

v. 6 n. 2 out. 2008

# SENATUS

Brasília

ISSN 1678-2313

Senatus	Brasília	v. 6	n. 2	p. 1-90	out. 2008
---------	----------	------	------	---------	-----------

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

JORNALISTA RESPONSÁVEL  
Vera Manzollilo (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  
Anexo I 18º andar Salas 1808 a 1810  
70165-900 – Brasília/DF  
Tel.: (61) 3311-4382  
Fax: (61) 3311-3079  
e-mail: 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

# 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 12h

6ª feira: 12h às 17h

Sábados, domingos e feriados: 9h30 às 17h

Informações: 3311-4331/4029

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



**Editorial**.....06

## Capa

Tomie Ohtake.....08

## Especial

Os 20 anos da Constituição.....12

## Dossiê

### INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa.....18

Tratamento da informação legislativa e jurídica: perspectiva histórica.....33

## Constituição

Quatro anos da Emenda Constitucional n° 45: produtividade e presteza do Magistrado e acesso à Justiça como inclusão social.....39



## Controle Interno

Controle na Administração Pública.....56

## Era digital

A instituição inclusiva: o papel da biblioteca na era digital.....61

## Contratos Agroindustriais

Os Contratos de Integração Vertical Agroindustriais e a produção de biodiesel.....70

## Bioética

A construção legislativa em bioética e o princípio da laicidade.....76

## Metropolis

A "Metropolis" de Fritz Lang e o mundo do trabalho.....84

**N**o volume 4, de 2005, lançamos mão de uma citação de Sófocles, dramaturgo e poeta da Grécia Antiga, para traduzir um momento muito especial para a equipe da *SENATUS* (a revista acabara de passar por uma transformação editorial muito bem aceita): **o bom êxito é o prêmio do trabalho.**

Passados três anos, e mais dois volumes tão bem recebidos e aplaudidos quanto os outros, reportamo-nos à frase com outras palavras, mas com o mesmo sentido: **o êxito depende do esforço.** Esforço de uma pequena equipe reforçada por dois servidores que vieram dividir as tarefas e abrilhantar ainda mais nossa publicação.

Dividir, muitas vezes, significa somar, alcançando um resultado que só pode ser positivo, onde todos ganham; no nosso caso, os beneficiados são os leitores, os colaboradores, o Senado Federal como Instituição, mostrando que há um trabalho além daquele do parlamentar, e a própria equipe, que absorve os aplausos para melhorar cada vez mais.

Este número é a tradução disso. Pela primeira vez, desde sua criação, dois números foram publicados em um mesmo ano. O primeiro em maio e este agora.

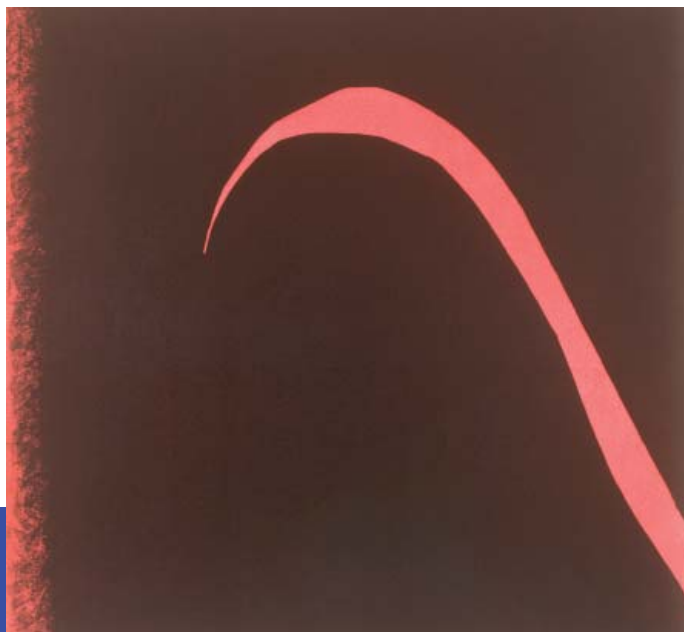
A periodicidade da *SENATUS* é irregular, ou seja, não há a obrigatoriedade de ser impressa mensal, trimestral ou semestralmente, por exemplo. Com exceção dos anos 2003 e 2006, quando, por motivos técnicos alheios à nossa vontade, não foi publicado nenhum volume, vem se definindo mais como uma publicação anual. Agora, apresentamos uma nova edição, que segue a mesma diretriz das anteriores: levar ao debate assuntos de interesse da sociedade brasileira, graças a artigos enviados de várias partes do Brasil e, desta feita, um dos Estados Unidos.

