Esta visão normativa do Direito traz consigo, portanto, a melhoria do próprio Direito e a certeza de que os princípios não integram o sistema normativo por mero capricho do legislador.

### 2.2 – O Normativismo do Direito na Visão de Ronald Dworkin

Crítico feroz do positivismo e de sua forma de interpretar o Direito, Ronald Dworkin pode ser considerado um dos maiores estudiosos do assunto do século passado. Fez da autocrítica uma forma contundente de criticar autores, como o filósofo do século XIX, John Austin, e o Professor H. L. Hart, defensores da teoria, denominada pelo próprio Dworkin, como “positivismo jurídico” (DWORKIN, 2007, p.30).

Os autores positivistas têm nas normas jurídicas, em seu sentido mais restrito, a explicação para a sua validade; ao mesmo tempo, não vêem com bons olhos o poder discricionário dos juízes na interpretação do Direito no caso concreto.

A discricionariedade do juiz, na forma como se apresenta no modelo positivista, também será alvo de críticas do próprio Dworkin, mas o autor norte-americano não concebe uma visão do Direito como se este se bastasse na criação das regras, impostas por um soberano ou fruto de categorias de normas que se convalidariam por normas superiores dentro da estrutura jurídica. Dworkin trabalha com padrões jurídicos diversos das regras, como princípios e políticas. As regras, que por excelência emanam do Poder Legislativo, concebidas como padrão, coexistem com políticas, que podem ser definidas como outro tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, políti-

co ou social da comunidade; as regras também coexistem com os princípios, padrão a ser observado como exigência de justiça e equidade ou alguma outra dimensão da moralidade (DWORKIN, 2007, p. 60).

A despeito de algumas divergências entre Alexy e Dworkin, que não iremos aprofundar no presente trabalho, ambos são taxativos em afirmar, por meio de suas construções teóricas, que os princípios partilham, juntamente com as regras, do espaço no mundo jurídico.

### 2.3 – O Normativismo do Direito na Visão de Carlos Santiago Nino

Carlos Santiago Nino, autor argentino, considerado como um estudioso que foi além dos possíveis antagonismos que permeiam as disputas teóricas entre positivismo e jusnaturalismo, construiu com maestria suas posições acerca da interpretação do Direito.

Ao adotar esta visão crítica em torno das controvérsias entre positivistas e antipositivistas, este autor tece severas críticas a nomes de reconhecido peso no estudo da Filosofia do Direito, como Ronald Dworkin. Somente a adoção de um conceito normativo de Direito, segundo Nino, nos permite obter uma resposta suficiente, ainda que controvertida, como justificção para uma determinada decisão judicial. Ao contrário, se tais proposições fossem pressupostos de um conceito descritivo de Direito elas não expressariam as razões reais para uma decisão, senão razões meramente auxiliares, que teriam de ser suplementadas com outras de natureza adicional, de caráter operativo, para justificar uma decisão (NINO, 2006, p. 166).

A solução apontada por Nino para por fim à controvérsia entre positivistas e antipositivistas está ancorada em alguns pontos: na adoção de um pressuposto metodológico que utilize um único conceito de Direito, a ser definido pela filosofia jurídica; na consciência de que as propostas de caracterizar a noção de Direito, de acordo com propriedades incompatíveis entre si, são necessariamente excludentes e na reconstrução do significado das expressões “Direito” ou “sistema jurídico”, quando empregadas em distintos contextos, por meio de uma definição que se aplique a todos estes (NINO, 2006, p. 175).

Carlos Santiago Nino nos apresenta uma visão ampliada da interpretação e aplicação do Direito, fruto de uma grande convenção social. A superação de possíveis paradoxos que possam advir de uma interpretação normativa do Direito, como a dispensa da norma positivada ou a indeterminação radical do Direito, far-se-á pela adoção de uma postura antiindividualista de seus operadores.

Ratificando o que já foi exposto em relação ao pensamento de Alexy e Dworkin, Nino não apenas concebe os princípios como fundamentos do Direito, como também vislumbra a construção normativa como resultado da expressão social, de uma convenção que encontra no Direito o caminho para a resolução dos conflitos e a transformação da sociedade.

Esta percepção do Direito no seu fim, qual seja, na sua aplicação, guarda íntima relação com sua produção.

### 2.4 – A Força Normativa da Constituição segundo Konrad Hesse

Neste ponto, faremos alusão ao trabalho desenvolvido por Konrad Hesse exposto em sua obra *A força normativa da Constituição*, resultado de palestra proferida em aula inaugural da Universidade de Freiburg, em 1959. A tradução é do Ministro e atual presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (HESSE, 1991).

A análise firmada por Hesse - que muito nos interessa - diz respeito à visão normativa que o autor alemão defende na produção do Texto Constitucional. Esta abordagem constitucional traz em si íntima ligação com o resultado de toda a produção legislativa e, evidentemente, sua aplicação aos casos concretos.

Entender a força normativa da Constituição significa emprestar-lhe uma visão ampla da realidade político-social e suas inevitáveis interferências na produção legislativa.

Compreender de forma isolada os fenômenos da Constituição e da realidade, no entendimento de Hesse,

significa limitar a resposta em torno da vigência ou não da norma e, ao mesmo tempo, desprezar o real sentido e significado do ordenamento jurídico. Não há, portanto, como desprezar as condições históricas, naturais, técnicas, econômicas e sociais mantenedoras de uma relação de interdependência com a produção legislativa.

A visão normativa de Hesse constrói a idéia de permanente associação da realidade político-social com a Constituição, não havendo a possível limitação da realização constitucional aos fatores de poder, sentido que delegaria à produção legislativa uma limitação também na concretização das tarefas a serem cumpridas pela própria Constituição.

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade (HESSE, 1991, p. 14). Estendemos o raciocínio para toda e qualquer produção legislativa que, para fins de plena eficácia da norma, carece desta associação com o contexto social, político, econômico e histórico em que se insere.

Entender a força normativa da Constituição significa emprestar-lhe uma visão ampla da realidade político-social e suas inevitáveis interferências na produção legislativa.

Como afirmado por Hesse em relação às constituições, toda a produção legislativa para desenvolver-se, ou seja, cumprir sua função de “dever-ser”, necessariamente se vincula a uma situação histórica concreta e suas condicionantes (HESSE, 1991, p. 16).

A produção legislativa formulada de maneira abstrata e eminentemente teórica não logra êxito em produzir uma força modificativa da realidade. Não são os textos legislativos que emprestam à realidade os seus sentidos, mas ao contrário, a cultura, a sociedade, a política e a economia, dentre outros fatores, é que proporcionam disciplina normativa, em seu sentido valorativo, à produção legislativa.

O trabalho do legislador não traz em si nenhuma tarefa que, por si só, possa interferir ou transformar a realidade. Entretanto, a imposição das tarefas, quando estabelecidas pela produção legislativa associada ao amplo contexto em que foi elaborada a lei, transforma-se em força ativa. Neste sentido, a vontade de concretizar a norma traduz-se na vontade de concretizar as mudanças pretendidas para a própria realidade da qual se originou o texto legal.

A produção legislativa elaborada com bases sólidas na realidade histórica não pode dissociar-se da realidade concreta de seu tempo. O caráter normativo das legislações calcadas na realidade gera a eficácia da norma, ordenando e transformando o próprio contexto que a originou, ou seja, cumpre sua tarefa de instrumento de transformação, razão maior de sua elaboração. Coexistem no entendimento normativo das leis o ser e o dever-ser (HESSE, 1991, p. 24).

O caráter normativo das legislações calcadas na realidade gera a eficácia da norma, ordenando e transformando o próprio contexto que a originou, ou seja, cumpre sua tarefa de instrumento de transformação, razão maior de sua elaboração.

### 3- A Legística: método de produção legislativa

A despeito da maior parte dos legisladores que se arvoram na atividade legiferante sem o devido preparo para o desenvolvimento das atividades de produção legislativa, ganha espaço crescente uma nova área do conhecimento intitulada “Legística”.

Alexandre Flückiger e Jean-Daniel Delley (2007, p. 36), em recente artigo intitulado A elaboração racional do Direito Privado, publicado no Caderno da Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, definiram a Legística como sendo:

Uma metodologia da concepção da ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação da norma.

Ampliando um pouco mais a definição de Legística, Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 7), tam-

bém em um artigo publicado no mesmo Caderno da Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, intitulado Legística e Desenvolvimento: A qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação, expôs:

Legística como saber jurídico que evolui com a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar mais atuante e disponível para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como instrumento exclusivo para consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais.

Munidos de suficientes definições acerca da Legística temos muito a ponderar sobre esta nova ordem do conhecimento que, indubitavelmente, contribuirá para a produção legislativa.

Alguns dos desafios a serem enfrentados pela Legística seriam a adoção tanto de uma metodologia adequada, quanto de técnicas que visem a racionalização da produção do Direito. Esta fase de produção, considerada como metajurídica pelo normativismo, por se tratar das condições de eficácia de uma legislação que está sendo planejada, precede uma segunda fase em que a Legística deve atuar de forma a permitir que a produção legislativa tenha garantido um maior grau de eficácia.

A atual produção legislativa, fruto dos trabalhos em diversas Casas Legislativas espalhadas pelo País, está eivada de ambigüidades e de contradições por

falta de justificação da implementação dos diplomas legais. As incertezas geradas para o receptor da norma acabam por se refletir em uma constante insegurança jurídica.

A aplicação da legislação deve ser compreendida não apenas em função de seu caráter sancionatório, mas como fruto do conhecimento e aceitação da sociedade em relação à produção legislativa. Neste aspecto, tanto a Legística material, que tem por objetivo atuar no processo de construção e escolha do conteúdo da nova legislação, quanto a Legística formal, que atua no campo da comunicação legislativa e fornece os princípios destinados à melhoria, compreensão e acesso aos textos legislativos, devem ser empregadas pelo legislador e suas assessorias para que a produção legislativa atinja o receptor da norma, o cidadão e para que este possa aderir ao contido no ato normativo, exercitando um verdadeiro direito consensual entre o legislador e a sociedade.

A atuação da Legística visa otimizar a eficácia das legislações colocadas à disposição do corpo so-



cial. Esta tarefa deve ser, necessariamente, precedida de toda a preparação na construção de um consenso possível por meio de audiências públicas, negociação legislativa, práticas de lobby regulamentadas e plebiscitos, inclusive administrativos.

O impulso para legislar, portanto, guarda íntima relação com a validade do Direito e, em especial, com a utilização da Teoria Geral do Direito para avaliação do impacto dos métodos e técnicas utilizados. A opção de se elaborar uma legislação com base na construção coletiva, pelos diversos mecanismos de envolvimento da sociedade, pode ser uma forma de encaminhamento da construção legislativa. A visão normativa, sob a valorização de aspectos axiológicos do Direito, se coloca como uma opção para a construção legislativa e encontra ressonância nas técnicas de elaboração aplicadas pela Legística.

Conceber a norma positivada como o resultado concreto da dialética social, fruto de valores e princípios morais que variam consoante o espaço e o contexto histórico, significa perceber a produção legislativa com a mesma natureza dinâmica da verdadeira autora das leis, qual seja, a sociedade.

A redação há muito deixou de ser a fase mais importante da produção legislativa. As técnicas de elaboração das leis, incluída aí a Legística, nos permitem valorizar etapas como a instrução pré-legislativa, a consideração do contexto normativo em que a norma é concebida, os estudos prévios que cada ato regulador emanado do legislador produzirá para o contexto social, além do fomento aos mecanismos de aplicação e acessibilidade da norma. Por sua vez, estas etapas também não podem ser consideradas de forma isolada; ao contrário, deve-se buscar, obrigatoriamente, uma constante interação entre elas com vistas a se atingir um objetivo único, a produção legislativa.

Recorrendo mais uma vez a Jean-Daniel Delley (2004, p. 103), este autor pondera que:

A divisão do processo de elaboração legislativa em etapas responde a uma necessidade prática: ela facilita a apresentação do caminho e das técnicas de análises próprias a cada uma das etapas. É preciso, entretanto, ter sempre em mente o caráter interativo do processo.

Por outro lado, a visão positivista da lei, em que o ordenamento jurídico se amolda a uma construção com base na essência da própria vontade da lei, se contrapõe ao que defendemos na construção legislativa realizada de forma compartilhada com a sociedade, receptora da norma. Neste sentido, a visão coercitiva da lei, elaborada de forma onisciente pelo legislador, espelha um equívoco diante da idéia defendida pela Legística, seja quanto a sua aplicação material ou quanto a sua aplicação formal.

Não nos referimos tão somente ao ato de legislar sem a adoção de técnicas formais que permitam ao

legislador elaborar textos bem estruturados e redigidos conforme a correta técnica legislativa, mas, sobretudo, à produção legislativa resultante das iniciativas levinas de se formular leis para o atendimento de interesses específicos: leis casuísticas, oportunistas e, também, por que não dizer, muitas vezes advindas da pressão de grupos sociais hegemônicos.

A discricionariedade do legislador, muitas vezes utilizada de forma arbitrária, deve estar limitada pela cultura jurídica e pelos princípios estruturais da Constituição, fomentadores de uma elaboração legislativa com viés valorativo.

A produção legislativa como um fim em si mesma e a adoção do princípio da legalidade, revestido de caráter absoluto, podem ensejar equívocos que se materializam em uma legislação personalista e afastada do respaldo social, indispensável à eficácia da lei. Legislar corresponde a superar a mera exposição da lei à sociedade sem a devida adoção de mecanismos que permitam fazer das normas reais instrumentos condutores de valores, resultado da formulação legal, com base na mais ampla participação dos atores principais: os cidadãos.

A Legística, adotada como técnica de produção legislativa permite, por meio de mecanismos de construção da norma, a incorporação de princípios normativos que superam a visão restrita das fontes do Direito, de origem meramente legal, e incorporam outras fontes que permitirão, antes de tudo, maior eficácia da norma. Para tanto, é necessário que a legislação venha “abastecida” com razoável suporte normativo adquirido na fase de sua elaboração.

#### 4- O papel das assessorias parlamentares e dos órgãos de apoio ao Legislativo

Muitos dos membros dos Parlamentos espalhados pelo Brasil, tanto no âmbito federal quanto estadual, mas, sobretudo, nos municípios, são o retrato da sociedade pouco politizada e realmente preparada para cumprir o papel de elaborar as leis cobiçadas pela sociedade que os elegeu.

Quando nos referimos ao preparo dos legisladores, consideramos até mesmo o baixíssimo grau de escolaridade dos indivíduos, fator que não determina a possibilidade de representação popular, mas que, sem dúvida, contribui para a baixa qualidade da produção legislativa.

Ao mesmo tempo, a despeito da vivência de muitos dos eleitos para as Casas Legislativas junto aos movimentos sociais, não há o impedimento em se utilizar as modernas técnicas que auxiliam a atividade legiferante, por meio de setores criados especificamente com este fim ou, simplesmente, por intermédio de assessores parlamentares capacitados para auxiliar o trabalho legislativo.

Todo o instrumental metodológico colocado à disposição dos membros do Poder Legislativo pode en-



contrar óbices de utilização devido às mais variadas razões. Não basta colocar o legislador a par de técnicas de produção legislativa, como a propalada Legística, sem o devido preparo dos agentes políticos. As experiências das várias Casas Legislativas têm demonstrado que o trabalho dos legisladores requer a contribuição de especialistas.

Os Parlamentos são, essencialmente, locais de ampliação das informações que envolvem a implementação de muitas políticas públicas propostas pelo Executivo. O Legislativo é, por excelência, a Casa do debate e da “acomodação” das heterogeneidades, retratos dos mais variados segmentos sociais que convergem para um mesmo espaço (SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 136).

Podemos considerar, corretamente, que os parlamentos se constituem em uma verdadeira “caixa de ressonância” da sociedade, onde todas as vozes podem ser ouvidas e as decisões encontram um maior grau de legitimidade, principalmente quando comparados aos outros poderes, Executivo e Judiciário.

Nos Parlamentos, os projetos de lei devem, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de assessoramento e das discussões travadas nas comissões e em



plenário, ter garantida a possibilidade de diminuição do grau de assimetria de informações que, naturalmente, os compõem, bem como ser o espaço para difusão da democracia e fortalecimento da representação popular.

Nesse sentido, podem ser utilizadas duas espécies de assessorias parlamentares, não apenas com vistas a promover o trabalho de produção legislativa, mas, antes de tudo, para permitir que o Legislativo cumpra seu papel de legítimo representante da sociedade e garanta um trabalho de qualidade, em bases técnicas.

A primeira é a assessoria formada por indivíduos recrutados pelos próprios parlamentares, detentores, em regra, de cargos em comissão e de livre exoneração que detêm a confiança do parlamentar. A outra se constitui na institucional, fruto da contratação por concurso público, conforme regra instituída no texto constitucional. Com natureza técnica, as assessorias institucionais possuem um grau de isenção que lhes permite prestar ao legislador o suporte necessário para o desenvolvimento de um trabalho, sem as influências de convicções político-partidárias, em regra revestidas de forte cunho ideológico.

Indubitavelmente, as assessorias institucionais, como a própria denominação deixa transparecer, permitem a perenidade de projetos que se instalam nos Parlamentos, garantindo-lhes a continuidade e a institucionalização das discussões com maior acúmulo de informações e enriquecimento dos debates. Ao mesmo tempo, as assessorias institucionais são responsáveis pela já mencionada diminuição dos variados graus de informação dentro do Parlamento, fruto da diversidade dos agentes políticos que compõem as Casas Legislativas, suas correntes ideológicas e programas partidários.

Por sua vez também, as assessorias parlamentares institucionais podem acumular um importante papel, juntamente com o trabalho de consultoria aos parlamentares, de permitir o acesso da sociedade ao Legislativo. Nesta tarefa, as assessorias possuem a incumbência de “abrir as portas” do Parlamento para que o cidadão e os movimentos sociais organizados tenham acesso à produção legislativa.

Para tanto, os mecanismos regimentais de cada Casa poderão permitir este acesso, seja por meio de audiências públicas ou tribunas livres, a título de exemplo,

“O Legislativo é, por excelência, a Casa do debate e da “acomodação” das heterogeneidades, retratos dos mais variados segmentos sociais que convergem para um mesmo espaço.”

seja com a execução de trabalhos, como painéis de discussão, consultas públicas, estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas e privadas, solicitação de estudos ou qualquer outra forma de interação com os variados segmentos sociais (FARIA *apud* SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 138).

Não obstante o conhecimento da realidade que cada parlamentar possui, muitas vezes ligado às suas bases eleitorais, as assessorias parlamentares institucionais devem contribuir para que as informações acerca da sociedade possam subsidiar o trabalho legislativo.

O papel das assessorias não se resume a um mero trabalho de repasse dos dados coletados; caberá aos consultores transmitir os resultados coletados nos vários trabalhos desenvolvidos junto à comunidade com a elaboração de um banco de dados, por exemplo, que permita ao parlamentar um diagnóstico das principais demandas sociais que possam ensejar a elaboração de alguma norma que permita atender as necessidades de um ou de vários segmentos sociais.

## 5- Uma experiência de assessoramento institucional

A Câmara Municipal de Juiz de Fora, município de cerca de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, passou a experimentar, com a implantação de um órgão de assessoramento parlamentar institucional, a possibilidade de conferir aos legisladores uma nova modalidade de consultoria.

Criou-se, no ano de 2000, por meio da Resolução nº 1133, o Centro de Atenção ao Cidadão, a exemplo de outras Casas Legislativas do próprio Estado de Minas Gerais, órgão subordinado diretamente à Mesa Diretora da Câmara Municipal, com objetivos bem amplos de assessoramento aos parlamentares, além de possuir a incumbência de desenvolver projetos juntos à sociedade, tendo, como objetivo final, auxiliar os trabalhos de produção legislativa.

A constituição de um Centro de Atenção ao Cidadão – o nome pode variar de acordo com a conveniência e opção da Câmara Municipal - objetivou a inserção das camadas populares no patamar da cidadania política ativa e pela proteção e promoção dos direitos fundamentais dos seres humanos.

A referida constituição se alicerçou no princípio da inclusão de diferentes indivíduos e agentes sociais nos vários ambientes e núcleos de decisão político-administrativa do Poder Legislativo e, sobretudo, na garantia do acesso aos bens, direitos e serviços públicos que lhes são assegurados na forma da legislação em vigor e que lhe são essenciais para a vida.

Com atuação articulada com os demais instrumentos de participação política, o Centro de Atenção ao Cidadão, da Câmara Municipal de Juiz de Fora, procurou colocar-se como mais um instrumento efetivo na concretização e viabilização da participação dos munícipes nos destinos da cidade.

O Poder Legislativo Municipal abriga, em seu princípio fundamentador, a possibilidade mais imediata e substancial da chamada participação popular. Isso é possível pelo caráter peculiar das Câmaras Municipais, que se formam a partir de uma concepção onde o vereador é, antes de tudo, um interlocutor entre suas necessidades e o Poder constituído.

É essa particularidade do Poder Legislativo Municipal que o torna mais presente na vida dos cidadãos, possibilitando, dessa forma, que a proposição de projetos de leis, o exercício fiscalizador e a prática do debate de idéias sejam mais propícios nesse espaço de poder.

Contudo, é necessário que as Câmaras Municipais se “abram à sociedade”, criando mecanismos de efetiva participação da comunidade. O Centro de Atenção ao Cidadão possui esta incumbência e procura oferecer diversos serviços à comunidade, como um posto de atendimento, com servidores ocupantes de cargos

efetivos e, de preferência, com formação variada. Este posto funciona como um “coletor” de dados, a partir das demandas apresentadas pela sociedade, as quais subsidiarão os trabalhos legislativos.

Destaca-se que o atendimento prestado à comunidade local por um órgão legislativo não tem o condão de solucionar os problemas apresentados pelos cidadãos, mas orientá-los na solução a tomar, contribuindo, desta forma, não apenas para a formação da cidadania, mas, antes de tudo, estabelecendo um conjunto de dados informativos que podem dar ao parlamentar a possibilidade de pensar e propor projetos de lei revestidos de valores trazidos pela própria sociedade à sede do Legislativo.

A formação de um banco de dados, a partir do atendimento ao cidadão, como forma de subsidiar o trabalho legislativo dos vereadores, produzirá uma legislação que não tem o fim em si mesma, abandonando, portanto, a lógica positivista e garantindo a prática normativa nos trabalhos legislativos, essencial para o respeito aos princípios constitucionais e legais na elaboração de qualquer diploma legal.

Na mesma seara, a promoção de eventos como fóruns de discussão de políticas públicas e desenvolvimento de projetos de educação para cidadania também são práticas que têm permitido trazer aos legisladores a diminuição da assimetria de informações, componente natural da sociedade moderna, que dificulta o trabalho de produção legislativa.

A assessoria direta aos vereadores, pelos profissionais da equipe que compõe o Centro de Atenção ao Cidadão, em especial aos detentores de formação jurídica, tem a possibilidade de aplicar as técnicas de legisística, tanto no seu aspecto formal quanto material, com o propósito de garantir a elaboração de leis dotadas de qualidade normativa e a conseqüente eficácia, acessibilidade, segurança jurídica e efetividade.

Assim, o Centro de Atenção ao Cidadão, com uma estrutura multidisciplinar de assessoramento institucional, vem se transformando, a despeito da subutilização por parte de muitos parlamentares que ainda apostam na exclusividade de suas assessorias contratadas, em uma referência essencial para o funcionamento de um órgão que se propõe a pensar o município e suas demandas como integrantes de um conjunto bem articulado em suas relações.

Deparamos-nos, portanto, com a indispensável necessidade de se associar à metodologia de produção legislativa, voltada para a permanente adoção de princípios e valores com uma visão normativa do Direito, as técnicas modernas de elaboração das normas, como a Legisística, e a criação de órgãos e assessorias institucionais, capazes de garantir perenidade aos projetos colocados em dis-

cussão e votação, principalmente pelo envolvimento dos vários segmentos da sociedade nestes debates. A associação destes fatores será capaz de garantir uma produção legislativa mais fiel à realidade social e, conseqüentemente, dotada de maior eficácia em sua aplicação.

## 6- Conclusão

Há tempos a aplicação do Direito já ultrapassou a simples interpretação das normas jurídicas quando da análise do caso concreto. Os julgados polêmicos, que não raras vezes ocupam as agendas dos tribunais, deixaram de ser mera exceção no dia-a-dia pretoriano para se transformar em verdadeira inovação do próprio Direito.

Tal inovação se coloca também na formulação legislativa, fonte maior do Direito que, assim como na aplicação ao caso concreto, deve valer-se dos princípios para que se construa uma Teoria do Direito baseada em uma visão normativa. Diversos são os autores que trabalham nesta perspectiva de aplicação dos princípios ao caso concreto, como Ronald Dworkin, Robert Alexy e Carlos Santiago Nino, emprestando aos legisladores a moderna matriz neoconstitucionalista para criação da norma.

Junte-se a esta matriz as modernas técnicas de construção legislativa, como a Legística, tanto formal quanto material, que contribuí para os trabalhos parlamentares dotados da concepção do Direito como instrumento de implementação de políticas públicas e de valorização da fase pré-legislativa, que antecede à redação do texto legal, por meio da atuação das assessorias parlamentares institucionais e contratadas.

As assessorias parlamentares institucionais, em especial, desempenham papel imprescindível no auxílio à produção legislativa desenvolvendo projetos de preparação e acompanhamento da elaboração da norma, bem como da própria aplicação do texto legal, garantido-lhe o caráter de efetividade, peculiar ao que toda norma deve em si mesma conter.

Todos os mecanismos e instrumentos de efetivação do Direito, por meio dos trabalhos parlamentares, como a realização de audiências públicas, debates, seminários ou a própria técnica de elaboração da norma, garantem o maior atendimento das necessidades sociais, foco maior da construção legislativa, principalmente no âmbito municipal, espaço geográfico no qual o indivíduo vive, trabalha, produz, enfrenta as adversidades inerentes à complexa sociedade em que vive e exige das autoridades a implementação de políticas públicas que lhe permita uma melhor qualidade de vida.

## Referências bibliográficas

- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 2.ed. Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2007.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 5.ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei - a elaboração legislativa. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.7, n.12, p. 101-144, jan./jun. 2004.
- DELLEY, Jean-Daniel; FLÜCKIGER, Alexandre. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 35-58, jan./dez. 2007.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (Justiça e direito).
- \_\_\_\_\_. *O império do direito*. 2.ed. São Paulo : Martins Fontes, 1999.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
- JUIZ DE FORA. Câmara Municipal. *Resolução n. 1133, de 27/09/2000*. Disponível em: <<http://isal.camarajf.mg.gov.br/scripts/salpx.dll/njn?njt=RESOL&njn=1133&tj=>> Acesso em: 15 dez. 2008.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. (Justiça e direito)
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- NINO, Carlos Santiago. *La validez del derecho*. 3. reimpr. Buenos Aires: Astrea, 2006. (Coleção mayor Filosofia y Derecho, 6)
- \_\_\_\_\_. *Ética y derechos humanos*. Un ensayo de fundamentación. 2.ed. reimpression. Buenos Aires Astrea, 2007. (Coleção mayor Filosofia y Derecho, 15)
- SANTOS, Flávia; MOURÃO, Gabriela; RIBEIRO, Guilherme. Poder legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 133-152, jan./dez. 2007.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 7-34, jan./dez. 2007.
- SOARES, \_\_\_\_\_; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. *Senatus*, Brasília, v.6, n.2, p. 18-32, out. 2008.



Sérgio Lopes Loures  
Bacharel em Direito, especialista em Direito Público,  
doutorando em ciências jurídicas e sociais, consultor,  
professor, assistente técnico legislativo – advogado  
da Câmara Municipal de Juiz de Fora / MG.  
slloures@ig.com.br



Flávio Pereira de Carvalho

## O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil

### 1.Introdução

O presente artigo é parte do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Direito Legislativo, da Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, em conjunto com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, como requisito para a obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Tem por escopo resgatar e registrar, uma vez mais, o histórico do processo legislativo de criação de um dos mais atuais institutos jurídicos do direito brasileiro, qual seja, a súmula vinculante.

Para tanto, será necessário demonstrar, a princípio, a influência de um sistema jurídico diver-

so do adotado pelo Brasil e o resultado da integração de ambos para a formação do referido instituto; ademais, assinalar o esboço do que seja considerada no País, por meio da uniformização de jurisprudência, a origem – nem tão remota – do que se tornou a súmula vinculante.

Por fim, far-se-á um breve e fiel relato do processo legislativo a que tal instituto foi submetido para o seu aparecimento no ordenamento jurídico pátrio, ressaltando-se todo o labor de parlamentares e de interessados na tramitação de matéria de tal importância, como também das nuances a que uma proposição legislativa precisa alcançar para a sua concretização.



## 2. Influência do Sistema Jurídico do *Common Law*

Há, essencialmente, dois grandes sistemas jurídicos no mundo ocidental: o *civil law* – de tradição romano-germânica e comum nas nações latinas – e o *common law* – de tradição anglo-americana.

O *civil law* baseia-se em preceitos expressos, isto é, na lei que, por excelência, é fonte primária do Direito. O *common law*, por sua vez, constitui-se mediante os precedentes judiciais, ou seja, a jurisprudência emanada dos tribunais – um Direito escrito, mas não posto por leis, códigos, decretos, etc.

No *civil law* enquadram-se, por exemplo, os Direitos italiano, alemão, francês, espanhol, português, brasileiro, japonês – neste último, predominantemente. Tem-se, por seu turno, no *common law*, os sistemas jurídicos inglês, irlandês, estadunidense, canadense, porto-riquenho, australiano, neozelandês, dentre outros.

Não obstante, há países onde o sistema desenvolveu-se de forma híbrida, acomodando ambas as tradições. É o caso, por exemplo, da Índia. E mesmo nos Estados Unidos, cumpre observar que o sistema federal, caracterizado pelo *common law*, é flexibilizado em sistemas estaduais fortemente influenciados pela tradição romano-germânica – como se verifica no Estado da Louisiana que, em razão de sua colonização, acabou sofrendo forte influência jurídica da França.

Embora o Brasil adote o *civil law*, verifica-se, contudo, que o instituto da súmula vinculante guarda estreita relação com o sistema anglo-americano do *common law*. Essa aproximação na relação entre tais sistemas jurídicos vem de há muito acontecendo e sendo, por conseguinte, digna de estudo pela doutrina.

Para COSTA (2002, p. 11), um dos doutrinadores que a detecta, “constata-se, agora, um movimento de aproximação (ou reaproximação) entre os sistemas dessas duas grandes Famílias, encontrando-se em cada uma delas a presença crescente de peculiaridades da outra”.

No mesmo diapasão, MANCUSO (2007, p. 189) contemporiza sobre a integralização desses sistemas:

Nesse contexto, a integração entre as famílias da *common law* e da *civil law* não se constituiria em exceção, mas antes em mais uma ocorrência, dentre tantos eventos globalizantes a que hoje assistimos, como a emissão de moeda comum (o euro) para os países da Europa Continental; os entendimentos para a promulgação de um mesmo Direito codificado para vários países, ou mesmo para todo um continente; o estabelecimento de um regime econômico e jurídico para países aproximados geograficamente, econômica e culturalmente (v. g., o Mercosul); a fixação de parâmetros internacionais para o trato recíproco de temas de interesse comum, como o meio ambiente, a imigração, o cumprimento de decisões judiciais; a repressão às práticas discriminatórias; a preservação dos direitos humanos; a padronização de equipamentos etc.

Já para SOUZA (2006, p. 254), não há dúvida “de que a súmula representa uma ruptura com a dogmática tradicional, que sempre gravitou, no Brasil e nos países filiados à tradição romano-germânica (também conhecida como *civil law*), em torno da norma legislada”.

Por fim, e não ao acaso, o senador Bernardo Cabral anotou em um de seus relatórios sobre a Reforma do Judiciário – exposto mais detalhadamente adiante – que a súmula vinculante se trata “de um instituto típico do direito anglo-saxão (*Common Law*, no qual o julgamento se assenta na jurisprudência), que se quer adaptar ao modelo romanista que se pratica no Brasil (*Civil Law*, modelo pelo qual o juiz julga de acordo com a lei)” (CABRAL, 2002, p. 11003).

## 3. Origem da Súmula no Brasil e Uniformização da Jurisprudência

A origem da súmula no Brasil data de 1963, tendo como mentor e propagador o ministro Victor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal.

Acerca de sua criação, o relato de SOUZA (2006, p. 253):

A origem da súmula no Brasil remonta à década de 1960. Sufocado pelo acúmulo de processos pendentes de julgamento, a imensa maioria versando sobre questões idênticas, o Supremo Tribunal Federal, após alteração em seu regimento (sessão de 30.08.1963) e enorme trabalho de Comissão de Jurisprudência, composta pelos ministros Gonçalves de Oliveira, Pedro Chaves e Victor Nunes Leal, este último seu relator, em sessão de 13.12. 1963, decidiu publicar oficialmente, pela primeira vez, a Súmula da sua Jurisprudência, para vigorar a partir de 01.03.1964. A edição da Súmula – e dos seus enunciados individualmente – é resultante de um processo específico de elaboração, previsto regimentalmente, que passa pela escolha dos temas, discussão técnico-jurídica, aprovação e, ao final, publicação para conhecimento de todos e vigência.

Em um cotejo com o atual instituto da súmula vinculante, SORMANI e SANTANDER (2008, p. 56-7) assentam seu magistério:

Síntese da jurisprudência pacificada no STF, a súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como gestada, desde sua criação, mostrou-se um importante instrumento de uniformização da interpretação do texto constitucional e é o instrumento jurídico que antecede no Brasil, lógica e historicamente, a criação da súmula vinculante. Sobre isso, acode dizer que, da mesma forma que a súmula vinculante – a qual, embora baseada em alguns instrumentos jurídicos de uniformização e vinculação jurisprudencial do *common law*, é uma criação tipicamente brasileira – a súmula de jurisprudência do STF se apresenta como “um insti-



tuto de nítidas raízes brasileiras, sem cópia do *stare decisis* nem filiação a *the restatment of the Law*".

Decorrencia disso é a previsão legal do incidente de uniformização da jurisprudência no vigente Código de Processo Civil, de 1973, disposto no Título IX – denominado “Do Processo nos Tribunais”, Capítulo I, artigos 476-9; e, como consequência, a alteração de vários dispositivos como, por exemplo, o § 3º do artigo 544, artigo 557, § 3º do artigo 475 e § 1º do artigo 518.

#### 4. Histórico do Processo Legislativo que culminou com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e a Súmula Vinculante

##### 4.1 Tramitação na Câmara dos Deputados

A origem da “Reforma do Judiciário” foi fundada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96, de 1992, que teve como seu primeiro signatário o deputado Federal Hélio Bicudo. Entretanto, na referida proposta, apresentada originariamente na Câmara dos Deputados, não havia qualquer menção à figura da súmula vinculante.

Todavia, só em 02 de agosto de 1995, o tema foi, então, abordado pela primeira vez, após decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em constituir Comissão Especial – destinada a oferecer parecer à PEC nº 96, de 1992, que teve designado como seu relator originário o deputado federal Jairo Carneiro.

Cumprido, contudo, ressaltar que, paralelamente, na outra Casa legislativa federal, o senador Ronaldo Cunha Lima, apresentava – com a rubrica de seus pares – a PEC nº 54, de 1995, que buscava estabelecer nova redação ao vigente artigo 102 da Constituição Federal, dando sentido uniforme às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, com efeito vinculante.

Em relatório – feito após o pensamento da PEC nº 112, de 1995, de autoria do deputado federal José Genoíno e de outros deputados – apresentado em 08 de agosto de 1996, o deputado Jairo Carneiro deu parecer favorável a ambas as propostas de emenda à Constituição, por meio de um substitutivo que já contemplava a súmula vinculante.

Neste vértice, o magistério de SORMANI e SANTANDER (2008, p. 75):

A primeira tentativa nesse sentido ocorre durante a tramitação da proposta de Emenda Constitucional 96/92, de autoria do deputado Hélio Bicudo, e apareceu amiúde em vários tópicos do texto substitutivo proposto, em junho de 1996, pelo deputado Jairo Carneiro, relator da Comissão Especial destinada a oferecer parecer à PEC 96/92. Pelo substitutivo em questão, o caput do art. 98 da CF passaria a ter a seguinte redação:

O Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo do

disposto no art. 107, § 2º, e os Tribunais Superiores, após decisões reiteradas da questão e mediante o voto de três quintos dos seus membros, poderão editar súmulas com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário submetidos à sua jurisdição e à Administração Pública Direta e Indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como, proceder a sua revisão ou cancelamento.

Não obstante o laborioso substitutivo apresentado, este não foi votado pelos membros da Comissão Especial, consoante oportuna lembrança de DANTAS (2008, p. 212):

O parecer do relator, apresentado em 08 de agosto de 1996 (...) despertou fortes reações especialmente contrárias à súmula vinculante vindas da magistratura, o que inviabilizou a votação do parecer já no âmbito da Comissão Especial. Com isso, passaram-se três anos e, ao fim da legislatura, a PEC foi arquivada.

Conforme o excerto colacionado acima, fiel aos fatos, transcorreram-se três anos sem que a PEC nº 96, de 1992, fosse votada na forma do substitutivo apresentado, o que gerou o seu arquivamento, fundamentado no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em 02 de fevereiro de 1995.

Contudo, o seu desarquivamento ocorreu no mesmo ano em que foi arquivada, por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 13 de abril de 1995, com fulcro no parágrafo único do mesmo artigo 105 do RICD. Novamente, constituiu-se Comissão Especial a fim de proferir parecer à PEC nº 96, de 1992; apensou-se a ela outras três PECs – das quais se destaca a já mencionada nº 54, de 1995, do senador Cunha Lima, que na Câmara recebeu o nº 500, de 1997 – e designou-se, desta vez, como relator, o deputado federal Aloysio Nunes Ferreira.

Apoiado no inciso II do artigo 57 do RICD, o deputado Aloysio Nunes Ferreira requereu a criação de relatorias parciais, no intuito de melhor estudar e sistematizar os trabalhos da Comissão Especial. Foram, assim, criadas seis relatorias adjuntas, designando-se o deputado federal Luiz Antônio Fleury Filho para cuidar da que trataria sobre súmula vinculante.

Em seu relatório, apresentado à Comissão Especial, em 1º de junho de 1999, o deputado Aloysio Nunes Ferreira, em referência à relatoria-parcial do deputado Fleury Filho, expôs:

Após alinhar argumentos contrários e favoráveis às súmulas vinculantes, o relator-parcial incumbido do estudo desse tema, deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, defende sua adoção. Entende que a atividade jurisdicional de interpretação do alcance das normas jurídicas é subsidiária à tarefa do Legislador. Considera, ainda, infundado o temor de engessamento do direito, em face

da possibilidade de concepção de mecanismos para a revisão e cancelamento de súmulas vinculantes.

Deixando o procedimento para ser disciplinado por lei ou por regimento interno, o relator-parcial oferece proposição na qual estabelece os princípios das súmulas vinculantes: quorum de aprovação; momento a partir do qual a súmula passa a produzir efeitos; legitimados para propor a edição, a modificação e o cancelamento das súmulas; eficácia das súmulas em relação ao Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta; ineficácia das decisões judiciais ou administrativas que as contrariem (FERREIRA, 1999).

E, em seu voto, defendeu a súmula vinculante acolhendo, no seu substitutivo, a PEC nº 500, de 1997, aduzindo que:

Em verdade, todos sabemos que a situação de acúmulo de processos nas altas Cortes nacionais poderá vir a inviabilizá-las. Tal situação vem contribuindo, demais disso, para a morosidade da prestação jurisdicional em detrimento do cidadão e da credibilidade do próprio aparelho estatal judicial (...)

Na busca de solucionar a crise do controle de constitucionalidade difuso e de limitar o universo de recursos apreciados pelos mais altos Tribunais deste País, introduzimos as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores (FERREIRA, 1999).

Lembrou, ainda, em seu relatório, algumas das opiniões, das mais altas autoridades do meio jurídico, que foram apresentadas à Comissão, favoráveis à adoção da súmula vinculante:

Na legislatura passada, os ministros do Supremo Tribunal Federal SEPÚLVEDA PERTENCE e CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO alertaram à Comissão Especial de reforma do Poder Judiciário para o grave problema da proliferação de lides idênticas no STF, no STJ e no TST, já decididas por reiterada jurisprudência dessas Cortes. Chamou a atenção, também, na ocasião, o nobre relator da matéria, deputado JAIRO CARNEIRO, para o fato de que os Tribunais Superiores precisavam ser liberados dessas demandas, cujo julgamento em nada acrescentava à ciência jurídica, levando, outrossim, ao desprestígio do primeiro e do segundo grau de jurisdição.

Nesta Comissão, tivemos a ocasião de ouvir o procurador-geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO. No ponto, concordamos com o nobre palestrante, que considera o mecanismo das súmulas impeditivas de recursos, sugerido em emendas oferecidas a este Órgão, mero paliativo para a avalanche de processos repetitivos que hoje atulham o STF e os Tribunais Superiores (...) Compartilhamos do entendimento do

procurador-geral da República quando aponta como principal benefício das súmulas não é a diminuição dos processos, mas a valorização, no Estado Democrático de Direito, do princípio da igualdade perante a lei (...) (FERREIRA, 1999).

Por fim, arrematou o relator:

Cumpra explicitar que a instituição da súmula vinculante não terá o condão de estratificar ou “engessar” o Direito, tendo em vista a possibilidade do estabelecimento, pela lei ordinária, de mecanismos de revisão e cancelamento dos enunciados vinculantes.


Segundo nossa proposta, caberá reclamação contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula vinculante ou que a indevidamente a aplicar para o Tribunal que a houver editado. Isso já vem ocorrendo na hipótese de descumprimento de decisão proferida em ação declaratória de constitucionalidade, que produz efeito vinculante (Emenda Constitucional nº 3/93). Dados fornecidos pelo ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, em audiência de 04.05.99, informam que, em 14 meses da introdução do efeito vinculante de decisão em ADC, houve apenas 224 reclamações. Nos 14 meses precedentes, o número foi de 94 reclamações. Se apenas duas centenas de reclamações foram ajuizadas, fácil imaginar quantas mil ações restaram plenamente resolvidas no primeiro e segundo grau de jurisdição, com maior celeridade, proporcionando segurança jurídica e isonomia de tratamentos aos demandantes. Vê-se, portanto, que o efeito vinculante vem provando ser salutar para o sistema (FERREIRA, 1999).

Mas, como ocorrido anteriormente, o substitutivo do deputado Aloysio Nunes Ferreira também não foi votado pela Comissão Especial. Desta feita, todavia, porque o referido parlamentar, em 19 de janeiro de 1999, seria alçado ao posto de ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, nomeado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o que fez com que se licenciasse do cargo.

Em 11 de agosto de 1999, foi redistribuída a relatoria da matéria à deputada federal Zulaiê Cobra que, em 19 de outubro do mesmo ano, teve o seu parecer, com complementação de voto, aprovado por unanimidade pela Comissão Especial, ressalvados os destaques.

Contudo, a deputada, ao contrário do relator que a antecedeu, resolveu, no tópico “CELERIDADE E EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL” de seu voto, não acatar o instituto da súmula vinculante sugerida pelo relator adjunto, deputado Fleury Filho, mas introduzir a súmula impeditiva de recursos:

Também nessa linha, introduzimos a súmula impeditiva de recursos, que certamente diminuirá o volume de recursos nas instâncias superiores.



Não se trata da adoção das súmulas vinculantes dos tribunais nos moldes sugeridos pelo relator-parcial deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, mas de mecanismo que também dimana da mesma idéia de impedir o excesso de recursos nos tribunais. Consiste na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula do tribunal (STF, STJ ou TST) (COBRA, 1999, p. 843).

E, no afã de defender a inovação que trazia no seu substitutivo, a parlamentar alinhou, a seu lado, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e o jurista Luiz Flávio Gomes:

A inovação ora proposta inspira-se nas sugestões da Associação dos Magistrados do Brasil e nos estudos do juiz LUIZ FLÁVIO GOMES, ouvido nesta Comissão. Cabe transcrever as críticas desse magistrado acerca da introdução das súmulas vinculantes em nosso ordenamento jurídico:

Fazem tábula rasa do princípio da tipicidade das leis, assim como do juiz natural imparcial (que inexistente nos sistemas de jurisprudência superior vinculante). Iludem o princípio do pluralismo político (art. 1º, inciso V), que é a base de várias interpretações válidas do mesmo texto normativo. Ofendem o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), à medida que retiram do juiz o que existe de essencial na atividade judicial, que é autodeterminação (tratar o juiz como incapaz de se autodeterminar, aniquilando sua criatividade, resulta em ofensa à sua dignidade) (COBRA, 1999, p. 843).

Inconformado com o parecer da deputada Zulaiê Cobra, o deputado Fleury Filho apresentou requerimento de destaque de seu relatório parcial, no âmbito da Comissão Especial, em que solicitava a supressão dos artigos que tratavam da súmula impeditiva de recursos, como também, buscava restabelecer o artigo sobre a súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

Assim, em 17 de novembro de 1999, a Comissão Especial apreciou e aprovou o referido destaque do deputado Fleury Filho, obrigando a deputada Zulaiê Cobra a reformular parcialmente o seu voto.

Neste vértice, o substitutivo, adotado pela Comissão Especial, em seu artigo 16, recebeu a seguinte redação:

Art. 16. É acrescentado à Seção II do Capítulo III do Título IV o seguinte art. 103-A:

Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores poderão, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário

sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Tribunal que a houver editado, o qual, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Por fim, em 07 de junho de 2000, após o devido trâmite regimental no Plenário da Câmara dos Deputados, foi aprovada a redação final da PEC nº 96, de 1992, sendo, em 30 de junho do mesmo ano, remetida ao Senado Federal.

#### 4.2 Tramitação no Senado Federal

No Senado, a proposição – que recebeu o nº 29, de 2000 – foi despachada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 30 de junho de 2000, tendo sido distribuída ao senador Bernardo Cabral para relatá-la em 02 de agosto do mesmo ano; e redistribuída a ele, novamente, em 15 de setembro, após o apensamento de várias outras PECs que tramitavam e tratavam da mesma matéria.

Após a realização de cinco audiências públicas, com o comparecimento dos mais variados Ministros dos Tribunais Superiores e de representantes de associações da classe jurídica na supracitada comissão, o senador Bernardo Cabral teve o seu parecer de nº 538, de 2002, aprovado, inicialmente, em 28 de novembro de 2001, após a concessão de pedido de vista coletiva e o oferecimento de um sem número de emendas apresentadas pelos demais senadores à PEC nº 29, de 2000.

Em seu diligente relatório, apresentado em 07 de novembro de 2001, explanou o parlamentar:

Temos para nós que a introdução da súmula vinculante é extremamente positiva, com as cautelas de procedimento, decisão e revisão adotadas pela PEC 29/2000. Não é razoável que, em nome da liberdade de convencimento do magistrado, seja reaberta centenas de vezes a discussão

de matéria jurídica já pacificada nos Tribunais Superiores e no Supremo Tribunal Federal. O magistrado, a partir de sua percuciência e competência jurídica, vai lançar luzes aos fatos alegados pelas partes e proferir o Direito cabível, não sendo razoável admitir-se a latência eterna do debate sobre o mesmo tema jurídico.

A superação eventual de determinado entendimento sobre matéria versada em súmula vinculante encontra na sua revisão, provocada ou de ofício, a sua resposta adequada.

De qualquer sorte, o problema maior, como visto, não está na dissidência de juízos monocráticos ou órgãos colegiados das linhas interpretativas adotadas pelo STF em matéria constitucional, mas na insistência com que as procuradorias e advocacias públicas repisam e repõem os mesmos temas, com nítido objetivo protelatório. É a esses que se dirige o principal efeito da súmula vinculante, impedindo que de decisões judiciais harmônicas com orientação superior sejam interpostos recursos vazios de sentido, de direito e de interesse jurídico (CABRAL, 2002, p. 11004).

E ponderou:

É imperativo que se reduza o número de causas que chegam aos Tribunais Superiores, principalmente ao Superior Tribunal de Justiça, e ao Supremo Tribunal Federal. Não pela eliminação do constitucionalmente assegurado acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), mas pelo corte da exuberante adiposidade processual (CABRAL, 2002, p. 11005).

Finalmente, taxou sobre alguns aspectos processuais da súmula vinculante:

(...) A garantia do uso da reclamação perante o STF, contudo, se nos afigura impositiva para que se garanta a efetividade do sistema. Preocupanos, contudo, à míngua de outros instrumentos garantidores da vinculação efetiva produzida pela súmula, a mera troca de instrumentos a inundar o Supremo Tribunal Federal: de recursos extraordinários para reclamações. A atuação do Conselho Nacional de Justiça deve ser orientada no sentido de identificar a dissidência repetida e intransigente das orientações firmadas e sumuladas com efeito vinculante.

Há necessidade, também – embora a linha do sistema já consigne – de previsão expressa impeditiva do uso de quaisquer recursos judiciais contra decisão que aplique orientação fixada em súmula vinculante, como a previsão constitucional de que isso se constitui litigância de má-fé e, da mesma maneira, de instrumento processual adequado ao debate, perante o STF, de ato administrativo com ela incompatível, o qual pode ser a própria reclamação, desde que isso fique livre de dúvidas,

e desde que haja conduta punitiva tipificada ao agente administrativo que decida ou mande agir ou se omitir no sentido contrário ao do direito cristalizado na súmula (CABRAL, 2002, p. 1105).

Como mencionado acima, e assim como também já havia ocorrido na Câmara dos Deputados, o senador Bernardo Cabral recebeu várias emendas de seus pares e sugestões dos mais variados interessados que participaram do processo legislativo que levou à promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, pelo Congresso Nacional.

Mais precisamente, no que tange à súmula vinculante, foram sugestões da AMB, da advogada Josefa Soares da Costa e três emendas apresentadas por senadores – sendo uma no âmbito da CCJ e as demais no Plenário da Casa.

Quanto à AMB, o conteúdo da sugestão apresentada foi no sentido da elevação da maioria necessária dos membros à atribuição do efeito vinculante, alterando-se de dois terços para quatro quintos dos membros; eliminavam-se, também, as referências às administrações públicas e ao Judiciário e, igualmente, às esferas estadual e municipal – ambas as propostas rejeitadas pelo senador Bernardo Cabral, por descaracterizarem o sentido da súmula vinculante (CABRAL, 2002, p. 11115).

Já no que diz respeito à advogada supracitada, foram duas sugestões. A primeira, referente à supressão da possibilidade de revisão ou cancelamento de súmulas pelo próprio STF, deslocando-se tal competência para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); a segunda, referente à permissão de debate da matéria jurídica e de fundamentos da súmula vinculante antes da formulação do seu enunciado – ambas também rejeitadas; esta, por já ter sido estabelecido o contraditório no processo anterior à súmula; aquela, por impropriedade do CNJ na revisão das súmulas vinculantes, dizendo o Direito (CABRAL, 2002, p. 11120).

No que concerne à Emenda de nº 136, apresentada na CCJ pelo senador Jefferson Peres, em 13 de novembro de 2001, que previa o efeito impeditivo de novos recursos, foi, no mérito, rejeitada pelo relator, em razão de o resultado pretendido pelo parlamentar estar assegurado pelos efeitos decorrentes da súmula (CABRAL, 2002, p. 11177).

Já em outro parecer, agora de nº 1.035, de 30 de outubro de 2002, o senador Bernardo Cabral rejeitou a emenda de Plenário nº 123 (JUCÁ, 2002, p. 12531), que teve como primeiro signatário o senador Romero Jucá, e que defendia o restabelecimento da súmula impeditiva de recurso.

Fato idêntico ocorreu com a emenda de Plenário nº 124 (SATURNINO, 2002, p. 12532), de autoria do senador Saturnino Braga, em conjunto com outros senadores, que também tinha o mesmo sentido e restou prejudicada em razão da anterior.



Assim, foram todas rejeitadas pelo senador Bernardo Cabral na crença de uma maior efetividade da súmula vinculante e na inexistência de prejuízo à prestação jurisdicional. (CABRAL, 2002A, p. 21089)

Em 2003, já com a legislatura encerrada, e com a inaplicabilidade do disposto no artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) – redação dada pela Resolução nº 17, de 2002 –, a PEC nº 29, de 2000, continuou em tramitação na Casa, aguardando a sua inclusão na Ordem do Dia do Plenário.

Neste vértice, em 18 de fevereiro de 2003, a Presidência da Casa, após consultar as Lideranças Partidárias com assento no Senado, decidiu pelo retorno da PEC nº 29 à CCJ para reexame, com a designação de novo relator e a possibilidade da apresentação a ele de sugestões pelos senadores.

Com a volta à CCJ, em 26 de junho de 2003, a matéria foi redistribuída ao senador José Jorge, para a emissão de novo relatório, que foi apresentado à CCJ em 09 de março de 2004, com voto pela aprovação da PEC nº 29, de 2000, na forma do substitutivo que oferecia – incluindo-se três novas proposições: juizados de instrução criminal, títulos sentenciados e unicidade recursal.

Em seu relatório, entretanto, o senador José Jorge restringia a edição de súmula vinculante apenas ao STF. Eis o texto do artigo 2º do seu substitutivo, que discorria sobre o artigo 103-A:

Art. 2º. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 103-A, 103-B e 130-A:

Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente,

anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso (JORGE, 2004, p. 12871).

Pautada a matéria já no dia 10 de março de 2004, foi concedida vista coletiva aos senadores nos termos regimentais.

Em 17 de março de 2004, foi aprovado parecer na forma como apresentado pelo senador relator na CCJ do Senado. E, em 07 de maio do mesmo ano, o parecer nº 451, de 2004, da CCJ, foi lido no Plenário da Casa, concluindo pela Emenda nº 240, com um texto à promulgação e outro para retorno à Câmara dos Deputados.

Após várias sessões de votação em primeiro turno do parecer em Plenário, com incontáveis requerimentos e destaques, o senador José Jorge, em 17 de novembro de 2004, apresentou, enfim, proposta de redação com ajustes no texto do seu parecer, e desmembrando-o em dois, quais sejam: o de nº 1.747, de 2004 (BRASIL..., 2004, p. 41570), com texto para o segundo turno destinado à promulgação, e o de nº 1.748, de 2004 (BRASIL..., 2004A, p. 41575), com redação para o segundo turno que deveria retornar à Câmara dos Deputados.

Ainda na mesma Sessão, foi aprovado pelo Plenário o Requerimento nº 1.430, de 2004, subscrito pelas Lideranças Partidárias com assento na Casa, em que se solicitava, em caráter excepcional, a dispensa de interstícios de tramitação da matéria.

Neste vértice, foi aprovada, no mesmo dia e em segundo turno, a redação que retornaria à Câmara Federal. Já quanto ao texto aprovado e destinado à promulgação, a Presidência convocaria, para tanto, Sessão conjunta do Congresso Nacional.

Assim, em 24 de novembro de 2004, a Presidência convocaria, para o dia 08 de dezembro do mesmo ano, reunião do Congresso Nacional, a fim de promulgar o que viria a ser a Emenda Constitucional nº 45.

Antes, todavia, em razão de entendimentos estabelecidos com a Câmara dos Deputados, na pessoa de seu Presidente, o então deputado João Paulo Cunha, foram feitos ajustes, a fim de que se respeitasse, rigorosamente, o decidido em votação no Plenário do Senado Federal. Com isto, deu-se um remanejamento do Parecer nº 1.747 para o de nº 1.748, ambos de 2004.

Finalmente, em 08 de dezembro de 2004, em Sessão do Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mais conhecida como a “Reforma do Judiciário”, autografada pelos Presidentes do Senado Federal, senador José Sarney, e da Câmara dos Deputados, deputado João Paulo Cunha, bem como pelos demais membros das Mesas das respectivas Casas.



## 5. Conclusão

Como visto, o *common law* foi perfeitamente integrado ao sistema jurídico adotado no Brasil, qual seja, o da *civil law*; ao menos, no que tange à criação, por meio da Reforma do Judiciário, da súmula vinculante no ordenamento pátrio.

É verdade que esta integração, no Brasil, pode ter sido facilitada pela existência de um instituto anterior denominado súmula (não vinculante) de uniformização da jurisprudência do STF, de 1963; mas, foi alcançada, sobretudo, pelo acúmulo de demandas nos tribunais superiores somado à deficitária estrutura material e pessoal do Judiciário e à conseqüente morosidade na prestação jurisdicional.

Assim, neste artigo, buscou-se, ainda que sucintamente, registrar e resgatar o acurado trabalho desenvolvido por parlamentares, com a participação dos mais diversos interessados, em notáveis debates travados no âmbito das principais comissões técnicas do Congresso Nacional, durante o duradouro trâmite do processo legislativo que culminou com a criação da súmula vinculante, quando a Reforma do Judiciário não passava de uma simples “bandeira”.

Súmula vinculante esta, que poderá possibilitar, consoante as palavras de MORAES (2008, p. 570), “a drástica redução do número de processos e a célere pacificação e solução uniforme de complexos litígios, que envolvam toda a coletividade e coloquem em confronto diferentes órgãos do Judiciário ou este com a administração pública”.

## 6. Referências bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projetos de lei e outras proposições*. Apresenta a tramitação das proposições legislativas na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer n. 1.747, de 2004. *Diário do Senado Federal*, 9 dez. 2004, p. 41570-41578. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/12/08122004/41569.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer n. 1.748, de 2004. *Diário do Senado Federal*, 9 dez. 2004A, p.41578-41573. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/12/08122004/41569.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

BRASIL. Senado. *Portal de atividades legislativas*. Apresenta a tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvançada.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

CABRAL, Bernardo. Parecer n. 538, de 2002. *Diário do Senado Federal*, 11 jun. 2002, p. 10934-11251. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10996.pdf>; Acesso em: 06 nov. 2008.

CABRAL, Bernardo. Parecer n. 1.035, de 2002. *Diário do Senado Fe-*

*deral*, 13 nov. 2002A. p. 21079-21141. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/11/12112002/21079.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

COBRA, Zulaiê. Proposta de Emenda à Constituição, nº 96-A, de 1992 : relatório. *Diário da Câmara dos Deputados*, 14 dez. 1999. Suplemento. p. 832-861.

COSTA, Sílvio Nazareno. *Súmula vinculante e reforma do judiciário*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DANTAS, Bruno. *Repercussão geral*: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Proposta de Emenda à Constituição, nº 96-A, de 1992 : relatório. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 2, jun. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2008.

JORGE, José. Parecer n. 451, de 2004. *Diário do Senado Federal*, 8 maio 2004, p. 12781-12912. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12866.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

JUCÁ, Romero; SOUTO, Paulo; NABOR JUNIOR *et al.* Emenda n. 123-Plen. *Diário do Senado Federal*, 20 jun. 2002. p. 12531. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/19062002/12519.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

LEGISLAÇÃO. Brasília: Presidência da República, 200-. Apresenta textos da legislação federal brasileira de hierarquia superior. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SATURNINO, Roberto; CAMPOS, Eduardo Siqueira; VALADARES, Antonio Carlos *et al.* Emenda n. 124 Plenário. *Diário do Senado Federal*, 20 jun. 2002. p. 12532-12533. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/19062002/12519.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Súmula vinculante*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do precedente judicial à súmula vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006.



Flávio Pereira de Carvalho é advogado em Campo Grande-MS, especialista em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro UNILEGIS e pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul UFMS. [flaviopcarvalho@gmail.com](mailto:flaviopcarvalho@gmail.com)



Lisle Dourado Santos

## A regulação do uso das células-tronco e a atuação do Poder Legislativo e do Supremo Tribunal Federal

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa focada na regulação do uso das células-tronco embrionárias e na clonagem humana, promovida pelo artigo 5º da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (Lei de Biossegurança), e a posterior Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510/DF, que questionou a constitucionalidade do referido dispositivo. Para melhor compreensão do tema vamos, primeiramente, explanar sobre a obra de Montesquieu, no que tange à teoria da separação dos poderes.

Montesquieu teorizava em seu *O espírito das leis* que “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”. Isto por que entendia que “a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar”. Por isso Montesquieu não admitia a democracia direta como um ideal de forma de governo, mas sim os governos moderados. Compreendia a necessidade de limitação do poder com a finalidade de evitar abuso no seu exercício, já que “o homem que tem poder é tentado a abusar dele” (Montesquieu, 1995, p. 118).

Preconizava que o povo não tem capacidade de “discutir os negócios públicos” e que isso seria um inconveniente na adoção da democracia. Defendia, então, o modelo representativo, no qual o povo tivesse o seu Poder Legislativo (Montesquieu, 1995, p.120). Assim, por intermédio de seus representantes, o povo faria o que não poderia fazer por si próprio.

Montesquieu distingue três tipos de poderes:

- a) Executivo das coisas que dependem do direito civil, que seria onde o príncipe (Estado) julga crimes, pune e julga as querelas;
- b) Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, onde o príncipe faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixada, estabelece segurança e previne invasões (seriam funções de Chefia de Estado = direito internacional);
- c) Legislativo, onde o príncipe faz, corrige e revoga leis (Montesquieu, 1748, p.118).

Cada um desses poderes tem sua função específica e que deve ser limitada pelo exercício dos outros poderes. Segundo a teoria montesquiana “o corpo legislativo, sendo composto de duas partes, uma paralisará a outra por sua mútua faculdade de impedir. Todas as duas serão paralisadas pelo poder executivo, que o será, por sua vez, pelo poder legislativo” (Montesquieu, 1995, p.123). A faculdade de impedir seria o direito de anular uma resolução tomada por outro poder. Vemos aqui a fundamental importância do equilíbrio de forças. O equilíbrio é o fator fundamental de toda a idéia exposta no Livro XI de *O espírito das leis*, haja vista não ser suficiente a definição de uma função para cada poder. É preciso que se mantenham em harmonia; afinal, para Montesquieu só o poder pode limitar o poder.

A teoria da separação ou da tripartição dos poderes foi adotada na estrutura estatal brasileira e consta

no artigo 2º da Constituição Federal (CF). Adotamos a distinção de poderes e competências conforme a função de cada poder, ou seja, ao Poder Legislativo, a função típica de legislar, editar normas gerais e abstratas (leis), utilizando-se do processo legislativo; ao Poder Judiciário, a função típica de julgar, dizer o Direito, por meio da jurisdição constitucional; e, ao Poder Executivo, a função típica de administrar o Estado.

### Funções típicas dos Poderes Legislativo e Judiciário

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto por suas duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A cada uma dessas Casas são reservadas matérias pertinentes e exclusivas.

A seguir, um breve resumo do que vem a ser o processo legislativo e a jurisdição constitucional, assuntos que nos interessam no presente momento.

A lei é decorrente de um processo, um fluir de atos, decisões e iniciativas, e se origina de um órgão competente para tal função. Esta seria exatamente a norma jurídica emitida pelo poder competente, ou seja, o Parlamento, no exercício de suas funções típicas, e que cumpriu todos os requisitos de legalidade pertinentes ao ato. Assim, conforme a Casa temos a matéria pertinente a essa, de conformidade com o texto constitucional. O projeto percorre, então, seu caminho procedimental, passando pelas Comissões permanentes, temporárias, especiais ou mistas, dependendo da matéria, onde passa pelo processo de análise, parecer e voto. E vai a plenário para votação, quando não for matéria votada nas Comissões, em caráter terminativo. Cumprido seu trâmite, o projeto finalmente, depois de observados os aspectos de competência e legalidade, chega à sanção (se for o caso), promulgação e publicação quando, então, passa a fazer parte do ordenamento jurídico.

Como já referido anteriormente, para cada Casa temos as matérias pertinentes e exclusivas que estão dispostas na Constituição Federal em seu artigo 48 (que dispõe sobre as atribuições do Congresso Nacional), 49 (que dispõe sobre as matérias de exclusiva competência do Congresso Nacional), 51 (que dispõe sobre as matérias privativas da Câmara dos Deputados) e 52 (que dispõe sobre as matérias privativas do Senado Federal).

Cabe lembrar que, se ao Poder Legislativo é dada a competência para a elaboração das normas, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, que vão gerir a vida do Estado e da comunidade, este deve cumprir prontamente seu papel. Cumpri-lo de forma a atender as necessidades e realidades da população brasileira, ressaltando que o bem estar da população e o respeito às suas prioridades de segurança, educação, saúde, lazer, habitação e trabalho é que devem nortear a elaboração dessas leis.

Quanto à jurisdição constitucional, essa é função primordial do Poder Judiciário. A função jurisdicional é exercida pela ordem judiciária do país. Ela compreende:

- a) um órgão de cúpula (CF, art. 92, I), como guarda da Constituição, que é o Supremo Tribunal Federal (STF);
- b) um órgão de articulação (CF, art. 92, II) e defesa do direito objetivo federal, que é o Superior Tribunal de Justiça;
- c) as estruturas e sistemas judiciários, compreendidos pelos Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais e Tribunais e Juízes Militares (CF, art. 92, III-VI);
- d) os sistemas judiciários dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 92).

O texto constitucional, em seu artigo 95, dispõe sobre as garantias dadas aos seus membros (juízes), que são a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Assegura, ainda, ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira, disposta no artigo 99, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004.

### Ascensão do Poder Judiciário

As conquistas do Poder Judiciário são, certamente, meritorias e atualmente é notória a sua grande ascensão. Cabe aqui uma reflexão sobre a origem dessa ascensão. Analisaremos, a seguir, os fatores que contribuíram para tanto, destacando a constitucionalização do Direito e a jurisdição constitucional.

Após a Constituição de 1988, iniciou-se, no País, um processo de constitucionalização resultante, dentre outros fatores, das liberdades asseguradas e das garantias da magistratura, que passou a desempenhar um papel importante na garantia dessas prerrogativas. Com a revitalização da cidadania, ocorreu uma maior conscientização da população em proteger seus interesses gerando um aumento da demanda por justiça. Criaram-se, também, novos direitos e ações, colocando o Judiciário em destaque no cenário nacional. Estes, somados à amplitude de princípios e regras da Constituição Federal, ensejaram um fato já vivido pela Alemanha e pela Itália: a passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico e a conseqüente interpretação de todos os ramos do Direito conforme os preceitos nela expressos. É o que se denomina constitucionalização do Direito (BARROSO, 2008).

Somado a este fenômeno da constitucionalização do Direito, tem-se, também, a jurisdição constitucional, que envolve a interpretação e a aplicação da Constituição, por meio, principalmente, do controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. A jurisdição constitucional é exercida pelo Poder Judiciário pelo controle de constitucionalidade difuso, quando feito por qualquer juiz (por via indireta, ou por via de exceção – como ale-

gação de defesa) via incidental, quer dizer, a alegação de inconstitucionalidade é apreciada pelo juiz como preliminar ou incidente da ação. Pelo recurso extraordinário poderá a ação chegar ao STF, agora com as vias estreitadas em razão da imposição da justificativa da repercussão geral da matéria suscitada, como estabelece o artigo 102, parágrafo 3º da CF, inserido pela EC nº 45/2004.

O controle de constitucionalidade também pode ser efetuado por intermédio do controle de constitucionalidade concentrado ou abstrato, controle este exercido por apenas um órgão de cúpula competente para julgar a constitucionalidade, que no Brasil é o Supremo Tribunal Federal. O controle abstrato é feito por via principal, ou seja, a arguição da constitucionalidade é executada em ação própria, a chamada ação direta. As ações de controle de constitucionalidade, dispostas na Constituição Federal, são: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), disposta no artigo 102, I, a, da CF; Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) disposta também no artigo 102, I, a; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), contida no mesmo artigo, parágrafo 1º, e a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão, no artigo 103, parágrafo 2º.

O texto maior deu ao STF a última palavra em matéria de jurisdição constitucional, além da função precípua de guarda da Constituição. A ascensão do Poder Judiciário tem nas suas próprias funções instituídas no texto constitucional a sua alavanca impulsora para justificar seu agigantamento. Assim também o poder que, tanto o Executivo, quanto o Legislativo, lhe dão quando a ele recorrem para resolver assuntos internos, e que deveriam ser solucionados pelos próprios. É o que acontece sempre que os parlamentares vão às portas do STF para conseguirem liminares ou entram com ações de inconstitucionalidade buscando êxito em seus conflitos políticos. A esse respeito, temos diversos exemplos no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI. É a politização da justiça. Tema muito polêmico e discutido atualmente, mas que poderá ser objeto de outro artigo.

### A construção legislativa do artigo 5º da Lei nº 11.105/2005

Neste ponto, passamos à construção legislativa do artigo 5º da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que trata da utilização de embriões humanos para a produção de células-tronco embrionárias e da clonagem humana. O teor do artigo 5º da referida lei é o que segue:

Art. 5º É permitida, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento, atendidas as seguintes condições:

I – sejam embriões inviáveis; ou

II – sejam embriões congelados há 3 (três) anos ou mais, na data da publicação desta Lei, ou que, já congelados na data da publicação desta Lei, depois de completarem 3 (três) anos, contados a partir da data de congelamento.

§ 1º Em qualquer caso, é necessário o consentimento dos genitores.

§ 2º Instituições de pesquisa e serviços de saúde que realizem pesquisa ou terapia com células-tronco embrionárias humanas deverão submeter seus projetos à apreciação e aprovação dos respectivos comitês de ética em pesquisa.

§ 3º É vedada a comercialização do material biológico a que se refere este artigo e sua prática implica o crime tipificado no art. 15 da Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997.

A Lei nº 11.105/2005 nasceu do Projeto de Lei nº 2.401/03, de iniciativa do Poder Executivo. Na Câmara dos Deputados, com a chegada do projeto, foi criada uma Comissão Especial, tendo como relator o deputado Aldo Rabelo que, ao ser nomeado para ocupar a pasta de Secretário de Coordenação Política, foi substituído pelo deputado Renildo Calheiros. Este, em seu substitutivo, regulou a matéria do modo abaixo (CALHEIROS, 2004, p. 24):

Art. 5º- É vedado:

I – qualquer procedimento de engenharia genética em organismos vivos ou o manejo *in vitro* de ADN/ARN natural ou recombinante, realizado em desacordo com as normas previstas nesta Lei;

II – manipulação genética em células germinais humanas e em embriões humanos;

III – clonagem humana para fins reprodutivos;

IV – produção de embriões humanos destinados a servir com material biológico disponível;

V – intervenção em material genético humano *in vivo*, exceto, se aprovado pelos órgãos competentes, para fins de:

a) realização de procedimento com finalidade de diagnóstico, prevenção e tratamento de doenças e agravos;

b) clonagem terapêutica com células pluripotentes.

Com essa redação aprovada, o projeto seguiu para o Senado Federal, onde recebeu o número PLC nº 09 de 2004 e foi distribuído à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ), Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Mas, antes de ser apreciado por estes colegiados, foi encaminhado à Comissão de Educação (CE), em audiência, por força da aprovação do Requerimento nº 140/2004, subscrito pelo senador Osmar Dias, nomeado relator na Comissão de Educação. A CCJ, CAS e CAE, conjuntamente, após aprovação de requerimento, tiveram como relator o senador Ney Suassuna.

A partir de então, começaram as negociações e pressões de todos os vértices interessados: os ruralistas, os ambientalistas, os defensores das pesquisas com célu-



las-tronco e seus opositores, e os que trabalhavam pela liberação da clonagem humana (TAGLIALEGNA, 2005). Estes grupos de pressão enviaram cartas e *e-mails* aos senadores, defendendo seus pontos de vista.

Foram realizadas seis audiências públicas, organizadas pela Comissão de Assuntos Sociais e pela Comissão de Educação, com amplo debate sobre os transgênicos. Porém, às células-tronco ficou reservada uma audiência apenas, mas de grande valia, haja vista a participação de diversos especialistas, parlamentares e do público em geral, conseguindo esclarecer várias dúvidas apresentadas.

O senador Osmar Dias (CE) incluiu em seu parecer (Parecer nº 1374/2004 – CE) os conceitos de células-tronco, clonagem terapêutica e mudou o termo ‘embriões humanos’ para ‘células embrionárias humanas’, objetivando evitar confusões de conceitos. Autorizou, ainda, a utilização de células embrionárias, desde que congeladas há mais de três anos na data da publicação da lei, e reiterou a criminalização da comercialização deste material.

Das reuniões realizadas com os representantes de organizações favoráveis e contrárias aos transgênicos, às pesquisas com células-tronco e à clonagem, e com os representantes dos Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e Agricultura surgiu uma nova redação de substitutivo que, dentre demais temas, modificava a redação do item que permitia a produção de células-tronco embrionárias. Este substitutivo autorizava o uso de embriões humanos congelados há mais de três anos, mas com a exigência de autorização dos genitores, e também dispunha sobre a proibição de clonagem humana para fins reprodutivos ou terapêuticos.

Quanto às emendas foram apresentadas várias, no que concerne a toda a matéria do projeto. Dentre estas destacaremos apenas aquelas pertinentes a utilização de células-tronco:

\* Emenda nº 05/CAS: de autoria do senador Flávio Arns, propõe a retirada do texto do projeto todos os dispositivos relativos às células-tronco embrionárias. Esta foi rejeitada pelo relator;

\*Emenda nº 01/CCJ: da senadora Serys Slhessarenko, autorizava o uso de células-tronco embrionárias de embriões produzidos por fertilização *in vitro* para fins de pesquisa e terapia, que foi acolhida pelo relator;

\*Emenda nº 01/CAE: do senador Osmar Dias, que propôs alterar a expressão ‘parecer conclusivo’ por ‘decisão técnica’, em todo o texto do PLC nº 09, no que também foi acolhido pelo relator;

Ao final da tramitação pelas Comissões, o projeto foi encaminhado para Plenário para votação final (Parecer nº 1375/2004 - CCJ, CAE, CAS). Após reunião de líderes

e dos dois relatores, que acordaram em torno do texto substitutivo do senador Ney Suassuna, com sugestões pontuais do senador Osmar Dias, ficou assim definida a aprovação do uso de embriões humanos para a produção de células-tronco:

\*No artigo 3º, foram feitas definições sobre as células-tronco, clonagem, engenharia genética e outros conceitos;

\*No artigo 5º, foi estabelecida a permissão expressa para o uso em pesquisa e terapia de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados nos respectivos procedimentos há mais de três anos, ressaltando o necessário consentimento dos genitores. E, ainda, no seu parágrafo 3º estipula como crime a comercialização de material biológico; e

\*No artigo 6º, o relator determina, taxativamente, a proibição da clonagem humana, e a engenharia genética em célula germinal humana, zigoto humano e embriões humanos.

Assim, o projeto foi aceito e aprovado em 06/10/2004 e retornou à Câmara dos Deputados, conforme dispõe o artigo 65 da CF, sendo submetido, novamente, à Comissão Especial, ainda sob a relatoria do deputado Renildo Calheiros. Este, porém, solicitou mais prazo para elaborar o parecer, no que foi indeferido, sendo substituído prontamente pelo deputado Darcísio Perondi, defensor dos transgênicos, que deu parecer favorável ao substitutivo proveniente do Senado Federal, que liberava o uso dos Organismos Geneticamente Modificados – OGM.

No Plenário da Câmara dos Deputados, a matéria foi votada em 02 de março de 2005, na forma integral do substitutivo do Senado Federal e enviada para sanção do Presidente da República. Este apresentou vetos referentes aos artigos 8º, 9º, 11, 12, 27 e 38 da lei, que se referiam aos OGM (transgênicos) e não alteraram substancialmente o texto. A lei foi sancionada em 24 de março de 2005, dando origem à Lei 11.105.

Quanto às audiências públicas, no Senado Federal, apenas constatamos a ocorrência de uma com a finalidade específica de análise e debate sobre o uso de



células-tronco, ocorrida em 02/06/2004, na Comissão de Assuntos Sociais (18ª reunião extraordinária da CAS). Porém, estavam presentes estudiosos e cientistas renomados, convidados para o esclarecimento e debate do tema; a audiência foi muito produtiva e enriquecedora.

O mesmo não ocorreu, no entanto, na Câmara dos Deputados. O tema foi debatido apenas em uma reunião da Comissão Especial, dia 28 de outubro do mesmo ano, quando os deputados Dr. Hélio, Fernando Gabeira e Francisco Gonçalves defenderam veementemente o uso de células-tronco para o avanço da tecnologia genética no Brasil.

Assim, podemos perceber que a matéria, desde sua chegada ao Congresso Nacional, em 31 de outubro de 2003, até sua votação e aprovação nas duas Casas, em 02 de março de 2005, foi debatida. Porém, dada a relevância que o tema assumiu e sua importância para a expansão da biotecnologia no Brasil, talvez tratar as matérias em projetos separados teria sido melhor solução.

Mas, ressaltamos que, de acordo com as notas taquigráficas das reuniões e audiências públicas ocorridas, a sociedade civil, os especialistas das áreas, os cientistas renomados que compareceram e contribuíram para a elucidação do tema, juntamente com as participações da população em geral, por meio de cartas, telefonemas e *e-mails*, e também a mídia nacional, deixam clara a grande repercussão e a preocupação de todos com a regulação da matéria.

O que concluímos de todo o processo é que o debate sobre o uso das células-tronco foi prejudicado, já que o tema da utilização dos transgênicos ocupou mais a agenda das duas Casas. Isso pode ser constatado em especial na Câmara dos Deputados onde, apesar das várias audiências públicas para a discussão dos transgênicos, como dito anteriormente, não foi possível detectar nenhuma audiência específica para debate sobre o uso de células-tronco e a clonagem humana. Já no Senado Federal houve apenas uma audiência pública, mas de profundo conteúdo e muito esclarecedora, o que certamente ajudou os senadores na formação de suas convicções.



## ADI Nº 3510

Como citado anteriormente, o artigo 5º da Lei nº 11.105 foi questionado em sua constitucionalidade, por meio da ADI 3510, em 30/05/2005, pelo então procurador-geral da república, Cláudio Fonteles. O procurador-geral, na petição inicial, expõe como preceitos normativos a serem impugnados, além do art. 5º da Lei de Biossegurança, o art. 5º, caput, e o art. 1º, inc. III, ambos da Constituição Federal. A partir de então elenca vários cientistas, doutrinadores e estudiosos que defendem a tese de que a vida humana inicia-se 'na, e a partir da fecundação' (FONTELES, 2005). No seu pedido requer que seja realizada audiência pública para que deponham sobre o tema as pessoas que relacionou. O relator da ação, ministro Carlos Britto, aquiesceu do pedido e designou audiência para o dia 20/04/2007.

O STF realizou a primeira audiência pública de sua história em 20 de abril de 2007, a exemplo do que já ocorre na Alemanha e em outras Cortes Constitucionais, que foi transmitida ao vivo pela TV Justiça e também pela Rádio Justiça durante todo o dia.

A audiência teve como propósito travar debates entre especialistas e esclarecer aquela Corte a respeito da utilização das células-tronco embrionárias. Esta abertura institucional abriu portas à participação da sociedade em geral e de vários especialistas em diversas áreas da medicina, biologia, antropologia, genética, dentre outros profissionais.

Estamos habituados a ver audiências públicas acontecerem sempre no âmbito das comissões no Congresso Nacional. Hoje nos surpreende a iniciativa do STF ao adotar, também, este tipo de abertura institucional. Não entendamos isso com desaprovção; pelo contrário, trata-se de um passo para a aproximação e uma maior sintonia entre o Poder Judiciário e a sociedade brasileira.

Quanto ao julgamento, teve início no dia 05 de março de 2008. Estavam presentes, além dos ministros, o advogado-geral da União, o procurador-geral da República e os representantes de várias instituições interessadas na matéria (Notícias STF, 4ª feira, 5/03/2008).

O ministro Carlos Ayres Britto, fez a leitura de seu relatório, descreveu os dispositivos legais questionados pela Procuradoria-Geral da República e apontou os principais fundamentos utilizados contra as pesquisas com células-tronco embrionárias, como o princípio constitucional da inviolabilidade do direito à vida. Ele votou favoravelmente às pesquisas com células-tronco de embriões e considerou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o artigo 5º da Lei de Biossegurança, que libera as pesquisas (Resumo dos votos constantes no Informativo nº 508/STF, íntegras de alguns votos no Notícias STF).

O julgamento foi suspenso, com o pedido de vista do ministro Menezes Direito. A ministra Ellen Gracie, no entanto, antecipou seu voto e acompanhou o relator, ministro Carlos Ayres Britto, julgando improcedente a ação, ou seja, manifestando-se favoravelmente à pesquisa com células-tronco embrionárias.

No dia 28 de maio de 2008 reinicia-se o julgamento. O primeiro voto lido foi do ministro Menezes Direito, que considerou parcialmente procedente a ação e ressaltou a falta de controle nas clínicas que trabalham com fertilização *in vitro*, a necessária regulamentação do setor e a preocupação com as experiências genéticas e até mesmo a clonagem humana, pela falta de fiscalização.

Em seu voto, o ministro declara a inconstitucionalidade do parágrafo 2º, do artigo 5º impugnado, para que seja entendido que as instituições de pesquisa e serviços de saúde, que realizarem pesquisa com terapia com células-tronco embrionárias humanas, devem submeter seus projetos à aprovação de órgão federal, “sendo considerado crime a autorização da utilização de embriões em desacordo com o que estabelece esta decisão, incluídos como autores os responsáveis pela autorização e fiscalização.” Deste modo, o ministro Menezes passa a tipificar como ‘crime’ ato não previsto no artigo 5º da Lei nº 11.105/2005. O legislador positivo assim não o previu, não constando na redação do referido artigo tal previsão.

Este é um exemplo do que muito se questiona e causa celeuma atualmente na doutrina: o uso da ‘interpretação conforme a Constituição’ e a ‘declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto’. O primeiro tem como objetivo evitar lacunas normativas decorrentes da declaração de inconstitucionalidade da lei. Visa, sobretudo, a manutenção do direito e da segurança jurídica, que seriam prejudicadas pela exclusão da norma inconstitucional do sistema jurídico. Porém, como tão bem discorre Paulo Bonavides a esse respeito, “ingressamos no campo delicado e complexo dos limites que se devem traçar ao método de interpretação conforme a Constituição, tendo em vista o modo como ele há sido utilizado por juízes e tribunais constitucionais. Convém, por conseguinte, proceder com cautela, evitando deformações irremediáveis” (BONAVIDES,

2007, p.520). É instituto polêmico e que recomenda ao intérprete cautela por ser esse um campo que pede prudência, ponderação, rigor e discernimento.

Muito embora o intérprete goze de certa flexibilidade, deve sempre ter em foco que nunca poderá interpretar *contra legem* (contra lei), alterando a vontade do legislador. Por existir essa possibilidade, é que a interpretação conforme a Constituição é alvo de atenção constante.

Vejamos a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto segundo Celso Bastos:

“... faz-se possível afirmar que essa técnica de interpretação ocorre, quando – pela redação do texto no qual se inclui a parte da norma que é atacada como inconstitucional - não é possível suprimir dele qualquer expressão para alcançar a parte inconstitucional. Impõe-se, então, a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal” (BASTOS, 1997, p.281).

O essencial na utilização da interpretação conforme a Constituição e na declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto é que a interpretação deve limitar-se ao exercício hermenêutico, não devendo ser ‘estendida’ ou ‘flexibilizada’ sob pena de, com isso, adentrar no campo da produção legislativa, que como vimos anteriormente, é função típica do Poder Legislativo.

Retornando ao julgamento, o próximo voto foi da ministra Cármen Lúcia, pela improcedência da ação, portanto, favoravelmente às pesquisas. Na seqüência, tivemos a fala do ministro Ricardo Lewandowski, que votou pela procedência em parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3510. Com base no Direito Comparado entendeu que não é conve-



niente permitir que os próprios interessados nas pesquisas “tomem decisões nessa importante área da ciência, segundo os seus próprios desígnios, sem a fiscalização das autoridades públicas e de representantes da comunidade”.

O ministro Eros Grau votou pela constitucionalidade do artigo 5º da Lei de Biossegurança. No entanto, fez três ressalvas: que se crie um comitê central, no Ministério da Saúde, para controlar as pesquisas; que sejam fertilizados apenas quatro óvulos por ciclo; e que a obtenção de células-tronco embrionárias seja realizada a partir de óvulos fecundados inviáveis, ou sem danificar os viáveis. O ministro Joaquim Barbosa votou pela constitucionalidade do referido artigo, acompanhando o relator.

O último voto do dia foi do ministro César Peluso, que votou pela improcedência da ação, ressaltando, porém, que há necessidade do Congresso Nacional aprovar instrumentos legais para a fiscalização das pesquisas. Foi encerrada a sessão que teria seqüência no dia seguinte, quando o primeiro voto foi do ministro Marco Aurélio, manifestando-se favorável às pesquisas, votando pela improcedência da ação.

O penúltimo voto foi do ministro Celso de Melo, que considerou constitucional o disposto do artigo 5º da Lei de Biossegurança, acompanhando outros cinco Ministros e o relator.

O ministro Gilmar Mendes utilizou-se da interpretação conforme a Constituição para votar pela improcedência da ação e declarar a constitucionalidade do artigo 5º da Lei nº 11.105/05. Fez uma ressalva quanto à necessidade de controle das pesquisas por um Comitê Central de Ética e Pesquisa, vinculado ao Ministério da Saúde, para atender ao texto constitucional. O então Presidente do STF observou que o julgamento da ADI 3510 demonstra a importância desta Casa se posicionar diante de questões tão antagônicas sobre um tema como o uso de células-tronco embrionárias de seres humanos em pesquisas e terapias. Assim, o STF decidiu pela constitucionalidade do artigo 5º da Lei 11.105/2005.

Atentemos que na ADI nº 3510 fez-se muito uso da interpretação conforme a Constituição e também da declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Quase em sua maioria, os ministros fizeram uso da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto para, dentre outros pontos, sugerir a criação de legislação regulamentadora para as células-tronco, assim como a criação de um órgão central que fiscalizasse a atividade. No entanto, ressalte-se que já existe tal regulamentação, embora não abrangente, pois a matéria é tratada dos artigos 63 a 67 do Decreto nº 5.591, de 2 de novembro de 2005, e o órgão central exigido já foi criado: trata-se

do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP, vinculado ao Ministério da Saúde.