Para ilustrar a capa, elegemos Tomie Ohtake, como forma de comemorar os 100 anos da imigração japonesa no Brasil. Ao todo, nove obras da artista compõem o acervo do Museu do Senado Federal, sendo que a serigrafia intitulada *Boi Tatá*, de 1972, ilustra nossa capa, e seis delas embelezam nossas páginas de 8 a 11.

A seção **ESPECIAL** é assinada pelo senador Marco Maciel, ex-Vice-Presidente do Brasil, um dos mais respeitados políticos brasileiros. Como um dos signatários da atual História do Brasil, discorre sobre os momentos que antecederam a elaboração da Constituição de 1988, sua assinatura, sua instalação, abordando seus reflexos para a sociedade brasileira até os dias de hoje.

Retorna neste número a seção **DOSSIÊ** com duas matérias sobre informação legislativa: *Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa*, de Fabiana de Menezes Soares, Louise Menegaz Barros e Natália de Assis Faraj; e *Tratamento da informação legislativa e jurídica: perspectiva histórica*, de João Alberto de Oliveira Lima e Murilo Bastos da Cunha.

*Quatro anos da Emenda Constitucional nº 45: produtividade e presteza do Magistrado e acesso à Justiça como inclusão social* é o rigoroso e denso trabalho de Antonio Celso Baeta



Minhoto sobre a necessária reforma do Poder Judiciário e o papel social do juiz.

Do Texas, Estados Unidos, nos chegou a matéria *A instituição inclusiva: o papel da biblioteca na era digital*, traduzido por Edilenice Passos e Marilúcia Chamarelli, do Conselho Editorial da **SENATUS**, e revisto por Maria Isabel de A. F. B. Taveira, do Serviço de Tradução de nossa Secretaria. Seu autor, Jonathan Pratter, define, inicialmente, conhecimento e informação, a seguir conceitua a biblioteca convencional, para chegar ao significado abrangente da biblioteca digital.

No artigo intitulado *Os Contratos de Integração Vertical Agroindustriais e a produção de biodiesel*, sua autora, Marlene de Paula Pereira, demonstra a importância da realização desses contratos como forma de buscar um equilíbrio nas relações entre o produtor rural e os fabricantes de biodiesel.

Tema controverso sobre a legislação de assuntos relacionados à bioética, que gera polêmicas de ordem moral e religiosa, é tratado por Aline Albuquerque S. de Oliveira, Arthur Henrique de Pontes Regis e Luana Palmieri França Paganini na matéria *A construção legislativa em bioética e o princípio da laicidade*.

Para o presidente da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil/ ATRICOM, conselheiro Victor J. Faccioni, controle interno é o meio mais eficaz para combater a corrupção como demonstra em seu artigo intitulado *Controle na Administração Pública*.

Paulo Eduardo Castelo Parucker faz uma interessante análise do filme *Metropolis*, de 1926, do austríaco Fritz Lang, que ambienta sua história um século à frente, em 2026, “com a trama girando em torno da pretensão, nutrida por um grande capitalista de usar a máquina (um robô) como substituto perfeito do trabalhador humano

- que seria, a partir de então, inútil e, portanto, descartável.” Qualquer semelhança...

**Volume 6, número 2** – para nós, do Conselho Editorial, um marco, uma edição especial. Queremos dividir essa vitória com você, leitor, com nossos colaboradores e, também, com nossos dirigentes que, ao acreditarem no nosso propósito, nos motivam a trabalhar mais e melhor.



Conselho Editorial

Capa:

# TOMIE OHTAKE

Tomie Ohtake: a mescla perfeita do Oriente com o Ocidente

Quadro: "Visões do Medo", serigrafia, sem data, 50x50cm

A máxima de que a vida começa aos 40 ajusta-se perfeitamente a Tomie Ohtake. Não que não tenha bem vivido até completar seus 40 anos, mas foi nessa idade que começou a desenhar sistematicamente, vindo a se transformar na grande e respeitada artista plástica, participante de 50 exposições individuais e 85 coletivas, no Brasil e no exterior, de várias bienais nacionais e internacionais, detentora de inúmeros prêmios e reconhecida mundialmente.

O Senado Federal orgulha-se de manter em seu acervo de obras de artes nove de suas serigrafias, que podem ser admiradas por quem visita suas dependências. Aqui, nestas páginas, estão seis delas, e a que ilustra nossa capa.