É inegável, e está constitucionalmente garantida, a interpretação e a intervenção do STF nesses casos de argüição de inconstitucionalidade, mas há que se atentar para a linha fronteira entre o usar e o abusar, correndo-se o risco de invadir competências alheias.

### Considerações finais

Isto posto, vê-se que a lei referida percorreu um longo caminho no Congresso Nacional, em sua tramitação nas duas Casas. Na Câmara dos Deputados foi criada uma comissão especialmente para o seu estudo e, muito embora o tema dos transgênicos ocupasse mais espaço na agenda da Casa, a matéria sobre as células-tronco despertou mais interesse e comoção da sociedade. Os deputados ofereceram um total de 278 emendas ao texto do projeto, algumas de sua própria autoria, outras atendendo ao apelo das instituições interessadas na regulação do tema.

No Senado Federal, houve uma audiência pública que, conforme leitura das notas taquigráficas, foi de muita valia, dado que os especialistas, durante os debates, esclareceram todas as dúvidas dos parlamentares presentes. Foram oferecidas três emendas ao artigo que dispunha sobre as células-tronco, conforme indicado na seção da construção legislativa da lei.

Mas o tema das células-tronco pedia mais tempo, mais atenção e melhor tratamento. O Poder Legislativo não pode, porém, ser chamado de omisso nem tampouco de negligente, pois regulamentou a matéria contida no artigo 5º da Lei de Biossegurança. Poderíamos dizer, contudo, que, como o trâmite do artigo 5º foi paralelo ao trâmite da discussão sobre os transgênicos, os debates sobre o uso de células-tronco ficaram prejudicados.

O que se conclui é que, se o Poder Legislativo agir com presteza nos momentos de clamor popular, diante de crises e problemas, sejam eles sociais, econômicos, políticos ou, como no caso em tela, abrangendo aspectos da saúde, do direito, das ciências e da ética, e for um Poder atuante, cumpridor do seu papel de legislador, e se o Poder Judiciário agir dentro da função precípua constitucional que lhe foi conferida – de guardião da Constituição, intérprete maior da essência constitucional - dentro de um limite conveniente, juridicamente correto e aceito pela sociedade, teremos uma melhor atuação desses Poderes, sem atritos e desgastes.

### Referências bibliográficas

BASTOS, Celso. As modernas formas de interpretação constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, Ano 3, n. 27, 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=89>>.



BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional do Brasil). *Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado*, n. 9, mar./maio, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C70-2007-LUIZ%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2008. 464 p. BRASIL. Emenda Constitucional nº 45 de 30/12/2004: Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 31.12.2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005: Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTN-Bio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 28.3.2005.

BRASIL. Congresso. Câmara. *Projeto de lei nº 2401/2003*. Iniciativa do Executivo Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>.

BRASIL. Congresso. Senado. *Projeto de lei da Câmara nº 09/2004*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=65843](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=65843)>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510*. Argüi a inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei nº 11.105 de 24/03/2005, que altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A. Ação julgada improcedente, sem a publicação de Acórdão até a presente data (25/02/2009). Relator: Ministro Carlos Ayres Brito. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Imprensa. *Informativo nº 508, de 26 a 30 de maio de 2008*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo508.htm>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Imprensa. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarNoticiaStf.asp?paginaAtual=1&dataDe=&dataA=&palavraChave=adi%203510>>.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

CALHEIROS, Renildo. *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2401/2003*. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2401, de 2003, que "estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTN-Bio, dispõe sobre a Política Nacional

de Biossegurança. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/197631.htm>>.

DIAS, Osmar. *Parecer n. 1.374, de 2004*. Da Comissão de Educação, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 9, de 2004, que regulamenta os incisos II, IV e V mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTN-Bio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e dá outras providências. *Diário do Senado*, 21 set. 2004. p. 29934-30003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/getPDF.asp?t=26890>>.

FONTELES, Cláudio. *Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&ts1=3510&processo=3510>>.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando H. Cardoso, Leôncio M. Rodrigues. 2. ed. Brasília: Ed. Fundação Universidade de Brasília, 1995.

SUASSUNA, Ney. *Parecer n. 1.375, de 2004*. Da Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 9, de 2004, que regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTN-Bio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e dá outras providências. *Diário do Senado*, 21 set. 2004. p. 29951-29955. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/09/20092004/29934.pdf>>.

TAGLIALEGNA, Gustavo H. Fideles. *Grupos de pressão e formulação de políticas públicas no Congresso Nacional: estudo de caso da tramitação do projeto de lei de biossegurança*. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. 191f. Dissertação (mestrado) Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&tcobra=317](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&tcobra=317)>.



Lisle Dourado Santos  
Assistente Parlamentar, bacharel em Direito, pós-graduada em Direito Legislativo pela UNILEGIS/UFMS, e em Teoria da Constituição pelo UNICEUB.  
lisle@senado.gov.br





Mayara Paiva de Souza

## *A UDN na Constituinte de 1946: um debate sobre o tempo histórico*

Os discursos parlamentares da bancada udenista na Assembléia Nacional Constituinte de 1946, disponíveis nos Anais da Câmara dos Deputados, são fontes fundamentais para pensarmos o tempo histórico, isto é, a reinterpretação da “Era Vargas”, as tensões contemporâneas dos Constituintes e as apreensões com relação à imprevisibilidade do futuro. Os discursos udenistas pareciam ecoar as frustrações da elite derrotada em 1930 e 1932. É como se cada integrante da União Democrática Nacional (UDN) representasse um porta-voz dos ressentimentos do grupo deposto e silenciado pelo regime varguista. A partir desses pronunciamentos parlamentares, direcionamos as leituras acerca das décadas de 1930 e 1940 empenhados na compreensão do significado histórico do insucesso político, procurando responder a uma questão: seria possível avaliar os perdedores pela ótica da “história oficial” das Revoluções de 1930 e 1932, uma vez que a historiografia deste período aproxima-se de uma espécie de “epopéia do vencedor”?

Essa interrogação aponta os rumos de nossa pesquisa. O tenso diálogo entre a história e a memória e a

formação de uma consciência histórica quase sempre formada pela memória dos vencedores despertou-nos o interesse pela memória das traições, das perseguições e do exílio. Discutir a memória desse período implica discutir a historiografia e o lugar ocupado pelos personagens históricos, dando voz aos derrotados que também apresentavam um projeto político, projeto este fundado sob a bandeira anti-varguista.

A análise dos discursos parlamentares dos integrantes do grupo deposto em 1930 pode contribuir para as reflexões sobre a história política brasileira, ressaltando a subjetividade de personagens históricos que fizeram parte do grupo de exilados da Velha República. Além disso, demonstra as diversas possibilidades de percepção do tempo histórico que não foram registradas pela historiografia. Não pretendemos fazer história dos vencidos, mas o ressurgimento dessas vozes evidencia o que a historiografia, em sua tensa relação com a memória, relegou ao esquecimento, uma vez que os udenistas demonstram outra interpretação do governo Vargas e evidenciam as arbitrariedades do Estado Novo, arbitrariedades que fo-

ram, até certo ponto, esquecidas pela historiografia em sua construção de sentido. Nessa perspectiva, os debates parlamentares na Constituinte de 1946 representam um campo fértil para se pensar o tempo histórico, bem como a escrita da História em sua relação com a memória.

A historiografia passa por sucessivas filtragens a partir das inquietações do presente do historiador. Nesse sentido, a “Era Vargas” foi sucessivamente traduzida e reinterpretada de acordo com o contexto de cada período que se preocupou em explicá-la. Nesse processo de filtragem – refazer e reinterpretar – alguns sujeitos históricos foram destituídos de sentido. Os vencedores da década de 1930 impuseram aos derrotados o exílio, o silêncio e o esquecimento.

Aprisionado ao discurso vencedor e destituído de sentido próprio, está o grupo anti-getulista, caracterizado pela historiografia como “oligarquia” sem atentar para a sua heterogeneidade e para a multiplicidade de interpretações do passado. De todas as histórias possíveis sobre esse período tão conturbado da História do Brasil, partimos da memória para compreender outra forma de interpretação do passado e de elaboração de sentido.

### A Constituinte de 1946

Em 29 de outubro de 1945, o Presidente da República, Getúlio Vargas, foi deposto do poder. Após 15 anos de governo – no qual grande parte do período foi marcado pelo regime ditatorial inaugurado com o Estado Novo, em 1937 – Vargas deixava o poder pressionado pelas Forças Armadas e pela oposição Liberal. Um novo “tempo” era inaugurado no País. Apesar da vitória presidencial do antigo Ministro da Guerra durante o Governo Vargas, Eurico Gaspar Dutra, a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1946, trazia novos ares democráticos para um País que acabava de sair de um regime ditatorial e que via seus soldados regressarem da Europa após lutarem contra os regimes totalitários.

O contexto mundial demonstrava que aquele era o momento de retorno e fortalecimento do Liberalismo contra os governos totalitários. No Brasil, o período pós-Segunda Guerra Mundial era o momento propício para o fortalecimento da oposição contra o governo ditatorial. Após 15 anos de clandestinidade, lutas, prisões e exílios, a antiga oposição liberal contra Getúlio Vargas regressava ao cenário político sob a bandeira da União Democrática Nacional (UDN). Apesar de não conseguir eleger seu candidato presidencial, Brigadeiro Eduardo Gomes, a UDN conseguiu eleger a segunda maior bancada na Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Nesse sentido, a Constituinte representava o lugar ideal para julgar o Estado Novo, demonstrar as arbitrariedades do governo Vargas e, com a elaboração da nova Constituição, evitar o retorno do ditador.

Os homens, apeados do poder em 1930 e derrotados no movimento paulista de 1932, ao regressarem ao cenário político em 1945, reunidos sob a UDN, tinham em comum a oposição e luta contra o ex-ditador. Portanto, a UDN representava uma espécie de anti-partido na Constituinte de 1946. Os discursos dos parlamentares udenistas revelam os ressentimentos e a tentativa de apagar o passado traumático marcado pelo arbítrio do estadonovismo. Em contrapartida, os pronunciamentos parlamentares dos integrantes das bancadas aliadas a Getúlio Vargas demonstram uma tentativa de consolidar e corroborar para a construção da imagem positiva do governo do ex-ditador. Assim, o texto pretende analisar como as dimensões temporais do passado, presente e futuro foram postas em relação e tensão na Constituinte de 1946, e como os parlamentares udenistas pensaram o seu tempo movidos por ecos de ressentimentos, derrotas e traições que marcaram a trajetória do grupo desde a Revolução de 1930. Neste ponto, incluímos a memória em sua conflituosa relação com a historiografia, uma vez que o grupo derrotado em 1930 e 1932 representa uma memória marginalizada; o fim do Estado Novo, as eleições de 1945 e a Constituinte de 1946 representaram um momento fecundo para que essa memória marginalizada viesse à superfície. A Constituinte de 1946 é um campo fértil para se pensar as diversas possibilidades de interpretação do tempo histórico, bem como a relação entre História e Memória.

Segundo João Almino (1980), aquele era o momento de repensar e reformular os fundamentos sobre os quais se assentava o velho edifício carcomido e começar tudo de novo, liberando as energias criadoras reprimidas e colocando-as a serviço da regeneração do organismo enfermo. Pensar a Constituinte de 1946 é pensar a noção de tempo: um passado que precisava ser julgado e punido; um presente que exigia urgência de soluções; um futuro no qual se depositava todos os sonhos libertários. O presente era um tempo intermediário entre a ditadura e a democracia; a função do “agora” era resolver os problemas sociais e econômicos do País para que, assim, o futuro se tornasse presente.

As experiências vividas e as expectativas dos parlamentares refletiam-se no agora. As experiências recolhidas pelos integrantes da União Democrática Nacional focalizavam o passado como o Estado Novo. O passado era o governo de Vargas, e este precisava ser eliminado do cenário político, uma vez que se constituía uma ameaça para os liberais da UDN. Vargas era, ao mesmo tempo, passado e presente. Os Constituintes viviam, assim, um tempo intermediário no qual o futuro ainda não estava estabelecido, era imprevisível, e o presente, que tinha como mandatário da República um antigo aliado de Getúlio Vargas, não conseguira romper definitivamente com o passado (ALMINO, 1980).

A recuperação do passado desempenhou um papel importante no debate sobre as ameaças presentes. Os riscos e temores eram parte integrante do vivido. Para os udenistas era necessário romper com esse passado (Estado Novo) monolítico e arbitrário e proteger o País da repetição do golpe de 1937 que havia suspenso o sistema democrático. O tema recorrente da bancada da UDN era a denúncia da ordem política anterior e a construção de uma democracia. Em seu discurso, havia a idéia de um projeto para o futuro democrático do Brasil, projeto de ruptura com o passado do Estado Novo, e que reinstalaria, no futuro do País, a democracia do passado anterior à Revolução de 1930.

A UDN era um grupo heterogêneo que tinha como ponto comum entre os seus partidários a oposição a Getúlio Vargas; era uma “comunhão de ódios”. O ódio recalca-do criou uma afetividade que, extrapolando as rivalidades internas, permitiu a constituição de uma coesão, de uma forte identificação de cada um com seu grupo (ANSART, 2001). A memória comum reforçou a coesão e marcou a identidade do grupo. Os pontos de contato dessa memória eram a traição, a derrota, o cárcere e o exílio.

A sobrevivência das lembranças traumatizantes, de uma memória clandestina que destoava da “memória oficial”, acumulou ressentimentos e sofrimentos que não encontraram eco (POLLAK, 1989). A grande produção memorialística, logo após as Revoluções de 1930 e 1932, demonstra uma tentativa de explicar os acontecimentos e justificar a derrota. Entretanto, somente em 1946, o momento parecerá propício para a erupção dessa memória marginalizada que destoava do discurso modernizador de Vargas. Essa disputa de memória marcou múltiplas reivindicações traduzidas nos discursos e projetos dos Constituintes daquele ano, que possuíam diferentes formas de apreensão do passado.

Diz-se, muitas vezes, que a história é escrita pelos vencedores. Eles podem dar-se ao luxo de esquecer, enquanto os perdedores não conseguem aceitar o que aconteceu e são condenados a remoê-la e revivê-la (BURKE, 1992). Analisar a atuação parlamentar dos udenistas na Constituinte de 1946 não significa fazer uma história dos vencidos, mas perceber as outras possibilidades de efetivação da História, isto é, evidenciar os projetos e percepções do tempo que não adquiriram um lugar na historiografia. Percebemos, em seus pronunciamentos, que os udenistas reinterpretaram o passado em função dos combates do presente e do futuro, e tentaram dar sentido ao grupo. Além disso, notamos que Getúlio Vargas aparece nos discursos da oposição como traidor e escorregadio. A oposição traça um personagem que, desde o início, mostrou-se paradoxal e despistador. Getúlio tinha um “poder magnético”, o que torna a Revolução de 30 getuliana (NO-

GUEIRA, 1965). Esta Revolução getuliana cria uma imagem do novo que rompe com as velhas oligarquias de políticos profissionais, os “cartolas que oprimiam o povo”. Nesse sentido, a partir do discurso oficial, 1930 aparece como marco fundador de uma nova era de modernização.

Entretanto, o discurso oficial entrou em crise no ano de 1945, com a deposição de Vargas, e o período conhecido como “redemocratização” tornou-se um momento propício para a emergência das memórias marginalizadas. Foi o momento em que o grupo udenista reinterpretou o passado e tentou apresentá-lo como um período autoritário, atrasado, “fascista” e distante das exigências dos novos tempos. Era necessário apagar os últimos resquícios desse passado, julgá-lo e puni-lo. O presente era o momento fértil para que se eliminasse o passado e se projetasse um futuro democrático. Porém, o presente também era um momento de medo e apreensão, pois Vargas ainda estava à porta e muitos clamavam pelo seu retorno ao governo.

Cabia aos parlamentares da oposição defender o País contra a repetição do golpe de 1937, repetição que parecia iminente após a vitória de Vargas como deputado e senador mais votado do País. Para os udenistas, a desordem pública era reflexo da manipulação do ex-ditador, que teria conseguido, a despeito do Golpe de 29 de outubro, manter viva a agitação queremista (ALMINO, 1980). Para os deputados da UDN era necessário apagar o passado varguista e criar meios que impedissem o seu retorno.

O escritor e crítico literário do *Correio da Manhã*, Álvaro Lins, ao pronunciar-se sobre o projeto de Constituição de 1946, afirmou:

Li várias vezes êste Projeto, e sempre com a impressão de que os seus dispositivos pouco se ligavam ao espírito da nossa época e às condições do Brasil. Com a impressão fria de quem lê uma obra fora de seu tempo e de seu espaço, como se ela houvesse sido feita por um grupo de velhos acadêmicos, céticos, inatuais e semimortos, enrodilhados numa distante tórre de marfim. As novas gerações não encontrarão nela o que esperam; e dêsse desencontro ninguém poderá imaginar quantas amarguras, desencantos e decepções irão envenenar a vida pública brasileira. Depois de oito anos de ditadura, os jovens brasileiros, que votaram pela primeira vez nas eleições de 2 de dezembro, e que estavam ansiosos para servir o seu país, verificam agora, melancolicamente, que repetimos o espetáculo dos que nada aprenderam e nada esqueceram no ostracismo. [...] Não há opiniões diferentes. Se êste Projeto não fôr profundamente, essencialmente modificado, a Constituição de 1946 levará o Brasil ao marasmo ou à ditadura (LINS, 1963, p. 245 - 247).

Apesar de ser uma visão pessoal, sua crítica serve como balizador para que possamos avaliar como parte da

intelectualidade encarava a Constituinte e seu trabalho naquele momento. Notamos que a idéia de tempo passa a afirmação do crítico. Para Álvaro Lins, os Constituintes pareciam estar deslocados de seu tempo, como “céticos” e “semimortos” que habitavam uma “distante torre de marfim”. No entanto, o jornalista enfatiza o presente que parece deslocado e o futuro que corre o risco de, sob a Constituição de 1946, levar o Brasil à ditadura. O passado seria o tempo no qual se encontravam presos aqueles Constituintes “inatuais” que, ao preocuparem-se com o julgamento dos acontecimentos pretéritos, se esqueciam de sua principal tarefa: a elaboração da nova Constituição brasileira.

O udenista Aliomar Baleeiro, constituinte baiano, classificou a Constituição de 1946 como um projeto conservador, clerical e, em alguns aspectos, até reacionário.

Não vamos inovar, mas buscar nas próprias fontes da nacionalidade, nas nossas tradições, o fio que se quebrou, por causas que não vem a pêlo agora lembrar. E foi isso o que fez a Comissão. Conservador porque, na realidade, o projeto é um retorno ao sistema democrático de 1891, e não há mal algum nisso. O mal foi exatamente nos termos afastados de 1891 (Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 12 de junho de 1946, p. 262).

Ao realizar o memorável discurso da sessão do dia 12 de junho de 1946, Baleeiro enfatizou que esse caráter conservador da Carta Constitucional, que se estava elaborando naquela Assembléia, não era negativo, pelo contrário, ao embasar a Constituição de 1891 buscava preservar aquilo que durante 40 anos assegurou ao Brasil um regime de paz e progresso. Segundo o deputado, ninguém poderia contestar que os primeiros 40 anos do regime republicano presidencial foram de prosperidade econômica, de desenvolvimento da capacidade potencial do País e de paz, que só se interrompeu em 1930 (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, 12/06/1946, p. 262 -276).

Tanto o jornalista Álvaro Lins, quanto o deputado udenista Aliomar Baleeiro, viam a Constituinte como uma Assembléia presa ao passado. Porém, enquanto o jornalista destacava esse caráter retrospectivo da Carta Constitucional como um ponto negativo para a Nação, o deputado baiano, via esse retrocesso de maneira posi-

va, uma vez que a “Primeira República” representou melhores tempos do que o período inaugurado por Getúlio Vargas em 1930.

Pela ótica do deputado udenista, notamos uma percepção do passado distinta da visão que se institucionalizou e foi consagrada pela história. Os correligionários de Vargas possuíam uma interpretação do passado totalmente diversa da visão de Aliomar Baleeiro, pois, de acordo com o discurso “vencedor”, o passado, a chamada “República Velha”, foi marcado pelo atraso e pela corrupção dos políticos “carcomidos”.

No plenário da Assembléia Constituinte de 1946, os discursos dos parlamentares demonstram, não só as disputas partidárias, mas as disputas de memória. Como afirmou o deputado Monteiro de Castro, os parlamentares se assemelhavam “à esposa de Loth”, sempre olhando para trás e preocupados com o passado. O líder do PSD, Nereu Ramos, pediu aos colegas que esquecessem o passado. Por sua vez, Otávio Mangabeira, líder da UDN, afirmou que o passado fornecia-lhes experiência e lição para o presente, demonstrando a necessidade de novas práticas naqueles novos tempos (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, 20/02/1946, p. 68-70).

Até certo ponto, Monteiro de Castro tinha razão: a Constituinte de 1946 estava presa ao passado. A recuperação dos acontecimentos pretéritos desempenhou um papel importante no debate sobre as ameaças presentes. Os riscos e temores eram parte integrante do vivido. Para os udenistas havia um fosso entre o passado e o presente: era necessário romper com esse passado arbitrário e proteger o País da repetição do golpe de 1937 que havia suspenso o sistema democrático. O tema constante da UDN era a denúncia da ordem política anterior e a construção de uma democracia. Em seu discurso, havia a idéia de um projeto para o futuro democrático do Brasil, projeto este que representava uma ruptura com o passado do Estado Novo e que reinstalaria no futuro do País a democracia da primeira República.

O tema preferido dos parlamentares udenistas era, sem sombra de dúvida, o Estado Novo. Otávio Mangabeira vangloriava-se pela sua prisão e exílio no período em que ser contra Vargas era um perigo e uma questão de coragem. Por sua vez, Euclides Figueiredo propôs a cria-



No plenário da Assembléia Constituinte de 1946, os discursos dos parlamentares demonstram, não só as disputas partidárias, mas as disputas de memória.



ção de uma Comissão que julgasse os atos delituosos do governo Vargas. Na mesma linha, Alde Sampaio fazia um julgamento da política econômica do Estado Novo e, finalmente, Aliomar Baleeiro afirmou que o único culpado pelas crises do presente era Getúlio Vargas. Os saques, racionamento de alimentos, inflação, crimes da Polícia Especial e outros problemas do período, não eram de responsabilidade do governo Dutra, mas, o verdadeiro responsável por tudo isso era aquele senador que passava pela Assembléia e sentava ao lado do Deputado Souza Costa.

Getúlio era o grande ausente no plenário, como afirmou Octaciano Nogueira (2005), era o sujeito oculo. Em seu primeiro pronunciamento na Assembléia Constituinte de 1946, proferiu simplesmente 12 palavras, assim mesmo porque foi provocado a fazê-lo. Na sessão do dia 31 de agosto, respondeu aos seus algozes e nunca mais se pronunciou. O ex-Presidente foi o único parlamentar que não assinou a Constituição de 1946 e, ironicamente, essa foi a única Carta Constitucional que, enquanto governante, Getúlio não conseguiu rasgar. A sua atitude indiferente aos trabalhos da Assembléia demonstrou o seu desprezo pelo Poder Legislativo, que já era evidente quando este revogou tanto a Constituição de 1891, quanto a de 1934 (NOGUEIRA, 2005).

O incidente envolvendo a posse de Vargas como senador em 1946 demonstrou os ressentimentos e a exaltação que persistiam entre as vítimas e os algozes



do Estado Novo eleitos para a Constituinte de 1946. Várias vezes a posse do ex-ditador foi adiada devido à exaltação dos Constituintes. Vargas recusara-se, em seu segundo e último pronunciamento parlamentar, a discutir e remoer o passado recente do estadonovismo. O mais longo discurso do ex-ditador na Constituinte de 1946 foi pronunciado nos seguintes termos:

Sr. Presidente, quando aceitei o mandato que me foi confiado pelo povo brasileiro, vim exercê-lo com o firme propósito de não contribuir para desviar a atenção desta ilustre Assembléia com assuntos estranhos à sua função específica, que é de discutir e votar uma Constituição. [...] Quando fôr votada a Constituição, falarei ao povo para definir minha posição perante a história de minha Pátria. Mas, para que não suponham que haja nesta atitude qualquer vislumbre de receio venho declarar que, se alguém tiver contra mim motivos

de ordem pessoal ou se julgar com direitos a desagravo, fora do recinto desta Assembléia, estarei à sua disposição (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, 1946, p. 372).

A atitude de Getúlio Vargas era inadmissível para aqueles Constituintes da UDN que não podiam esquecer o passado “traumático”. O general Euclides Figueiredo, por exemplo, atendeu ao apelo de Vargas e o esperou fora do recinto da Constituinte para que pudessem acertar as contas em relação ao passado estadonovista, entretanto, Vargas esquivou-se.

De acordo com Octaciano Nogueira (2005), ao ser deposto em 1945, Getúlio Vargas já não era um homem, mas um mito da política brasileira. Ao suicidar-se em 1954, como sua carta nos mostra, não morreu; saiu da vida para entrar na história. O homem mais poderoso do País, o mais prestigiado dos políticos brasileiros, durante os 15 anos de seu governo jamais recebera um voto popular. Porém, poucos dias depois de ser deposto, tornou-se o político brasileiro mais votado das eleições de 02 de dezembro de 1945. Isso justifica o alvoroço que seu retorno ao cenário político causava na oposição. Carlos Lacerda, referindo-se ao possível retorno de Vargas, sugeriu que usassem uma fita preta em sinal de luto pelo seu regresso.

Escreve-nos um leitor carioca para saber se deve pôr luto amanhã, pela chegada do Senador Rebeco Vargas. Não sendo um especialista de etiqueta, creio que devemos deixar essa providência à vontade de cada um. Mas não há dúvida, uma fita preta à lapela seria de muito bom gosto amanhã, para mostrar aos contrabandistas que nem toda a vergonha nacional foi vendida no câmbio negro (LACERDA, 2000, p. 401).

O jornalista do *Correio da Manhã* referia-se a Getúlio Vargas como “Rebeco, o ditador inesquecível”, o “traidor da Pátria” que retornava ao cenário político para integrar uma Constituinte reunida sob o propósito de refazer a democracia brasileira; democracia que o próprio Vargas golpearia. Aos olhos de grande parte da população brasileira, a posse de Getúlio Vargas, enquanto senador na Constituinte, representava o retorno do mártir banido em 1945. Aos olhos da UDN, era o retorno da ameaça getulista. Portanto, era necessário preparar-se para a luta contra o retorno do ex-ditador.

De acordo com Carlos Lacerda, na véspera da posse de Getúlio, os udenistas se reuniram para discutir a “recepção” que dariam ao algoz. Decidiram que Otávio Mangabeira discursaria elogiando as Forças Armadas pela sua conduta em 29 de outubro de 1945. Ainda segundo Lacerda, quando alguém disse: “– Se o Getúlio reagir?” Virgílio de Melo Franco, que tinha conspirado com Getúlio e o conhecia, afirmou:

“– Conheço o Getúlio como a palma da minha mão. Tomado de surpresa, vai reagir como um coelho. Não terá a menor reação e não saberá o que fazer” (*apud* NOGUEIRA, 2005, p. 359). De certa forma, Virgílio de Melo Franco tinha razão.

Em 04 de junho, Getúlio compareceu à Assembléia para tomar posse. Segundo Nogueira (2005), quando era lido o compromisso, ouviu-se, do fundo do plenário, uma voz não identificada gritando para que todos ouvissem: “que não seja como o juramento de 34!”, numa referência à Constituição que Getúlio jurou e rasgou três anos depois com o golpe do Estado Novo. Logo em seguida, Otávio Mangabeira pediu a palavra afirmando ser portador de dois documentos subscritos por vários membros da Assembléia, que solicitavam a votação de uma moção louvando as Forças Armadas por sua participação em 29 de outubro de 1945. O líder da minoria declarou:

queremos deixar consignado em ata, com o intuito, menos de reviver o passado do que preservar o futuro, esta declaração, alta e solene, que a história, mais uma vez, repetirá, para edificação das gerações: as ditaduras passam; os ditadores declinam, elas e eles deixam atrás de si, para que sejam a todo tempo lembrados, o sulco de sua passagem. [...] Mas a elas e a eles sobrevivem, certas e seguras de si mesmas, as instituições livres, os sistemas que têm por base a vontade do povo expressa pelo voto; em suma, a democracia, fora da qual não existe senão o maior dos crimes de que podem ser vítimas os povos por parte dos que os governam: a usurpação do Poder (*Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 04 de junho de 1946, p. 225).



Como era de se esperar, a proposta do líder udenista causou grande tumulto. Os partidários de Vargas tomaram a frente na reação, porém o ex-ditador não se pronunciou e, como deduziu Virgílio de Melo Franco, agiu como um “coelho”, ouvindo, sem nenhuma reação, a Assembléia discutir sua atuação e julgá-lo. Coube a Souza Costa, seu ex-ministro, tentar defendê-lo:

O SR. SOUZA COSTA – (...) meus senhores, quero nesse instante registrar também uma circunstância para que a história fixe. Há poucos dias ainda, falando em Porto Alegre, ao regressar de um exílio de cinco meses...

Vários senhores representantes – Oh! Oh!

O Sr. Aureliano Leite – Exílio sofremos nós. O Sr. Getúlio Vargas, não.

O SR. SOUZA COSTA – ... declarou que seu desejo era a união dos brasileiros (apartes); congratulou-se com a oposição pelo apoio que

mostra querer dar ao governo da República (...) No entanto, o Sr. Otávio Mangabeira, esquecido da grandiosidade do momento (protestos da minoria), escolhe o instante da posse do Senador, para vir aqui (...) enviar as acusações que faz ao governo passado. Estas minhas palavras servem, apenas, para que se registrem as atitudes, e a opinião pública, no seu veredictum supremo, saberá julgar os dois homens (*Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 04 de junho de 1946, p. 227).

Apesar das palavras de Souza Costa, o fiel escudeiro de Getúlio Vargas na Constituinte de 1946, a “Moção Mangabeira” foi aprovada, representando, assim, a primeira grande vitória da UDN e unanimidade dentro do partido, que conseguiu arraigar alguns votos dos próprios colegas de bancada de Vargas. O episódio evidencia que, apesar das ambigüidades e da heterogeneidade da UDN, o partido mantinha-se coeso quando o assunto era fazer ferrenha oposição a Getúlio Vargas.

O incidente envolvendo a posse de Vargas na Assembléia de 1946 demonstrou os ressentimentos e rancores dos integrantes da UDN. Pela primeira vez a UDN conseguiu ser unânime. Nesse partido cada um tinha sua própria trajetória; havia os que tinham sido e os que nunca foram amigos, antigos companheiros e colaboradores de Vargas que no decorrer do percurso tinham se desentendido com o ditador. Tudo isso tornara a UDN um partido complexo. Como afirmou Nogueira (2005): a União Democrática Nacional era um “anti-partido”, naquele período era anti-Vargas, para depois se tornar anti-Juscelino e anti-Jango. A UDN estava fadada a ser oposição e nunca governar; morreu sem jamais assumir o poder.

### Considerações Finais

Ao realizamos a leitura dos discursos parlamentares dos udenistas na Assembléia Nacional Constituinte de 1946, fomos movidos pela inquietação inicial de perceber, por meio daqueles pronunciamentos, os arremates da memória na trama tecida pela história, bem como a percepção de tempo daqueles personagens históricos que representavam a identidade do grupo deposto na década de 1930. Partimos da perspectiva de que a memória – assim como a história – constrói sentido e pode representar as múltiplas percepções do vivido. Portanto, para perceber as diferentes formas de ver o passado naquele período, partimos da memória, uma vez que a história eliminou contingências e destituiu de sentido aqueles que não se enquadravam no discurso oficial, discurso que interpretou a “Era Vargas” como um divisor de águas entre o “Velho e o Novo”, bem como a fundação de um “Brasil moderno”.

Os parlamentares udenistas que integraram a Constituinte de 1946 interpretaram o passado de forma totalmente diferenciada do discurso oficial que foi institucionalizado e sucessivamente filtrado pela historiografia. Esses parlamentares demonstram uma percepção de passado, presente e futuro marcada pela derrota, pelo trauma e pela expectativa de uma democracia sem Getúlio Vargas.

A elite deposta em 1930 tomou como ponto em comum o anti-varguismo. Mesmo com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, a Assembléia Constituinte de 1946 foi marcada por uma revisão do passado e do regime varguista. A UDN reinterpretava o passado marcado pelo trauma e por ressentimentos de seus partidários em relação ao governo Vargas.

O tempo histórico é marcado pela tensão entre experiência e expectativa, uma vez que a relação de uma sociedade com o seu passado e futuro varia (KOSELLECK, 2006). A sociedade brasileira passou por um período de transformação na década de 1930; daí por diante, instituiu-se uma nova forma de ver o tempo. Alguns conceitos adquiriram sentido amplo: Revolução de 1930, oligarquia e tenentismo passaram a dar sentido à experiência contemporânea e a reivindicar determinadas perspectivas para o devir. A historiografia assumiu esse discurso e, utilizando amplos conceitos como ferramentas analíticas do passado, destituiu os acontecimentos e sujeitos históricos de sentido próprio.

Segundo Lucien Febvre (*apud* CERTEAU, 2006, p. 22), “o passado é uma reconstituição das sociedades e dos seres humanos de outrora por homens e para homens engajados na trama das sociedades humanas de hoje”. Esse refazer e reinterpretar o passado não sofrem influências somente do contexto atual, mas o próprio presente é influenciado pelos acontecimentos pretéritos; é necessário analisar o que os homens de cada tempo conheciam do passado, e como eles se percebiam, pois há uma relação transcendental entre passado e presente e existem diversas modalidades de fabricação e percepção dos acontecimentos (MASTROGREGORI, 2006).

A análise da participação da bancada udenista na Constituinte de 1946 demonstrou a sua forma de pensar os acontecimentos pretéritos e interpretá-los. Além disso, percebemos o passado e futuro contidos no presente. Ou seja, o futuro não era uma simples consequência do passado, mas a tensão entre a experiência e a expectativa. Ao buscarmos caracterizar os principais projetos políticos da UDN, nos deparamos com projetos voltados para o passado, projetos que demonstram a tentativa de eliminação dos resquícios do governo Vargas. Além disso, podemos perceber a relação entre o político e o afetivo, pois os ressentimentos e traumas moviam os principais projetos e debates daqueles parlamentares.

Assumimos a perspectiva de que a elite derrotada representava uma “memória marginalizada” que conseguiu vir à tona na Constituinte de 1946. Esse grupo tentou institucionalizar sua memória e reconstruir o passado. Entretanto, Vargas ainda estava à porta e retornaria em 1950. O grupo deposto não conseguiu instituir sua representação do tempo histórico; nesse sentido, o discurso vencedor ganhou consistência e silenciou aquele grupo que passaria a ser representado pela historiografia como a “oligarquia” da “República Velha”. Desde então, essa “oligarquia” tem sido chamada para testemunhar no tribunal da história, simplesmente para corroborar com o sentido de ruptura que a Revolução de 1930 assumiu e instituiu através dos tempos. Os projetos e as interpretações do tempo daquele grupo deposto foram destituídos de sentido para integrarem a trama construída pela historiografia.

A análise da historiografia nos revela, não somente as suas sucessivas filtragens através do tempo, mas a relação de cada agora com o acontecimento.

A memória pode evidenciar os sonhos não realizados, as promessas não-cumpridas e a insatisfação do presente. A análise dos discursos parlamentares udenistas explicitou os liames entre política e afetividade, evidenciou a tensão entre espera e experiência diante das incertezas do mundo e, principalmente, revelou que a relação entre história e memória deve ser problematizada, uma vez que a memória apresenta múltiplas percepções do vivido e, ao aproximar-se da historiografia, se submete a uma negociação e a uma seleção.

Diante do que foi analisado, assumimos a convicção de que memória e história estão intrinsecamente relacionadas. A relação é complicada, porém necessária na construção do conhecimento histórico. Ao contribuir com a constituição da teia da história, a memória também explicita o seu lugar no conhecimento. Nessa perspectiva, mesmo que os fatos já estejam consolidados, cabe ao historiador revolvê-los, pois “fatos” são apenas camadas tecidas pela relação entre história e memória. Ao revolver os fatos temos como resultado da escavação cacos, fragmentos e imagens desprendidas. Esses rastros do passado tentam manter a presença do ausente, porém são selecionados pelo historiador que garantirá a sepultura dos que se foram. Parafraseando Halbwachs (2004), a história, com efeito, assemelha-se a um cemitério onde o espaço é medido e onde é preciso, a cada instante, achar lugar para novas sepulturas.

#### Referências Bibliográficas

ALMINO, João. *Os democratas autoritários*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. *Era uma vez uma Constituinte*. Lições de 1946 e as ques-

- tões de hoje. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- ANDRADE, Manuel Correia. *1930: a atualidade da Revolução*. São Paulo: Moderna, 1980.
- ANSART, Pierre. História e memória dos ressentimentos. In: BRESCIANI, Stella ; NAXARA, M. *Memória (res) sentimento*. Indagações sobre uma questão sensível. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2001.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A UDN e o udenismo*. Ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- BEZERRA, Holien Gonçalves. *O jogo do poder: Revolução Paulista de 32*. São Paulo: Moderna, 1988.
- BLOCH, Marc. A observação histórica. In: APOLOGIA da História ou o ofício do historiador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001. p. 69-88.
- BORGES, Vavy Pacheco. *Tenentismo e revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- \_\_\_\_\_. Anos trinta e política: história e historiografia. In: FREITAS, M. (org). *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 1998. p. 159-182.
- BOSI, Ecléa. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. 2v.
- BRASIL. Assembléia Constituinte. *Anais da Assembléia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946-1951. 26 v.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Diário da Assembléia Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 2 fev. a 19 set. 1946.
- BURKE, Peter. *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: Unesp, 1992.
- CANCELLI, Elizabeth. *O mundo da violência: a polícia na era Vargas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- CARVALHO, José Murilo de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Trad. Maria de Lourdes Menezes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.
- DIEHL, Astor Antônio. *Cultura historiográfica: memória, identidade e representação*. Bauru, SP: EDUSC, 2002.
- DOSSE, François. *A história*. Bauru, SP: EDUSC, 2003.
- DULCI, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PROED, 1986.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. 16.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FIGUEIREDO, Euclides de Oliveira. *Contribuição para a história da Revolução Constitucionalista de 1932*. São Paulo: Martins, 1977.
- GONDAR, J. Lembrar e esquecer: desejo de memória. In: COSTA, I. T.; GONDAR, J. (Org). *Memória e espaço*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2000.
- HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro, 2004.
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC – Rio, 2006.
- LACERDA, Carlos. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Na Tribuna da Imprensa: Crônicas sobre a Constituinte de 1946*. Organização: Sérgio Braga. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- LINS, Álvaro. *A glória de César e o punhal de Brutus*. Ensaios e estudos (1939-1959). 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. (Vera Cruz, v. 42).
- MASTROGREGORI, Massimo. Historiografia e tradição das lembranças. In: A HISTÓRIA ESCRITA: teoria e história da historiografia. São Paulo: Editora Contexto, 2006.
- NOGUEIRA FILHO, Paulo. *Ideais e lutas de um burguês progressista*. O Partido Democrático e a Revolução de 1930. 2.ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1965.
- NOGUEIRA, Octaciano. *A Constituinte de 1946: Getúlio, o sujeito oculto*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- POLLAK, M. *Memória, esquecimento, silêncio*. Estudos Históricos : Memória, n. 3, 1989.
- ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 30, 1995.
- RÜSEN, Jörn. *Perda de sentido e construção de sentido no pensamento histórico na virada do milênio*. História: debates e tendências. Passo Fundo, v. 2, n. 1, 2002.
- SALDANHA, Nelson. *História das idéias políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- SANDES, Noé Freire. 1930: entre a memória e a história. *História Revista*, Goiânia, v. 8, n. 1/2, jan./dez. 2003.
- \_\_\_\_\_. Entre a memória e a história: os exilados da Velha República. In: SERPA, Élio Catalício; et al. (orgs.). *Escritas da História: memória e linguagens*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004. p. 89-109.
- SEIXAS, Jacy Alves de. Percursos de memória em terras de história: problemáticas atuais. In: BRESCIANI, Stella ; NAXARA, M. *Memória (res) sentimento*. Indagações sobre uma questão sensível. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2001.
- VESENTINI, Carlos Alberto. *A teia do fato*. São Paulo: Hucitec: USP, 1997.

---

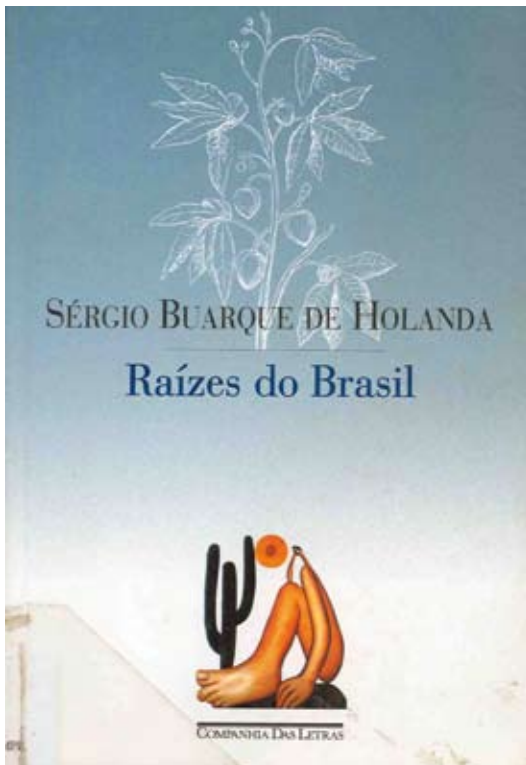
FONTE:

ANAIS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/constituente\\_principal.asp](http://imagem.camara.gov.br/constituente_principal.asp) > Acesso em: 2007-2008. >



Mayara Paiva de Souza  
Graduada em História pela Universidade  
Federal de Goiás. Atualmente é mestranda  
em História pela mesma instituição.  
mayaratapajos@hotmail.com





Luiz Eduardo Diniz Araujo

## Análise dos modelos de Estado social e regulador no Brasil a partir da obra *Raízes do Brasil*

### 1. Introdução

Obra de grande prestígio desde a sua primeira publicação, *Raízes do Brasil* procura conhecer a sociedade brasileira por meio da análise da gênese do Brasil, em especial o modo de colonização imposto pelos portugueses, a escravidão, a forma de ocupação da terra e a organização política. É nesse contexto que Sérgio Buarque de Holanda (1995) identifica fenômenos como a cultura da personalidade, o patrimonialismo, a sociedade civil frágil, ou gelatinosa, no dizer de Antonio Gramsci (BOBBIO, 2002).

Tais características, presentes na gênese da formação da sociedade brasileira e ainda hoje visíveis nas nossas instituições, desenharam o presente que vivenciamos e ainda prometem modelar o nosso futuro próximo. Pretende-se analisar a mudança do modelo de Estado Social, que teríamos tido até o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para o modelo de Estado regulador, sob a ótica dos elementos colhidos na aludida obra.