## A visita definitiva

Tomie Ohtake nasceu em 1913, em Kyoto, no Japão. Em 1936, aos 23 anos, veio ao Brasil apenas para visitar um irmão que já morava aqui, mas dois conflitos internacionais a impediram de regressar: a guerra da China com o Japão e a Segunda Grande Guerra. Quando terminaram, já tinha decidido permanecer no Brasil definitivamente. Acabou se radicando em São Paulo, se casando e tendo seus dois filhos: Ruy e Ricardo. Em 1951, volta ao seu país de origem apenas para visitar parentes mais próximos.

Em 1952, no Brasil novamente, inicia seus estudos de pintura com o artista plástico japonês Keisube Sugano. A formal educação oriental, seguramente, lhe valeu muito em seu aprimoramento, mesmo que tardio. Já em 1953, integra o Grupo Seibi, formado por Flávio-Shiró, Kaminagai, Manabu Mabe, Tikashi Fukushima, entre outros.

Sua primeira exposição individual ocorreu no Museu de Arte Moderna de São Paulo em 1957; e aí não parou mais: sua participação nos principais espaços de arte nacionais e internacionais se amplia permanentemente.

No final da década de 1960, dá início ao seu trabalho em serigrafia e, posteriormente, realiza litogravuras e gravuras em metal.

Além da pintura e da gravura, Tomie também realiza esculturas em grandes dimensões para espaços públicos, localizados em várias cidades brasileiras, como o painel pintado no Edifício Santa Mônica, na Ladeira da Memória, em São Paulo; a escultura Estrela do Mar, na Lagoa Rodrigo de Freitas,



no Rio de Janeiro; a escultura em concreto armado pintado com 40 m de comprimento, em homenagem aos 80 anos da imigração japonesa no Brasil e os painéis para o Memorial da América Latina e para a estação Consolação do Metrô, todos em São Paulo; a escultura em aço inoxidável com 5m de altura e três toneladas, comemorativa da visita dos Imperadores japoneses à Universidade de São Paulo; a escultura em tubo de aço pintado para o Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília; a escultura em aço com 12,5m de comprimento e 20 toneladas no Parque Industrial da CBMM (Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração), em Araxá/MG; e uma das mais recentes, a escultura em aço com 10m de altura e 8,5 toneladas no Brasília Alvorada Park Hotel, em Brasília.

Dos seus inúmeros prêmios, destacam-se: o primeiro, em 1953, Menção Honrosa no II Salão de Arte da Colônia Japonesa, São Paulo/SP; Melhor Pintor do Ano, em 1974 e 1979; Personalidade Artística do Ano da Associação Paulista de Críticos de Arte, em 1983; Prêmio Mulher do Ano na Arte, em 1987, do Conselho Nacional de Mulheres do Brasil e Academia Brasileira de Letras; em 1988, recebeu a condecoração Ordem do Rio Branco; e, em 1995, o Prêmio Nacional de Artes Plásticas do Ministério da Cultura.

### Uma reverência a Tomie

A criação do Instituto Tomie Ohtake, em 2000, idealizado por seus dois filhos, seguramente é uma reverência à essa grande artista, traduzida por um complexo composto de dois edifícios, onde cultura, trabalho e lazer integram-se naturalmente.

Escritórios, um centro de convenções e um centro cultural compõem o Instituto cujo objetivo maior é difundir e refletir as grandes transformações ocorridas nas artes em geral desde os anos 1950 no Brasil e no mundo.

Com uma exposição permanente das obras de Tomie, o espaço busca também aproximar o público das mais variadas manifestações artísticas, por meio de um programa educativo que envolve visitas guiadas a cursos de história da arte, englobando debates e seminários com a participação de artistas, críticos e curadores.



“Tanabata”, serigrafia, sem data, 50x50cm



“Tuxana das Manaus”, serigrafia, sem data, 50x50cm



“Blimp”, serigrafia, de 1972, 50x50cm



“Abstrato geométrico”, serigrafia, sem data, 50x50cm

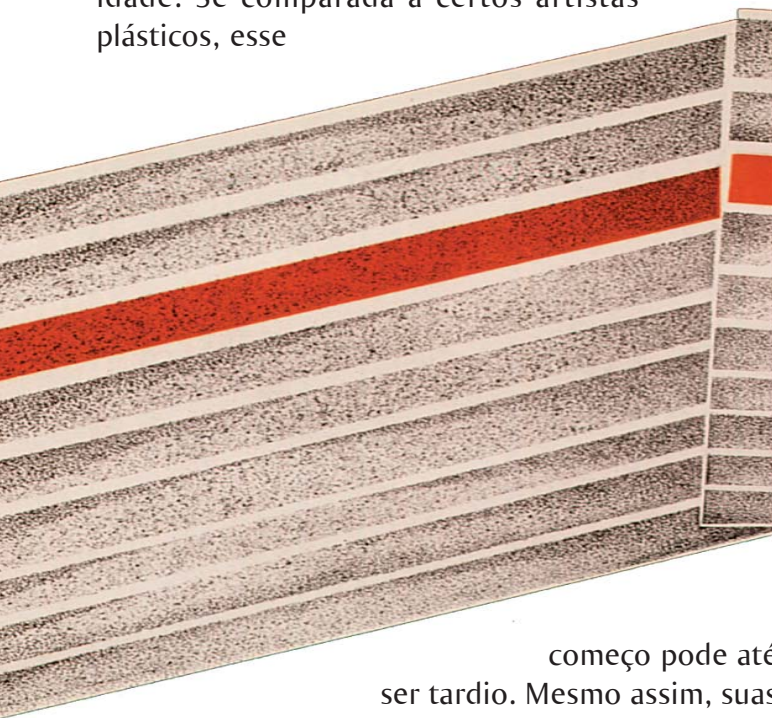
Ainda, como parte de sua filosofia, o Instituto estimula a prática artística, oferecendo cursos e *workshops* em salas especialmente destinadas a este fim.

### Tomie Ohtake pelo historiador André Maranhão Santos\*

"Tomie Ohtake pode ser considerada como uma das maiores artistas plásticas do Brasil. Não somente pela inovação, mas pela versatilidade de suas influências e pela intensidade de sua obra, estendida por mais de 50 anos. Suas fases também marcam novidades de matérias e de perspectivas, o que lhe dá uma pluralidade imprescindível para qualquer interessado em arte abstracionista. Ela iniciou sua carreira como pintora, entre os 39 e 40 anos de idade. Se comparada a certos artistas plásticos, esse

tão presente no estilo de Van Gogh, que fluirá nas composições de Ohtake, mas a filosofia zen que procura sempre o equilíbrio de sentidos, assim como a poética dos haicais, que em poucas palavras e formas compactas exprimem e ou sugerem significados vários. Essa intensidade ocorre ainda maior, quando a pintora passa do Figurativismo ao Abstracionismo na década de 1950.

O grande trunfo da autora, como técnica, é a pincelada, pois com ela percebemos sua intencionalidade mais objetiva e disciplinada que, ao final da pintura, traz um grande convite à nossa subjetividade. É a fusão do pincel, com as cores e as formas, que transforma a tela num grande universo cósmico, visceral e até embrionário. O lirismo constituído pelo cromatismo de Tomie Ohtake



Turumã, serigrafia, sem data, 50x50cm

Segundo afirmou seu filho Ruy, em entrevista recente, ela se sente mais brasileira do que japonesa, apesar de falar mal o português, tendo, inclusive, se naturalizado brasileira para poder representar o Brasil na Bienal de Veneza no início dos anos 1980.

começo pode até ser tardio. Mesmo assim, suas proposições estéticas e suas qualidades de pintura não foram comprometidas, pois deram às fases de sua obra variações de cores, de materiais e até de temas.

Ohtake nasceu em 1913, em Kyoto, no Japão, e em 1936 veio para o Brasil, radicando-se e naturalizando-se neste país. Mas, sua infância vivida no Japão foi imprescindível como formadora de poética, o que resultou na mescla de influências, tanto do Oriente, como do Ocidente. Segundo alguns críticos, como Paulo Herkenhoff, Frederico Moraes e Miguel Chaia, não será a forma japonista,

está presente, mas sua construção dá-se de maneira regrada e cautelosa com os produtos da intencionalidade. Eis aí uma notabilidade de sua idéia. "Eu nunca pinte com o emocional. Sempre pinte mais friamente. É sempre colocando camada, camada, camada. Colocando muitas cores, camada, camada, até chegar onde eu quero" (OHTAKE, 2001, p 62).

A pincelada de Ohtake, não só representa uma característica sua, mas uma inovação no estilo de pintura ocidental. O compasso mais pausado e intervalado contrasta, por exemplo, com a maneira veloz na composição presente em movimentos como expressionismo, por exemplo. E para construir suas pinturas, Ohtake altera a materialidade de suas

telas, raspando parte dessas e procurando mais uma coloração além da dependência da tinta [1]. Na década de 60, alguns de seus quadros resultam na adição de camadas sobre a figura, que propõem o engelhar pictórico e uma nova forma de solidez.