A finalidade da análise é buscar identificar se a passagem do Estado social para o Estado regulador trouxe ganhos para a sociedade brasileira e, em caso positivo, em que medida tais ganhos teriam se dado.

### 2. Estado social e regulador: breves anotações e delimitação da discussão

De início, é pertinente fazer um breve desenho da passagem do modelo de Estado social para regulador no Brasil, ressaltando as características de cada modelo. Vale esclarecer que o enfoque que se pretende dar na distinção a ser feita é a atuação do Estado na ordem econômica em sentido lato, ou seja, como o Estado se comporta em um e outro modelo quanto à produção de bens e à prestação de serviços.

O Estado social ganhou terreno no mundo ocidental entre os anos 1920 e 1930 do século passado, quando se difundiu a chamada social-democracia ou intervencionismo. O socialismo ocidental, contrariamente ao socialismo marxista, não tem em mira a coletivização dos bens de produção nem a centralização do sistema econômico, mas advoga presença ativa e bastante ampla do Estado, inclusive na modalidade absorção, isto é, com o exercício da atividade empresarial pelo Estado em alguns tantos setores econômicos tidos como estratégicos.

Nas nações de atuação intervencionista mais madura, os Estados têm agido primordialmente no campo do bem-estar social. De outro lado, nos países de economia ainda por desenvolver, como é o caso do Brasil, a ação estatal ainda se preocupa com o objetivo de promover o desenvolvimento.

Muito se discute se o Brasil teria tido um Estado verdadeiramente social, com ênfase para o atendimento de necessidades essenciais da população, inclusive por meio de redistribuição de renda. Tal discussão, no entanto, será deixada de lado com a finalidade de concentrar a atenção na forma, e não na qualidade, da atuação do Estado brasileiro. Social ou não, fato é que o Estado brasileiro, até o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, possuía papel importante na produção de bens e serviços.

Efetivamente, quanto à produção de bens, os três níveis de governo integrantes do Estado brasileiro vinham se encarregando diretamente da organização de fatores de produção, podendo ser citadas, como exemplos do fenômeno, a produção de petróleo e energia e o exercício da atividade de siderurgia pela União e, até mesmo, a produção de leite por empresas pertencentes a estados, como era o caso da Companhia Industrial de Leite de Pernambuco - CILPE.

O mesmo fenômeno ocorreu quanto à prestação de serviços. Deve ser mencionado que um grande leque de atividades era qualificado como serviço público, inclusive alguns por determinação constitucional, tais como serviços de telefonia, transmissão e distribuição de energia elétrica (atividade, esta, geralmente exercida por empresas estatais estaduais). Outras tantas atividades, apesar de não qualificadas como serviço público, passaram a ser exercidas pelo Estado em regime de competição com a iniciativa privada, como é o caso dos serviços bancários prestados por bancos estatais estaduais. Característica do desempenho de tais atividades pelo Estado é a utilização da propriedade pública como forma de regular os mercados.

No caso brasileiro, a regulação por meio da propriedade pública funcionou basicamente com a utilização das empresas estatais, ou seja, das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A idéia que se tinha quanto a esta forma de regulação era que a propriedade pública conferiria ao Estado a habilidade para regular a economia e, principalmente, proteger os interesses públicos. Tal forma intervencionista de atuação do Estado não foi um fenômeno brasileiro isolado. Conforme anota Majone (1997), “historically, public ownership has been the main mode of economic regulation in Europe”.

Enfim, um ponto a ser destacado no modelo brasileiro de Estado social é o agigantamento das funções do Estado, o que, em contrapartida, passou a exigir uma elevada tributação. Não obstante a tributação no Brasil

sempre ter se mantido em graus elevados, não se pode afirmar que os serviços públicos brasileiros tenham tido alguma vez a qualidade correspondente ao seu custo.

Passando, agora, ao modelo regulador, sua característica é a diminuição do tamanho do Estado e a alteração da forma de atuação na ordem econômica: em vez da absorção, o Estado atua economicamente por meio da direção. No modelo regulador, a propriedade é estatal apenas no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado. No outro extremo – no setor de bens e serviços para o mercado –, a produção é realizada pelo setor privado.

A privatização da prestação de serviços de utilidade pública é normalmente seguida de regulação de preços, acompanhada da introdução da concorrência. Segundo idéia disseminada entre alguns doutrinadores, pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva a defesa da subsidiariedade da atuação do Estado: só deve ser estatal a atividade que não puder ser eficazmente controlada pelo mercado. Além disso, difundiu-se a idéia de que a crise fiscal retirou do Estado a capacidade

de investir nas empresas estatais, o que tornaria aconselhável privatizá-las.

A falha de regulação por meio da propriedade estatal também explicaria a mudança para um modo alternativo de controle no qual os serviços públicos e outros setores, considerados importantes por afetarem o interesse público, são deixados em mãos privadas,

mas sujeitos a normas elaboradas e aplicadas por agências especializadas.

Esse ideário, tal qual ora exposto, foi implantado no Brasil no curso do primeiro governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foram promovidas as grandes privatizações e a quebra de monopólios estatais.

Ou seja, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no âmbito da União, tanto houve a privatização de empresas estatais que exerciam atividade econômica em sentido estrito - como o ocorrido com a Companhia Vale do Rio Doce - quanto de empresas estatais que prestavam atividades enquadradas como serviço público, caso das empresas do sistema Telebrás e Embratel. No mesmo passo, parte da execução dos serviços públicos passou a se dar por meio de empresas privadas a título de concessões, e não mais pelo Estado.

É verdade que já no governo do Presidente Fernando Collor de Melo se instituiu o Plano Nacional de Desestatização, o que foi feito por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Entre os anos de 1990 e 1994, foram

No modelo regulador, a propriedade é estatal apenas no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado.

privatizadas 33 empresas nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, tendo sido arrecadados US\$ 8,5 bilhões (oito bilhões e quinhentos milhões de dólares).

No entanto, a maciça desestatização apenas ocorreu efetivamente a partir da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, que, em seu art. 1º, dispunha que o Programa Nacional de Desestatização se destinava a reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. Ainda consta expressamente do art. 1º a intenção de que o Estado deveria concentrar seus esforços nas atividades em que sua presença seja fundamental para a “consecução das prioridades nacionais”. Assim é que se transformaram em objeto de desestatização as empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização, instituições financeiras públicas estaduais e, ainda, bens móveis e imóveis da União.

Realmente, a partir de 1997, foram realizadas as grandes privatizações, com a venda da Cia. Vale do Rio Doce, o término da desestatização da RFFSA - Rede Ferroviária Federal S/A, com a venda da Malha Nordeste, o arrendamento do terminal de contêineres 1 do Porto de Santos, a venda do Banco Meridional do Brasil S.A., com arrecadação de mais de US\$ 4,265 bilhões (quatro bilhões e duzentos e sessenta e cinco milhões de dólares). Também se deu ênfase às privatizações de âmbito estadual.

A venda das empresas de telecomunicações de propriedade da União tornou-se possível com a edição da Lei Geral de Telecomunicações, em 16 de julho de 1997. No mesmo ano foram licitadas concessões de telefonia móvel celular para três áreas do território nacional, no valor de US\$ 4 bilhões (quatro bilhões de dólares).

Nos anos seguintes deu-se curso ao processo de privatização, tendo sido o ano de 2000 o de maior arrecadação, com o montante de US\$ 10,7 bilhões (dez bilhões e setecentos milhões de dólares).

Diminuiu-se, assim, o tamanho do Estado e a quantidade de atividades a seu cargo: algumas foram devolvidas integralmente à iniciativa privada; outras foram entregues à iniciativa privada por meio de concessões, restando ao Estado a regulação e a fiscalização.

Na outra ponta, no entanto, não houve diminuição da carga tributária, ou seja, apesar da diminuição do tamanho do Estado e de suas atividades, reduzindo-se presumivelmente o seu custo de instalação e de operação, não se pode afirmar que tal diminuição de custo tenha sido repassada à sociedade. Esta questão será retomada mais adiante.

Realizado breve esboço das formas de atuação do Estado brasileiro nas últimas décadas, os modelos de Estado social e regulador serão analisados, a seguir, frente a uma sociedade civil frágil e diante do fenômeno do patrimonialismo.

### 3. Sociedade civil frágil, patrimonialismo e o Estado social

Em *Raízes do Brasil*, Holanda (1995) visualiza desde o início o caráter de fragilidade da sociedade civil e busca identificar as suas razões no contexto brasileiro.

Uma primeira razão para a existência de uma sociedade civil inexpressiva seria a herança portuguesa de uma cultura da personalidade, dando-se mais importância ao individual que ao coletivo.

Para Holanda (1995, p. 37), “foi essa mentalidade, justamente, que se tornou o maior óbice, entre eles (portugueses), ao espírito de organização espontânea, tão característica de povos protestantes, e sobretudo de calvinistas”. A unificação social seria sempre produzida por uma força externa, como o governo, a quem caberia se preocupar com o coletivo: “nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força exterior que, nos tempos modernos, encontrou uma das suas formas características nas ditaduras militares”. Apesar de todas as diferenças que as separam, a cultura brasileira absorveu da portuguesa esta cultura da personalidade.

Outras causas dessa ausência de preocupação com o coletivo e com o exercício de atividades econômicas voltadas para o coletivo seriam a lavoura latifundiária na estrutura da economia colonial e a escravidão, que teriam desestimulado “qualquer esforço sério na cooperação nas demais atividades produtoras, ao oposto do que sucedia em outros países, inclusive nos da América espanhola” (HOLANDA, 1995, p. 57). No Peru, em sentido diferente, conforme relata, a organização social era tamanha na época colonial que no primeiro século da conquista de Lima já existiam grêmios de oficiais mecânicos.

O que Holanda (1995) identifica, assim, é a





falta de uma capacidade livre e duradoura de associação entre os elementos empreendedores do País, o que trazia dificuldade para execução de atividades voltadas para o coletivo, como o seriam os serviços públicos.

Utilizando a imagem criada por Gramsci (BOBBIO, 2002), pode-se comparar a sociedade brasileira nascente (e, aliás, também a sociedade brasileira de até há pouco tempo) com as sociedades orientais, onde o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa; não se observa autonomia da sociedade em relação ao Estado.

Assim, a sociedade civil brasileira, historicamente, pouco participou da definição de seus destinos, não se podendo falar que tenha conhecido longos períodos verdadeiramente democráticos. Para Mello (2004, p. 95), aliás, até o momento, o Brasil teve pouco mais de 35 anos de cambaleante democracia política; “democracia social não teve um único dia”. Essa também era a leitura de Holanda (1995), que interpretava a democracia brasileira como artificial e imposta pelas classes dominantes conforme seus interesses.

Nesse contexto, deve-se compreender que o Estado foi assumindo naturalmente a responsabilidade pela execução de atividades que normalmente competiriam à sociedade civil. Ou seja, o Estado não se limitava a promover a justiça estatal, a educação, a saúde, dentre outros serviços tidos como essenciais, mas passou a exercer, diretamente ou por meio de autarquias ou empresas estatais, atividades econômicas em sentido estrito e a qualificar outras tantas atividades como serviço público, executando-as também diretamente ou por meio da administração indireta. A sociedade civil brasileira permitiu que o Estado se agigantasse.

Em outras sociedades, como é o caso da norte-americana, historicamente, o Estado pouco tem se preocupado com a execução direta de atividades econômicas, já que a sociedade civil é organizada a ponto de atender a quase todas as suas necessidades.

Enfim, deve-se ressaltar que, responsável por um grande leque de atividades, o Estado viu-se na contingência de aumentar a tributação para fazer frente às grandes despesas e investimentos a si atinentes.

Apesar de o Estado brasileiro ter se tornado uma grande estrutura, com grande poder político frente a uma sociedade civil amorfa ao longo dos tempos, com graus elevados de tributação (carga tributária em elevação nos anos recentes), representando, assim, um custo elevado para os brasileiros, cabe perguntar por que nem assim as suas obrigações mais básicas foram cumpridas. Ou seja, por que a educação e a saúde de qualidade não foram postas à disposição da totalidade da população, e por que não houve redistribuição de renda por meio da tributação e de programas sociais e assistenciais.

É evidente que a resposta a essas perguntas não é nem simples, nem algo evidente. Se o fosse, já as teríamos há muito respondido e encontrado o caminho da justiça social. Mas é certo que parte da resposta pode ser reputada ao que Holanda (1995) chama de patrimonialismo.

Ele desenvolve a exposição com a descrição do círculo familiar típico formado no Brasil, constituído nos domínios rurais pelos senhores de engenho, em um primeiro momento, e pelos barões do café, em momento posterior. Esse círculo familiar, desenvolvido distante dos centros urbanos, se organizava segundo as normas do velho direito romano-canônico, também herança ibérica, no qual era característica a imensa autoridade patriarcal. A entidade privada representava uma instituição tão estruturada e organizada que resultaria natural que tivesse mais importância que a esfera pública.

Segundo análise feita por Holanda (1995, p. 82), “o resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família”.

Tal invasão do público pelo privado, ou seja, a familiarização do Estado, teria ocorrido sobremaneira quando da chegada da família Real portuguesa ao Brasil em 1808. A partir de então, o Brasil ganhou importância política e se revelou necessária a formatação de uma burocracia administrativa. Os filhos da “nobreza” nativa ocuparam, sem dúvida, tais espaços, imbuídos, evidentemente, do espírito “familiar” no qual haviam sido criados, o que, para Holanda (1995, p. 145), era algo inevitável: “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”.

Desse modo, a burocracia administrativa e a classe política brasileira nasceram a partir das famílias da classe dominante. Havia como que uma descendência em linha reta da família para o Estado e não uma oposição entre ambos. O Estado, portanto, não era uma instituição supra-familiar, transcendente da família, mas se encontrava envolvido com a família de modo inseparável.

Frente a essas constatações Holanda (1995, p. 146) faz uma consideração bastante veemente, melhor entendida quando lida em suas próprias palavras:

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que



se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas.

Com efeito, o patrimonialismo tem se manifestado ao longo de nossa história de forma bastante visível no Estado brasileiro. Existem inúmeros exemplos conhecidos de todos; dois, porém, são bem claros: a possibilidade, antes da Constituição Federal (CF) de 1988, da nomeação de servidores públicos efetivos sem concurso, ao bel prazer das autoridades, e, mesmo após a CF/88, a existência de enorme quantidade de cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa brasileira.

Nesse aspecto, é de se notar que, quanto maior o tamanho do Estado, mais espaço existe para a prática do patrimonialismo. Assim, a adoção de um modelo de Estado social veio a coincidir com o anseio de alguns grupos familiares pela conquista de espaço público. Quanto mais cargos, contratos e financiamentos para

dividir entre os familiares e amigos, mais destaque teria o grupo do poder.

As empresas estatais, responsáveis pelo exercício de atividades econômicas ou serviços públicos, foram particularmente utilizadas conforme os interesses dos ocupantes do poder e de seu grupo. E, segundo Mello (2004), a razão é simples: as empresas estatais surgiram como figuras híbridas, ou seja, públicas na essência do capital, mas privadas na forma de atuação. Deste modo, durante muito tempo se tentou, com sucesso, que as empresas estatais escapassem das amarras impostas à Administração Pública em geral, como a obrigatoriedade de licitar, de admitir trabalhadores exclusivamente por concurso público, do controle pelos Tribunais de Contas, etc.

Também existem inúmeros exemplos de utilização de recursos públicos com finalidade exclusivamente privada utilizando-se, para tanto, empresas estatais; merecem destaque dois casos, um caso mais emblemático e outro mais recente: os bancos estatais foram utilizados durante muito tempo para conceder empréstimos baratos aos produtores de cana-de-açúcar, que não honraram a dívida e deixaram um prejuízo de mais de R\$ 2 bilhões de reais; mais recentemente, pode-se citar a utilização de empresas estatais no financiamento de campanhas políticas no Rio Grande do Sul.

Ou seja, o que se pretende, aqui, é enfatizar que a cultura do patrimonialismo encontrou um habitat propício para se desenvolver no modelo de Estado social. Não que o Estado social traga, em si, o mal – peso desarrazoado para a sociedade e ineficiência – que acometeu o Estado brasileiro. Na experiência brasileira, a cultura do patrimonialismo corroe as forças do Estado,



desviando-as do atendimento de necessidades públicas e colocando-as a serviço de interesses particularizados.

Visto isso, cabe analisar, a seguir, qual a repercussão de uma sociedade civil frágil e da cultura do patrimonialismo no âmbito do Estado regulador.

#### 4. Sociedade civil frágil, patrimonialismo e o Estado regulador

De início, deve-se falar que o advento do Estado regulador poderia representar um amadurecimento institucional para o Brasil. Poderia, mas não representou. E não representou, em primeiro lugar, porque a mudança de atuação e de intervenção estatal na economia não foi debatida nem decidida com a participação ativa da sociedade. A alteração na forma de atuação e de intervenção do Estado na economia foi imposta de cima para baixo, contrariamente ao que ocorreu em outros países, tornando evidente, mais uma vez, a fragilidade da sociedade civil, excluída, neste caso, da definição de seu próprio destino.

Majone (1997) relata que, na Europa, a opção pelo Estado regulador foi feita pelos eleitores, que foram convencidos da necessidade de se apoiar um novo modelo de governança que incluísse a privatização de muitas partes do setor público, mais concorrência em toda a economia pelo lado da oferta e reformas de longo alcance no estado do bem-estar.

Ultrapassada esta questão preliminar, cumpre-nos indagar qual a influência de uma sociedade civil frágil e da cultura do patrimonialismo no âmbito do Estado regulador.

De início, no entanto, é importante ressaltar o fortalecimento da sociedade civil brasileira a partir de meados da década de 1980. Segundo Cardoso (2007), a liberdade individual e a inovação tecnológica possibilitaram novas formas de ação política, realizadas fora dos partidos políticos e sindicatos, o que, sem dúvida, teria fortalecido a sociedade frente ao Estado.

Sorj (2007) concorda com o fortalecimento da sociedade civil brasileira, principalmente a partir da década de 1980, e ressalta o papel importante da difusão das organizações não-governamentais, as quais se caracterizariam pela defesa de interesses difusos, como a ordem moral, por exemplo.

Deve-se lembrar que a fragilidade da sociedade civil requer ou possibilita a atuação do Estado nos espaços deixados em aberto por ela. No modelo social, o próprio Estado preenche os espaços vazios. Já no modelo regulador, cabe ao Estado, em regra, promover a sua ocupação pela iniciativa privada, sob a sua regulação e fiscalização.

Assim, um fenômeno que poderá se revelar no Estado regulador, frente a uma sociedade civil relativamente frágil, será o excesso de regulação, ou seja, excesso na expedição de normas para regular as atividades econômi-

cas e mediar os conflitos existentes entre a sociedade civil consumidora e os prestadores de serviços. Também se dá o nome de juridificação a tal fenômeno.

Nesse particular, pode-se falar que já existem sinais da juridificação no Brasil. Efetivamente, apenas considerando o âmbito federal brasileiro, são muitos os entes a exercitarem o poder normativo em áreas específicas, por exemplo: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Para se ter noção da dimensão da atividade normativa da Administração Pública federal brasileira, vale destacar os seguintes dados:

1. Entre janeiro de 2004 e março de 2007, a ANEEL editou 257 resoluções normativas;
2. Entre fevereiro de 1997 e março de 2007, a ANATEL editou 459 resoluções normativas;
3. Entre janeiro de 2004 e março de 2007, a ANP editou 127 resoluções de caráter normativo;
4. Entre outubro de 1992 e março de 2006, a ANVISA editou 48 instruções normativas;
5. Entre abril de 1978 e fevereiro de 2007, a CVM editou 448 instruções de caráter normativo;
6. Entre maio de 1992 e fevereiro de 2007, o CADE editou 44 resoluções normativas.
7. Entre fevereiro de 2002 e dezembro de 2006, a ANS editou 49 instruções normativas e 148 resoluções normativas.

Partilhando do mesmo entendimento quanto ao excesso de normas regulatórias, Falcão (2008) chama atenção para o problema ao registrar que:

Em 2007, o Congresso aprovou 198 leis. Em compensação, apenas três das principais agências reguladoras produziram 1.965 resoluções. A Agência Nacional de Energia Elétrica editou 635, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, 726, e a Agência Nacional de Águas, 604. Mesmo sem considerar resoluções das outras sete agências federais (ANVISA, ANS, ANCINE, ANATEL, ANP, ANTAQ e ANAC), são quase dez vezes mais atos normativos. Nos estados, o cenário se repete. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a AGERGS (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul) produziu 580 resoluções enquanto a Assembléia Legislativa gaúcha elaborou apenas 188 leis estaduais. Existem agências em 19 estados e também no Distrito Federal. Em alguns, mais de uma, como São Paulo e Rio .

Uma sociedade civil frágil também pode conduzir a outras perplexidades no âmbito do Estado regulador, uma vez que o processo de decisão das agências reguladoras envolve, em regra, procedimentos de audiência e consulta públicas nos quais os agentes do mercado e os consumidores são ouvidos quanto às normas a serem aplicadas a determinadas relações econômicas e de consumo. Quando a sociedade civil não está estruturada a ponto de participar tecnicamente do debate, haverá um confronto desigual com os agentes do mercado, que certamente disporão de todos os argumentos técnicos a favor de suas posições.

Caso emblemático é o das revisões tarifárias dos contratos de distribuição de energia elétrica. Essas revisões envolvem elementos tão complexos (parcela A e parcela B da tarifa, empresa de referência, fator X, perdas comerciais, conta de desenvolvimento energético – CDE, contratos de longo prazo, *pool*, etc.) que, supondo-se que haja um grave erro em sua elaboração pela Agência Nacional de Energia Elétrica, ao consumidor leigo não seria dado entender a questão e pleitear pela sua correta revisão. Apenas a organização da sociedade civil de forma a dispor de consultoria especializada possibilitaria a defesa de seu ponto de vista, em busca da modicidade tarifária.

A cultura do patrimonialismo, apesar de encontrar seu habitat no modelo de Estado social, em razão da dimensão da propriedade pública, pode se manifestar de forma diferente no Estado regulador, mas ainda assim encontra condições para se fazer presente.

Elemento que deve ser citado nesse sentido é a forma de nomeação dos dirigentes das agências reguladoras, que propicia composições políticas com a finalidade de conduzir, a tais posições de autoridade, pessoas comprometidas com determinados grupos ou interesses.

Na prática, exemplo dessa situação pode ser visto no voto do Desembargador Francisco Cavalcanti, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, quando do julgamento da apelação cível de nº 342.739/PE. Nesse caso, o TRF da 5ª Região, em ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, anulou o ato de designação dos presidentes da Tele Norte Leste Participações S/A, da Telemar Norte Leste S/A e da Telebrasil para integrarem conselho consultivo da ANATEL, na qualidade de representantes dos usuários e da sociedade. Certamente esse é apenas um dentre vários exemplos que podem ser citados.

## 5. Conclusão

Após tal análise, o que se observa é que a mudança da forma de atuação do Estado apenas desloca os problemas ocasionados por uma sociedade civil frágil e pela cultura do patrimonialismo para um outro centro de poder, não representando uma virada substancial na história do Estado Brasileiro.





No Estado regulador, o patrimonialismo tenderá a se fazer presente na elaboração de normas, face à supressão da propriedade pública na exploração de atividade econômica, assim como a fragilidade da sociedade mostrará a sua face também nessa mesma fase de elaboração de normas.

Se o Estado regulador possui algumas vantagens em relação ao Estado social, não se pode falar que a sociedade brasileira tenha colhido todas elas. Apesar de se ter notado uma melhora considerável na prestação de determinados serviços públicos por meio de empresas privadas (como é o caso da telefonia, que se revelava arcaica enquanto prestada diretamente pelo Estado), a diminuição do tamanho do Estado não representou a redução da carga tributária.

Na verdade, o Estado regulador se desincumbiu de algumas obrigações, que passaram a ser cobradas adequadamente pelos investidores privados, e o cidadão viu-se na contingência de ter que pagar tributos (impostos e taxas basicamente) e tarifas por serviços que originariamente eram obrigação do Estado. Tome-se, como exemplo, a utilização de determinadas rodovias que foram privatizadas. Anteriormente à privatização, competia ao ente público promover a sua manutenção com os recursos provenientes da arrecadação de impostos, o que deixou de ocorrer após a privatização, sem que houvesse, no entanto, redução da carga tributária. Some-se a isso, a necessidade de se conferir remuneração ao investidor privado por meio de tarifas. Fica claro, nesse processo, que o único prejudicado, economicamente, foi o cidadão brasileiro, obrigado a pagar duas vezes pelo mesmo serviço.

Para se usar um sentido figurado, o cidadão brasileiro paga o preço de um Estado “máximo” para ter à disposição um Estado “mínimo”. E, o pior de tudo, o Estado brasileiro ainda se revela ineficiente no mínimo que se dispõe a fazer, vide, por exemplo, a situação da saúde e da educação no Brasil.

Desses fatos se pode extrair que, conforme a percepção de Holanda (1995), a simples substituição dos detentores do poder público, com suas diferentes visões quanto à atuação do Estado, é algo meramente superficial e não conduz a transformações significativas.

Adotando, em parte, a visão defendida por Holanda (1995), pode-se concluir que a evolução do modelo social para o regulador teve como ponto positivo a redução do tamanho do Estado e, conseqüentemente, de sua utilização para fins privados, o que deveria representar, também, a redução do seu peso sobre a sociedade com a diminuição da carga tributária.

Uma das formas mais eficazes de se combater o patrimonialismo na manipulação do Estado é a estruturação de instrumentos de controle sobre a sua

atuação. No modelo de Estado regulador, torna-se imprescindível a estruturação de controle efetivo sobre a atividade normativa das agências reguladoras – ainda inexistente no Brasil –, seja em razão da ausência de participação substancial da sociedade civil na produção da regulação, seja em razão da inexistência de mecanismos de controle concentrado de legalidade e legitimidade dessas normas.

### Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A democracia no centro da agenda. In: SORJ, Bernardo, OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- FALCÃO, Joaquim. Agências reguladoras e o Poder Judiciário. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 2008.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MAJONE, Giandomenico. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*. v. 17, part 2, May-Aug. 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46. p. 55, jun. 2001.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: Introdução ao direito econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- SORJ, Bernardo, OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.



Luiz Eduardo Diniz Araujo  
Procurador Federal em Brasília/DF e  
mestrando em Direito pela Universidade  
Federal de Pernambuco – UFPE  
luizeduardodiniz@hotmail.com



Lucivaldo Vasconcelos Barros



## ● papel do bibliotecário na efetividade do direito constitucional à informação

A atual Constituição Federal completou 20 anos de promulgação no dia 05 de outubro de 2008. Nos mais de 500 anos de história do Brasil, muita coisa mudou em termos de tratamento, organização, disseminação e acesso à informação.

Sem dúvida, das sete constituições brasileiras, a de 1988 foi a que mais enfatizou o direito à informação, assegurando desde logo, no capítulo referente aos direitos fundamentais, o livre acesso à informação aos cidadãos (artigo 5º, inciso XIV). No mesmo artigo (inciso XXXIII) ratificou tal garantia, afirmando que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a serem prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade dos agentes públicos.

Ao proclamar esse e outros direitos, a Carta Magna resgatou conquistas históricas importantes e enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível baseado, como diz Bobbio (2002), no modelo ideal de governo público em público.

A despeito de algumas ressalvas incluídas no texto constitucional, no tocante ao livre acesso à informação (sigilo industrial, militar, estratégico etc.), a Constituição vela, como regra, o direito à informação, assentado que está nos princípios e ideais das revoluções liberais.

Um dos vetores básicos que regem a gestão republicana traduz-se no princípio constitucional da publicidade, ao impor transparência às atividades governamentais e aos atos de qualquer agente público. Com isso, no

Estado democrático de direito, não se pode privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo compromete a própria legitimidade material do exercício do poder. O segredo foi dessacralizado, expondo todos os agentes públicos a processos de fiscalização e controle social em que eles atuem ou tenham atuado.

Ao esculpir esse regramento, o legislador constituinte deixou um recado claro a todos os governantes, gestores públicos e políticos, qualquer que seja o âmbito de sua atuação (Legislativo, Executivo, Judiciário ou Ministério Público), alertando que a informação deve funcionar como um fermento para a transparência administrativa e fundamento indispensável para a implementação de um verdadeiro Estado democrático de direito. Assim sendo, o mecanismo do sigilo só deve ser utilizado quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, uma vez que a visibilidade é condição essencial para a legitimidade dos próprios atos governamentais.

O estatuto maior rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta, e consagra a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucional a ser observado, inscrevendo-a, em face de sua alta significação, no capítulo referente à declaração de direitos e garantias fundamentais consagrados.

Extrai-se, desse entendimento, que numa República fundada em bases democráticas, como o Brasil, não se pode privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo sempre coincide com os tempos sombrios onde declinam as liberdades e os direitos dos cidadãos. Logo, a transmissão de qualquer tipo de informação deve ser orientada pela publicidade, cabendo ao Estado produzir, organizar e informar com isenção, todas as matérias sobre atividades que possam interessar à sociedade.

O constituinte previu, ainda, ao longo do texto constitucional, vários princípios e instrumentos (*habeas data*, requisição de informação, pedido de certidões etc.), cimentando o direito à informação e situando-o como um direito difuso fundamental e de relevante importância para a consolidação da democracia.

Nesse sentido, não há como reivindicar uma verdadeira democracia, sem que o Estado garanta pleno acesso à informação a seus cidadãos. Quanto maior for o acesso à informação governamental, mais democráticas serão as relações entre poder público e sociedade. A visibilidade social do Estado representa assim, “um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação ‘publicizada’” (JARDIM, 1999, p. 49).

Historicamente, embora o significado de visibilidade esteja associado à democracia, como o governo do povo ou do poder visível, sabe-se que o segredo ainda

permeia em muitos países ditos democráticos. A eliminação do poder invisível é uma promessa não cumprida pela democracia real, em contraste com a ideal, apesar do grau dessa disfunção variar e depender do patamar alcançado pelo regime adotado em cada sociedade (DE GIORGI, 1998; BOBBIO, 2002; ALMINO, 1986).

No Brasil, paradoxalmente, os ventos da redemocratização não foram acompanhados por uma popularização do conhecimento, permitindo a formação de cidadãos conscientes de seus poderes, suas faculdades e suas obrigações. Nesse contexto de pura retórica de democracia participativa nem sempre é possível chamar a todos de cidadão, pois a democracia não atingiu condições plenas de implementação, em razão de não estar alicerçada numa efetiva possibilidade de participação popular.

Grosso modo, há um despreparo da população menos favorecida, onde a desinformação a deixa ignorante de seus direitos, bem como dos seus deveres como cidadãos. Muitos brasileiros vivem em pobreza política, não se lhes permitindo uma educação apta a desenvolver um senso político e crítico. Há também um enorme contingente populacional vivendo em ignorância jurídica, desconhecendo informações elementares que lhe tocam o dia a dia, como o Código do Consumidor, os direitos trabalhistas, as normas sobre o direito do idoso, da criança e do portador de necessidade especial, dentre outras. Em um país como o nosso a informação pública deveria ser colocada à disposição dos carentes no próprio meio em que vivem ou exercem suas atividades habituais. Como as pessoas podem modificar a realidade muito mais em nível local e regional, percebe-se a importância do incentivo ou até da obrigação de criar espaços informacionais com esse alcance (MAMEDE, 1997; MOREIRA, 1994).

O direito à informação – tal como inserido no ordenamento jurídico –, padece de efetividade. Em diversos órgãos estatais, a proporção de informações, que nunca se tornaram públicas, é enorme. Da fração de documentos publicados, a maioria se destina a um reduzido número de técnicos e especialistas. Raramente as instituições apresentam ou divulgam seus documentos de forma didática para alcançar o grande público. Muitas vezes, há uma montanha de documentos e estatísticas oficiais que ficam longe do alcance da opinião pública, nos quais os próprios profissionais da informação têm dificuldade de colocar as mãos.

Por esses motivos, para que as informações sejam plenamente acessadas, elas precisam estar organizadas, tratadas tecnicamente e depois disseminadas por um profissional habilitado. Além disso, os destinatários da informação devem ser orientados e estimulados a utilizá-la. Ora, a in-



formação em seu estado bruto, armazenada ou guardada, é só latente. Ela fica à espera de alguém que a use. E quando usada, o cidadão-usuário deve ser capaz de entender seu conteúdo e seu significado, visando atingir um fim útil. Aquele que detém o domínio sobre os estoques institucionais de informação, também determina a sua administração e distribuição e conseqüentemente o domínio sobre o conhecimento gerado na sociedade e seu potencial de desenvolvimento (ALMINO, 1996; BARRETO, 2000).

Desse modo, a disseminação, a divulgação, a publicação ou qualquer outra forma de transferência da informação produzida ou organizada, pressupõem um vínculo e uma possibilidade real de uso pelo receptor final. Tais condições incluem: condições de leitura, acesso a serviços públicos, transparência nos atos e ações governamentais, capacidade de interpretação, instrução, educação etc. Nesse aspecto, a atuação do bibliotecário é de indubitável importância, pois exerce relevante papel na efetividade do direito à informação, como interlocutor entre os conteúdos informativos existentes e as necessidades dos usuários.

A construção da cidadania pressupõe, dentre outras garantias, o direito à informação e à leitura, alicerçada na idéia de que todo sistema de informação deve ser organizado para uso das informações nele armazenadas. O uso da informação deve ser mensurado, avaliado e auditado, visando verificar se o fim proposto está sendo atingido.

Ademais, o acesso à informação, de fato e de direito, é o objetivo maior da transparência pública. A inserção do direito à informação no ordenamento jurídico, por si só, não tem o condão de garantir que tal direito chegue ao cidadão. Não há justiça informacional se o direito adormece na letra da lei.

Por fim, com o advento da Internet e de outras tecnologias de informação e comunicação, a possibilidade de acesso à informação foi largamente ampliada para atender uma gama maior de pessoas, em diversos lugares e ao mesmo tempo. O monopólio da pesquisa não está mais nas mãos de segmentos privilegiados da sociedade.

No entanto, a despeito das possibilidades de acesso mais amplo à informação e de um grau mais elevado de consciência por parte da população, tais expectativas podem ser frustradas frente a um Estado debilitado por limitações de natureza política, econômica e gerencial, justamente em face da apropriação dos conteúdos informacionais pelo poder público, pela inércia da admi-

nistração ou mesmo pela “falta de efetividade das normas constitucionais” (BARROSO, 2003, p. 279).

Com efeito, o grande trunfo do bibliotecário consiste em criar mecanismos não só técnicos, mas também políticos, de modo a proporcionar ao cidadão, de maneira eficiente, eficaz e fidedigna, as informações e instruções necessárias ao pleno desenvolvimento do sujeito de direitos. Deve o especialista em documentação questionar-se permanentemente e refletir sobre a seguinte pergunta: “o que os usuários das bibliotecas não estão completamente aptos a fazer que eu estou?” Esse questionamento parece trivial, mas representa importante indutor sociojurídico de transformação, devendo figurar como pressuposto ético contínuo na plenificação da cidadania informacional no País.

### Referências bibliográficas

- ALMINO, João. *O segredo e a informação*: ética e política no espaço público. São Paulo: Brasiliense, 1986. 117 p.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. Os agregados de informação: memórias, esquecimento e estoques de informação. *DataGramaZero* – Revista de Ciência da Informação, v. 1, n. 3, jun. 2000.
- BARROSO, Luis Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas*: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 366 p.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 10. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. 173 p.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. rev. e ampl. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 207 p.
- DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco*: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998. 183 p.
- JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade informacional do Estado no Brasil*: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999. 239 p.
- MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 134, p. 219-229, abr./jun. 1997.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. A desinformação jurídica. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 90, n. 325, p. 317-320, jan./mar. 1994.



Lucivaldo Vasconcelos Barros,  
professor adjunto (UPPa). doutor  
em Desenvolvimento Sustentável  
(UnB). Analista de documentação  
do Ministério Público da União.  
lucivaldobarras@gmail.com



O SIGA BRASIL é um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais.

O SIGA BRASIL reúne os dados do SIAFI e outras bases em um único portal e oferece uma ferramenta simples para elaboração de consultas.

O portal disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o orçamento público.



Email: sigabrasil@senado.gov.br

Telephone: (61) 3303-3318

Fax: (61) 3303-4330

[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)







Maria Tereza Machado Teles Walter

## Imagens profissionais e a percepção dos bibliotecários no Brasil<sup>1</sup> uma síntese de resultados

### 1 Apresentação do tema

Como e por que pensar em auto-imagem profissional dos bibliotecários diante da identificação, por meio da literatura técnica, das limitações de suas competências, de seu tradicionalismo na atuação profissional, de seu baixo investimento em educação continuada, de sua timidez na carreira e, também, das deficiências de sua formação? Embora tenha partido desses questionamentos, o propósito da pesquisa realizada não foi o de defender ou de atacar a importância desse segmento para a sociedade. Foi, sobretudo, uma tentativa de compreender, por meio da identificação da imagem projetada pelos integrantes da profissão, que conjunto de fatores está presente e influenciando a auto-imagem profissional dos bibliotecários, de que forma ela se projeta no exercício profissional e de que modo os bibliotecários analisam os colegas de profissão.

Embora pareça anacrônico ficar discutindo imagem profissional, nesses tempos marcados pelo uso de tecnologia em todos os setores da vida humana e em que soluções para os problemas de informação são emergenciais, deve-se lembrar que uma profissão e a solução de todo e qualquer problema para a humanidade passam pelo capital humano. Se não em sua linha de produção, no planejamento dessas soluções que devem ser criativas, política e socialmente inclusivas e ambientalmente responsáveis. Pensar as profissões é pensar seus profissionais, especialmente aqueles grupos ocupacionais que

não se encontram entre os que atraem imediatamente interessados, seja porque as remunerações não se encontram entre as mais elevadas, seja porque a sociedade desconhece seu potencial, ou, também, porque os exemplos profissionais não chegam a ser estimulantes.

Na literatura da área de Biblioteconomia e Ciência da Informação, esses pontos costumam ser bastante discutidos e as questões colocadas incluem pontos como invisibilidade profissional, apego excessivo a regras e normas, dissociação com a realidade tecnológica e associação quase que exclusiva com as bibliotecas e excludente para outros locais ou serviços onde os bibliotecários poderiam atuar, em virtude da formação que recebem.

### 1.1 Uma profissão e seu contexto

O advento da Internet, das tecnologias e o avanço da ciência em todos os campos, propiciou a pulverização das profissões em especializações, em subdivisões e em caminhos que muitas vezes se superpõem e que, em vários casos, apresentam interseções importantes. Esse processo afeta todas as áreas e não pode - nem deve - ser desconhecido dos responsáveis pela formação de profissionais, pelos próprios integrantes das diversas profissões e pelos estudantes, que devem estar atentos a esses pontos, na medida em que esses fenômenos os afetam diretamente e têm impacto em suas vidas futuras.

Um dos autores que estuda a questão é Freidson (1998), para quem profissão é sinônimo de ocu-

pação e tem relação com o trabalho especializado realizado por uma pessoa e pelo qual ela recebe remuneração. Prosseguindo, o autor considera que o exercício de uma profissão requer conhecimento teórico, competência e discernimento que as pessoas comuns não possuem, além de necessitar de um período de treinamento para o aprendizado.

Sintetizando, considera-se que uma profissão pode ser assim denominada quando reúne embasamento teórico, técnicas para seu exercício, normas de atuação e códigos de ética. Mas ela existe igualmente, em função de seu capital humano. Esse último, aliás, pode ser determinante para que os resultados sejam negativos ou positivos em relação a qualquer proposição de trabalho, realização de metas e desenvolvimento da profissão. De modo esquemático, é possível perceber o quanto cada um desses componentes interfere e age sobre os demais, influenciando-o, modificando-o e tornando cada uma das partes importante no contexto das profissões.

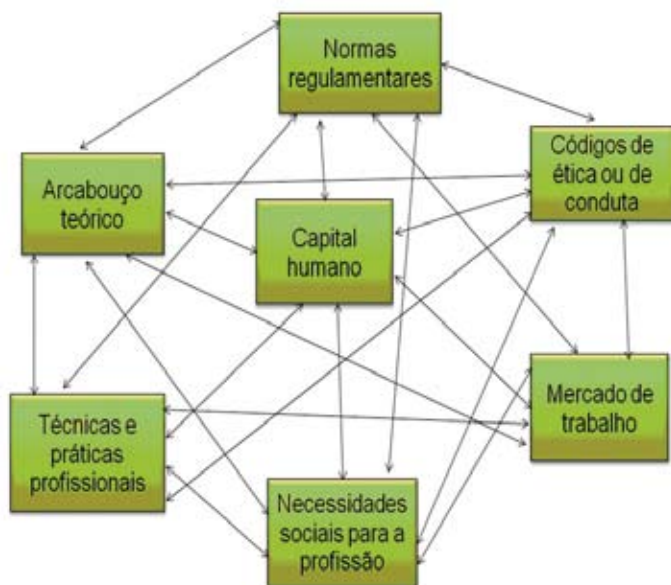


Figura 1 – Uma profissão e seu contexto

Por esse prisma, um profissional merece ser assim denominado porque passou por um curso de formação, em que a carga de competências adquiridas o distingue de outros perfis, e responde a uma determinada demanda social. Assim, se os bibliotecários continuam sendo formados e colocados num mercado reconhecidamente mais agressivo, mais concorrido e mais tecnológico, então é relevante prepará-los de forma a poderem atuar e competir em igualdade de condições com outros profissionais da informação.

Do mesmo modo, é importante que o mercado reconheça suas competências, não pelos seus discursos, mas sim pelas práticas profissionais que respondam às

necessidades expressadas ou prospectadas por perfis que saibam estudar e compreender os cenários, as mudanças de mentalidade social e os caminhos alternativos para o exercício profissional.

Então, partindo do princípio de que essa é uma profissão que merece sobreviver, compreender quem é e como se percebe o bibliotecário pode contribuir para que as novas gerações recebam outras cargas de competências que as aparelhe para que sua importância seja mais evidente socialmente, para que sejam preparados para atuar como grupo social e político, que tenha uma atuação mais assertiva e positiva, tornando natural o reconhecimento e a relevância da profissão para a sociedade.

## 2. A pesquisa

A pesquisa realizada teve por objetivo geral verificar de que forma os bibliotecários e o corpo docente, no Brasil, constroem a imagem profissional do bibliotecário e se os fatores que representam essa imagem são positivos.

O pressuposto foi o de que a auto-imagem profissional dos bibliotecários no Brasil é influenciada por diversos fatores que podem redundar em uma visão mais positiva ou mais negativa da profissão. Assim, o levantamento de dados buscou identificar que fatores contribuem para tal visão, envolvendo questões relacionadas a salário, motivação na escolha do curso, avaliação do curso realizado, sexo, idade, influência do corpo docente e de outros profissionais no processo de formação, tipo de unidade de informação e atividades realizadas pelos bibliotecários.