Em sua influência abstracionista, Tomie foge da materialidade e da representação de objetos convencionais. Sua pintura é mais sugestiva, incita a construção de arquétipos [2], o que alimenta a subjetividade através do inconsciente. Não há a racionalidade das formas, nem a mecanização estética. Contrariamente, a introspecção e a soltura, são suas características. A confluência de perspectivas, onde tonalidades diferentes confundem os planos e fundos das telas são evidentes, principalmente nos anos 90. Seu cromatismo abarca cores foscas e vivas. Mas há quase sempre a variação de tons numa mesma composição. Desde os pretos mais fechados, a cinzas, azuis, ocre, vermelhos e brancos. E o degradê se presencia, não numa ordem de clareamento ou escurecimento óbvio, mas na troca de intensidades esparsas nas telas da artista, agregando inclusive manchas como parte intencional.

Na década de 70, Tomie inicia as composições abstratas entre curvas, elipses, círculos, cápsulas. É nessa fase que Frederico Morais sugere uma conexão com o erótico. Pelas formas criadas. Não um erótico concreto, mas a sensação erótica que é promovida pela complexidade de pintura e a ligação de sua forma, com o universo fisiológico e reprodutivo, uterino. “Entre as formas criadas pela artista, nas diversas etapas de sua obra, algumas podem ser vistas como eventualmente eróticas, permitindo analogias fálicas, vaginais, uterinas: fendas, furnas, grutas, pregas, púbis, ancas, línguas, formas rombudas, que buscam se aproximar do clitóris ou da glote, mas, ainda sim, mais alusivas que intencionalmente figuradas” (MORAIS, Apud: OHTAKE, 2001, p 143).

Outros críticos como Miguel Chaia associam a obra de Tomie Ohtake a representações cósmicas, principalmente a partir da década de 90. Surge uma ligação com o Universo, desde o macro ao microcosmo. Isso seria “alimentado” por Tomie valorizar a representação do vazio em sua obra. “Em Tomie, o vazio não representado e valorizado, por si só, enquanto expressão angustiante que traduz uma impossível conquista, mas sim como convivência

de opostos, ordenando assim um dinâmico espaço pictórico” (CHAIA, Apud: OHTAKE, 2001, p 218). Semelhanças ocorrem entre algumas pinturas e elementos do espaço sideral. Planetas, gases, astros; todos encontram algum entrelaçamento com a representação de Ohtake. Não somente o tempo é algo que não se exaure nas telas da artista. A sua visão de tempo é praticamente influenciada por nuances de Albert Einstein, pois Tomie já pintou simultaneamente duas telas, o que por sua vez ocasionou uma troca de atmosfera entre as duas. Além disso, o indivíduo se torna sujeito diante das composições de Tomie Ohtake, pois sua concepção pictórica é um convite à reflexão do ser humano, algumas vezes até atraindo a idéia de inferioridade – não no sentido pejorativo – mas em conceber nossas origens, assim como nossas fragilidades.

## BIBLIOGRAFIA

CHAIA, Miguel. A Dimensão Cósmica na Arte de Tomie Ohtake. In: OHTAKE, Ricardo (org). *Tomie Ohtake*. São Paulo: Instituto Tomie Ohtake, 2001.

HERKENHOFF, Paulo. Tomie Ohtake. In: \_\_\_\_\_. *Tomie Ohtake*. São Paulo: Instituto Tomie Ohtake, 2001.

JUNG, C. G. *Psicologia do Inconsciente*. Tradução: Maria Luiza Appy. Petrópolis: Vozes. 2005.

MORAIS, Frederico. O Edifício de Formas. In: OHTAKE, Ricardo (org). *Tomie Ohtake*. São Paulo: Instituto Tomie Ohtake, 2001.

[1] “Em algumas pinturas dos anos 60, Ohtake raspa a camada branca monocromática que cobre a tela, para recuperar em sombras, a base de cor original. É necessário desconstruir o branco, abismo visual da luz absoluta. É como se, atingindo o excesso de luz, fosse urgente recuperar a presença da sombra para a definição do relevo do mundo” (HERKENHOFF, Apud: OHTAKE, 2001, p 63).

[2] A definição de arquétipo é intimamente remetida à Psicanálise e à Psicologia. Jung definiu de maneira clara a significação arquetípica e sua conexão com a psique: “(...) trata-se da camada mais profunda do inconsciente, onde jazem adormecidas as imagens humanas universais e originárias” (JUNG, 2005, p 57).”