O problema que norteou a pesquisa teve relação com o exercício profissional dos bibliotecários e também com outros aspectos, tais como: a formação profissional, o mercado em que atuam, a idade, a noção de valorização profissional, o sexo, os conteúdos programáticos dos cursos, os salários e as atividades realizadas. Além desses, quais seriam as influências recebidas das escolas, dos organismos representativos da categoria, de colegas, de outros perfis que emergem na área de informação com cursos de pós-graduação em Ciência da Informação e das tecnologias. De forma análoga, buscou-se perceber essas mesmas questões sob a ótica dos docentes, nesse caso acrescentando-se o aspecto de ingresso no curso e da forma como os professores percebem seus alunos e o interesse deles pela profissão, entre os demais temas tratados.

Desse modo, chegou-se à questão central da pesquisa, sintetizada na pergunta: que fatores influenciam a auto-imagem profissional dos bibliotecários no Brasil?

O estudo foi efetuado por meio de uma pesquisa quantitativa, junto a uma amostra de bibliotecários em atividade no Brasil, realizando um *survey*, com utilização

de questionários enviados pelo correio, por arquivo anexo a mensagem eletrônica, ou, ainda, respondidos diretamente na Internet.

No que se refere ao corpo docente, a pesquisa foi qualitativa, o que, conforme Richardson *et al.* (1999, p. 80), é utilizada em

Situações em que se evidencia a importância de uma abordagem qualitativa para efeito de compreender aspectos psicológicos cujos dados não podem ser coletados de modo completo por outros métodos devido à complexidade que encerra. Nesse sentido, temos estudos dirigidos à análise de atitudes, expectativas, valores etc.

Para esse grupo, optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas, por permitirem maior aprofundamento. As questões tinham o mesmo conteúdo das perguntas formuladas aos bibliotecários, de forma a possibilitar a comparação das percepções.

Em outro segmento foi realizada pesquisa documental dos projetos pedagógicos e dos currículos dos cursos vigentes nas Escolas às quais pertenciam os professores entrevistados, por meio da qual foi verificada a ênfase em disciplinas das áreas que envolvem conhecimentos sobre organização de conteúdos, gestão, tecnologia da informação e aquelas cuja proposição fosse mais voltada ao estudo dos aspectos sociais. Para esse segmento da pesquisa, buscou-se identificar se os currículos dos cursos de graduação podiam ser considerados indicadores de tendências de formação, em contraponto com os fatores detectados da auto-imagem profissional dos bibliotecários.

Outro ponto de pesquisa documental foi efetuado em relação às normas vigentes relacionadas com o exercício da profissão bibliotecária no Brasil e a interpretação dos dados foi feita por meio de análise de conteúdo que, conforme Bardin (2007, p. 37), é:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

O cruzamento de todas essas informações com os dados obtidos junto aos professores entrevistados indica tendências de ensino que, estudadas em conjunto com as respostas dos bibliotecários, permitiram analisar a influência ou o efeito da formação profissional recebida na construção da auto-imagem profissional dos bibliotecários.

Ainda, para comparar dados e informações obtidos, foram verificadas, dentre as práticas da profissão,

quais as mais destacadas pelos bibliotecários e pelo corpo docente, para os participantes desta pesquisa.

O quadro de amostra incluiu os respondentes dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal, na região Centro-Oeste; Bahia, Sergipe, Piauí e Ceará, na região Nordeste; Espírito Santo e São Paulo, na região Sudeste; e Rio Grande do Sul e Santa Catarina, na região Sul, e a seleção da amostra foi sistemática. A região Norte não foi incluída na pesquisa pela impossibilidade de acesso aos cadastros dos bibliotecários, que foram fornecidos, nas demais regiões, pelos respectivos Conselhos Regionais de Biblioteconomia (CRB).

O questionário esteve acessível para um conjunto de 3.973 profissionais, tendo sido recebidas 488 (12,31%) respostas.

Com relação às entrevistas, o estudo foi exploratório, tendo sido selecionados, por amostra intencional, seis professores, sendo um de cada estado das quatro regiões pesquisadas, com exceção da região Centro-Oeste. Essa delimitação foi feita em função dos custos da pesquisa. Além disso, como característica de seleção dos docentes somente foram definidos dois itens: que não tivessem como principal linha de pesquisa o estudo da profissão e dos profissionais e que atuassem necessariamente na graduação. Se cursaram ou não Biblioteconomia como formação básica na graduação não foi um aspecto considerado relevante.

Os dados apresentados devem ser compreendidos no âmbito desta pesquisa, não podendo ser considerados para a população de bibliotecários membros dos Conselhos Regionais de Biblioteconomia - CRB de todo o País, em função da forma de seleção das amostras, que não foi probabilística. Assim, esses resultados devem ser entendidos como indicadores de tendências, mas não como retrato da população dos profissionais em exercício no País. Neste texto, procura-se mostrar e salientar alguns resultados obtidos na pesquisa.

### 2.1 As escolas e seu contexto de atuação

Dentre as escolas pesquisadas nos Estados da Bahia, Santa Catarina, São Paulo, Goiás e Distrito Federal todas estão localizadas na capital, com exceção do Estado de São Paulo, que possui escolas no interior. A vinculação varia desde Faculdades de Administração até Matemática, havendo pouca coincidência.

O curso é concluído, em média, em oito semestres e, pelas grades curriculares disponíveis, percebe-se que há poucas variações em relação ao conjunto das disciplinas. Todos os cursos procuram formar profissionais com conhecimentos gerais sobre a profissão e suas técnicas e alguns buscam ampliar esses conhecimentos com disciplinas de conhecimentos gerais, sendo que predomina o ensino de

idiomas, de português e de história. Os professores em geral possuem graduações variadas, havendo predominância de bibliotecários em poucas escolas e a formação de pós-graduação *stricto sensu* é maior nas instituições públicas.

Em síntese, em todos os cursos, a proposta é formar um profissional moderno, com visão de futuro, em condições de atuar em qualquer ambiente onde haja necessidade de informação, preparado para coletar, organizar, tratar, disseminar e mediar informação, independentemente de suporte, sendo que o caráter social da profissão é ressaltado com maior ou menor ênfase em todas, pelas informações das escolas nas páginas da Internet que falam sobre a profissão e sobre a carreira.

## 2.2 Os bibliotecários

A literatura técnica e o imaginário popular associam os bibliotecários a diversos estereótipos que incluem questões de gênero e de comportamento. Com relação ao sexo, a maioria dos respondentes foi do sexo feminino (88%), reforçando a percepção de que esta é uma profissão com predominância de mulheres. Ainda assim, encontram-se, em textos técnicos, opiniões como a de Carvalho (2007), que trazem um reforço negativo tanto para os bibliotecários quanto para as mulheres: “Historicamente, a biblioteconomia apresenta um perfil predominantemente feminino, contribuindo, assim para emperrar o desenvolvimento da profissão [...]”.

A indicação acerca da formação profissional mostrou que aproximadamente 50% dos profissionais que responderam à pergunta (486) prosseguiram os estudos, sendo que, destes, a maior parte optou pela especialização 45% (220 bibliotecários), 9,5% (46) indicaram possuírem mestrado e 1,4% (7) doutorado. Alguns bibliotecários informaram, também, terem feito outros cursos de graduação.



Figura 2 – Maior formação acadêmica

É recorrente, na literatura e nos discursos dos bibliotecários, a associação da escolha do curso com a maior facilidade de ingresso e que a maioria dos estudantes desconhece a carreira de Biblioteconomia, suas práticas e seu alcance de trabalho. Entretanto, as respostas dos bibliotecários, sobre a forma como conheceram o curso, foram bastante variadas, predominando, porém, a experiência com o ambiente de informação, seja por trabalhar na área como auxiliar, ou por frequentar bibliotecas, ou, ainda, por conviver de algum modo com bibliotecários. Quanto à motivação para a escolha da carreira, a maior parte das respostas concentrou-se no gosto pela leitura e pela pesquisa.

Esses dados são reveladores da importância do contexto, das informações prévias e dos profissionais que atuam no mercado, para tornar a profissão atraente e capaz de responder às demandas dos indivíduos, relacionadas à satisfação profissional ou pessoal.

Embora trabalhar com recuperação, organização, tratamento e disseminação de informação possa ser inserido em diferentes contextos de atuação, pode-se inferir, pelos dados, que o grupo dessa pesquisa atua em postos mais tradicionais, concentrando-se em bibliotecas (públicas, escolares, especializadas, universitárias), arquivos e centros de documentação. Do mesmo modo, quanto à remuneração recebida, os bibliotecários que atuam em bibliotecas públicas e escolares estão inseridos no grupo que tem a menor faixa salarial, o que revela, talvez, o olhar do País para a educação e para o acesso público e gratuito à informação. Alguns profissionais revelaram receber menos de R\$450,00, quando o salário mínimo era de R\$380,00 (época de realização da pesquisa).

Apesar de os governos, em todas as esferas, ressaltarem a importância da leitura e da educação para o desenvolvimento socioeconômico da população, mesmo os projetos de instalação de bibliotecas em todos os municípios brasileiros não vêm acompanhados do reconhecimento da necessidade de colocação de profissionais para atuarem nesses segmentos. A percepção de que qualquer pessoa pode realizar o trabalho em uma biblioteca é recorrente e os jornais ressaltam aquelas criadas por voluntários e com doações, utilizadas livremente e sem regras pela comunidade, ocupando um espaço que o Estado está deixando livre. Isso sem falar na quase inexistência de bibliotecas escolares, nas esferas pública e privada.

Sobre as atividades realizadas, de modo geral elas tratam do que se pode denominar “núcleo duro” da Biblioteconomia, ou seja, as atividades de organização e tratamento de coleções e as pesquisas e o atendimento a necessidades de informação de usuários. Outras atividades como planejamento, gerência e projetos não se destacaram nas respostas recebidas. Esse é outro dado que in-



comoda, pois ainda que os profissionais dediquem-se às atividades técnicas, não mencionar nenhuma forma de planejamento ou realização de projetos pode indicar uma espécie de imobilidade profissional e a confirmação de muitos textos da área, que apontam para o exercício pouco profissionalizado. É como se uma vez aprendida e apreendida uma tarefa, não haja mais necessidade de planejamento e de realização de projetos, pois não se vislumbram perspectivas de mudanças. As críticas dos próprios bibliotecários com essas situações foram bastante contundentes. Perguntados sobre os estereótipos associados aos bibliotecários, um dos profissionais assim se manifestou:

- A imagem que persiste, ainda, é de uma mulher com óculos, vestida de forma austera e muito disciplinada. No que se refere às atividades, a imagem é de um profissional que toma conta de livros, faz as fichas de catalogação e empresta os livros. Uma parte dos profissionais bibliotecários já mudou essa imagem porque trabalha em instituições que promovem a mudança, e exigem isso, muitas vezes provocada pela inclusão de novas tecnologias. Outros profissionais, por estarem distante de situações novas, com novas idéias, novos recursos, não percebem as mudanças ou quando percebem não estão motivados para isso. (Bibliotecário 430, 51, fem., 1978)

Um dos pontos abordados foi acerca das competências mais importantes para a formação dos bibliotecários, de forma que sejam profissionais da informação competitivos. Nesse caso, nas 462 (94,67%) respostas recebidas para a questão, as referências aos usuários foram uma constante, sendo recorrente a associação entre um determinado item e a atividade de atendimento e a função de mediar, suprir ou mesmo antecipar as necessidades de informação das pessoas que recorrem aos serviços profissionais dos bibliotecários, explicitamente colocados por 146 respondentes.

Dentre outras qualidades listadas pelos bibliotecários foram incluídos elementos que se encaixam nos diferentes atributos relativos a conhecimentos, habilidades e atitudes: a agilidade mental, o raciocínio lógico, a habilidade com pesquisa, a habilidade para tratar a informação, a organização, a capacidade de síntese, a competência para planejar atividades, serviços e produtos em unidades de informação, a importância de conhecer normas, técnicas biblioteconômicas e fontes de informação, e a atuação para disseminar informações, foram relacionadas em 362 questionários (78,35%).

Foram, também, 261 (56,49%) respostas relacionadas a comportamentos como possuir sensibilidade para o próximo, ser dinâmico, analítico, bem humorado, perseverante, elegante, cordial, alegre, diplomático, se-



reno, responsável, disciplinado e atencioso. Curiosidade e criatividade foram igualmente identificadas como importantes, assim como estar atentos ao aprendizado contínuo que a profissão requer; e muitos ressaltaram que era fundamental gostar do que fazem. Os conhecimentos gerais, somados aos de informática e aos idiomas totalizaram 171 ocorrências (37,01%).

Note-se que é não é incomum associar o adjetivo profissional ao substantivo bibliotecário, o que não se verifica na alusão a outras profissões. Não se vê a menção ao profissional médico, profissional enfermeiro ou profissional advogado. A associação desse adjetivo parece querer reforçar que os bibliotecários também são profissionais, o que pode indicar mais uma tentativa de melhorar a visibilidade ou mesmo de buscar o reconhecimento social.

Ainda sobre a relação dos conhecimentos, habilidades e atitudes desejáveis ou que distinguem o bibliotecário de outros profissionais da informação, alguns questionários levantaram problemas em relação à atitude de seus pares como apegados ao passado, dissociados das demandas de seus usuários e avessos ao aprendizado contínuo.

Quanto à tendência dos bibliotecários serem acomodados, 85% das respostas foi afirmativa. Mesmo se tratando de uma pesquisa específica, cujos dados não podem ser extrapolados para toda a população de profissionais, parece relevante manter essa informação de modo latente, pois além de ser uma avaliação bastante negativa, demonstra que, de modo geral, os bibliotecários se percebem tendentes a se acomodarem em situações diversas.

Ainda com relação a essa visão foi feita uma pergunta acerca da percepção dos profissionais sobre os colegas, em relação à resistência a mudanças. Novamente os sujeitos da pesquisa apontaram que concordam ou concordam totalmente em 328 casos (69,5%).

Esse olhar sobre os bibliotecários também foi usado para identificar de que forma o grupo dessa pesquisa se posicionava em relação à afirmativa de que o apego aos detalhes e uma maior preocupação com forma do que com o conteúdo era a tônica dos demais colegas de profissão. Nesse caso não foi possível definir uma tendência, pois 231 (49,1%) concordaram ou concordaram totalmente e 240 (51%) discordaram ou discordaram totalmente. Esse “empate técnico” parece indicar a existência de uma zona nebulosa de visão sobre a forma de atuação profissional, que igualmente se diferencia de Oliveira (1980), ao assinalar que a maioria dos bibliotecários pesquisados naquela ocasião não concordava com essa classificação de seu trabalho.

Mas nenhum dos aspectos mais negativos associados ao comportamento e à percepção sobre os demais profissionais teve, sobre o grupo pesquisado, impacto

suficiente para que expressasse desejo de mudar de profissão. Indagados sobre essa possibilidade, 84,1% (366 bibliotecários) dos casos válidos (435) discordaram ou discordaram totalmente. Esse é um dado relevante de ser explorado na medida em que revela que, a despeito das dificuldades percebidas pelos profissionais, sua expectativa não é de abandono da profissão. As razões para continuarem na profissão seria uma vertente do estudo, já que esse aspecto não foi explorado, e as respostas obtidas poderiam ser um norteador das atividades das organizações representativas da categoria e das escolas, no sentido de aprofundarem esse aspecto, que parece reforçar uma visão positiva da categoria sobre a própria profissão.

Outra questão tratava do orgulho do respondente de informar acerca de sua profissão. A porcentagem dos que concordam ou concordam totalmente foi de 83% (422), o que aparentemente demonstra que, apesar da acomodação dos pares, das dificuldades em obter recursos para o próprio trabalho e da falta de uma opinião definida acerca da forma de realização das atividades, isso não influencia a visão que o profissional tem de si mesmo e o orgulho que tem da profissão. Essa questão se coaduna com o que foi respondido quando indagados se aconselhariam um amigo a seguir a carreira bibliotecária. Nesse caso, 391 bibliotecários (87,5%) concordaram ou concordaram totalmente, sugerindo que essa é uma opção a ser considerada pelas pessoas próximas.

Considerando, também, o aspecto social da profissão e o quanto os usuários mostraram-se presentes no exercício profissional, na percepção dos participantes dessa pesquisa, perguntados sobre a disponibilidade para atendimento de necessidades de informação de usuários, 85,6% (411) dos bibliotecários concordou ou concordou totalmente com essa afirmativa, em 480 casos válidos.

### 2.2.1 A Biblioteconomia na visão dos bibliotecários

Outro ponto abordado pela pesquisa foi de que modo os profissionais percebiam a Biblioteconomia. Um dos aspectos foi a legislação que regulamenta a profissão e a adequação de sua abrangência ou sua ampliação, visando preservar a reserva de mercado em outros segmentos de informação.

A maioria dos respondentes (82,4%) concordou ou concordou totalmente com a proposição de ampliação da reserva de mercado para outras unidades de informação que não somente as bibliotecas. Como não foi perguntada a razão para uma ou outra opinião, seria oportuno investigar esse dado, cujas razões poderiam variar desde a proteção da categoria, propriamente dita, até a garantia de que, nas unidades de informação, atuem pessoas preparadas para esta finalidade. Conforme outros dados coletados, em várias circunstâncias os bibliotecários coloca-

ram que são confundidos com qualquer pessoa que esteja fornecendo informações ou que trabalhe nas unidades de informação, e que essa pode ser uma das causas para o baixo reconhecimento social da profissão. Assim, essa desinformação ou desconhecimento do público em geral sobre as competências dos bibliotecários seriam minimizadas se os profissionais que atuam nesses segmentos de fato tivessem habilitação para ocuparem tais posições, elevando a qualidade dos serviços para os usuários e, em certa medida, o reconhecimento social para a profissão.

Outro ponto perguntado foi se o atendimento ao usuário é a atividade que melhor traduz a profissão bibliotecária. Os dados sugerem que a visão dos bibliotecários sobre a profissão não parece ser focalizada apenas nos usuários, mas tem uma dimensão maior, já que a diferença entre os que concordam e discordam é pequena. Embora a tendência, para os participantes desta pesquisa, pareça ser a associação da atividade bibliotecária com os usuários, há uma parcela significativa para a qual a profissão tem outros pontos que a caracterizam, como, por exemplo, a organização da informação, apontada como possuindo papel de destaque com relação à caracterização da área.

Sobre as poucas oportunidades de ascensão funcional a cargos de direção fora das bibliotecas, foi observada uma tendência de concordância em 337 dos 469 casos válidos. Nesse caso, 71,8% dos profissionais que participaram desta pesquisa percebem que atingir cargos de chefia restringe-se a espaços tradicionais de atuação, o que é compatível com a resposta à pergunta sobre as dificuldades de obtenção de recursos pelos bibliotecários.

Esses sentimentos de restrição de esfera de ação e de possibilidades de melhoria poderiam ser creditados à pouca aceitação das competências dos bibliotecários fora das paredes das bibliotecas. Acrescente-se a isso outro fator que, na percepção dos bibliotecários, não contribui para melhorar sua imagem perante a sociedade, relacionado à dificuldade das pessoas de distingui-los de outros profissionais que atuam nas unidades de informação (auxiliares de bibliotecas, técnicos ou outros). Nesse sentido, como esses outros profissionais não possuem

competência para atuar do mesmo modo que os bibliotecários, essa deficiência no trabalho estaria associada de forma equivocada aos bibliotecários, diminuindo, assim, a expectativa social para a profissão e, conseqüentemente, suas perspectivas de ascensão.

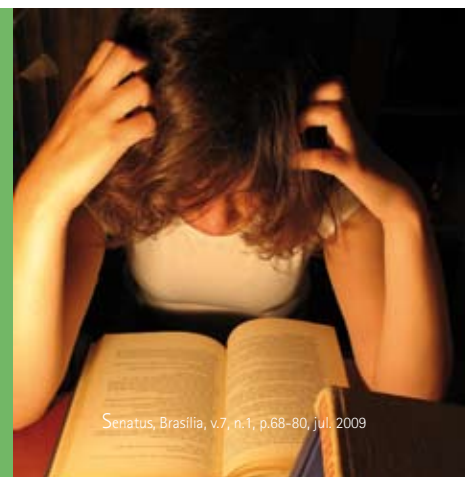
Em relação às fronteiras, tanto no aprendizado quanto no exercício profissional, foram feitas duas afirmativas relacionadas às tecnologias de informação e à gestão do conhecimento. Na primeira, a maioria (84,3%) discordou da afirmativa de que o melhor perfil para atuar com gestão do conhecimento, seria dos profissionais da informática. Essa percepção de posicionamento indica que os bibliotecários se sentem aptos a atuar nessa atividade, o que parece positivo em termos de abranger outras formas de organização e tratamento de informação, de certo modo diferenciados dos modelos e modos tradicionais. De toda forma, essa foi uma das disciplinas sugeridas para inclusão em sua formação profissional.

Finalmente, indagados acerca da diminuição da importância da profissão, considerando-se a automatização de produtos e serviços de informação, novamente a maioria discordou (93,5%). Os estudos disponíveis na literatura técnica realmente apontam para uma visão bastante positiva dos bibliotecários em relação à introdução das tecnologias em seu ambiente de trabalho. Esse fenômeno já havia sido verificado por Cunha (1984), que constatou a influência positiva das tecnologias no trabalho dos bibliotecários e também na percepção dos usuários. Vários autores indicam que as tecnologias de informação e de comunicação de fato causaram um forte impacto no trabalho com a informação.

### 2.2.2 O mercado de trabalho e as tecnologias de informação

Com relação à percepção dos bibliotecários sobre as relações de trabalho, a satisfação no trabalho, as formas de atuação profissional e, ainda, as tecnologias de informação, a maioria dos respondentes (81,9%) concorda que gerência de bibliotecas e serviços de informação deveriam ser atribuições exclusivas dos bibliotecários. Nesse sentido, a avaliação sobre a ampliação da legislação de proteção e reserva de mercado tem sentido, já que parece

[...] a desinformação ou desconhecimento do público em geral sobre as competências dos bibliotecários seriam minimizadas se os profissionais que atuam nesses segmentos de fato tivessem habilitação para ocuparem tais posições, elevando a qualidade dos serviços para os usuários e, em certa medida, o reconhecimento social para a profissão.



haver uma inclinação dos bibliotecários dessa pesquisa em concordarem com essa possibilidade. Ressalte-se que não foi perguntada a razão das respostas, o que pode configurar tanto uma reserva normativa de mercado quanto a preocupação de que os usuários sejam atendidos por profissionais qualificados.

Em relação aos chefes não bibliotecários, verificou-se que, no caso de ocorrência dessa realidade, 65,1% dos respondentes concordam que mesmo sem serem bibliotecários os chefes compreendiam e respeitavam o trabalho realizado por eles. Assim, pelos dados levantados parece que a relação dos bibliotecários com seus chefes não bibliotecários é percebida de modo positivo, contra 34,9% dos que discordaram ou discordaram totalmente dessa afirmativa.

Foi indagado se o material em papel era o suporte mais constante do trabalho dos bibliotecários. Dentre os respondentes, a maioria (80%) discordou. Isso demonstra que outros suportes passaram a ocupar uma parcela significativa do trabalho realizado, o que se explica pela criação das bibliotecas digitais, pela realização de pesquisas quase que exclusivamente em meio eletrônico e pelo crescente número de publicações em meio eletrônico que, cada vez mais, integram as coleções ou os serviços prestados.

Essa situação parece ocorrer mesmo em ambientes considerados mais tradicionais, como as bibliotecas, local de trabalho da maioria dos respondentes da pesquisa. Isso pode significar que as ações de treinamento, seja na graduação ou nos programas de pós-graduação, requerem uma atenção especial no sentido de dotar os profissionais de competências para lidarem com esse acervo eletrônico ou em outras mídias, conforme disposto na literatura que trata de formação profissional relacionada às tecnologias de informação.

Sobre esse ponto, a pesquisa visava à identificação, não apenas de potenciais alterações nos suportes do trabalho, mas também das formas de atendimento aos usuários. Nesse caso, para 70,1% dos respondentes o atendimento presencial dos usuários é a forma predominante de mediação da informação. Esse dado mostra, no universo desta pesquisa, que a presença física ainda é mais

constante do que o atendimento remoto, seja ele por correio eletrônico ou outras formas, ainda que os sistemas de informação estejam caminhando para a independência desses usuários, com possibilidades antes inimagináveis como a gestão pessoal de seus empréstimos e renovações, remodelando, inclusive, as relações de confiança da organização com aqueles aos quais atende.

Ainda com relação aos usuários, foram feitas outras perguntas para verificar o impacto das tecnologias no atendimento de usuários, que poderia ter redundado em diminuição da importância do bibliotecário nessa atividade. A maioria (82,3%) discordou desta afirmativa. Essa afirmativa parece apontar para o fato de que as relações entre bibliotecários e usuários ainda requerem atenção na fase de formação profissional. Independentemente do distanciamento físico, ainda é necessário que o profissional esteja apto a reconhecer as necessidades de informação de seus usuários e a atuar de forma a construir serviços e produtos adequados ao seu público, o que somente será possível se estiver preparado tanto para atuar na própria biblioteca, quanto por meio dos espaços digitais.

Considerando-se também as discussões acerca da maior ou menor importância de um ou outro serviço nas unidades de informação, polarizada entre o pessoal do tratamento técnico e o de atendimento, perguntou-se se o serviço de atendimento a usuários é mais valorizado do que o de tratamento técnico. Verificou-se que 311 (69,4%) bibliotecários concordaram ou concordaram totalmente com essa afirmativa embora, em outro segmento do questionário, a organização da informação tenha sido apontada por mais pessoas como a atividade que mais caracteriza a atuação profissional. O relevante dessa afirmativa é que os profissionais atribuem valor às diferentes atividades realizadas, e aprofundar essa pesquisa permitiria conhecer em que medida isso afeta o olhar e a escolha profissionais no futuro. Por isso, parece importante reforçar o aprendizado naqueles trabalhos que são menos valorizados, inclusive pelo próprio grupo ocupacional.

Sobre a relação do bibliotecário com a organização para a qual empresta sua força de trabalho, fo-



[...]as relações entre bibliotecários e usuários ainda requerem atenção na fase de formação profissional. Independentemente do distanciamento físico, ainda é necessário que o profissional esteja apto a reconhecer as necessidades de informação de seus usuários e a atuar de forma a construir serviços e produtos adequados ao seu público[...]



ram formuladas duas questões: a primeira, relacionada ao mundo da qualidade e da percepção do profissional sobre a importância de seu trabalho, para que a organização atinja seus objetivos, indica que essa percepção é positiva, pois a maioria concordou ou concordou totalmente com ela. O fato de essa constatação ser positiva, mesmo que restrita ao ambiente dessa pesquisa, parece indicar o grau de pertencimento dos profissionais com relação à organização, já que se reconhecem nos resultados obtidos pela instituição, em sua esfera de responsabilidade.

Essa visão positiva, entretanto, não parece se traduzir na percepção de oportunidades de crescimento na carreira e no progresso profissional, já que metade dos respondentes não reconhece essa possibilidade em seus locais de trabalho.

Se as instituições não possuem planos de carreira para seus empregados de modo geral ou se esse fato é relacionado com os bibliotecários é um ponto a ser estudado mais detidamente e, dependendo dos resultados, é preciso definir ações específicas para que a situação seja modificada. O sentido de progressão na carreira pode servir de impulso para que qualquer profissional invista mais em ações de treinamento, em proposições novas ou, ainda, para que atue no sentido de valorizar a informação para aquela comunidade específica, seja ela uma universidade ou uma indústria.

A segunda pergunta foi sobre as possibilidades de realizar o trabalho sem maiores obstáculos, demonstrando, pelos dados coletados, que a diferença entre os que concordaram e os que discordaram foi apenas de 9% (245 bibliotecários, 54,7%, concordaram, enquanto 203, 45,3%, discordaram).

Apesar de a maioria dos respondentes (63,1%) ter discordado da afirmação de que as atividades realizadas pelos bibliotecários são rotineiras, houve uma parcela significativa que concordou (36,9%). Cruzando essa informação com o fato de uma grande parte dos profissionais rea-

lizar apenas uma atividade em suas unidades de trabalho, conclui-se que isto não significa uma percepção de monotonia de atividades, uma vez que a maior parte discordou ou discordou totalmente.

Perguntados se gostam de imobilidade e de pouca ou nenhuma mudança nas organizações – o que seria condizente com a opinião sobre a tendência à acomodação dos demais bibliotecários – houve discordância total em 87,5% dos casos válidos. Isto parece indicar que, mesmo avaliados como acomodados pelos próprios pares, as mudanças nas unidades de informação não são percebidas como negativas.

### 2.2.3 Sobre a formação profissional

Acerca da formação profissional, foram avaliadas as opiniões dos bibliotecários sobre os professores dos cursos, as disciplinas cursadas e sua aplicação efetiva no mundo do trabalho, e sobre os profissionais nos estágios extra-curriculares.

A maioria dos respondentes (74,3%) concorda que há comprometimento dos professores com a qualidade de ensino. Da mesma forma, 65,2% dos respondentes acreditam na influência dos professores na imagem da profissão, adquirida no período de formação. Mas não se pode desconsiderar que 34,3% discordam que os professores tenham tal influência.

De todo modo, não se pode definir esse dado como desconhecido, na medida em que os profissionais aprendem e apreendem os caminhos da profissão por intermédio dos docentes, de quem absorvem a visão sobre cada segmento específico, tornando sua ação bastante significativa e relevante em todos os aspectos. Seu grau de responsabilidade, seu envolvimento com a profissão, as pesquisas que realizam e a projeção que têm são aspectos que parecem estar sob avaliação e absorção dos alunos, e que merecem ser pensados e estudados. A satisfação dos professores com seu trabalho e sua realização profissional podem ser aspectos merecedores de estudos mais aprofundados, especialmente se confrontados com a percepção dos profissionais sobre o valor de uma determinada atividade em detrimento de outras, o que pode estar relacionado com a forma como a disciplina é ensinada ou, ainda, com uma influência da opinião dos docentes.

Nesse sentido, o trabalho de Ganzarolli (2003) chama a atenção por analisar a formação dos professores de Biblioteconomia e Ciência da Informação, já que não existe licenciatura para a área, o que reforça a necessidade de atenção no ingresso dos docentes nos cursos. Em sua pesquisa, a autora relata os caminhos para profissionalização continuada dos docentes. Para Ganzarolli (2003), “Nas reflexões feitas ficou evidente o quanto é preciso



– nós professores – pesquisarmos sobre nossa própria condição de docentes do ensino superior.” Complementado seu pensamento, a autora constata que, em decorrência das demandas cotidianas e pelo volume de trabalho dos docentes, “[...] muitas vezes deixamos de pensar sobre ser professor, sobre a dimensão de nossa profissão, das nossas ações dentro da sala de aula e nos contextos maiores como a sociedade na qual estamos em constante interação.”

Conforme dados reforçados pela análise das características gerais das escolas estudadas, verificou-se que os professores dos cursos de Biblioteconomia e Documentação possuem formações variadas. Independentemente da formação básica, entretanto, merece destaque a colocação de Guimarães (2004, p. 91) quando, acerca da responsabilidade dos docentes, disse que:

[...] à área acadêmica (instituições de ensino e pesquisa na área, em seus distintos níveis) cabe assumir o seu duplo papel, de formação profissional para um mundo diversificado e em constante mudança, buscando não apenas formar para as contingências de hoje, mas para as perspectivas do amanhã e, também, de criação de novos mercados profissionais.

Perguntados se os conhecimentos adquiridos no curso são inúteis fora da área de Biblioteconomia e de Informação, a maioria dos respondentes (89,4%) discordou, o que sugere uma percepção da possibilidade de atuação em segmentos diferenciados.

Se bem que, quando indagados sobre os nichos de atuação profissional mais adequados, relacionados à formação recebida, as indicações foram todas, de algum modo, identificadas com o segmento de informação.

Talvez seja interessante investigar se a dificuldade em verbalizar os segmentos nos quais seriam úteis estaria relacionada à formação eclética que os bibliotecários recebem e que parece capacitá-los a absorver inúmeras atividades. Trabalhar com informação é uma questão quase que inerente a toda a atividade humana, mesmo em graus e modos diferenciados, e talvez resida, aí, a percepção dos bibliotecários de sua capacidade em atuar, com os conhecimentos adquiridos nos cursos, em diferentes searas.

Questionados, ainda, sobre a relação entre o que aprendem e a realidade de sua atuação, novamente a maior parte (72,2%) dos participantes desta pesquisa concordou ou concordou totalmente, indicando que os conhecimentos adquiridos foram válidos em suas atividades profissionais. Isto é observado quando se

analisa as grades curriculares das escolas: os currículos são abrangentes, inserem disciplinas que cobrem todo o ciclo documentário e, caso de grande parte das escolas analisadas, possuem abertura para disciplinas de formação humanista e de conhecimentos gerais.

Muitos respondentes reconheceram que a formação já seria suficiente, mas que faltaria desenvolver um outro aspecto das competências, aquele que trata das atitudes. Em certo sentido, essa colocação tem relação com o relato apresentado por Mueller (1984, p. 160) acerca da discussão sobre a compatibilização do ensino de Biblioteconomia, Ciência da Informação e Arquivologia:

1.3 O contexto geral da formação profissional foi identificado como a necessidade de se produzir pessoal competente para a demanda existente e futura. Atitudes foram consideradas mais importantes que práticas, e assim, se sugeriu a criação de cursos capazes de formar pessoal receptivo a mudanças e desenvolvimento na demanda de informações.

A maior parte dos bibliotecários respondentes (80,2%) concordou que deveria haver, na grade curricular,

maior peso nas disciplinas relacionadas com as tecnologias de informação. Essa resposta é compatível com os dados de outra questão formulada, em que as disciplinas relacionadas às tecnologias figuraram entre as mais sugeridas pelos bibliotecários, o que indica tratar-se de um campo a ser explorado, apesar de constarem, em todas as grades, no

mínimo duas disciplinas sobre o tema.

Ainda nessa perspectiva das tecnologias, entretanto, quando colocados diante da afirmativa de que “Aprender a desenvolver sistemas de informação na universidade é mais importante que aprender a organizar conteúdos de informação”, 83,2% dos respondentes discordaram ou discordaram totalmente, o que parece indicar que os profissionais têm consciência da importância de conhecer, com mais profundidade, as tecnologias. Reconhecem, porém, que sua maior habilidade deve ser centrada no tratamento dos conteúdos, o que parece corroborar a opinião dos integrantes desta pesquisa de que a organização da informação é o que mais caracteriza a área.

Por outro lado, parece persistir a sempre lembrada disputa entre a erudição e as técnicas, que remonta às origens das criações dos cursos de Biblioteconomia. Novamente, a maior parte dos bibliotecários desta pesquisa (96,6%) assinalou a importância da formação humanista para atuar em diferentes unidades de informação.

Trabalhar com informação é uma questão quase que inerente a toda a atividade humana, mesmo em graus e modos diferenciados, e talvez resida, aí, a percepção dos bibliotecários de sua capacidade em atuar, com os conhecimentos adquiridos nos cursos, em diferentes searas.

Esse dado, confrontado com a opinião de alguns dos professores entrevistados, que constataram a falta de uma formação mais sólida dos alunos dos cursos de Biblioteconomia em geral, pode indicar que essa opinião está mais relacionada à deficiência de uma formação anterior que os profissionais acreditam poder diminuir na universidade. Daí a importância atribuída de forma tão expressiva, nesta pesquisa, sobre a formação humanista, que foi apontada por muitos bibliotecários.

Outro ponto recorrente sobre a formação profissional dos bibliotecários é se deveriam ter algum tipo de especialização para se manterem competitivos. Para essa pergunta, embora a diferença entre o grupo que concorda e o que discorda tenha sido pequena, houve alguma tendência de concordância, já que 55,6% (261) concordaram ou concordaram totalmente, enquanto que 44,3% (208 bibliotecários) discordaram ou discordaram totalmente.

Por fim, quanto à percepção acerca dos profissionais em exercício no processo de formação profissional, a perspectiva foi positiva quanto a considerá-los bons exemplos em 338 (71,8%), dos 471 casos válidos, o que reveste o estágio extra-curricular de uma importância maior.

### 2.3 Os docentes

A pesquisa junto aos professores teve um caráter exploratório e foi realizada por meio de entrevistas, para as quais foram selecionados cinco docentes, sendo um de cada estado, com exceção de Santa Catarina, onde dois professores foram entrevistados. Todos atuam em instituições públicas, de âmbito estadual ou federal.

A seleção levou em conta apenas duas questões: que os professores não tivessem, como linha de pesquisa, o profissional da informação ou o bibliotecário e que atuassem na graduação, formando bacharéis em Biblioteconomia. O grupo contou com quatro mulheres e dois homens, com média de idade de 49 anos, cinco com doutorado concluído e um cursando. Todos atuam como docentes

em média há 11 anos, sendo que o professor há mais tempo na docência tem 23 anos de experiência e os que têm menor tempo atuam há quatro anos como professores.

Dos professores entrevistados, dois possuem graduação em outras áreas – Processamento de Dados e Ciências Sociais – e os demais em Biblioteconomia. O tempo médio de graduação é de 27,2 anos, para cinco professores que informaram as datas de conclusão; apenas dois professores informaram possuir cursos de especialização. O tempo de mestrado, por sua vez, é, em média, de 16 anos e, o de doutorado, de sete anos (sem considerar aquele que ainda não terminou a formação). Os cursos de doutorado estão assim distribuídos: quatro na área de Ciência da Informação, um na área de Engenharia de Produção e um na área de Ciências Sociais.

Parte da entrevista tinha por objetivo identificar de que modo os professores introduzem, tratam ou consideram relevante desenvolver, no âmbito de suas disciplinas, os temas relacionados a valores, atitudes, identidade e exercício profissional dos bibliotecários.

Alguns docentes destacaram que a atitude do aluno, no processo de formação, certamente será a mesma em sua atuação profissional. Isto é, se ele foi um aluno desinteressado, dificilmente será um profissional engajado, consciencioso e ativo, e terá pouca probabilidade de se sentir realizado. A experiência dos professores também reforça o tema da atitude acomodada e pouco interessada dos bibliotecários, tão tratado na literatura. Alguns relacionaram essa atitude à motivação dos alunos na hora da escolha do curso, acreditando que não o fazem por vocação, mas por ser a única porta de entrada em universidades públicas.

Outros docentes apontaram para a ignorância acerca do que faz um bibliotecário ou sobre a associação do profissional ao estereótipo de “velha que fica na biblioteca pedindo silêncio”. Houve, também, a identificação de que a origem socioeconômica dos alunos seria

das classes menos favorecidas, com formação educacional deficiente, o que se refletiria, inclusive, no planejamento das aulas.

Houve uma certa concordância quanto aos fatores negativos que associaram baixo desempenho, com baixa auto-estima, pouca ou nenhuma vocação para a profissão e com a utilização do curso como degrau para outros caminhos, como concursos públicos em qualquer área que exija nível superior.

Entretanto, há outros pontos de vista e perspectivas sobre o assunto, de docentes que acreditam na influência dos professores em todos os pontos abordados e que, alguns deles, por algum motivo frustrados, passavam essa visão aos alunos.

O mercado que absorve os profissionais egressos dos diferentes cursos está intimamente vinculado à questão da formação profissional. Alguns professores apontaram a preocupação dos discentes acerca da sobrevivência da profissão, das disputas no mercado de trabalho e, também, das próprias visões dos nichos que eles, docentes, percebem serem os mais adequados aos bibliotecários, pela formação que recebem. Sobre este último ponto, as perspectivas mais pessimistas e as mais otimistas foram, igualmente, observadas. Alguns professores identificaram que, pela formação que recebem, os futuros bibliotecários encontram-se preparados apenas para o trabalho em bibliotecas tradicionais. Outros identificaram, dentre outros caminhos, as empresas, as indústrias e os cartórios, alternativas que, no entanto, exigem mais dos profissionais e dos próprios docentes que não conhecem efetivamente essas realidades e pouco preparam os alunos para tais escolhas.

A luta pelo reconhecimento social da profissão bibliotecária sempre aconteceu em diversas esferas. As discussões sobre esse assunto e os depoimentos acerca do desprestígio, do desconhecimento e das limitações de salários, recursos e espaço institucional são apresentados na literatura e verificados pela própria realidade no País, com poucas bibliotecas, e pelas soluções de acesso à informação que as comunidades encontram, como, por exemplo, as bibliotecas domiciliares.

Não é raro, em listas de discussão, que esses pontos sejam abordados e os docentes entrevistados não foram unânimes em suas colocações. Para uns, o reconhecimento se dá para alguns indivíduos que, de algum modo, conseguem romper, com seu trabalho, esse descrédito em relação ao potencial de trabalho

dos bibliotecários. Outros concordam que essa não é uma profissão reconhecida e indicaram razões para essa percepção como, por exemplo, as políticas públicas com relação à educação ou, ainda, o comportamento dos profissionais em exercício, que seriam acomodados com as próprias situações.

A literatura técnica na área reforça, igualmente, a impressão de não reconhecimento e aponta para a catástrofe iminente da extinção da profissão. Um dos professores entrevistados observou que esse ressentimento dos profissionais é tão arraigado nos bibliotecários que os discursos em congressos, palestras e outros eventos estão sempre enfatizando a importância do profissional e da profissão, quando, na verdade, deveria ocorrer um processo inverso, ou seja, a partir da oferta de suas competências. Assim, se ao invés de discursos os bibliotecários oferecessem soluções para os problemas de informação da sociedade, esse reconhecimento seria natural.

## 5 Resultados e conclusões

Retornando ao ponto inicial da pesquisa, sobre os fatores que influenciam a auto-imagem profissional dos bibliotecários e de que modo tais fatores interferem no exercício profissional, observa-se que, a despeito da importância da informação na vida das pessoas, a associação com os profissionais não é imediata. Isto se deve a diversos fatores, dentre os quais:

programas governamentais de criação de bibliotecas que não condicionam, necessariamente, a colocação dos bibliotecários nessas instituições; profissionais com falta de treinamento para atuar politicamente e de forma conjunta, para lutar pela profissão; profissionais conformados com sua própria situação e de suas instituições; profissionais ausentes de suas associações, seus sindicatos e mesmo dos tão criticados conselhos de classe; profissionais que não atuam de forma cooperativa; e profissionais tímidos ante a sociedade hostil.

Enfim, nesse mundo tão negativo, ainda assim os profissionais manifestaram orgulho de serem bibliotecários, indicariam a profissão para outras pessoas, não querem mudar de profissão e utilizam as tecnologias em benefício da organização e disseminação de informação. Além disso, têm a noção de que sua profissão possui grandes nichos de atuação que são a organização e tratamento da informação, o atendimento de necessidades de informação de usuários e a pesquisa.

[...]nesse mundo tão negativo, ainda assim os profissionais manifestaram orgulho de serem bibliotecários, indicariam a profissão para outras pessoas, não querem mudar de profissão e utilizam as tecnologias em benefício da organização e disseminação de informação.



Desse modo, ainda que as condições de exercício e atuação profissional sejam aparentemente adversas, sinalizam que há perspectivas positivas para a profissão e para os profissionais, na medida em que percebe esse espaço de reforço de imagem. Entretanto, isso é muito pouco quando confrontado com a pesquisa junto aos professores. Parece necessário explorar o mundo dos docentes e dissecá-lo como tem sido feito ao longo do tempo com os egressos dos cursos de Biblioteconomia. Conhecer profundamente os docentes, como se sentem, se percebem, como percebem os profissionais formados parece ser um caminho importante para quebrar esse paradigma de associação da Biblioteconomia com a falta de perspectiva profissional. Talvez seja necessário mexer com as zonas de conforto e fazer cada docente compreender seu papel fundamental na construção da identidade dos bibliotecários, mesmo que a disciplina ministrada seja técnica e não envolva necessariamente questões mais subjetivas como valores, imagens, etc., o que talvez possa contribuir para modificar tanto a imagem profissional, quanto as perspectivas de atuação dos bibliotecários.

Certamente, não é tarefa fácil reunir todos esses pontos e identificar de que modo é preciso trabalhar a formação do bibliotecário, de forma que ele ingresse no exercício profissional consciente de suas dificuldades, mas também de sua capacitação. Parece que a formação profissional é o início desse círculo, que pode ser virtuoso ou carregado de frustrações. E essa é uma parcela de responsabilidade dos professores e dos bibliotecários em atuação no mercado, que não pode mais ser relegada a um segundo plano. Pertence, também, aos alunos que decidiram realizar esse curso e que devem fazê-lo com dedicação e empenho, valorizando o que aprenderam e exercendo a profissão com ética e competência, respeitando seus colegas e seus usuários. A questão não é apenas de sobrevivência e competitividade, mas de prazer, satisfação e realização pessoal e profissional.

### Referências bibliográficas

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2007. 223 p.
- CARVALHO, Ana Maria de Sá. Formação do profissional bibliotecário: tendências e perspectivas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTAÇÃO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 22., 2007, Brasília. [Anais] do Congresso... Brasília, 2007. Em CD-Rom.
- DURAND, Thomas. L'Alchimie de la compétence. *Revue Française de Gestion*, n. 127, p. 84-102, janv./febr. 2000.
- FREIDSON, Eliot. *O renascimento do profissionalismo*: teoria, profissão e política. São Paulo: Edusp, 1998. 280 p.
- GANZAROLLI, Maria Emilia. Memórias, relatos e percursos de formação: constituição de professoras de Biblioteconomia. In: CIBERÉTICA – SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL, INFORMAÇÃO E ÉTICA, 2.; ENCONTRO NACIONAL DE INFORMAÇÃO

E DOCUMENTAÇÃO JURÍDICA, 8.; PAINEL BIBLIOTECONOMIA EM SANTA CATARINA, 22., 2003, Florianópolis, SC. *Anais*. Disponível em: <<http://www.ciberetica.org.br/anais.php>> Acesso em: 23 jun. 2004.

GUIMARÃES, José Augusto Chaves. A divulgação profissional como perspectiva de diálogo entre a atividade acadêmica e a prática profissional: reflexões sobre uma experiência didático-pedagógica na área de fundamentos de Biblioteconomia e Ciência da Informação. In: RODRIGUES, Mara Eliane Fonseca; CAMPELLO, Bernadete Santos (Org.). *A (re) significação do processo de ensino/aprendizagem em Biblioteconomia e Ciência da Informação*: novas abordagens didático-pedagógicas. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 89-99.

MUELLER, Suzana Pinheiro Machado. Em busca de uma base comum para a formação profissional em Biblioteconomia, Ciência da Informação e Aquivologia: relato de um simpósio promovido pela Unesco. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, v. 12, n. 2, p. 157-165, jul./dez. 1984.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* *Pesquisa social*: métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.

WALTER, Maria Tereza Machado Teles. *Bibliotecários no Brasil*: representações da profissão. 2008. 345 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)-Departamento de Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Orientador: Profª Drª Sofia Galvão Baptista.

---

1- Os dados foram obtidos a partir da pesquisa de doutorado orientada pela Profª Drª Sofia Galvão Baptista e que resultou na tese: WALTER, Maria Tereza Machado Teles. *Bibliotecários no Brasil*: representações da profissão. 2008. 345 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)-Departamento de Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.



Maria Tereza Machado Teles Walter  
Bibliotecária do Supremo Tribunal Federal  
e doutora em Ciência da Informação e  
Documentação  
MariaT@stf.jus.br

# Visite o Congresso.

## Você vai se surpreender.

SECS | Núcleo de Criação e Marketing



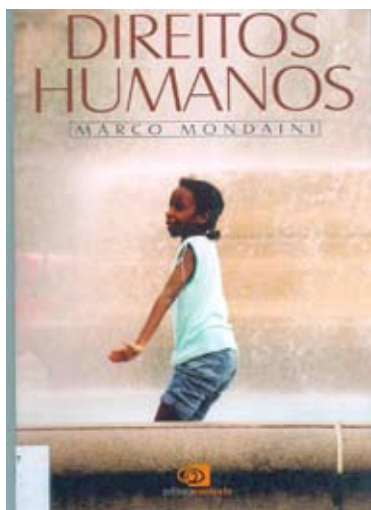
O **Visite o Congresso** é um programa de visitas desenvolvido para que toda a população aprenda um pouco mais sobre o Legislativo. Além de conhecer a arquitetura do Palácio e seu acervo artístico, os visitantes recebem informações gerais sobre o processo de elaboração das leis e sobre o trabalho dos parlamentares.

Para saber mais: (61) 3216-1771 / (61) 3216-1772

SENADO  
FEDERAL



CÂMARA DOS  
DEPUTADOS



Tiago Eloy Zaidan

# A jornada dos direitos humanos no Brasil: entre retrocessos, avanços.

## Introdução

Em 2008, dois importantes marcos completaram aniversários redondos. Comemorou-se 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 20 da promulgação da Constituição brasileira vigente. Em função de tais datas, foram realizados pelo Brasil diversos seminários com o intuito de refletir sobre os temas abrangidos por tais cartas. Neste bojo profícuo, o historiador e doutor em serviço social Marco Mondaini lançou o livro *Direitos humanos no Brasil contemporâneo* editado pela Universidade Federal de Pernambuco, instituição a qual está vinculado como professor do Departamento de Serviço Social.

Militante dos direitos humanos, Mondaini co-organizou um dos eventos que ajudaram a colocar o tema dos direitos humanos na pauta durante o ano de 2008, o seminário Ética, democracia e direitos humanos: crítica histórica e transformação do real, ocorrido no campus da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em Recife.

Em seu recente lançamento editorial, o historiador – co-autor de *História da cidadania* (2003) e *História*

*das guerras* (2006), ambos pela editora Contexto, dentre outras publicações – procura continuar o legado iniciado em outro livro de sua autoria, *Direitos Humanos* (Contexto, 2006), onde tem em vista engendrar uma introdução do processo de constituição de uma espécie de cultura dos Direitos humanos. Agora, com *Direitos humanos no Brasil contemporâneo*, Mondaini retorna à sua investigação de anos atrás, desta feita, atendo-se dentro do recorte espaço-temporal sugerido pelo título da obra: o Brasil contemporâneo, mais precisamente de 1930 a 2002. Para tal, vale-se de uma competente seleção de fragmentos de livros, documentos (incluindo materiais jurídicos e manifestos) e até de canções da música popular brasileira que contribuíram para a afirmação dos direitos humanos no país. Ao todo, 33 textos são citados, comentados, contextualizados e apresentados em ordem cronológica.

Dentre os documentos destacados, um recebe especial atenção do historiador. A Constituição Federal de 1988. Sobre ela, o autor constrói uma das teses centrais do livro, a de que,

... é preciso que estejamos conscientes de que o regime democrático institucionalizado pela Constituição Federal brasileira de 1988 constitui-se no melhor terreno para lutarmos pela expansão dos direitos humanos em nosso país, não obstante os inúmeros obstáculos existentes (2008, p.15).

Isto, mesmo reconhecendo que há, no País, um notável abismo entre os princípios configurados na esfera jurídico-formal (e aqui se inclui a Constituição) e o que se assiste na prática cotidiana. É o que o autor chama de “existência de descompasso” ou, ainda, “falta de sincronia” entre o Brasil “legal” e o Brasil “real”.

O espectro de leitores a qual se destina a obra é amplo, sobretudo em função de seu texto leve e didático, o que a torna profícua, inclusive, para atuar como texto base, ou guia, em oficinas e grupos de discussão introdutórios sobre a temática direitos humanos no Brasil.

### 1. Da revolução de 1930 às vésperas do golpe de 1964

No primeiro capítulo – Os direitos humanos na república nova: a expansão dos direitos sociais entre a ditadura e a democracia – 1930 / 1964 –, Mondaini discorre sobre um longo período histórico iniciado com a transição da República Velha para República Nova. Tal transição foi marcada por eventos de grande magnitude relativos à formação sócio-econômica brasileira, tais como: o advento de um modelo de substituições das importações em detrimento do modelo agrário-exportador e o avanço em direção a uma sociedade urbano-industrial capitalista em substituição a sociedade rural pré-capitalista.

No quesito das transformações político-sociais, destaque para a centralização do poder engendrada pelo governo provisório da revolução de 1930, que “destronou”, ao menos em parte, os poderes locais e regionais – que outrora gozavam de relevante autonomia política – em defesa

de um Estado nacional forte. Tais superações, todavia, são relativas na medida em que, a despeito das mudanças – que de fato houve –, não ocorre uma ruptura efetiva com os elementos que a própria revolução de 1930 buscou suplantar, ao menos a princípio. Assim, as heranças seculares e ruralistas mantêm-se presentes, contribuindo com a moldagem de um Brasil moderno marcado pelo desenvolvimento econômico e pelas notáveis desigualdades averiguadas nos campos social e regional, dentre outros.

Se, por um lado, a ausência de uma ruptura de fato, notadamente aplacada por uma influência conservadora, tornou tacanha a afirmação dos direitos humanos na terra do cruzeiro do sul na ocasião do pós-1930, por outro, o avanço do modelo trabalhista de então foi seguido por um aumento das pressões da classe trabalhadora da cidade e do campo. A primeira visava à ampliação de seus direitos, enquanto a segunda, ainda esperando pelo reconhecimento estatal, lutava para incluir as suas demandas pioneiras de garantias sociais. Tudo isso a despeito dos avanços terem sido erigidos sob as bases de uma “revolução pelo alto”, habilmente gerida por Getúlio Vargas.

Nesse ponto, é observada, por meio da obra *Direitos humanos no Brasil contemporâneo*, uma relação entre “o crescimento das demandas por um maior número de direitos e garantias sociais por parte das classes subalternas da sociedade brasileira” e o incremento da autonomia conquistada por estas que, aqui, é ligada à expansão do clima democrático. Tal constatação embasa a sugestão apresentada pelo autor de que “... a ampliação dos direitos e garantias sociais num sentido mais universal requeria a afirmação da democracia política para além dos limites impostos pela ‘República nova’” (2008, p.19).

Dentre os textos citados no primeiro capítulo – datados do período que abrange o intervalo de tempo entre 1930 e 1964 –, estão:



*Casa-grande e senzala* de Gilberto Freyre (1933), que apesar de polêmico, por conter uma visão questionável da democracia racial brasileira, é relevante por confrontar, com plasticidade e pioneirismo, à visão hegemônica da época: a eugênica, que argüia ser o brasileiro uma sub-raça, por sua miscigenação;

A Constituição Federal de 1934, ato seguinte de duas revoluções de caráter liberal, a vitoriosa revolução de 1930 e a derrotada revolução constitucionalista de 1932. Em seu corpo, evidencia-se a novidade do direito de voto às mulheres, conquista que, assim como seus demais princípios, cai após três anos, quando da implantação da ditadura do Estado Novo, em 1937;

*Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda (1936), que apresenta um importante aspecto do caráter do brasileiro, denominado de “homem cordial”, caracterizado pela incapacidade de distinguir as esferas públicas e privadas da sociedade, confundindo-as e mesclando-as, compondo assim, de modo basilar, o Estado de tipo patrimonialista. Desenvolve, ainda, a tese de que a democracia em solo tupiniquim foi um “mal entendido” lastimável. Justifica-se em resumo: os movimentos reformadores no Brasil são implantados por cima, ainda que para influenciar a todos;

*Formação do Brasil contemporâneo* de Caio Prado Júnior (1942), que aponta anacronismos que permeiam a evolução sócio-econômica do Brasil e que são capazes de re-atualizarem um sentido de colonização mesmo depois da emancipação política do País;

A Consolidação das leis do trabalho - CLT (1943), responsável por sintetizar a política trabalhista de Getúlio Vargas, com vistas a controlar politicamente o movimento operário, e por solidificar o Estado como agente central das relações entre empregadores e empregados. Apesar de se fazer por meio de “concessões” estratégicas, a CLT não deixa de ser um marco histórico vitorioso dos trabalhadores e de suas lutas;

A Constituição Federal de 1946, que, com o fim da ditadura do Estado Novo, representa uma tentativa de relativa restauração das conquistas anteriormente obtidas com a Constituição de 1934, suprimida pelo golpe de 1937. Dentre as restaurações, ressalta-se o artigo que aborda o sufrágio universal e direto;

A Declaração de Belo Horizonte (1961), que possui abrangência nacional e prega em defesa de uma ampla reforma agrária no meio rural brasileiro. Documento este influenciado pela hegemonia das Ligas Camponesas, precursora do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Ainda no seio do período que se estende até 1964 são citados o Manifesto dos mineiros, de 1943, a Declaração sobre a política do partido comunista brasileiro, de

1958, o Programa da greve geral de 05 de julho, de 1962 e, por fim, o Documento-base da Ação Popular, de 1963. Este último, fruto das movimentações da emblemática Juventude Universitária Católica, a partir de princípios que mesclavam a teologia cristã com o socialismo.

## 2. Do golpe de 1964 ao “cuidadoso” processo de redemocratização

O progressivo crescimento das demandas dos trabalhadores urbanos e campestres, desde o advento do trabalhismo de Vargas, e suas pautas – a reivindicação de um Estado ocupado com a igualdade social em substituição a uma política de favorecimento à acumulação –, gerou uma reação acintosa dos grupos conservadores, mais particularmente das burguesias nacional e estrangeira e dos grandes proprietários rurais. Tal reação contou com o decisivo suporte das forças armadas e seu aparelho de coerção, além do apoio ideológico da ala reacionária da Igreja e de parte esmagadora dos meios de comunicação de massa instalados no País. A consequência direta da contrapartida conservadora foi o golpe de Estado ocorrido na noite-madrugada do dia 31 de março de 1964, iniciando um período obscuro da história do Brasil, marcado, sobretudo, pela recorrente violação aos direitos humanos e pela obstrução de uma caminhada de aprendizagem democrática que havia se iniciado em 1945, e se aprofundado a partir da década de 1950. É sobre esse contexto histórico, principiado em 1964, com o golpe adjetivado pelo autor como “civil-militar” (2008, p.59), que versa o segundo capítulo da obra *Direitos humanos no Brasil contemporâneo*, intitulado Os direitos humanos na ditadura militar: a luta pelos direitos civis e políticos – 1964 / 1985.

A “revolução de 1964”, pseudônimo dado ao golpe de Estado daquele ano, é responsável por consolidar a internacionalização da economia brasileira, na medida em que adota o modelo desenvolvimentista “dependente-associado”, iniciado anos antes no governo do Presidente Juscelino Kubitschek. Também é responsabilizada por excitar um ciclo que adensou as desigualdades sociais em detrimento do crescimento na esfera econômica.

Entretanto, nem só de mazelas é lembrado o contexto que abrange o intervalo entre os anos de 1964 e 1985. Mondaini cita com entusiasmo o surgimento de uma espécie de nova sociedade civil no País, considerada pelo autor como mais orgânica e multifacetada que a existente antes do advento truculento do regime militar, e permeada por instituições vigorosas como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB),

dentre outras. No plano das lutas sociais, as reivindicações giram em torno da resistência ao regime imposto, demandando, sobretudo, um Estado democrático de direito e, gradualmente, incorporando ainda as demandas por um Estado democrático social, aliando assim a luta em defesa das garantias individuais e coletivas com as ações por igualdade social.

Neste segundo capítulo, que se debruça sobre os anos compreendidos entre 1964 e 1985, são listados e comentados fragmentos dos seguintes textos:

*Pedagogia do oprimido* de Paulo Freire (1970), onde o célebre educador católico apresenta o seu método de alfabetização, que visa contribuir com o educando em seu processo de reflexão e descobrimento de si mesmo como sujeito protagonista da história, fazendo-o capaz de transformar a sua realidade, mergulhada em uma sociedade de contradições sociais;

*Os donos do poder* de Raymundo Faoro (1975), que apresenta a tese da dicotomia entre nação e Estado, constituída por um “Estamento burocrático” que governa o tacanho capitalismo “politicamente orientado” vigente em nossa sociedade;

*A revolução burguesa no Brasil* de Florestan Fernandes (1975), que, por meio de uma analogia entre os processos de formação da burguesia nas sociedades desenvolvidas (“democrático-burguesas”) e na sociedade brasileira (“autocrático-burguesas”), apresenta a tese de que o capitalismo não democrático, caso brasileiro, é inerente à periferia do capitalismo. Como possibilidade à superação de tal modelo autocrático, Florestan aponta o Socialismo, ideal do qual é partidário;

*A Carta aos brasileiros* de Goffredo da Silva Telles Jr. (1977), lida por ocasião do sesquicentenário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em celebração alternativa ao festejo oficial relativo à data. Aqui, é questionada a legitimidade do regime militar e defendida a tese da re-constitucionalização do Brasil;

O Programa mínimo de ação do comitê brasileiro pela anistia (1978), constituído por um conjunto de reivindicações pensadas e confeccionadas ao longo do regime ditatorial imposto desde 1964;

O Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores (1980), que, congregando dirigentes sindicais e outras lideranças sociais e políticas, reflete a expressão política do chamado “novo sindicalismo”, cujo advento, em 1978, ocorre sob a liderança do sindicalista Luís Inácio Lula da Silva.

São, ainda, mencionados o Discurso de Ulysses Guimarães na Bahia, de 1978, os Estatutos da Central Única dos Trabalhadores, de 1984, o livro *Diretas Já!* de autoria do cronista e cartunista Henfil, em 1984, e as canções populares *Pra não dizer que não falei das flores*

de Geraldo Vandré, de 1968, e *Vai passar* de Chico Buarque, datada de 1984.

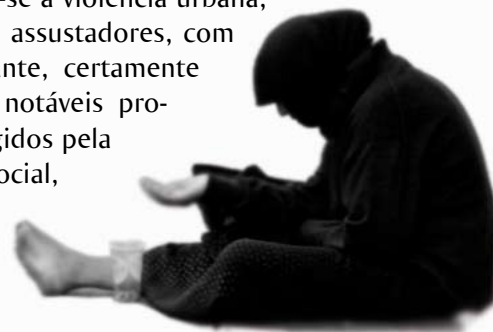
### 3. A era das conquistas jurídico-formais e de confrontações no plano econômico

O terceiro capítulo – Os direitos humanos a partir da nova república: a universalização dos direitos e a conquista da democracia – 1985/2002 –, que versa sobre o período imediatamente posterior ao fim do ciclo militar, estendendo-se até os derradeiros dias do governo Fernando Henrique Cardoso, apresenta uma visão relativamente otimista da nova era histórica brasileira iniciada com a redemocratização. Marco Mondaini disserta que “Talvez não seja exagerado afirmar que, no decorrer da segunda metade dos anos oitenta do século XX, o Brasil tenha realizado a sua transição para uma autêntica ‘era dos direitos’” (2008, p.103).

E esta nova era possui vários protagonistas. Dentre eles, certamente figura a Constituição Federal promulgada em 1988. Suas características progressistas, que somam elementos formais de um Estado social-democrático aos já tradicionais elementos de um Estado liberal-democrático, quando aliadas ao fenômeno do advento de movimentos sociais organizados dedicados, de modo pujante, à luta por justiça social, justificam, de fato, o otimismo do autor.

Entretanto, é reconhecida na obra que, na contaminação das conquistas jurídico-formais, no campo dos direitos humanos, chega ao Brasil – durante o governo de Fernando Collor de Mello –, com força avassaladora, a doutrina econômica neoliberal, que, em muitos aspectos, confronta-se com a luta dos militantes pelos direitos humanos. Isso porque, dentre as suas características basilares, está a defesa da redução dos gastos sociais do Estado, além da louvação ao livre-mercado, colocando-o, inclusive, como entidade central da gestão da economia. O advento e a relativa aceitação, particularmente dos setores conservadores, à política do “Estado mínimo” em solo brasileiro, contribui para o reforço de um paradoxo que acaba por marcar o final do século XX no País: a dicotomia entre o Brasil das leis (jurídico-formal baseado na Constituição federal) e o Brasil prático (ou “real”, que se orienta pela doutrina neoliberal, hegemônica na esfera econômica).

Outra observação que se faz do período iniciado em 1985 refere-se à violência urbana, que ganha contornos assustadores, com seu avanço acachapante, certamente em decorrência dos notáveis problemas sociais impingidos pela brutal desigualdade social, ainda alarmante.



Para ilustrar esse período paradoxal e complexo da história do Brasil, o terceiro capítulo do livro *Direitos humanos no Brasil contemporâneo* apresenta, de forma contextualizada, os seguintes textos:

*Brasil: nunca mais*, produzido a partir de projeto concebido pela Arquidiocese de São Paulo (1985). Trata-se do proveitoso resultado da corajosa pesquisa realizada entre 1964 e 1979 a documentos confeccionados pelos próprios repressores do regime militar. Por meio deste livro, prefaciado pelo cardeal-arcebispo de São Paulo, Dom Evaristo Arns, são fornecidas informações-denúncia sobre os atos criminosos praticados durante a ditadura iniciada em 1964;

*Igreja: carisma e poder* de Leonardo Boff (publicado em 1984, mas tornado célebre em 1985), considerado herético pelo papado conservador de João Paulo II. Seu autor, militante da Teologia da libertação e das comunidades eclesiais de base, faz uso de categorias marxistas mescladas à teologia cristã, para análise da realidade histórico-social;

Constituição Federal de 1988, cuja promulgação possibilitou conquistas como a contemplação dos direitos sociais no *hall* dos direitos e garantias fundamentais;

Entrevista de Chico Mendes ao *Jornal do Brasil* (1988), concedida dias antes de seu assassinato, a mando de fazendeiros, no Acre. Aqui, o militante ambientalista e sindicalista Chico Mendes fala sobre o risco de vida que corria e explica a estratégia de resistência pacífica ao desmatamento da floresta amazônica: o “empate”. Em resumo, trata-se de uma organização em mutirão, da comunidade, destinada a “empatar” o cumprimento das ordens de desmatamento emitidas pelos fazendeiros aos seus peões e jagunços;

*Carta para Maria*, de Herbert José de Souza, conhecido como Betinho (1997), onde o sociólogo, líder da esquerda católica nos anos anteriores ao golpe de 1964, destina para sua esposa (Maria) a sua derradeira declaração de amor, mesclada por relatos de sua luta, junto à própria consorte, como militante dos direitos humanos.

Por fim, também foram selecionados para constarem no seio do terceiro capítulo o Discurso de Tancredo Neves como presidente eleito, de 1985, a Lei orgânica da saúde, de 1990, o Programa de reforma agrária do III Congresso Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, de 1995, o Programa de superação do racismo e da desigualdade racial, de 1995, os Princípios da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, de 2002, e o Prefácio – de autoria de Fernando Henrique Cardoso, então Presidente da República – ao II Programa Nacional de Direitos Humanos, de 2002.

### Considerações finais

Mesmo reconhecendo retrocessos pontuais, alguns já superados – como o Estado de terror do implantado pelo golpe de 1964 – e outros anacrônicos – como a marginalização das classes subalternas brasileiras –, Mondaini, em seu *Direitos humanos no Brasil contemporâneo*, continua a revelar-se um intelectual otimista, característica claramente perceptível também em outras obras e artigos de sua autoria. Otimista com os avanços obtidos a duras penas por meio de incansáveis lutas dos movimentos sociais – mesmo aquelas pouco percebidas ou mesmo questionadas, mas que, de alguma forma, contribuíram para uma lenta, porém caminhante, construção de uma cultura ou percepção, ainda que apenas simbólica, de valorização dos direitos humanos.

Revela-se, aqui, não apenas um historiador habilidoso, preocupado em garimpar e não deixar esquecer momentos e personagens que falam por si sós em seus manifestos, cartas e entrevistas; mas, também, um soldado das “batalhas de posições”, que sabe reconhecer os pequenos avanços nas trincheiras da sociedade civil, em busca de um consenso hegemônico em torno de ideais que alcem a dignidade humana ao patamar devido.



# SIGA Brasil: Tecnologia da Informação a Serviço da Eficiência, Transparência e Controle Social do Gasto Público

*“Follow the Money” (Siga o dinheiro), conselho supostamente dado pelo célebre agente do FBI Mark Felt, o “Garganta Profunda”, ao jornalista investigativo Bob Woodward, que se via confuso para decifrar o esquema de corrupção no governo Richard Nixon.*



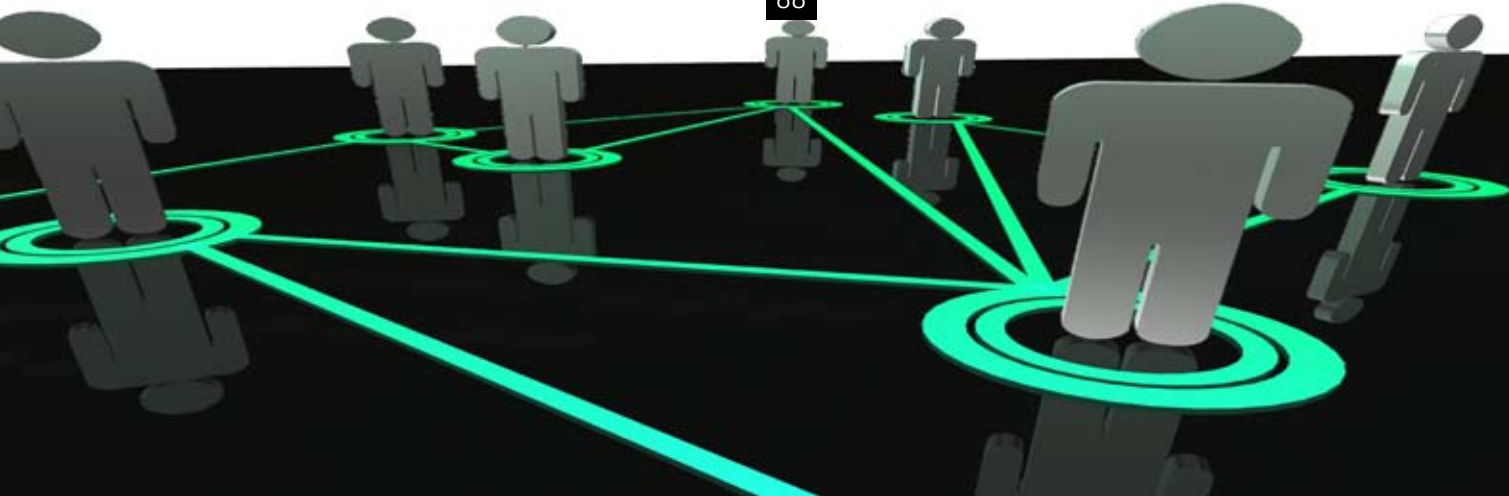
## 1. Introdução

Se os Estados Unidos tivessem um sistema como o SIGA Brasil, quando Mark Felt orientou o jornalista investigativo Bob Woodward a “seguir o dinheiro” e, assim, elucidar os esquemas de corrupção em que estava envolvida a Administração Nixon, certamente o famoso caso não teria sido tão fantástico. Isso porque as ginásticas investigativas de Woodward, para rastrear o uso dos recursos públicos, se constituíram na parte mais emocionante de toda aquela história, já que ele precisou cooptar fontes com acesso privilegiado à informação concernente ao uso do dinheiro público. Com o SIGA Brasil, as informações de uso do dinheiro público simplesmente estão ali, ao alcance de todos, especialistas orçamentários, agentes governamentais, sociedade civil organizada e cidadão comum, sem a necessidade de senhas ou acessos privilegiados. O SIGA Brasil talvez seja a expressão mais concreta da democratização por que passa o Estado brasileiro, sobretudo a partir da promulgação da Constituição cidadã, em 1988.

Este artigo pretende apresentar o SIGA Brasil – sistema de informação, criado pelo Senado Federal, que reúne dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), das emendas parlamentares, em suma, da elaboração e da execução do orçamento público federal em um único repositório (datawarehouse) e os disponibiliza à população em portal online, amigável e de livre acesso, utilizando a tecnologia Business Intelligence, que se baseia, grosso modo, no cruzamento de informações para suporte à tomada de decisão.

Concebido inicialmente para dar suporte aos trabalhos da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, o SIGA Brasil tornou-se igualmente relevante para diversos outros segmentos de usuários: órgãos do Poder Executivo, órgãos do Poder Judiciário, órgãos públicos de estados e municípios e entidades da sociedade civil engajadas no controle social dos gastos públicos. Além dos que já fazem uso corrente do SIGA Brasil, a cada dia, vários órgãos públicos e organizações não-governamentais





aderem a essa poderosa ferramenta. A iniciativa do Senado Federal em garantir total e genuína transparência aos gastos públicos foi considerada, por muitos dos usuários citados, de extrema coragem.

## 2. O problema da falta de integração entre os sistemas de informação

Um dos principais objetivos da Constituição Federal de 1988 foi o de promover mudanças no centralismo fiscal, caracterizado pela ausência de participação da sociedade civil nas políticas governamentais e pela ineficiência dos canais institucionais de fiscalização e de controle da gestão pública. Por conseqüência, alguns dispositivos constitucionais inovaram no sentido de incentivar a descentralização política e financeira, ampliar os canais de participação civil e de controle social e fortalecer as estruturas e o capital humano voltados para a fiscalização dos atos e dos agentes públicos. Exemplo de tais inovações é o processo orçamentário, acerca do qual discutiremos adiante.

Ao longo de quase duas décadas, desde a promulgação da Constituição, o cumprimento dessas normas constitucionais tem avançado com a reestruturação dos órgãos dos três Poderes e do Ministério Público, a admissão de servidores qualificados por meio de concurso público, a aprovação de normas infraconstitucionais detalhadas, a criação de conselhos participativos em várias áreas de políticas públicas em níveis federal, estadual e municipal e a reorientação do foco de trabalho dos órgãos de controle para avaliar a legalidade, o desempenho e a efetividade da ação governamental. Em todos esses processos, a concorrência das novas tecnologias de comunicação e informação tem sido fundamental, pois os sistemas desenvolvidos com base nessas tecnologias têm conferido aos trabalhos de atores governamentais e não-governamentais eficiência e transparência sem precedentes na história do Brasil.

Ainda assim, um problema crucial tem perdurado: a significativa fragmentação dos dados produzidos ou co-

ligidos por cada órgão. Muitos desses dados, represados nas unidades que os custodiam, são também relevantes para os trabalhos de outros órgãos, que, portanto, se ressentem da dificuldade de acesso. O resultado desse estado de coisas é que a capacidade de trabalho, a eficiência e a visibilidade da ação governamental, para si mesma e para os atores não-governamentais, ficam bastante comprometidas e aquém das potencialidades trazidas pela nova base legal e tecnológica. Para que os sistemas de informação sejam instrumentos efetivos de aperfeiçoamento do Estado e da sociedade, não basta que sejam estruturados – é necessário que sejam também integrados, acessíveis e facilmente manipuláveis por atores não-especialistas. Esse é o “espírito” do projeto SIGA Brasil.

## 3. O que é o SIGA Brasil

O SIGA Brasil é um sistema de informação que integra em um único datawarehouse as bases de dados do Poder Executivo e do Poder Legislativo referentes aos sistemas de elaboração e de execução do orçamento federal – nomeadamente, as bases do SIAFI, SIDOR, SELOR e, em breve, SIGPLAN e SIASG. O SIGA Brasil permite a qualquer usuário da Internet acompanhar, de qualquer lugar e a qualquer momento, todo o processo orçamentário, desde a apreciação do orçamento, com o envio da proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional, até o término de sua execução, com o pagamento dos bens e serviços contratados. Informações detalhadas sobre as emendas parlamentares, as reestimativas de receitas públicas, os créditos orçamentários criados durante o ano, as ordens bancárias emitidas e seus beneficiários, e uma infinidade de outros eventos orçamentários passam a ser facilmente obtíveis por meio de um único aplicativo de tecnologia da informação.

Em suma, é o “supermercado de dados orçamentários” que substitui árduas e custosas idas a diferentes fornecedores de informação. Além do datawarehouse, o SIGA Brasil tem dois outros componentes: uma poderosa

ferramenta de pesquisa e de análise de dados e o portal de orçamento público do Senado Federal.

### 3.1. O datawarehouse como repositório dos dados

Segundo William Inmon, considerado o pai da tecnologia, datawarehouse (DW) é “conjunto de dados orientado por assuntos, não volátil, variável com o tempo e integrado, criado para dar suporte à decisão”. O maior objetivo de um DW é fornecer informações sobre determinado assunto com precisão e rapidez, a qualquer usuário, sem a necessidade de conhecimento técnico de banco de dados. Tecnicamente, é povoado por enorme volume de informações em um gigantesco, mas rápido, banco de dados.

Esse banco é organizado em vários subconjuntos de negócio chamados universos. Cada universo, estruturado de maneira científica, trata de um assunto específico, e vem evoluindo nos últimos anos.

Não obstante, é importante ressaltar que o DW é fonte secundária de informações povoada por bases de sistemas já existentes, tanto internas à organização, quanto externas. Em suma, é base tipicamente de leitura, desenhada exclusivamente para propósitos de análise.

Sendo assim, considerando as inúmeras fontes que subsidiam as informações contidas no DW, uma das partes mais importantes e, sem dúvida, a mais trabalhosa da implementação da solução é a integração dos dados dos diversos sistemas que sustentam a solução. Afinal, o processo de integrar as informações é responsável por sincronizar os dados de todos os sistemas-fonte da solução, padronizando-os e mantendo a qualidade desses dados.

Especificamente, o processo de extração, transformação e carregamento de dados dos sistemas legados para o DW é chamado “ETL” (do inglês, “Extract, Transform and Load”). Trata-se de um procedimento que visa uniformizar a representação da informação, fazer o mapeamento dos dados e das regras que os acompanham (tecnicamente chamadas de metadados), garantindo, desse modo, a consistência.

Uma das principais dificuldades dessa atividade advém do fato de que as mesmas informações podem estar armazenadas em vários sistemas com diferentes representações. A título de simples ilustração, a variável “Sexo” poderá ser representada de diversas maneiras por diferentes sistemas: Masculino e Feminino; 0 e 1; M e F etc.

No caso do SIGA Brasil, sua parte mais dinâmica é exatamente o DW. Com vistas a garantir a utilidade e a credibilidade do sistema, durante o desenvolvimento do projeto SIGA Brasil, o Senado Federal, por intermédio da

Consultoria de Orçamentos Públicos (CONORF) e da Secretaria Especial de Informática (PRODASEN), tem, constantemente, buscado novas bases de dados para compor o DW do projeto.

Nesse sentido, têm sido firmados convênios entre o Senado Federal e os diversos órgãos da administração direta e indireta, tornando-os verdadeiros parceiros para o sucesso do projeto. Tais convênios objetivam a troca de informações entre as instituições envolvidas no processo; no caso, o Legislativo e o Executivo brasileiros.

Trata-se, assim, de atividade evolutiva, sem término definido. Aliás, faz parte da estrutura de qualquer DW a evolução contínua e a agregação de novas informações, assim como as atualizações periódicas dos dados já existentes.

Atualmente, no caso do SIGA Brasil, estamos caminhando para o SIGA Estados, com a incorporação de bases de dados orçamentários dos estados, o que, até mesmo, auxiliará esses entes federados no cumprimento de proposta de lei recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, a qual obriga todos os entes da Federação a disponibilizarem suas informações orçamentárias à sociedade por meio da Internet.

### 3.2. A ferramenta avançada de pesquisa aos dados

Para pesquisa e análise dos dados, o SIGA Brasil disponibiliza a ferramenta chamada Web Intelligence, que possui todos os mecanismos necessários para que qualquer usuário possa acessar e analisar os dados armazenados no DW do Senado, via Internet, de forma simples e rápida.

Além disso, os usuários podem, por intermédio do ambiente da ferramenta, criar e armazenar suas próprias consultas, bem como usar consultas pré-elaboradas que serão disponibilizadas pela CONORF. A construção das consultas dá-se pela funcionalidade do “Painel de Relatório”, via applet JAVA, que deve ser instalado na máquina do usuário.

O ambiente da ferramenta trata as consultas da seguinte forma:

\*Documentos Corporativos: gerados por consultas prontas feitas pela CONORF;

\*Documentos Pessoais: gerados por consultas desenvolvidas pelos próprios usuários, e aqueles recebidos de outros usuários.

Cabe salientar que as consultas ou os documentos não são simples relatórios; mas fluxos dinâmicos. Assim, sempre que o usuário solicitar, o sistema atualiza os dados, acessando novamente o repositório de dados do DW do SIGA Brasil.

### 3.3. O Portal de Orçamento do Senado Federal como meio de acesso aos dados

Um dos maiores desafios para os gestores do SIGA Brasil foi aproximar o orçamento público do cidadão comum. Evolução natural do SIGA Brasil, o Portal do Senado Federal dedicado ao Orçamento da União objetiva reunir, em um único espaço, as informações significativas relacionadas a esse tema, de maneira prática e amigável.

No Portal, estão consolidadas informações acerca do processo orçamentário, sendo possível acompanhar a elaboração e a execução das leis orçamentárias, consultar as emendas parlamentares e verificar as transferências para estados, municípios e entidades privadas. Além disso, é possível acessar um amplo acervo de consultas SIGA Brasil prontas sobre as leis orçamentárias, organizadas com base em metodologias diversas: por tema (criança, mulher, quilombola), por fases do processo (elaboração e execução), por exercício financeiro, dentre outros, usando a opção de acesso livre, sem necessidade de cadastro ou senha, ou de acesso especialista, para o qual é previsto cadastro e senha.

### 4. Resultados obtidos com o SIGA Brasil

Segundo a literatura a respeito da implementação de políticas públicas, a avaliação dos resultados de um projeto necessita de observações abrangendo um período de pelo menos dez anos de efetiva operação. Este não é o caso do SIGA Brasil, que tem oito anos de operação interna no órgão desenvolvedor (Senado Federal) e quatro anos de operação como ferramenta de suporte à decisão, à pesquisa e ao controle social em âmbito externo (demais órgãos públicos e sociedade civil). As estatísticas disponíveis e as evidências preliminares acerca da utilização do sistema, contudo, dão uma primeira noção de seus resultados.

Observa-se, em primeiro lugar, que o indicador quantitativo mais relevante, nesse estágio de implementação do sistema, não é tanto o número de usuários ou os acessos diários, mas principalmente o perfil dos usuários – quanto mais qualificados os usuários que utilizarem regularmente o sistema, mais consistente a evidência de que ele atende aos objetivos pretendidos. Nesse sentido, é relevante para a avaliação do sistema

o fato de que seus principais usuários são especialistas em orçamento público.

Dentre esses usuários especialistas, destacam-se, primeiramente, os próprios Consultores de Orçamento do Senado Federal e da Câ-

mara dos Deputados. Como amplamente discutido na literatura de sistemas de informação, muitos sistemas acabam fracassando por serem rejeitados dentro da própria organização que os criou. Com o SIGA Brasil deu-se movimento oposto, com aumento da adesão à medida que os Consultores se familiarizavam com o aplicativo e experimentavam suas funcionalidades. Em pouco tempo de implementação na CONORE, cerca de 90% do trabalho de produção de relatórios orçamentários, que costumavam ser realizados por servidores de apoio com treinamento no SIAFI, passaram a ser feitos diretamente pelos Consultores, dando-lhes significativo ganho em termos de tempo de espera pela informação e de liberdade para construir e alterar suas consultas ao DW. Não apenas as demandas dos parlamentares passaram a ser atendidas em menor tempo e com maior detalhamento, como também os Consultores se sentiram mais estimulados a realizar trabalhos proativos sobre os mais diversos temas orçamentários, cujos dados se encontram agora facilmente acessíveis.

Externamente, a adesão ao SIGA Brasil de técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (responsável pela elaboração da proposta orçamentária anual), da Secretaria de Projetos e Investimentos Estratégicos (responsável pela elaboração do Plano Plurianual), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral constitui evidência de que o sistema tem contribuído para a consecução dos objetivos dessas entidades e tem passado pelo teste de qualidade desse universo de usuários qualificados.

Além de sua utilização por parte de especialistas, o SIGA Brasil também objetiva dar suporte ao exercício do controle social por parte de usuários não-especialistas em orçamento público. Até o momento, os resultados alcançados nesse sentido, dignos de nota, são as parcerias realizadas com diversas entidades para a elaboração de relatórios temáticos pré-formatados de acompanhamento e controle social do gasto público. Foi assim que surgiu o Orçamento da Mulher, Orçamento Quilombola, Orçamento da Segurança Nutricional, Orçamento do Idoso e vários outros orçamentos temáticos, disponíveis no Portal de Orçamentos do Senado Federal.

Basicamente, as entidades repassam aos gestores do SIGA Brasil a metodologia de cada orçamento temático (i.e., a relação de ações que influenciam a qualidade de vida da mulher, dos remanescentes de quilombos, dos idosos etc.) e os gestores tornam disponíveis no SIGA Brasil consultas pré-formatadas baseadas nessa metodologia,



de tal modo que, cada vez que o usuário temático quiser acompanhar a elaboração e execução desses gastos, basta clicar na consulta disponível no Portal, obtendo, assim, os dados com a atualização do dia com o mínimo de manipulação da ferramenta. Pode-se ver que é grande a potencialidade dessas parcerias, com aplicações diretas possíveis para os conselhos municipais (de saúde, educação, assistência social etc.), institutos de ensino e pesquisa em diversas áreas do conhecimento, organismos multilaterais de desenvolvimento etc.

##### 5. Outros aspectos da tecnologia utilizada: segurança da informação e limitações da tecnologia adotada

Na implementação de qualquer solução em tecnologia da informação, a segurança é aspecto de relevância vital. No SIGA Brasil não poderia ser diferente. Assim sendo, a preocupação e o cuidado são extremos em manter, quando necessário, o sigilo dos dados, quer seja por estratégia, quer seja por exigência legal.

A título de ilustração, as emendas propostas aos projetos de lei de natureza orçamentária, enquanto não forem discutidas publicamente, só poderão ser visualizadas pelo autor. Outro exemplo: é possível saber os gastos com pessoal no serviço público federal em montante, não individualmente, por servidor.

Como já destacado no item 3.1 acima, um DW é fonte secundária de informações. Desse modo, o repositório de dados da solução é composto por bases de sistemas-fonte já existentes. Assim, nem sempre é possível sanar as limitações intrínsecas de cada um dos aplicativos fornecedores de dados ao DW. A título de exemplo, podemos citar as análises referentes à regionalização do orçamento e ao acompanhamento da execução de emendas.