\*Texto publicado com autorização do autor, disponível na Internet em: <http://andremaranhao.blogspot.com/2007/11/arte-abstrata-na-obra-de-tomie-ohtake.html>



Tomie Ohtake

Marco Maciel

# COMPROMISSO COM a Nação

Buscar sempre, entre o que nos separa, aquilo que nos pode unir, parece constituir o grande objetivo da Política, porque se queremos viver juntos na divergência, princípio vital da democracia, estamos fadados a nos entender.

Impõe-se, assim, acreditar na força das idéias; compreender que a política não pode ser o meio da conservação, mas de transformação; e que a firmeza das convicções não deve ser empecilho para entendimento capaz de transformar o poder em instrumento de justiça, igualdade e paz social.

Cometo tais observações por considerar que episódios significativos incorporados à história brotaram da capacidade de homens públicos de anteciparem-se às crises e, de modo sintônico, resolvê-las em consonância com as aspirações nacionais.

Fazer memória desses fatos, que se transformaram em datas paradigmáticas, serve de pedagogia cívica e ajuda a iluminar o futuro, que se nutre daquilo que passou. Assim, hoje, os 23 anos de Nova República permitem lembrar que o Evangelho da conciliação começou a ser escrito nas Gerais, berço de Tancredo Neves, cuja vida e morte nos torna precursores do mais amplo e denso movimento de redemocratização de toda a vida republicana.

É oportuno recordar a inclinação do homem das alterosas ao bom senso. Como afirmou Alceu Amoroso Lima, “...o mineiro não é, nem da razão



Foto: Câmara dos Deputados

pura, nem da paixão pura... A ordem, para ele, é uma manifestação da própria vida... em seu equilíbrio profundo, em sua compensação das partes, em sua oscilação entre extremos”.

Nessa direção, acrescentou mestre Gilberto Freyre: “No assunto, todo mineiro típico é vigário... a quem nenhum outro brasileiro deve ter a pretensão de ensinar o padre nosso da relatividade. Relatividade política. Relatividade social. Mineiridade”.

Vale anotar a coincidência de havermos celebrado duas décadas da Nova República, idealizada por Tancredo Neves e efetivada por José Sarney, no mesmo instante em que transcorriam os 150 anos do Gabinete de Conciliação, articulado e presidido por notável pró-homem das Minas Gerais, o Marquês de Paraná, estadista que o Presidente Tancredo Neves muito admirava e revelara, se tempo houvesse, a intenção de biografar-lhe.

Pena que a obra do Marquês de Paraná, cujo Gabinete tanto contribuiu para a estabilidade política do Segundo Reinado, por meio de pacto entre os partidos do Império, não se concluisse, interrompida em virtude de seu súbito desaparecimento em 1856.

Conquanto sejam obviamente distintos a moldura das circunstâncias e o tempo histórico, o “Gabinete de Conciliação” e a “Nova República” são movimentos que se parecem. Ambos tinham objetivos comuns de congregar a Nação em torno de idéias, sem exigir das agremiações partidárias renúncia a seus princípios, visando a aperfeiçoar as instituições e construir uma sociedade compatível com as exigências do desenvolvimento e da justiça social.

A Nova República foi fruto de amplo acordo aberto aos partidos políticos e à sociedade civil, tendo como núcleo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a Frente Liberal, assim cognominada a dissidência do Partido Democrático Social (PDS). O documento constitutivo desse pacto, intitulado “Compromisso com a Nação”, estabelecia ao lado de preceitos doutrinários, objetivos programáticos essenciais para que o Brasil se reinserisse no Estado Democrático de Direito, e promovesse o encontro entre o governo e a sociedade,

com a adoção de medidas também no campo social, cultural e econômico.

Estava igualmente presente a convicção de que “só a coesão nacional, em torno de valores comuns e permanentes, pode garantir a soberania do País, assegurar a paz, permitir o progresso econômico e promover a justiça social”. Para tal era indispensável concluir, sem ressentimento, o processo de transição para a democracia, com o término do regime militar.

O percurso havia sido encurtado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, resultado da chamada “Missão Petrônio Portella”, que autorizara a revogação dos Atos Institucionais e Complementares, garantira a anistia, restabelecera as condições para a pluralidade partidária, e assegurara o livre funcionamento dos sindicatos, entre outros dispositivos com inequívocos avanços político-institucionais.

Cumprir lembrar o destemor, a lucidez e, como diria Machado de Assis, o “instinto de nacionalidade”, que caracterizou os integrantes da Aliança Democrática, formada por representantes do PMDB e da Frente Liberal, para eleger o Presidente da República, seu vice, e promover as mudanças exigidas pela sociedade, e o apoio recebido por intermédio de lídimas instituições

– ABI (Associação Brasileira de Imprensa), CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), imprensa, universidades e sindicatos, entre outras organizações da sociedade civil.

A Frente Liberal, assim batizada pela imprensa, foi um movimento desencadeado pelos que divergiram da direção do Partido Democrático Social (PDS) para evitar a imposição de candidatura à Presidência da República, que não resultasse de consulta prévia às bases do Partido e fosse representativa do sentimento de abertura política que se instalara no País. Assim, nasceu o Partido da Frente Liberal (PFL), cujo Presidente de Honra foi Aureliano Chaves, então Vice-Presidente da República.



Bem se vê que o PFL, hoje Democratas, brotou de um movimento histórico que tornou possível a vitória da Aliança Democrática com a chapa Tancredo Neves e José Sarney. No Manifesto de criação do Partido, seus signatários proclamavam:

A hora da reconstrução da democracia deve ser a hora do reencontro e da conciliação, indispensáveis à solução das graves dificuldades que nos afligem. Não há por que reviver antagonismos que as novas realidades se incumbiram de superar.

A brusca enfermidade que vitimou o presidente Tancredo Neves e o impossibilitou de assumir a Presidência da República traumatizou a Nação e parecia toldar os horizontes do País. A morte, contudo, ensinou; ou como dizia Rui Barbosa, “não divorcia: aproxima”. Se é verdade que o falecimento de Tancredo Neves causou enorme comoção, deixou, todavia, um exemplo a nos inspirar e um programa a cumprir: o “Compromisso com a Nação”, carta de princípios da Aliança Democrática assinada por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Aureliano Chaves e por mim.

É de realçar, por dever de justiça, a exemplaridade de gestos e ações de seu companheiro de jornada, senador José Sarney. Investido na suprema magistratura do País, o então vice-presidente transformou o “Compromisso com a Nação” na bíblia do Governo, adaptando o texto às mudanças do contexto e enfrentando, sem pompa, as circunstâncias.

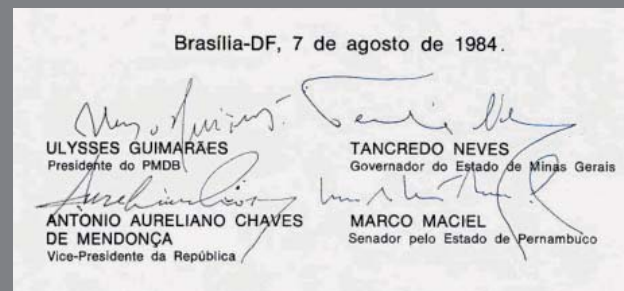
Empossado no cargo pelo Congresso Nacional, sua primeira atitude foi referendar o Ministério que Tancredo escolhera e recomendar-lhe o pleno cumprimento de todas as diretrizes que deixara fixadas, sem que, “nem uma só letra ou vírgula sejam tiradas sem que tudo se cumpra”, segundo prescreve o evangelista Mateus.

Cito, pela sua relevância, parágrafos do ideário legado por Tancredo, transformado em ação do governo Sarney:

Juntos assumimos hoje, perante a Nação, o solene compromisso com a democracia e a justiça. Juntos nos comprometemos a pautar-nos pela seriedade na administração da coisa



“Compromisso com a Nação”, carta de princípios da Aliança Democrática assinada por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Aureliano Chaves e Marco Maciel.



pública, pela devoção no serviço do País, pelo respeito ao cidadão e pela firme determinação de preservar um povo que é digno e austero. (...) Se não bastasse o imperativo ético, não faltaria uma razão política maior a ditar essa postura. É que estou convencido de que a austeridade no Governo será fator decisivo para o êxito do grande projeto de transição para o regime constitucional democrático, um dos mais importantes capítulos da carta-compromisso da Aliança Democrática.

E, com isso, dizia finalmente Tancredo:

Conclamo o povo brasileiro a continuar a prestar-nos seu apoio nessa difícil missão. Que cada cidadão oriente suas ações no sentido de atingirmos, na paz social e na concórdia, os altos objetivos que juntamente nos fixamos em praça pública, ao longo de nossa memorável campanha cívica pela democracia. [...] Que cada brasileiro, enfim, dê o melhor de si no exercício da responsabilidade intransferível de, com seu esforço consciente, plasmar para si e para os seus filhos o futuro deste País.