Em que pese as limitações dos sistemas-fonte do DW do SIGA Brasil, todavia, a CONORF e o Prodasen têm tentado paulatina e criteriosamente superar essas restrições estudando, testando e implementado soluções alternativas. No caso dos exemplos mencionados, arquivos auxiliares da Receita Federal, com dados referentes às naturezas jurídicas de estados, municípios e as respectivas secretarias, permitem ampla regionalização dos gastos públicos e melhora significativa na análise de execução de emendas parlamentares.

##### 6. Conclusão

O SIGA Brasil e o Portal do Orçamento, desenvolvidos pelo Senado Federal, são instrumentos de disseminação de informação e conhecimento em matéria orçamentária em nosso País e têm sido objeto do reconhecimento pela sociedade, pela imprensa e pelos acadêmicos como

esforço da Casa em dar materialidade aos princípios de transparência, de participação democrática e de controle social dos gastos públicos.

Esse esforço vai ao encontro da principal recomendação de organismos internacionais no combate à corrupção. De fato, Daniel Kaufman, especialista do Banco Mundial para questões relacionadas ao combate à corrupção, salientou, em entrevista à revista *Época*, edição de 21/8/2006, a importância da existência de uma ferramenta capaz de levantar e rastrear os gastos públicos, desde que disponível para entidades de “fora do governo”.

Como se vê, no Brasil de hoje, não se faz necessário a jornalistas, a integrantes da sociedade civil organizada e a cidadãos comuns buscar meios privilegiados de acesso a informações específicas para “seguir o dinheiro”, uma vez que todas as transações que esclarecem como o Governo Federal gasta os recursos públicos estão amplamente disponíveis, sem necessidade de cadastro ou senha. A estrutura tecnológica desenvolvida para o acompanhamento do gasto público federal não só aprofunda a democracia, ainda em construção, como representa o caminho certo a ser seguido pelo Estado brasileiro, que se pretende cada vez mais transparente para sua própria sociedade. Nesse sentido, para os brasileiros, “siga o dinheiro” é necessariamente SIGA Brasil: [www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br).

O presente trabalho é uma consolidação e adaptação realizada pela autora a partir de diversos estudos, notas técnicas, materiais didáticos etc. acerca do projeto SIGA Brasil, elaborados, a princípio, para uso interno, tanto pelo Grupo de Informática da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (CONORF), quanto pela Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen).



Helena Assaf Bastos é Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, professora do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

[assaf@senado.gov.br](mailto:assaf@senado.gov.br)



**Paulo Paim**

**O direito de envelhecer com dignidade**  
*The right to grow old with dignity*



Envelhecer é um processo natural da vida e pode ser considerado um presente à medida que cada dia se abre como uma nova possibilidade de fazer a si mesmo e aos outros o bem, de doar-se de coração aberto aos nossos semelhantes, à vida.

É certo que esse processo exige cuidados e precisa ser encarado com respeito e muita atenção. Infelizmente nem sempre é isso que acontece. Muitos idosos se confrontam com uma realidade cruel, com direitos cerceados, tendo que lidar com o descaso da sociedade e até da própria família.

Foi para enfrentar essa realidade que nasceu o Estatuto do Idoso. Ele é a concretização do sonho de 20 milhões de brasileiros. O fato do Estatuto do Idoso ter se transformado em lei é fruto da luta histórica do movimento social brasileiro, da luta de ativistas de entidades representativas de aposentados, pensionistas e idosos. É preciso destacar também a importância do engajamento da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap) e do Movimento dos Servidores Aposentados e Pensionistas (Mosap).

Foram praticamente 20 anos de luta até a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Estatuto do Idoso. Diversas foram as propostas e sugestões levantadas em inúmeros debates, seminários e audiências públicas, as

Growing old is a natural process and should be regarded as a gift. Each new day is filled with the possibility of blessing oneself and others.

Without a doubt, this process requires attention and respect. Unfortunately however this is not what often happens. The elderly are frequently confronted with cruelty, curtailed rights, and negligence from both society and their own families.

The Elderly People Act was created to address such issues. It is a dream come true for 20 million Brazilians. The fact that the Elderly People Act became law is a result of the historic struggle of both Brazilian social movements and entities representing the retired, pensioners and the elderly. The engagement of the Retiree and Pensioners Brazilian Association (Cobap), and the Movement of Retired Civil Servants and Pensioners (Mosap) was also paramount for the approval of the Act.

It took approximately 20 years of struggling, for the Elderly People Act to be finally approved by the National Congress. Many proposals and suggestions were debated in seminars and public hearings, carried out in

quais foram realizadas em diversos estados da Federação, e todas elas foram sistematizadas em um projeto de lei, de minha autoria, que resultou neste importante instrumento em defesa dos direitos dos cidadãos e cidadãs que contam 60 anos ou mais.

O Estatuto do Idoso chegou num momento em que essa parcela da população cresce a cada ano. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), até 2025, o Brasil será o sexto país do mundo com o maior número de pessoas idosas. Nos últimos 40 anos, o número de brasileiros idosos quintuplicou, passando de três milhões em 1960 para 14 milhões em 2002. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020 esse número poderá chegar a 32 milhões.

Direitos fundamentais são estabelecidos por esta lei, tal como o dever da família, da sociedade e do poder público, de assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, o efetivo direito à vida, à saúde, à alimentação, ao transporte, à moradia, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. O Estatuto proíbe também a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados por idade, assegura aos idosos que vivem em famílias carentes o benefício de um salário mínimo, e ainda muitos outros direitos.

Não podemos esquecer também dos aposentados e pensionistas que vêm sofrendo com a defasagem de seus proventos. Eles não podem continuar sendo penalizados. Precisamos derrubar o fator previdenciário, reajustar aposentadorias utilizando o mesmo índice dado ao salário mínimo e repor as perdas sofridas até agora. Por essa razão apresentei três projetos, aprovados por unanimidade no Senado, que aguardam com urgência sua apreciação na Câmara, para fazer justiça àqueles que ajudaram a construir o nosso País.

Essa peça, de valor inestimável para a atual geração de idosos e para as gerações futuras desta Nação, cumpre papel fundamental para que a sabedoria e as experiências adquiridas na vida sejam vistas com um novo olhar, um olhar que se estende sobre a sociedade de forma amorosa e plena de respeito.

a number of Brazilian states. All of them were combined into a bill of law, which was submitted by myself, and resulted in the Act, now an important tool to defend the rights of citizens over 60.

The creation of the Act was very timely, as this segment of the population has enjoyed a steady growth. According to the World Health Organization (WHO), by 2025, Brazil will rank sixth among countries with the highest number of elderly citizens. Over the last 40 years, the number of elderly people in Brazil has grown five times, from three millions in 1960 to 14 millions in 2002. According to estimates of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), by 2020, these numbers may reach 32 millions.

The Act establishes fundamental rights, such as the responsibility of families, society and government to ensure the elderly the right to life, health, food, transportation, housing, culture, sports, leisure, work, citizenship, freedom, dignity, respect, and insertion into both families and the communities. The Act also prevents discriminating against the elderly by charging more according to age, as in the case of private health insurance. In addition, it secures the elderly who live with very poor families the benefit of a monthly pension, compatible with the national amount paid for minimum wages, and many other rights.

The retired and pensioners should not be forgotten either, as they have been suffering as a result of losses in their stipends, and should no longer be penalized. We need to do away with the social security factor and update retirement pensions using the same index utilized to keep minimum wages current. To correct this situation, I have presented three bills of law - unanimously approved by the Senate and pending urgent appreciation at the House of Representatives - to do justice to those who have contributed to the development of Brazil.

The Act is priceless for both current and future generations of elderly citizens. It plays the fundamental role of shedding a new light onto the worth, wisdom and experience of those who came before us, and this new light is filled with love and respect.



Paulo Paim é senador da República (PT-RS) e autor do projeto de lei nº3561/1997 que deu origem ao Estatuto do Idoso

# Estatuto do Idoso

## *The elderly people act*

LEI N° 10.741, DE 1° DE OUTUBRO DE 2003.

Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

### TÍTULO I

#### Disposições Preliminares

Art. 1° É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Art. 2° O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3° É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

I – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações;

THE ELDERLY PEOPLE ACT

Law n°. 10741, October 1, 2003

Establishes the Elderly People Act and makes other provisions.

The President of the Republic,

Know all men that the National Congress decrees and I sanction the following law:

### TITLE I

#### Preliminary Provisions

Article 1. The Elderly People Act is hereby established, with a view to regulating the rights ensured to all persons aged 60 (sixty) or older.

Article 2. The elderly are entitled to all fundamental rights inherent to human persons, without limiting the full protection set forth in this statute, and they shall be ensured all opportunities and possibilities, by law or otherwise, for the maintenance of their physical and mental health, and for their moral, intellectual, spiritual, and social improvement, as free and honorable citizens.

Article 3. It is the duty of the family, the community, society, and the Government to guarantee to the elderly, as an absolute priority, the effective right to life, health, nourishment, education, culture, sports, leisure, work, citizenship, freedom, dignity, respect, and family and community life.

Sole Paragraph - Guaranteed priority comprises the following:

I – immediate and individualized preferential treatment by public and private institutions rendering services to the population;

II – preference in the preparation and implementation of specific public social policies;

III – privileged allocation of public funds in areas related to the protection of the elderly;

IV – implementation of alternative forms of participation and occupation for the elderly, and for their sharing of everyday life with other generations;



V – priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;

VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos;

VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;

VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.

IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda. (Incluído pela Lei nº 11.765, de 2008).

Art. 4º Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei.

§ 1º É dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso.

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei não excluem da prevenção outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

Art. 5º A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade à pessoa física ou jurídica nos termos da lei.

Art. 6º Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento.

Art. 7º Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso, previstos na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei.

## TÍTULO II

### Dos Direitos Fundamentais

#### CAPÍTULO I

##### Do Direito à Vida

Art. 8º O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente.

Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.

#### CAPÍTULO II

##### Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os

V – priority assistance to the elderly by their own families, as opposed to institutional care, with the exception of those elderly who do not have a family or lack the means for their own survival;

VI – capacity building and retraining of human resources in the areas of geriatrics and gerontology, and in the rendering of services to the elderly;

VII – establishment of mechanisms to facilitate the dissemination of information of an educational nature about the biopsychosocial aspects of aging;

VIII – guaranteed access to the local health and social assistance services network.

IX – priority payment of income tax returns. (Included by Act nº 111.765, of 2008).

Article 4. No elderly person will be subject to any type of neglect, discrimination, violence, cruelty, or oppression, and any attempt against his or her rights, by act or omission, shall be punished under the terms of the law.

Paragraph 1 – It is the duty of all to prevent threats to or violation of the rights of the elderly.

Paragraph 2 – The duties set forth in this statute do not preclude other duties arising from the principles adopted herein.

Article 5. Non-compliance with the rules of prevention shall cause the individual or corporate body to be held liable under the terms of the law.

Article 6. All citizens have the duty to report to the relevant public official any form of violation of this statute that they have witnessed or that has come to their knowledge.

Article 7. The National, State, Federal District, and Local Councils for the Elderly, set forth in Law nº 8842, January 4, 1994, shall ensure that the rights of the elderly are enforced, as defined in this statute.

## TITLE II

### Fundamental Rights

#### CHAPTER I

##### The Right to Life

Article 8. Aging is a primary personal right, and its protection is a social right, in accordance with this statute and the legislation in force.

Article 9. It is the duty of the State to guarantee to the elderly person the protection of life and health, by means of effective public social policies, which will allow aging to take place healthfully and with dignity.

#### CHAPTER II

##### The Right to Freedom, Respect, and Dignity

Article 10. It is the duty of the State and society to ensure the elderly person freedom, respect, and dignity, as a human being and the subject of civil, political, individual, and social rights guaranteed in the Constitution and in the legislation.

Paragraph 1 – The right to freedom comprises, among



seguintes aspectos:

I – faculdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

II – opinião e expressão;

III – crença e culto religioso;

IV – prática de esportes e de diversões;

V – participação na vida familiar e comunitária;

VI – participação na vida política, na forma da lei;

VII – faculdade de buscar refúgio, auxílio e orientação.

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, idéias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.

§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade do idoso, colocando-o a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

### CAPÍTULO III Dos Alimentos

Art. 11. Os alimentos serão prestados ao idoso na forma da lei civil.

Art. 12. A obrigação alimentar é solidária, podendo o idoso optar entre os prestadores.

Art. 13. As transações relativas a alimentos poderão ser celebradas perante o Promotor de Justiça ou Defensor Público, que as referendará, e passarão a ter efeito de título executivo extrajudicial nos termos da lei processual civil. (Redação dada pela Lei nº 11.737, de 2008)

Art. 14. Se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social.

### CAPÍTULO IV Do Direito à Saúde

Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:

I – cadastramento da população idosa em base territorial;

II – atendimento geriátrico e gerontológico em ambulatorios;

III – unidades geriátricas de referência, com pessoal especializado nas áreas de geriatria e gerontologia social;

IV – atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acol-

others, the following aspects:

I – the right to come and go and to use public sites and community places, with due regard for the applicable legal restrictions;

II – the right to freedom of opinion and expression;

III – the right to freedom of religion and belief;

IV – the practice of sports and entertainment activities;

V – participation in family and community life;

VI – participation in political life, under the terms of the law;

VII – the right to seek refuge, assistance, and guidance.

Paragraph 2 – The right to respect consists of the inviolability of the physical, psychic, and moral integrity, comprising the preservation of image, identity, autonomy, values, ideas, beliefs, personal space and effects.

Paragraph 3 – It is the duty of all to ensure the dignity of the elderly, safeguarding them against any inhuman, violent, terrorizing, humiliating, or constraining form of treatment.

### CHAPTER III Alimony

Article 11. Alimony shall be paid to the elderly under the terms of civil legislation.

Article 12. The duty to pay alimony is joint and several, and the elderly may choose from among the liable persons.

Article 13. Transactions concerning alimony may be agreed to before the Prosecuting Attorney or Public Defender, who will ratify them, and they shall be deemed immediately enforceable in accordance with civil procedural law. (As written on Act nº 11.737, of 2008).

Article 14. In case the elderly person or his relatives lack the economic means to support him, the Government must provide such support, within the sphere of social assistance.

### CHAPTER IV The Right to Health

Article 15. Full attention to the health of the elderly is ensured, through the Unified Health System - SUS, thus guaranteeing universal and equal access, by means of a set of clearly defined continuous actions and services, for the prevention, promotion, protection, and recovery of health, focusing particular attention on those diseases that affect preferably the elderly.

Paragraph 1 – Prevention and maintenance of health of the elderly shall be carried out through the following actions:

I – organization of a countrywide record of the older population;

II – geriatric and gerontological care in outpatient facilities;

III – reference geriatric units, staffed with personnel specialized in the areas of geriatrics and social gerontology;

IV – in-house care, and eventual hospital admission, for those in need who are unable to attend outpatient clinics on their own, including older persons sheltered in and ca-

lhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural;

V – reabilitação orientada pela geriatria e gerontologia, para redução das seqüelas decorrentes do agravo da saúde.

§ 2º Incumbe ao Poder Público fornecer aos idosos, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.

§ 3º É vedada a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade.

§ 4º Os idosos portadores de deficiência ou com limitação incapacitante terão atendimento especializado, nos termos da lei.

Art. 16. Ao idoso internado ou em observação é assegurado o direito a acompanhante, devendo o órgão de saúde proporcionar as condições adequadas para a sua permanência em tempo integral, segundo o critério médico.

Parágrafo único. Caberá ao profissional de saúde responsável pelo tratamento conceder autorização para o acompanhamento do idoso ou, no caso de impossibilidade, justificá-la por escrito.

Art. 17. Ao idoso que esteja no domínio de suas faculdades mentais é assegurado o direito de optar pelo tratamento de saúde que lhe for reputado mais favorável.

Parágrafo único. Não estando o idoso em condições de proceder à opção, esta será feita:

I – pelo curador, quando o idoso for interditado;

II – pelos familiares, quando o idoso não tiver curador ou este não puder ser contactado em tempo hábil;

III – pelo médico, quando ocorrer iminente risco de vida e não houver tempo hábil para consulta a curador ou familiar;

IV – pelo próprio médico, quando não houver curador ou familiar conhecido, caso em que deverá comunicar o fato ao Ministério Público.

Art. 18. As instituições de saúde devem atender aos critérios mínimos para o atendimento às necessidades do idoso, promovendo o treinamento e a capacitação dos profissionais, assim como orientação a cuidadores familiares e grupos de auto-ajuda.

Art. 19. Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra idoso serão obrigatoriamente comunicados pelos profissionais de saúde a quaisquer dos seguintes órgãos:

I – autoridade policial;

II – Ministério Público;

III – Conselho Municipal do Idoso;

IV – Conselho Estadual do Idoso;

red for by public, philanthropic, or non-profit institutions with or without an agreement with the Government, both in urban and in rural areas;

V – geriatrics- and gerontology-guided rehabilitation, aimed at the reduction of sequelae resulting from an aggravated health condition.

Paragraph 2 – It is incumbent upon the Government to provide the elderly, free of charge, medicines, especially those of long-term use, as well as prostheses, orthoses, and other treatment, habilitation, or rehabilitation aids.

Paragraph 3 – It is forbidden to discriminate against the elderly in health plans by charging differentiated prices according to age.

Paragraph 4 – The elderly with disabilities or impaired capacity shall receive specialized assistance, under the terms of the law.

Article 16. Aged inpatients or older persons placed under medical observation are entitled to an escort, and the health care unit must provide adequate conditions for the escort's full-time permanence, in accordance with medical criteria.

Sole Paragraph - It is incumbent upon the health professional in charge of the treatment to authorize an escort, or, if this is not possible, provide grounds thereto in writing.

Article 17. The older person who is in full control of his mental capacities is ensured the right to choose a medical treatment from among those recommended.

Sole Paragraph - If his capacity for judgment and reasoning is impaired, the choice shall be made by:

I – the guardian, if the older person has been interdicted;

II – his/her family, if the older person does not have a guardian or the guardian cannot be contacted in a timely manner;

III – the doctor, if it is the case of imminent life risk and there is not enough time to consult the guardian or the family;

IV – the doctor, if there is no known guardian or family member, in which case the doctor must report the fact to the Public Prosecution.

Article 18. Healthcare institutions must comply with the minimum criteria for assistance to the elderly, promoting the training and capacity building of professionals and offering guidance to family caregivers and self-help groups.

Article 19. Suspected or confirmed maltreatment of older persons shall mandatorily be reported by health professionals to any of the following instances:

I – the police;

II – the Public Prosecution;

III – the Local Council for the Elderly;

IV – the State Council for the Elderly;



V – Conselho Nacional do Idoso.

### CAPÍTULO V

#### Da Educação, Cultura, Esporte e Lazer

Art. 20. O idoso tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.

Art. 21. O Poder Público criará oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.

§ 1º Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna.

§ 2º Os idosos participarão das comemorações de caráter cívico ou cultural, para transmissão de conhecimentos e vivências às demais gerações, no sentido da preservação da memória e da identidade culturais.

Art. 22. Nos currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal serão inseridos conteúdos voltados ao processo de envelhecimento, ao respeito e à valorização do idoso, de forma a eliminar o preconceito e a produzir conhecimentos sobre a matéria.

Art. 23. A participação dos idosos em atividades culturais e de lazer será proporcionada mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais.

Art. 24. Os meios de comunicação manterão espaços ou horários especiais voltados aos idosos, com finalidade informativa, educativa, artística e cultural, e ao público sobre o processo de envelhecimento.

Art. 25. O Poder Público apoiará a criação de universidade aberta para as pessoas idosas e incentivará a publicação de livros e periódicos, de conteúdo e padrão editorial adequados ao idoso, que facilitem a leitura, considerada a natural redução da capacidade visual.

### CAPÍTULO VI

#### Da Profissionalização e do Trabalho

Art. 26. O idoso tem direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas.

Art. 27. Na admissão do idoso em qualquer trabalho ou emprego, é vedada a discriminação e a fixação de limite máximo de idade, inclusive para concursos, ressalvados os casos em que a natureza do cargo o exigir.

Parágrafo único. O primeiro critério de desempate em concurso público será a idade, dando-se preferência ao de idade mais elevada.

Art. 28. O Poder Público criará e estimulará

V – the National Council for the Elderly.

### CHAPTER V

#### Education, Culture, Sports, and Leisure

Article 20. The elderly are entitled to education, culture, sports, leisure, entertainment, shows, products, and services in keeping with their age.

Article 21. The Government shall create opportunities for access of the elderly to education, and shall adapt the curricula, methodologies, and didactic material to the educational programs designed for them.

Paragraph 1 – Special courses for the elderly shall include contents relating to communication and computer techniques, and other technological breakthroughs, with a view to the integration of the elderly in modern life.

Paragraph 2 – The elderly are invited to participate in celebrations of a civic or cultural nature, for the transmission of knowledge and experience to other generations, with a view to preserving the cultural memory and identity.

Article 22. In the minimum curricula of the various levels of formal education there shall be included contents regarding the aging process, respect, and appreciation of the value of the elderly, so as to eliminate prejudice and to produce knowledge about this subject.

Article 23. The participation of the elderly in cultural and leisure activities shall be enabled through discounts of at least 50% (fifty per cent) in the price of tickets to artistic, cultural, sports, and leisure events, as well as through preferential access to respective sites.

Article 24. Means of communication shall target special spaces or times to the elderly, for informative, educational, artistic, and cultural purposes, and to the general public about the aging process.

Article 25. The Government shall support the establishment of an open university for the elderly, and shall encourage the publication of books and periodicals having contents and editorial pattern suitable to the elderly, and which are easy to read, considering the natural reduction of visual capacity.

### CHAPTER VI

#### Professional Training and Work

Article 26. The elderly are entitled to the exercise of a professional activity, with due respect to their physical, intellectual, and psychic capacities.

Article 27. When hiring an older person for any job or employment, it is forbidden to practice discrimination or stipulation of a maximum age, including in the case of public competitive examinations, save for the instances in which the nature of the post so requires.

Sole Paragraph – The first criterion to break the tie between candidates in a public competitive examination shall be age, preference being given to the older candidate.

Article 28. The Government shall create and encourage

programas de:

I – profissionalização especializada para os idosos, aproveitando seus potenciais e habilidades para atividades regulares e remuneradas;

II – preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania;

III – estímulo às empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho.

## CAPÍTULO VII

### Da Previdência Social

Art. 29. Os benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral da Previdência Social observarão, na sua concessão, critérios de cálculo que preservem o valor real dos salários sobre os quais incidiram contribuição, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Os valores dos benefícios em manutenção serão reajustados na mesma data de reajuste do salário-mínimo, *pro rata*, de acordo com suas respectivas datas de início ou do seu último reajustamento, com base em percentual definido em regulamento, observados os critérios estabelecidos pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 30. A perda da condição de segurado não será considerada para a concessão da aposentadoria por idade, desde que a pessoa conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data de requerimento do benefício.

Parágrafo único. O cálculo do valor do benefício previsto no caput observará o disposto no caput e § 2º do art. 3º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, ou, não havendo salários-de-contribuição recolhidos a partir da competência de julho de 1994, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 31. O pagamento de parcelas relativas a benefícios, efetuado com atraso por responsabilidade da Previdência Social, será atualizado pelo mesmo índice utilizado para os reajustamentos dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, verificado no período compreendido entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento.

Art. 32. O Dia Mundial do Trabalho, 1º de Maio, é a data-base dos aposentados e pensionistas.

## CAPÍTULO VIII

### Da Assistência Social

Art. 33. A assistência social aos idosos será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos,

programs aimed at:

I – providing specialized professional training to older persons, building upon their potential and skills for regular paid activities;

II – preparing workers for retirement, beginning at least 1 (one) year beforehand, by means of stimulus to new social projects, in accordance with their interests, and through dissemination of information on social rights and citizenship;

III – encouraging private companies to hire older persons.

## CHAPTER VII

### Social Security

Article 29. The granting of retirement and pension benefits of the General Social Security Scheme shall comply with calculation criteria which preserve the real value of the salaries upon which contribution is levied, under the terms of the legislation in force.

Sole Paragraph – The values of ongoing benefits shall be readjusted on the same date the monthly minimum wage is readjusted, *pro rata*, in accordance with the respective date of beginning of payment or last readjustment, based on a percentage defined in regulations, with due regard for the criteria established by Law nº 8213, July 24, 1991.

Article 30. Loss of the status of insured shall not be considered in granting retirement on account of age, provided that the person has at least the period of contribution corresponding to the one required for the purpose of the grace period on the date he/she requests the benefit.

Sole Paragraph - The calculation of the value of the benefit set forth in the head paragraph shall comply with the said head paragraph and Paragraph 2 of Article 3 of Law nº. 9876, November 26, 1999, or, in case no contribution salaries have been paid as of the month of July 1994, the provisions of Article 35 of Law no. 8213, 1991, shall apply.

Article 31. If the Social Security System fails to effect payment of installments of benefits on time, such payment will be adjusted in accordance with the same index employed in the readjustments of the benefits of the General Social Security Scheme, calculated for the period comprised between the month in which payment should have been effected and the month of effective payment.

Article 32. International Labour Day, May 1, is the base-date for retirees and pensioners.

## CHAPTER VIII

### Social Assistance

Article 33. Social assistance to the elderly shall be rendered in accordance with the principles and guidelines set forth in the Organic Law of Social Assistance, in the National Policy for the Elderly, in the Unified Health System, and in other relevant statutes.

Article 34. The elderly, as from the age of 65 (sixty-five),



que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas.

Art. 35. Todas as entidades de longa permanência, ou casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada.

§ 1º No caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade.

§ 2º O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1º, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

§ 3º Se a pessoa idosa for incapaz, caberá a seu representante legal firmar o contrato a que se refere o caput deste artigo.

Art. 36. O acolhimento de idosos em situação de risco social, por adulto ou núcleo familiar, caracteriza a dependência econômica, para os efeitos legais.

#### CAPÍTULO IX

##### Da Habitação

Art. 37. O idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.

§ 1º A assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência será prestada quando verificada inexistência de grupo familiar, casa-lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família.

§ 2º Toda instituição dedicada ao atendimento ao idoso fica obrigada a manter identificação externa visível, sob pena de interdição, além de atender toda a legislação pertinente.

§ 3º As instituições que abrigarem idosos são obrigadas a manter padrões de habitação compatíveis com as necessidades deles, bem como provê-los com alimentação regular e higiene indispensáveis às normas sanitárias e com estas condizentes, sob as penas da lei.

Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte:

I – reserva de 3% (três por cento) das unidades residenciais para atendimento aos idosos;

II – implantação de equipamentos urbanos comunitários

who lack the means to support themselves or whose family cannot support them, are ensured a monthly benefit of 1 (one) monthly minimum salary, under the terms of the Organic Law of Social Assistance – LOAS.

Sole Paragraph – Any benefit already granted to any member of the family under the terms of the head paragraph shall not be included in the calculation of the per capita family income mentioned in the LOAS.

Article 35. All long-term care institutions, or care homes, must sign a services contract with the sheltered older person.

Paragraph 1 – Philanthropic institutions, or care homes, are allowed to request that the elderly participate in funding the institution.

Paragraph 2 – The Local Council for the Elderly or the Local Council of Social Assistance shall establish the form of participation set forth in paragraph 1, which may not exceed 70% (seventy per cent) of any social security or social assistance benefit received by the older person.

Paragraph 3 - If the older person is legally incompetent, it shall be incumbent upon his legal representative to sign the contract mentioned in the head paragraph of this Article.

Article 36. The sheltering of older persons at social risk, by an adult or a family, characterizes economic dependency, for legal purposes.

#### CHAPTER IX

##### Housing

Article 37. The elderly have the right to a dignified dwelling, either within their natural family or a substitute family, or unaccompanied by their relatives, if they so desire, or in a public or private institution.

Paragraph 1 – Full assistance in the form of a long-term care institution shall be rendered in the case of inexistence of a family group or care home, neglect, or lack of financial means on the part of the older person or of his/her family.

Paragraph 2 – All institutions engaged in assistance to the elderly must display visible external identification, under penalty of being closed, in addition to complying with the entire relevant legislation.

Paragraph 3 – Any institution providing shelter to older persons must keep housing standards which are compatible with their needs, and must also provide them with regular nourishment and hygiene care essential to and consistent with health rules, otherwise subject to the applicable legal penalties.

Article 38. In housing programs, either public or subsidized by public funds, the elderly are entitled to priority in purchasing property for their own housing, in accordance with the following:

I – assignment of 3% (three per cent) of the residential units to the elderly;

II – implementation of community urban equipment

voltados ao idoso;

III – eliminação de barreiras arquitetônicas e urbanísticas, para garantia de acessibilidade ao idoso;

IV – critérios de financiamento compatíveis com os rendimentos de aposentadoria e pensão.

#### CAPÍTULO X

##### Do Transporte

Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no caput deste artigo.

Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica: (Regulamento)

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.

Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

Art. 42. É assegurada a prioridade do idoso no embarque no sistema de transporte coletivo.

#### TÍTULO III

##### Das Medidas de Proteção

#### CAPÍTULO I

##### Das Disposições Gerais

Art. 43. As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

oriented towards the elderly;

III – elimination of architectonic and urban barriers, so as to guarantee access to the elderly;

IV – financing criteria compatible with retirement and pension income.

#### CHAPTER X

##### Transportation

Article 39. Older persons over 65 (sixty-five) are entitled to ride free of charge on urban and semi-urban public collective transportation vehicles, except for selective and special services when these are additional to the regular services.

Paragraph 1 – To have access to free-of-charge transportation, the older person only needs to present any personal document as proof of age.

Paragraph 2 – In collective transportation vehicles referred to in this article, 10% (ten per cent) of the seats shall be reserved for the elderly, and shall be appropriately identified as preferentially reserved for the elderly.

Paragraph 3 - For persons in the age bracket from 60 (sixty) to 65 (sixty-five), it will be at the discretion of the local legislation to provide for the conditions of exercise of the right to ride free of charge on the means of transportation mentioned in the head paragraph of this article.

Article 40. In the interstate collective transportation system, the following shall be complied with, in accordance with the specific legislation:

I – assignment of 2 (two) free-of-charge seats per vehicle to older persons whose income is equal to or lower than 2 (two) monthly minimum wages;

II – a discount of at least 50% (fifty per cent) in fares for the older persons who exceed the number of free-of-charge seats and whose income is equal to or lower than 2 (two) monthly minimum wages.

Sole Paragraph – It shall be incumbent upon the competent bodies to define the mechanisms and criteria for the exercise of the rights set forth in items I and II.

Article 41. The assignment of 5% (five per cent) of places in public and private parking lots is ensured to the elderly, under the terms of the local legislation, and such places shall be positioned so as to guarantee the best convenience to the elderly.

Article 42. The elderly are ensured priority when boarding the collective transportation system.

#### TITLE III

##### Protection Measures

#### CHAPTER I

##### General Provisions

Article 43. The measures to protect the elderly are applicable whenever the rights established in this statute are threatened or violated:

I – by an act or omission of society or the State;

II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;

III – em razão de sua condição pessoal.

#### CAPÍTULO II

##### Das Medidas Específicas de Proteção

Art. 44. As medidas de proteção ao idoso previstas nesta Lei poderão ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, e levarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Art. 45. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I – encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;

II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III – requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;

IV – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;

V – abrigo em entidade;

VI – abrigo temporário.

#### TÍTULO IV

##### Da Política de Atendimento ao Idoso

#### CAPÍTULO I

##### Disposições Gerais

Art. 46. A política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 47. São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas, previstas na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem;

III – serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV – serviço de identificação e localização de parentes ou responsáveis por idosos abandonados em hospitais e instituições de longa permanência;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos;

VI – mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento do idoso.

#### CAPÍTULO II

##### Das Entidades de Atendimento ao Idoso

Art. 48. As entidades de atendimento são responsáveis

II – by a fault, omission, or abuse of the family, guardian, or assistance institution;

III – by virtue of the personal condition of the elderly.

#### CHAPTER II

##### Specific Protection Measures

Article 44. The measures to protect the elderly as set forth in this statute may be applied, in isolation or cumulatively, and shall take into account both the social purposes they are aimed at and the strengthening of family and community bonds.

Article 45. If any of the hypotheses mentioned in Article 43 proves true, the Public Prosecution or the Judicial Power at the request of the former may order the following measures, among others:

I – referral to the family or guardian, by means of a statement of acceptance of responsibility;

II – temporary guidance, support, and monitoring;

III – removal for the purpose of medical treatment through outpatient care, hospital admission, or home care;

IV – inclusion in an official or community program of assistance, guidance, and treatment to users who are dependent on lawful or unlawful drugs, to the older person proper, or to the person who lives close to the older person and disturbs him;

V – shelter in an institution;

VI – temporary shelter.

#### TITLE IV

##### Policy of Assistance to the Elderly

#### CHAPTER I

##### General Provisions

Article 46. The policy of assistance to the elderly shall be carried out by means of a clearly defined set of governmental and non-governmental initiatives by the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities.

Article 47. The following are the lines of action of the policy of assistance:

I – basic social policies, set forth in Law nº 8842, January 4, 1994;

II – social assistance policies and programs, of a complementary nature, to those in need;

III – special prevention and assistance services to the victims of neglect, maltreatment, exploitation, abuse, cruelty, and oppression;

IV – a service to identify and locate relatives or persons responsible for older persons abandoned in hospitals and long-term care institutions;

V – legal and social protection by organizations and institutions created for the protection of elderly people's rights;

VI – a campaign to raise awareness of public opinion concerning the participation of the various segments of society in the assistance to the elderly.

#### CHAPTER II

##### Assistance Institutions for the Elderly

Article 48. Assistance institutions are responsible for the



pela manutenção das próprias unidades, observadas as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso, conforme a Lei nº 8.842, de 1994.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso ficam sujeitas à inscrição de seus programas, junto ao órgão competente da Vigilância Sanitária e Conselho Municipal da Pessoa Idosa, e em sua falta, junto ao Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa, especificando os regimes de atendimento, observados os seguintes requisitos:

- I – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- II – apresentar objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;
- III – estar regularmente constituída;
- IV – demonstrar a idoneidade de seus dirigentes.

Art. 49. As entidades que desenvolvam programas de institucionalização de longa permanência adotarão os seguintes princípios:

- I – preservação dos vínculos familiares;
- II – atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- III – manutenção do idoso na mesma instituição, salvo em caso de força maior;
- IV – participação do idoso nas atividades comunitárias, de caráter interno e externo;
- V – observância dos direitos e garantias dos idosos;
- VI – preservação da identidade do idoso e oferecimento de ambiente de respeito e dignidade.

Parágrafo único. O dirigente de instituição prestadora de atendimento ao idoso responderá civil e criminalmente pelos atos que praticar em detrimento do idoso, sem prejuízo das sanções administrativas.

Art. 50. Constituem obrigações das entidades de atendimento:

- I – celebrar contrato escrito de prestação de serviço com o idoso, especificando o tipo de atendimento, as obrigações da entidade e prestações decorrentes do contrato, com os respectivos preços, se for o caso;
- II – observar os direitos e as garantias de que são titulares os idosos;
- III – fornecer vestuário adequado, se for pública, e alimentação suficiente;
- IV – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade;
- V – oferecer atendimento personalizado;
- VI – diligenciar no sentido da preservação dos vínculos familiares;
- VII – oferecer acomodações apropriadas para recebimento de visitas;
- VIII – proporcionar cuidados à saúde, conforme a necessidade do idoso;
- IX – promover atividades educacionais, esportivas, cultu-

maintenance of their own units, with due regard for the planning and implementation rules issued by the competent body of the National Policy for the Elderly, in accordance with Law nº 8842, 1994.

Sole Paragraph – The governmental and non-governmental institutions of assistance to the elderly shall submit their programs to the competent body of the Sanitary Surveillance and Local Council for the Elderly, and, in their absence, to the State or National Council for the Elderly, specifying the modes of assistance, with due regard for following requirements:

- I – providing facilities, which are adequate in terms of habitableness, hygiene, wholesomeness, and safety;
- II – presenting legal purposes and a work plan, which are consistent with the principles of this statute;
- III – being organized in accordance with the law;
- IV – proving that their officials have good repute.

Article 49. The institutions which carry out long-term care programs shall adopt following principles:

- I – preserving the family bonds;
- II – providing assistance to individuals or small groups;
- III – keeping the older person in the same institution, save in the case of force majeure;
- IV – enabling the participation of the elderly in community activities, both internal and external;
- V – observing the rights and guarantees of the elderly;
- VI – preserving the older person's identity and offering an atmosphere of respect and dignity.

Sole Paragraph – The head of an elderly assistance institution shall bear civil and criminal liability for the practice of acts that are harmful to the elderly, without prejudice to administrative penalties.

Article 50. Assistance institutions are required to:

- I – sign a written services contract with the older person, specifying the type of assistance, the duties of the institution, and the payments due, with respective prices, as the case may be;
- II – observe the rights and guarantees of the elderly;
- III – provide adequate clothing, if it is the case of a public institution, and sufficient nourishment;
- IV – offer facilities, which are adequately habitable;
- V – offer individualized assistance;
- VI – endeavor to preserve family bonds;
- VII – provide appropriate facilities to welcome visitors;
- VIII – offer health care, in accordance with the needs of the elderly;
- IX – promote educational, sports, cultural, and leisure activities;
- X – provide religious assistance to all those who so wish,



rais e de lazer;

X – propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;

XI – proceder a estudo social e pessoal de cada caso;

XII – comunicar à autoridade competente de saúde toda ocorrência de idoso portador de doenças infecto-contagiosas;

XIII – providenciar ou solicitar que o Ministério Público requirite os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem, na forma da lei;

XIV – fornecer comprovante de depósito dos bens móveis que receberem dos idosos;

XV – manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do idoso, responsável, parentes, endereços, cidade, relação de seus pertences, bem como o valor de contribuições, e suas alterações, se houver, e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento;

XVI – comunicar ao Ministério Público, para as providências cabíveis, a situação de abandono moral ou material por parte dos familiares;

XVII – manter no quadro de pessoal profissionais com formação específica.

Art. 51. As instituições filantrópicas ou sem fins lucrativos prestadoras de serviço ao idoso terão direito à assistência judiciária gratuita.

### CAPÍTULO III

#### Da Fiscalização das Entidades de Atendimento

Art. 52. As entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso serão fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei.

Art. 53. O art. 7º da Lei no 8.842, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas." (NR)

Art. 54. Será dada publicidade das prestações de contas dos recursos públicos e privados recebidos pelas entidades de atendimento.

Art. 55. As entidades de atendimento que descumprirem as determinações desta Lei ficarão sujeitas, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos, às seguintes penalidades, observado o devido processo legal:

I – as entidades governamentais:

- a) advertência;
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;
- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
- d) fechamento de unidade ou interdição de programa;

II – as entidades não-governamentais:

in accordance with their beliefs;

XI – carry out a social and personal study of each case;

XII – report to the relevant health care official any occurrence of older persons carrying infectious and contagious diseases;

XIII – provide or request that the Public Prosecution demand the documents which are necessary for the exercise of citizenship for those who do not have them, under the terms of the law;

XIV – provide a receipt of deposit of personal property received from the elderly;

XV – keep records with date and circumstances of assistance, older person's name, name of the person responsible for the older person, relatives' names, addresses, city, list of personal effects, as well as the amount of contributions, and their alterations, if any, and other data to allow identification and individualization of assistance;

XVI – report moral or material abandonment by relatives to the Public Prosecution, for the applicable measures;

XVII – retain specialized professionals in the staff of the institution.

Article 51. Philanthropic or non-profit institutions rendering services to the elderly are entitled to legal assistance free of charge.

### CHAPTER III

#### Oversight of Assistance Institutions

Article 52. Governmental and non-governmental institutions of assistance to the elderly shall be overseen by the Councils for the Elderly, the Public Prosecution, the Sanitary Surveillance, and other bodies defined in law.

Article 53. Article 7 of Law nº 8842, 1994, shall henceforth read as follows:

"Article 7. Councils mentioned in art. 6 of this statute are competent to supervise, monitor, oversee and assess the national policy for the elderly within their respective administrative and political jurisdiction."

Article 54. Accounting reports on public and private funds received by assistance units shall be duly made public.

Article 55. Assistance units that fail to comply with the provisions of the present statute shall be subject, irrespective of civil and criminal liability of their administrators or proxies, to following penalties, with observance of procedural due process:

I – government institutions:

- a) Admonition;
- b) Temporary removal of the administrators;
- c) Final removal of the administrators;
- d) Closing of the unit or interdiction of program;

II - non-government organizations:

- a) advertência;
- b) multa;
- c) suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas;
- d) interdição de unidade ou suspensão de programa;
- e) proibição de atendimento a idosos a bem do interesse público.

§ 1º Havendo danos aos idosos abrigados ou qualquer tipo de fraude em relação ao programa, caberá o afastamento provisório dos dirigentes ou a interdição da unidade e a suspensão do programa.

§ 2º A suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas ocorrerá quando verificada a má aplicação ou desvio de finalidade dos recursos.

§ 3º Na ocorrência de infração por entidade de atendimento, que coloque em risco os direitos assegurados nesta Lei, será o fato comunicado ao Ministério Público, para as providências cabíveis, inclusive para promover a suspensão das atividades ou dissolução da entidade, com a proibição de atendimento a idosos a bem do interesse público, sem prejuízo das providências a serem tomadas pela Vigilância Sanitária.

§ 4º Na aplicação das penalidades, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o idoso, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes da entidade.

#### CAPÍTULO IV

##### Das Infrações Administrativas

Art. 56. Deixar a entidade de atendimento de cumprir as determinações do art. 50 desta Lei:

Pena – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), se o fato não for caracterizado como crime, podendo haver a interdição do estabelecimento até que sejam cumpridas as exigências legais.

Parágrafo único. No caso de interdição do estabelecimento de longa permanência, os idosos abrigados serão transferidos para outra instituição, a expensas do estabelecimento interditado, enquanto durar a interdição.

Art. 57. Deixar o profissional de saúde ou o responsável por estabelecimento de saúde ou instituição de longa permanência de comunicar à autoridade competente os casos de crimes contra idoso de que tiver conhecimento:

Pena – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), aplicada em dobro no caso de reincidência.

Art. 58. Deixar de cumprir as determinações desta Lei sobre a prioridade no atendimento ao idoso:

Pena – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 1.000,00 (um mil reais) e multa civil a ser estipulada pelo juiz, conforme o dano sofrido pelo idoso.

- a) Admonition;
- b) Fine;
- c) Partial or total suspension of remittance of public funds;
- d) Interdiction of the unit's activities or program suspension;
- e) Prohibition of assistance activities rendered to older people in the best interest of society.

Paragraph 1 - In case of harm to older people sheltered in assistance units or any kind of fraud related to the program, the unit's administrators shall be temporarily removed or the unit shall be interdicted and the program suspended.

Paragraph 2 - Remittance of public funds shall be suspended, in total or in part, when mishandled or otherwise used for purposes different from those which they were originally intended for.

Paragraph 3 - In case of an infraction by an assistance unit that puts at risk the rights established in the present statute, the Public Prosecution shall acknowledge the fact and take the necessary measures, including the suspension of activities or dissolution of the organization, and the prohibition of assistance to older people in their best interest, irrespective of the measures to be taken by the Sanitary Surveillance Agency.

Paragraph 4 - On imposing the penalties, the nature and seriousness of the infraction and resulting harms to the older people, aggravating and attenuating circumstances, and the past history of the assistance unit shall be taken into account.

#### CHAPTER IV

##### Administrative Infractions

Article 56. The assistance unit fails to comply with provisions established in Art. 50 of present statute:

Penalty – fine ranging from R\$ 500 (five hundred Reais) to R\$ 3,000 (three thousand Reais), if the act is not qualified as a crime, and the unit may be closed until all legal requirements have been fulfilled.

Sole Paragraph - In case of a long-term interdiction, resident senior citizens shall be transferred to another institution, at the cost of the closed unit, for as long as the interdiction order lasts.

Article 57. The health professional or the person responsible for the Health unit or long-term residence institution fails to notify the competent authority on crimes against elderly people that have come to his/her knowledge:

Penalty - fine ranging from R\$ 500 (five hundred Reais) to R\$ 3,000 (three thousand Reais), and double that amount in case of relapse.

Article 58. Fail to comply with the provisions established in present Statute on priority assistance to the elderly:

Penalty – fine ranging from R\$ 500.- (five hundred Reais) to R\$1,000 (one thousand Reais), and civil fine to be settled by the judge, in accordance with the damage suffered by the aged person.



## CAPÍTULO V

## Da Apuração Administrativa de Infração às Normas de Proteção ao Idoso

Art. 59. Os valores monetários expressos no Capítulo IV serão atualizados anualmente, na forma da lei.

Art. 60. O procedimento para a imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção ao idoso terá início com requisição do Ministério Público ou auto de infração elaborado por servidor efetivo e assinado, se possível, por duas testemunhas.

§ 1º No procedimento iniciado com o auto de infração poderão ser usadas fórmulas impressas, especificando-se a natureza e as circunstâncias da infração.

§ 2º Sempre que possível, à verificação da infração seguir-se-á a lavratura do auto, ou este será lavrado dentro de 24 (vinte e quatro) horas, por motivo justificado.

Art. 61. O autuado terá prazo de 10 (dez) dias para a apresentação da defesa, contado da data da intimação, que será feita:

I – pelo autuante, no instrumento de autuação, quando for lavrado na presença do infrator;

II – por via postal, com aviso de recebimento.

Art. 62. Havendo risco para a vida ou à saúde do idoso, a autoridade competente aplicará à entidade de atendimento as sanções regulamentares, sem prejuízo da iniciativa e das providências que vierem a ser adotadas pelo Ministério Público ou pelas demais instituições legitimadas para a fiscalização.

Art. 63. Nos casos em que não houver risco para a vida ou a saúde da pessoa idosa abrigada, a autoridade competente aplicará à entidade de atendimento as sanções regulamentares, sem prejuízo da iniciativa e das providências que vierem a ser adotadas pelo Ministério Público ou pelas demais instituições legitimadas para a fiscalização.

## CAPÍTULO VI

## Da Apuração Judicial de Irregularidades em Entidade de Atendimento

Art. 64. Aplicam-se, subsidiariamente, ao procedimento administrativo de que trata este Capítulo as disposições das Leis nºs 6.437, de 20 de agosto de 1977, e 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 65. O procedimento de apuração de irregularidade em entidade governamental e não-governamental de atendimento ao idoso terá início mediante petição fundamentada de pessoa interessada ou iniciativa do Ministério Público.

Art. 66. Havendo motivo grave, poderá a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decretar liminarmente o afastamento provisório do dirigente da entidade ou outras medidas que julgar adequadas, para evitar lesão aos direitos do idoso, mediante decisão fundamentada.

## CHAPTER V

## Administrative Investigation of Violations of the Rules Protecting the Elderly

Article 59. All monetary values established in Chapter IV shall be annually updated according to law.

Article 60. Proceedings for the imposition of an administrative penalty in case of infraction of the rules protecting the elderly shall originate with a petition issued by the Public Prosecution, or a Notice of Infraction issued by a competent officer and signed by two witnesses, whenever possible.

Paragraph 1 - The Notice of Infraction may be issued using standard printed forms, and the nature and circumstances of the violation shall be specified therein.

Paragraph 2 - Whenever possible, the Notice of Infraction shall be issued immediately after the finding that a violation has occurred, or within the next 24 (twenty-four) hours, if the delay is duly justified.

Article 61. An infraction may be contested within ten days of receiving the Notice:

I – by the infringer himself, upon the Notice of Infraction, when the Note is issued in the presence of the infringer;

II – sent by mail, with Notice of Receipt.

Article 62. If the health or life of the aged person is at risk, the competent authority shall impose upon the assistance unit the penalties as per the applicable rule, irrespective of the decisions and measures to be adopted by the Public Prosecution or any other authorities with jurisdiction on the case.

Article 63. In case the health or life of the sheltered aged person is not at risk, the competent authority shall impose upon the assistance unit the penalties as per the applicable rule, irrespective of the decisions and measures to be adopted by the Public Prosecution or any other authorities with jurisdiction on the case.

## CHAPTER VI

## Judicial Investigation of Irregularities in Assistance Units

Article 64. Further to the administrative procedures mentioned in this Chapter, provisions stated in Law nº 6437, August 20, 1977, and Law nº 9784, January 29, 1999, shall also apply.

Article 65. Judicial investigations of anomalies in government and non-government assistance units for the aged people originate with a petition filed by an interested party or by the Public Prosecution.

Article 66. At any time when there is serious cause, the Judicial Authority, upon hearing the Public Prosecution, may issue a temporary restraining order against the assistance unit's manager and decide, on justified grounds, on further measures that he may deem adequate to avoid violation of the older people's rights.

Art. 67. O dirigente da entidade será citado para, no prazo de 10 (dez) dias, oferecer resposta escrita, podendo juntar documentos e indicar as provas a produzir.

Art. 68. Apresentada a defesa, o juiz procederá na conformidade do art. 69 ou, se necessário, designará audiência de instrução e julgamento, deliberando sobre a necessidade de produção de outras provas.

§ 1º Salvo manifestação em audiência, as partes e o Ministério Público terão 5 (cinco) dias para oferecer alegações finais, decidindo a autoridade judiciária em igual prazo.

§ 2º Em se tratando de afastamento provisório ou definitivo de dirigente de entidade governamental, a autoridade judiciária oficiará a autoridade administrativa imediatamente superior ao afastado, fixando-lhe prazo de 24 (vinte e quatro) horas para proceder à substituição.

§ 3º Antes de aplicar qualquer das medidas, a autoridade judiciária poderá fixar prazo para a remoção das irregularidades verificadas. Satisfeitas as exigências, o processo será extinto, sem julgamento do mérito.

§ 4º A multa e a advertência serão impostas ao dirigente da entidade ou ao responsável pelo programa de atendimento.

## TÍTULO V

### Do Acesso à Justiça

#### CAPÍTULO I

#### Disposições Gerais

Art. 69. Aplica-se, subsidiariamente, às disposições deste Capítulo, o procedimento sumário previsto no Código de Processo Civil, naquilo que não contrarie os prazos previstos nesta Lei.

Art. 70. O Poder Público poderá criar varas especializadas e exclusivas do idoso.

Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

§ 1º O interessado na obtenção da prioridade a que alude este artigo, fazendo prova de sua idade, requererá o benefício à autoridade judiciária competente para decidir o feito, que determinará as providências a serem cumpridas, anotando-se essa circunstância em local visível nos autos do processo.

§ 2º A prioridade não cessará com a morte do beneficiado, estendendo-se em favor do cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, com união estável, maior de 60 (sessenta) anos.

§ 3º A prioridade se estende aos processos e procedimentos na Administração Pública, empresas prestadoras de serviços públicos e instituições financeiras, ao

Article 67. The assistance unit's manager may contest by submitting a defense statement in writing, within 10 (ten) days, and he may enclose documents and state evidence to be produced.

Article 68. Upon submission of the defense statement, the judge shall proceed according to provisions stated in Art. 69 or, if he deems necessary, he shall schedule a hearing and trial, and shall determine on the need of further evidence.

Paragraph 1 - Unless otherwise determined in the hearing, the parties and the Public Prosecution shall present their final allegations within 5 (five) days, and the judicial authority shall decide within the same period.

Paragraph 2 - In the case of a temporary or permanent removal of the manager of a government assistance unit, the judicial authority shall formally notify the administrative authority with jurisdiction on the removed manager, that a new manager must be appointed within the next 24 (twenty-four) hours.

Paragraph 3 - Before any of the above mentioned measures are taken, the judicial authority may determine a deadline for the redress of all irregularities found. If the request is complied with, the case shall be dismissed without judgment of merit.

Paragraph 4 - The fine shall be imposed upon or the admonition shall be administered to the manager or the person responsible for the assistance program.

## TITLE V

### Access to Justice

#### CHAPTER I

#### General Provisions

Article 69. Accessory to the provisions stated in this Chapter, the summary proceeding established in the Code of Civil Procedure shall apply, as long as it does not conflict with the deadlines stated herein.

Article 70. The Government may create special and exclusive courts for the elderly people.

Article 71. Parties or intervening agents aged 60 (sixty) or older shall be granted priority treatment in judicial proceedings and investigations, in any circumstance.

Paragraph 1 - To be granted priority treatment as established in this article, the interested party shall request this benefit to the judicial authority with jurisdiction to decide on the matter; upon submission of proof of age, the judicial authority shall determine on the measures to be taken, which shall be recorded in a visible place in the case records.

Paragraph 2 - Priority treatment shall not cease on the death of the interested party; it shall extend to the surviving spouse or companion bound by a stable union and older than sixty.

Paragraph 3 - Priority treatment shall extend to court cases and proceedings within the Public Administration, utilities, and financial institutions, and preferential access concer-



atendimento preferencial junto à Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal em relação aos Serviços de Assistência Judiciária.

§ 4º Para o atendimento prioritário será garantido ao idoso o fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos em local visível e caracteres legíveis.

## CAPÍTULO II

### Do Ministério Público

Art. 72. (VETADO)

Art. 73. As funções do Ministério Público, previstas nesta Lei, serão exercidas nos termos da respectiva Lei Orgânica.

Art. 74. Compete ao Ministério Público:

I – instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos do idoso;

II – promover e acompanhar as ações de alimentos, de interdição total ou parcial, de designação de curador especial, em circunstâncias que justifiquem a medida e oficiar em todos os feitos em que se discutam os direitos de idosos em condições de risco;

III – atuar como substituto processual do idoso em situação de risco, conforme o disposto no art. 43 desta Lei;

IV – promover a revogação de instrumento procuratório do idoso, nas hipóteses previstas no art. 43 desta Lei, quando necessário ou o interesse público justificar;

V – instaurar procedimento administrativo e, para instruí-lo:

a) expedir notificações, colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado da pessoa notificada, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar;

b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta e indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;

c) requisitar informações e documentos particulares de instituições privadas;

VI – instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, para a apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção ao idoso;

VII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

VIII – inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;

IX – requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços de saúde, educacionais e de assistência social, públicos, para o desempenho de suas atribuições;

ning Judicial Assistance Services shall be granted by the Public Legal Defense, the States, and the Federal District.

Paragraph 4 - Priority treatment shall be given by means of easy access to seats and banking services, which shall be identified in visible locations, and in legible characters, as specifically targeted for older people.

## CHAPTER II

### Public Prosecution

Article 72. (Vetoed)

Article 73. The institutional functions of the Public Prosecution, established herein, shall be exercised in the terms of respective Organic Law.

Article 74. Following are the duties of the Public Prosecution: I – to institute civil investigation and public civil suit to protect diffuse and collective, inalienable individual, and homogeneous individual rights and interests of the elderly people;

II – promote the filing of, and monitor civil suits on alimony, on total or partial interdiction, on appointment of special guardian on justified grounds, and take part in all events where the rights of the aged at risk are discussed;

III – act as a legal substitute of the aged at risk, as per provisions set forth in art. 43 of present statute;

IV – Take measures to revoke powers of attorney issued by elderly persons in the circumstances established in art. 43 in this statute, whenever necessary or whenever justified by public interest.

V – institute administrative proceedings and investigations and therefore:

a) Issue notifications, hear testimonies or clarifications, and in case of unjustified non-appearance of the notified person, request the cooperation of the Civil or Military Police in order to coerce the person to be present;

b) Request information, exams, expert examinations, and documents issued by local, state, and federal authorities, the direct and indirect administration, and promote inspections and investigations;

c) Request information and private documents from private institutions;

VI – make inquiries, request investigations, and institute official police inquiry to determine illegalities or violations of the rules protecting the aged;

VII – safeguard the respect due to the legal rights and guarantees ensured to the aged, promoting all applicable measures.

VIII – inspect public and private assistance units and the programs mentioned in this statute, adopting without delay administrative or judicial measures necessary to redress irregularities eventually found;

IX – request cooperation by the police force, by the public health, education, and Social Assistance services, in order to carry out its duties;

X – referendar transações envolvendo interesses e direitos dos idosos previstos nesta Lei.

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuser a lei.

§ 2º As atribuições constantes deste artigo não excluem outras, desde que compatíveis com a finalidade e atribuições do Ministério Público.

§ 3º O representante do Ministério Público, no exercício de suas funções, terá livre acesso a toda entidade de atendimento ao idoso.

Art. 75. Nos processos e procedimentos em que não for parte, atuará obrigatoriamente o Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de que cuida esta Lei, hipóteses em que terá vista dos autos depois das partes, podendo juntar documentos, requerer diligências e produção de outras provas, usando os recursos cabíveis.

Art. 76. A intimação do Ministério Público, em qualquer caso, será feita pessoalmente.

Art. 77. A falta de intervenção do Ministério Público acarreta a nulidade do feito, que será declarada de ofício pelo juiz ou a requerimento de qualquer interessado.

### CAPÍTULO III

#### Da Proteção Judicial dos Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Indisponíveis ou Homogêneos

Art. 78. As manifestações processuais do representante do Ministério Público deverão ser fundamentadas.

Art. 79. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados ao idoso, referentes à omissão ou ao oferecimento insatisfatório de:

I – acesso às ações e serviços de saúde;

II – atendimento especializado ao idoso portador de deficiência ou com limitação incapacitante;

III – atendimento especializado ao idoso portador de doença infecto-contagiosa;

IV – serviço de assistência social visando ao amparo do idoso.

Parágrafo único. As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, próprios do idoso, protegidos em lei.

Art. 80. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do domicílio do idoso, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas as competências da Justiça Federal e a competência originária dos Tribunais Superiores.

Art. 81. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente:

I – o Ministério Público;

X – Ratify settlements involving interests and rights of the aged as established in this statute.

Paragraph 1 - Competence by the Public Prosecution to institute civil procedures as stated in this article does not exclude the initiative from third parties, in the same circumstances, and according to legal provisions.

Paragraph 2 - The duties established in this article do not exclude other initiatives, as long as they are in line with the purpose and duties of the Public Prosecution.

Paragraph 3 - Free access to all assistance units to the aged shall be granted to the representative for the Public Prosecution when exercising his duties.

Article 75. The Public Prosecution shall act mandatorily in law suits and legal proceedings where it is not a party in the defense of the rights and interests established in present statute; it shall have access to records after the parties, file documents, require investigations and production of further evidence, using all resources entitled thereto.

Article 76. Summons by the Public Prosecution shall be made in person, in any case.

Article 77. Non-intervention by the Public Prosecution shall result in annulment of the act, which shall be declared ex officio by the judge or at the request of any interested party.

### CHAPTER III

#### Judicial Protection of Diffuse, Collective, Inalienable, and Homogeneous Individual Interests

Article 78. All statements made in the legal proceedings by the representative of the Public Prosecution shall be based on justified grounds.

Article 79. The present statute shall apply to lawsuits filed on grounds of nonfeasance or misfeasance against the aged, concerning omission or unsatisfactory provision of:

I - access to health acts and services;

II – specialized assistance to elderly persons with disability or impaired capacity;

III – specialized assistance to elderly persons that may have or may be carriers of an infectious or contagious disease;

IV – Social Assistance services aiming at protecting the aged.

Sole Paragraph - Provisions set forth in present article do not exclude from judicial protection other diffuse, collective, inalienable or homogeneous individual interests typical of the aged and protected by law.

Article 80. Law suits mentioned in present Chapter shall be filed in the jurisdiction of the aged citizen's residence, with full competence to settle the case, irrespective of the exclusivity of jurisdiction of the Federal Justice and the first instance trial by the Higher Courts.

Article 81. Following bodies have jurisdiction to handle civil suits filed with grounds on diffuse, collective, inalienable, or homogeneous individual interests:

I – the Public Prosecution;



II – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III – a Ordem dos Advogados do Brasil;

IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre os fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da pessoa idosa, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

§ 1º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

§ 2º Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado deverá assumir a titularidade ativa.

Art. 82. Para defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ação pertinentes.

Parágrafo único. Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições de Poder Público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

Art. 83. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não-fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.

§ 1º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, na forma do art. 273 do Código de Processo Civil.

§ 2º O juiz poderá, na hipótese do § 1º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente do pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 3º A multa só será exigível do réu após o trânsito em julgado da sentença favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado.

Art. 84. Os valores das multas previstas nesta Lei reverterão ao Fundo do Idoso, onde houver, ou na falta deste, ao Fundo Municipal de Assistência Social, ficando vinculados ao atendimento ao idoso.

Parágrafo único. As multas não recolhidas até 30 (trinta) dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas por meio de execução promovida pelo Ministério Público, nos mesmos autos, facultada igual iniciativa aos demais legitimados em caso de inércia daquele.

II – the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities;

III – the Brazilian Bar Association (OAB);

IV – associations legally organized under the law for more than a year that include in their institutional objectives the protection of the interests and rights of the aged, authorization by the general assembly dispensed with when it has been previously included in its bylaws.

Paragraph 1 - The collective defense by the Public Prosecution of the Union and of the States for the defense of the rights and interests mentioned in the present statute shall be authorized as an option.

Paragraph 2 - If a legitimate association gives up or abandons case, the Public Prosecution or other legitimate body shall take its place.

Article 82. All pertinent forms of legal actions shall be acceptable to defend the interests and rights protected by the present statute.

Sole Paragraph - A law suit in the nature of mandamus shall be brought against illegal or abusive acts by a public authority or any agent of a legal person exercising its duties as a public authority, that violate an unquestionable right as established in the present statute. Such lawsuit shall be governed by the rules set forth in the legislation on mandamus.

Article 83. In the case of a law suit filed with the purpose of fulfilling an obligation of doing or omitting, the judge shall appoint a specific guardian or shall determine measures to be taken that guarantee the compliance with the obligation.

Paragraph 1 - If the grounds for the litigation are relevant and if there is justified concern as to the effectiveness of the final arrangements, the judge may appoint guardianship in advance or following a previous justification, as stated in the provisions of article 273 of the Code of Civil Procedure.

Paragraph 2 - The judge may, in the case mentioned in Paragraph 1 or at the time of the court sentence, impose a daily fine to the defendant, irrespective of a request by the plaintiff, as long as the amount is deemed sufficient or compatible with the obligation, and establish a reasonable period of time to make the payment.

Paragraph 3 - The fine shall be due only after the final decision favorable to the plaintiff has been made; however, it shall be due as from the day it was assessed.

Article 84. The amounts of the fines established in the present statute shall revert to the Fund for the Elderly; if not existent, to the Local Fund for Social Assistance, and the monies shall be allocated to actions targeting the assistance to the aged.

Sole Paragraph - Fines not collected up to 30 (thirty) days of the final decision shall be judicially claimed by the Public Prosecution in the same judicial proceedings; in case of omission by the Public Prosecution, any of the other legitimate bodies is entitled to file the claim.

Art. 85. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Art. 86. Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao Poder Público, o juiz determinará a remessa de peças à autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão.

Art. 87. Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória favorável ao idoso sem que o autor lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada, igual iniciativa aos demais legitimados, como assistentes ou assumindo o pólo ativo, em caso de inércia desse órgão.

Art. 88. Nas ações de que trata este Capítulo, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

Parágrafo único. Não se imporá sucumbência ao Ministério Público.

Art. 89. Qualquer pessoa poderá, e o servidor deverá, provocar a iniciativa do Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os fatos que constituam objeto de ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 90. Os agentes públicos em geral, os juízes e tribunais, no exercício de suas funções, quando tiverem conhecimento de fatos que possam configurar crime de ação pública contra idoso ou ensejar a propositura de ação para sua defesa, devem encaminhar as peças pertinentes ao Ministério Público, para as providências cabíveis.

Art. 91. Para instruir a petição inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, que serão fornecidas no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 92. O Ministério Público poderá instaurar sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer pessoa, organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias.

§ 1º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil ou de peças informativas, determinará o seu arquivamento, fazendo-o fundamentadamente.

§ 2º Os autos do inquérito civil ou as peças de informação arquivados serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público.

§ 3º Até que seja homologado ou rejeitado o arquivamento, pelo Conselho Superior do Ministério Pú-

Article 85. The judge may suspend any appeal brought before the court in order to avoid irreparable damage to the party.

Article 86. When the final decision is announced imposing a condemnatory sentence to a public authority, the judge shall determine the referral of the records to the competent authority in order to settle civil and administrative liability of the agent guilty of misfeasance or nonfeasance.

Article 87. If the defendant fails to take action after a period of 60 (sixty) days as from the final decision imposing a condemnatory sentence favorable to the aged, the Public Prosecution shall be responsible to take action in his stead, and the same initiative is granted to the other legitimate bodies, either as assistant or actively engaged in action in case the Public Prosecution fails to act.

Article 88. In the case of a lawsuit brought to court in conformity with the provisions of the present Chapter, no costs, fees, expert fees, and any other expenditures shall be asked in advance.

Sole Paragraph - No payment of costs or legal fees shall be claimed by the losing party from the Public Prosecution.

Article 89. Any individual may, and any public employee must promote the Public Prosecution initiative, by supplying information on facts that may lead to a civil suit and all information necessary for indictment.

Article 90. When public agents in general, judges, or courts are aware of facts that may be construed as crime of malfeasance against an elderly person and have sufficient grounds to file a law suit for the defense of the aged, they must hand over the pertinent documentation to the Public Prosecution, that it may take the applicable measures.

Article 91. In order to prepare the initial petition, the interested party may request from the competent authorities all certificates and information that he deems necessary, which must be provided within 10 (ten) days.

Article 92. The Public Prosecution, by means of its Presidency, may launch a civil inquiry or may request from any person, any public or private entity, certificates, information, exams, expert exams within a period of time that it may deem sufficient and the minimum of which must be 10 (ten) days.

Paragraph 1- At the end of the investigations, if the Public Prosecution concludes that there are no grounds to file a civil suit or there is not sufficient information, it will determine its final dismissal, and shall state the grounds thereto.

Paragraph 2 - The records of the civil inquiry or the information briefs finally dismissed shall be referred to the Higher Council of the Public Prosecution or to the Coordination and Revision Chamber of the Public Prosecution within 3 (three) days, subject to the charge of committing a serious omission, if it fails to do so.

Paragraph 3 - Before the dismissal is ratified or rejected by



blico ou por Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados ou anexados às peças de informação. § 4º Deixando o Conselho Superior ou a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público de homologar a promoção de arquivamento, será designado outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

TÍTULO VI  
Dos Crimes  
CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 93. Aplicam-se subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Art. 94. Aos crimes previstos nesta Lei, cuja pena máxima privativa de liberdade não ultrapasse 4 (quatro) anos, aplica-se o procedimento previsto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e, subsidiariamente, no que couber, as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.

CAPÍTULO II

Dos Crimes em Espécie

Art. 95. Os crimes definidos nesta Lei são de ação penal pública incondicionada, não se lhes aplicando os arts. 181 e 182 do Código Penal.

Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:

Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem desdenhar, humilhar, menosprezar ou discriminar pessoa idosa, por qualquer motivo.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) se a vítima se encontrar sob os cuidados ou responsabilidade do agente.

Art. 97. Deixar de prestar assistência ao idoso, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de metade, se da omissão resulta lesão corporal de natureza grave, e triplicada, se resulta a morte.

Art. 98. Abandonar o idoso em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa.

the Higher Council of the Public Prosecution or the Coordination and Revision Chamber of the Public Prosecution, the legitimate associations may contest in writing, and such documents shall be annexed to the information briefs.

Paragraph 4 - If the Higher Council of the Public Prosecution or the Coordination and Revision Chamber of the Public Prosecution fail to ratify the decision of final dismissal, one other body of the Public Prosecution shall be appointed to do so.

TITLE VI  
Crimes  
CHAPTER I

General Provisions

Article 93. Subsidiary to provisions in the present act, provisions set forth in Law nº 7347, July 24, 1985, shall apply.

Article 94. Provisions set forth in Law no. 9099, September 26, 1995 shall apply to crimes described in the present statute for which a maximum penalty up to a 4-year deprivation of freedom has been imposed; provisions stated in the Penal Code and in the Code of Penal Procedure shall also apply as subsidiary legislation, whenever applicable.

CHAPTER II

Crimes

Article 95. Crimes as defined in the present statute are subject to unconditional public criminal suits, and in these cases arts. 181 and 182 of the Penal Code shall not apply.

Article 96. Discrimination against the elderly, blocking or hindering their access to banking operations, means of transport, right of contract, or any other means or instruments necessary to exercise citizenship, by reason of age:

Penalty – 6 (six) months to 1 (one) year imprisonment and payment of a fine.

Paragraph 1 - The same penalty shall be imposed upon any one who disdains, humiliates, ignores, or discriminates against elderly persons, for any reason whatsoever.

Paragraph 2 - Penalty shall be increased by one third if the victim is under the care or responsibility of the defendant.

Article 97. Fail to assist the elderly person when such assistance is possible without putting himself at risk in a situation of imminent danger, or refuse, delay, or hinder his right to health assistance without due cause, or in such cases fail to ask for help from a public authority:

Penalty - 6 (six) months to 1 (one) year imprisonment and payment of a fine.

Sole Paragraph - Penalty shall be increased by one half, when omission results in serious physical harm and increased three times when it results in death.

Article 98. Abandon the elderly person in hospitals, health clinics, long-term shelters, or similar, or fail to provide his basic needs when imposed by law or court injunction.

Penalty - 6 (six) months to 3 (three) years imprisonment

Art. 99. Expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, do idoso, submetendo-o a condições desumanas ou degradantes ou privando-o de alimentos e cuidados indispensáveis, quando obrigado a fazê-lo, ou sujeitando-o a trabalho excessivo ou inadequado:

Pena – detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e multa.

§ 1o Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

§ 2o Se resulta a morte:

Pena – reclusão de 4 (quatro) a 12 (doze) anos.

Art. 100. Constitui crime punível com reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa:

I – obstar o acesso de alguém a qualquer cargo público por motivo de idade;

II – negar a alguém, por motivo de idade, emprego ou trabalho;

III – recusar, retardar ou dificultar atendimento ou deixar de prestar assistência à saúde, sem justa causa, a pessoa idosa;

IV – deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida na ação civil a que alude esta Lei;

V – recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil objeto desta Lei, quando requisitados pelo Ministério Público.

Art. 101. Deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida nas ações em que for parte ou interveniente o idoso:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 102. Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade:

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa.

Art. 103. Negar o acolhimento ou a permanência do idoso, como abrigado, por recusa deste em outorgar procuração à entidade de atendimento:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 104. Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão do idoso, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa.

Art. 105. Exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso:

and payment of a fine.

Article 99. Expose to danger or the chance of physical or psychic injury, submitting the elderly person to inhuman or degrading conditions, or depriving him of food or indispensable care, when under an injunction to do so, or subjecting him to excessive or unsuitable work.

Penalty - 2 (two) months to 1 (one) year imprisonment, and payment of a fine.

Paragraph 1 - In case of serious physical harm:

Penalty - 1 (one) year to 4 (four) years imprisonment.

Paragraph 2 - In case of death:

Penalty – 4 (four) years to 12 (twelve) years imprisonment.

Article 100. Following acts shall be deemed as crimes, and shall be punishable with 6 (six) months to 1 (one) year imprisonment, and payment of a fine:

I – prevent anyone’s access to any public service positions by reason of age;

II - deny job postings or work to anyone by reason of age.

III – refuse, delay or hinder assistance or fail to give health care, without due cause, to an elderly person;

IV – fail to carry out, delay or frustrate, without due cause, the execution of a judicial order issued by a civil court referred to in the present statute;

V – refuse, delay or omit technical data essential to the submission of a civil action object of the present statute, when such information is requested by the Public Prosecution.

Article 101. Fail to obey, delay or frustrate, without due cause, the execution of a judicial order issued as a result of a civil action an elderly person is party or intervener to: Penalty - 6 (six) months to 1 (one) year imprisonment, and payment of a fine.

Article 102. Embezzle or dispose of assets, revenues, or pensions or any other income belonging to older people, or otherwise mishandle them for purposes different from those for which they were originally intended for.

Penalty - 1 (one) year to 4 (four) years imprisonment, and payment of a fine.

Article 103. Deny shelter or the permanence of the older person in a seniors assistance residential unit due to his/her denial to give power of attorney to said unit.

Penalty - 6 (six) months to 1 (one) year imprisonment, and payment of a fine.

Article 104. Unduly hold magnetic bank cards for bank accounts where older people’s benefits, revenues, or pension are directly paid to, or hold any other document with the purpose to secure recovery or payment of debts:

Penalty - 6 (six) months to 2 (two) years imprisonment, and payment of a fine.

Article 105. Print or otherwise disseminate by any means of communication fraudulent or libelous information or images about an elderly person:



Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.  
Art. 106. Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

Art. 107. Coagir, de qualquer modo, o idoso a doar, contratar, testar ou outorgar procuração:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

Art. 108. Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

#### TÍTULO VII

##### Disposições Finais e Transitórias

Art. 109. Impedir ou embaraçar ato do representante do Ministério Público ou de qualquer outro agente fiscalizador:

Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 110. O Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 61. ....

II - .....

h) contra criança, maior de 60 (sessenta) anos, enfermo ou mulher grávida;

....." (NR)

"Art. 121. ....

§ 4º No homicídio culposo, a pena é aumentada de 1/3 (um terço), se o crime resulta de inobservância de regra técnica de profissão, arte ou ofício, ou se o agente deixa de prestar imediato socorro à vítima, não procura diminuir as consequências do seu ato, ou foge para evitar prisão em flagrante. Sendo doloso o homicídio, a pena é aumentada de 1/3 (um terço) se o crime é praticado contra pessoa menor de 14 (quatorze) ou maior de 60 (sessenta) anos.

....." (NR)

"Art. 133. ....

§ 3º .....

III – se a vítima é maior de 60 (sessenta) anos." (NR)

"Art. 140. ....

§ 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência:

..... (NR)

Penalty - 1 (one) year to 3 (three) years imprisonment, and payment of a fine.

Article 106. Induce an impaired elderly person to sign a power of attorney through deception or undue influence in order to manage his financial affairs at will.

Penalty - 2 (two) years to 4 (four) years imprisonment.

Article 107. In any way coerce the elderly person to donate, contract, test, or give power of attorney:

Penalty - 2 (two) years to 5 (five) years imprisonment.

Article 108. Perform a notarial act involving an impaired elderly person, in the absence of an appointed legal representative:

Penalty - 2 (two) years to 4 (four) years imprisonment.

#### TITLE VII

##### Final and Transitional Provisions

Article 109. Prevent or hinder any act by the representative of the Public Prosecution or any supervising agent:

Penalty - 6 (six) months to 1 (one) year imprisonment, and payment of a fine.

Article 110. Decree-Law no. 2848, December 7, 1940, of the Penal Code, shall be in force with following amendments:

"Art. 61. ....

II - .....

h) Against children, elderly persons aged 60 (sixty) or older, sick persons, or pregnant women;

.....

"Art. 121. ....

Paragraph 4 - In the case of guilty homicide, the penalty shall be increased by one third if the crime results from neglect of technical rule of a profession, art or craft, or if the agent fails to give the victim immediate succour, does not seek to mitigate the consequences of his act, or runs to avoid being caught in flagrante delicto. In the case of deliberate homicide, the penalty shall be increased by one third if the crime has been committed against a child under 14 (fourteen) or an elderly person aged 60 (sixty) or older.

.....

"Art. 133. ....

Paragraph 3 - .....

III - if the victim is 60 (sixty) or older.

"Art. 140. ....

Paragraph 3 - If the libel consists of the use of elements related to race, skin color, ethnic group, religion, background, or to the condition of old age or disability:

.....

"Art. 141. ....  
 ....  
 IV – contra pessoa maior de 60 (sessenta) anos  
 ou portadora de deficiência, exceto no caso de  
 injúria.

....." (NR)

"Art. 148. ....  
 ....

§ 1º.....

I – se a vítima é ascendente, descendente, cônjuge  
 do agente ou maior de 60 (sessenta) anos.

....." (NR)

"Art. 159.....  
 ....

§ 1º Se o seqüestro dura mais de 24 (vinte e quatro)  
 horas, se o seqüestrado é menor de 18 (dezoito) ou  
 maior de 60 (sessenta) anos, ou se o crime é come-  
 tido por bando ou quadrilha.

....." (NR)

"Art. 183.....  
 ....

III – se o crime é praticado contra pessoa com idade  
 igual ou superior a 60 (sessenta) anos." (NR)

"Art. 244. Deixar, sem justa causa, de prover a sub-  
 sistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (de-  
 zoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascen-  
 dente inválido ou maior de 60 (sessenta) anos, não  
 lhes proporcionando os recursos necessários ou  
 faltando ao pagamento de pensão alimentícia ju-  
 dicialmente acordada, fixada ou majorada; deixar,  
 sem justa causa, de socorrer descendente ou ascen-  
 dente, gravemente enfermo:

....." (NR)

Art. 111. O art. 21 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outu-  
 bro de 1941, Lei das Contravenções Penais, passa a vigo-  
 rar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 21.....  
 ....

Parágrafo único. Aumenta-se a pena de 1/3 (um  
 terço) até a metade se a vítima é maior de 60 (ses-  
 senta) anos." (NR)

Art. 112. O inciso II do § 4º do art. 1º da Lei nº 9.455,  
 de 7 de abril de 1997, passa a vigorar com a seguinte  
 redação:

"Art. 1º.....  
 ....

§ 4º.....

II – se o crime é cometido contra criança, gestante,  
 portador de deficiência, adolescente ou maior de  
 60 (sessenta) anos;

....." (NR)

Art. 113. O inciso III do art. 18 da Lei nº 6.368, de 21 de ou-  
 tubro de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 141. ....  
 ....

IV - Against elderly people aged 60 (sixty) or older,  
 or persons with disabilities, except in the case of  
 libel.

"Art.148.....  
 ....

Paragraph 1-.....

I – if the victim is the agent’s direct ascendant or  
 descendant, his/her spouse, or 60 (sixty) or older.

"Art. 159. ....  
 ....

Paragraph 1 - If the kidnapping lasts for a period exce-  
 eding 24 (twenty-four) hours, if the kidnapped person  
 is under 18 (eighteen) or 60 (sixty) or older, or if the  
 crime is committed by a gang or criminal association.

"Art. 183. ....  
 ....

III - If the crime is committed against a person aged  
 60 (sixty) older.

"Art. 244. Fails to provide, without due cause, main-  
 tenance to spouse, or child under 18 (eighteen), or  
 unable to work, or invalid or elderly parent (older  
 than sixty), by not providing them with the neces-  
 sary means, or failing to pay alimony resulting from  
 a judicial agreement, order, or injunction to stipu-  
 late or increase the amount of the alimony; fail to  
 succour, without due cause, immediate ascendant  
 or descendant seriously ill:

....."

Article 111. Art. 21 of Decree-law nº 3688, October 3,  
 1941, Act of Criminal Misdemeanors, shall be in force with  
 following amendment in the form of a sole paragraph:

"Art. 21.....  
 ....

Sole Paragraph - Penalty shall be increased from  
 one third to one half if the victim is older than 60  
 (sixty)."

Article 112. Item II of Paragraph 4 of article 1 of Law nº  
 9455, April 7, 1977, shall be in force with an amendment  
 reading as follows:

"Art. 1.....  
 ....

Paragraph 4-.....

II – if the crime is committed against children, preg-  
 nant women, persons with disabilities, adolescents,  
 or persons older than 60 (sixty);

....."

Article 113. Item III of article 18 of Law nº 6368, October 21,  
 1976, shall be in force with amendments reading as follows:



"Art. 18.....

.....  
 III – se qualquer deles decorrer de associação ou visar a menores de 21 (vinte e um) anos ou a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos ou a quem tenha, por qualquer causa, diminuída ou suprimida a capacidade de discernimento ou de autodeterminação:

....." (NR)

Art. 114. O art 1º da Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1o As pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei." (NR)

Art. 115. O Orçamento da Seguridade Social destinará ao Fundo Nacional de Assistência Social, até que o Fundo Nacional do Idoso seja criado, os recursos necessários, em cada exercício financeiro, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso.

Art. 116. Serão incluídos nos censos demográficos dados relativos à população idosa do País.

Art. 117. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei revendo os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, de forma a garantir que o acesso ao direito seja condizente com o estágio de desenvolvimento sócio-econômico alcançado pelo País.

Art. 118. Esta Lei entra em vigor decorridos 90 (noventa) dias da sua publicação, ressalvado o disposto no caput do art. 36, que vigorará a partir de 1º de janeiro de 2004.

Brasília, 1º de outubro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Márcio Thomaz Bastos*

*Antonio Palocci Filho*

*Rubem Fonseca Filho*

*Humberto Sérgio Costa Lima*

*Guido Mantega*

*Ricardo José Ribeiro Berzoini*

*Benedita Souza da Silva Sampaio*

*Álvaro Augusto Ribeiro Costa*

"Art. 18. ....

.....  
 III – if any one of these crimes results from an association with or is targeted to young people under 21 (twenty-one), or persons aged 60 (sixty) or older, or anyone whose decision-making and reasoning capacity is, for any reason whatsoever, diminished or impaired:

.....”

Article 114. Article 1 of Law nº 10048, November 8, 2000, shall henceforth read as follows:

“Art. 1. Persons with disabilities, elderly people aged 60 (sixty) or older, pregnant and breast feeding women, and persons with infants and toddlers shall be entitled to priority access, in compliance with this statute.”

Article 115. The Social Welfare budget shall target to the National Fund for Social Assistance (Fundo Nacional de Assistência Social) until creation of the National Fund for the Elderly (Fundo Nacional do Idoso) the necessary funds in each financial year, to be used in programs and activities aiming at the assistance to the elderly.

Article 116. Data related to the aged population in the country shall be included in the demographic census.

Article 117. The Executive Power shall refer to the National Congress a bill of law making a revision of the granting criteria for Long-Term Benefits, established in the Organic Law of Social Assistance, in order to guarantee that the access to such right meets the stage of social and economic development of the country.

Article 118. This law shall be in force 90 (ninety) days after its publication, except in what concerns the provision in the head paragraph of article 36, which shall be in force as from January 1, 2004.

Brasília, October 1, 2003; 182nd year of Independence and 115th year of the Republic.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Marcio Thomaz Bastos*

*Antonio Palocci Filho*

*Rubem Fonseca Filho*

*Humberto Sérgio Costa Lima*

*Guido Mantega*

*Ricardo José Ribeiro Berzoini*

*Benedita Souza da Silva Sampaio*

*Álvaro Augusto Ribeiro Costa*

## Revista SENATUS

### Instruções Editoriais

Serão aceitas apenas colaborações inéditas. A publicação de um artigo está condicionada à sua adequação às normas editoriais e à aprovação de pauta, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. Os originais passarão a integrar o acervo da publicação.

Os autores receberão três exemplares da publicação.

### Apresentação dos Trabalhos

Todos os trabalhos enviados para avaliação com pretensão à publicação na Revista SENATUS devem estar acompanhados de correspondência autorizando sua publicação em papel e sua visualização na Internet. Deve ainda afirmar que o texto é inédito. Os autores devem atender às recomendações abaixo.

### Currículo resumido / foto do(s) autor(es)

Os textos devem estar acompanhados de currículo resumido dos autores, incluindo seu local de trabalho e endereço postal. Solicitamos uma foto em 300dpi. Sugerimos que não seja uma foto para documentos, mas algo mais natural.

### Apresentação do texto

O título deve ser conciso e claro, expressando o conteúdo do artigo. O texto deve estar redigido em língua portuguesa. Utilizar o editor de texto Microsoft Word for Windows, versão 7.0, com as seguintes especificações: tamanho A4, margens de 2 a 2,5cm com 33 linhas, espaço 1.5, páginas numeradas, com aproximadamente 30 mil caracteres (já contados os espaços).

### Notas

Evitar o uso de notas de rodapé. Sempre que possível incorporar ao texto as matérias tratadas em notas. Quando necessário, dar preferência à notas no final do documento.

### Ilustrações

As ilustrações (desenho, gráficos, tabelas) devem se limitar àquelas indispensáveis à clareza do texto. Se optar por ilustrações, encaminhar à SIDOC os originais ou o arquivo digitalizado no mínimo com 300 dpi (jpeg ou tif). Se já tiverem sido publicadas em algum outro veículo, mencionar a fonte e a permissão para a reprodução.

### Normas da ABNT

Os autores devem, obrigatoriamente, seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), especialmente as seguintes: Norma NBR6023 - Elaboração de referências bibliográficas

As referências bibliográficas completas devem constar em lista alfabética, no final do artigo.

A exatidão e adequação destas referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor.

Norma NBR10520 - Apresentação de citações em documentos

Deve ser utilizado o sistema autor-data. Por exemplo: A chamada "pandectística" havia sido a forma particular pela qual o direito romano fora integrado no século XIX na Alemanha em particular." (LOPES, 2000, p. 225).

Norma NBR6024 - Apresentação da numeração progressiva das seções de um documento escrito

A exatidão e adequação destas referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade dos autores.

### Endereço

Todos os trabalhos devem ser enviados à SIDOC por correio eletrônico (senatus@senado.gov.br) ou em meio magnético, para o seguinte endereço:

**Secretaria de Informação e Documentação**

**Senado Federal**

**Revista SENATUS**

**Anexo I, 18º andar, sala 1808**

**70.165-900 Brasília, DF**

**Tel.: (61) 3311-4382**

## VOLUMES JÁ PUBLICADOS:



v.1, n.1, dez. 2001  
**ESGOTADO**



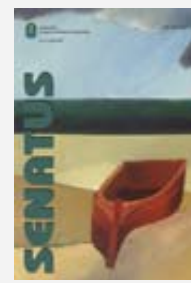
v.2, n.1, dez. 2002  
**ESGOTADO**



v.3, n.1, abr. 2004



v.4, n.1, nov. 2005



v.5, n.1, mar. 2007  
**ESGOTADO**



v.6, n.1, maio 2008  
**ESGOTADO**



v.6, n.2, out. 2008