Dentre os objetivos fundamentais debatidos, impõe-se sobrelevar a convocação da Constituinte, por meio de Mensagem do Presidente José Sarney ao Congresso Nacional, de que resultou a Carta de outubro de 1988, que Ulysses Guimarães chamou de “Constituição Cidadã”. Com ela, encerramos um longo, todavia, exitoso processo que assegurou ao País viver sob um autêntico Estado Democrático de Direito, restaurando ou – perdoem-me a hipérbole – instaurando, sob os auspícios da Sexta República, uma verdadeira democracia em nosso País.

A nossa transição para a democracia – ousou afirmar sem receio de contestação – foi, na segunda metade do século XX, tanto em extensão, quanto em densidade, a mais bem-sucedida, mesmo se comparada com a da Espanha, cujos cânones foram fixados nos “Pactos de Moncloa”. As mudanças econômicas e as transformações sociais realizadas até aqui, contudo, não esgotam o processo indispensável para a adaptação do Brasil às novas exigências de um mundo em que a competição e a integração se tomaram inevitáveis.

Ensina a filosofia, não desacompanhada da sociologia e da história, que, ao desatar o nó da democracia, novas demandas emergem com intensidade e não há outra resposta senão aprofundar,

em sua essencialidade, o exercício da democracia.

Os problemas da democracia exigem mais democracia. Assim, o que é preciso agora é corresponder à confiança e à poderosa corrente de esperança que a abertura política reacendeu neste País. Daí insistir na necessidade de conferir, na semântica dos novos tempos, urgência às reformas institucionais, cuja necessidade é cada vez mais visível. Seus enunciados, aliás, estão presentes no pacto fundador da Aliança Democrática, ao preconizar:

- É urgente a necessidade de proceder-se à reorganização institucional do País.
- É dever do Estado erradicar a miséria que afronta a dignidade nacional, assegurar a igualdade de oportunidades, propiciar melhor distribuição da renda e da riqueza, proporcionar o reencontro com os valores da nacionalidade.

Para esse fim, entre outros de seus objetivos, explicitava o pacto fundador da Aliança Democrática:

- Fortalecimento da Federação e efetiva autonomia política e financeira dos estados e municípios;
- Reforma tributária, como instrumento básico de realização dos objetivos de política social e econômica. Correção das desigualdades regionais e pessoais de renda;
- Desconcentração do Poder e descentralização do processo decisório;
- Desburocratização.

Temos de completar essa obra com a reforma da estrutura política institucional, opinião que expomos, insistentemente, antes mesmo da realização do plebiscito de 21 de abril de 1993, no qual o povo se pronunciou pela manutenção do regime republicano e do sistema presidencialista. Isto implica a necessidade de se promover a refundação do Estado, o que significa republicanizar o regime e, ao mesmo tempo, reestruturar o sistema federativo.

Não se trata apenas de operar algumas mudanças formais e limitadas deste ou daquele poder. É preciso algo mais abrangente e profundo, em relação aos três ramos especializados de atuação do Governo. Urge uma reforma legislativa que

implique, concomitantemente, a alteração dos mecanismos decisórios da representação política, para que possamos, a partir daí, consumir a reforma do próprio Legislativo, em todos os níveis, tornando-o mais ágil e ajustável, em consonância com as mudanças que se operam na sociedade à revelia do Estado.

O mesmo se pode dizer em relação ao Judiciário. Tão importante quanto dinamizar e tornar mais acessível a prestação jurisdicional dos juízes e tribunais é o desafio de ajustar a lei aos imperativos da Justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. Para tal, é imprescindível que os órgãos da Justiça tenham um poder decisório mais eficiente, com autonomia na garantia efetiva dos direitos coletivos, quer no campo econômico, quer no âmbito social.

No âmbito do Executivo, temos de tornar mais eficiente a capacidade de operação das diferentes áreas em que se exige a proteção ou a intervenção do Estado, não em favor do seu próprio fortalecimento, mas na tutela dos direitos do cidadão, definindo suas atividades em setores de atuação direta e, ao mesmo tempo, estabelecendo o exercício de um poder regulatório ágil e célere.

Outro ponto relevante é a reforma dos três sistemas do regime democrático, que chamaremos operativos: o sistema eleitoral, o sistema partidário e o sistema de governo. É preciso compatibilizarmos o sistema eleitoral e o sistema partidário, com o objetivo de garantir a representatividade e aumentar a governabilidade.

No sistema eleitoral, não basta a existência de um processo estável e permanente que ponha fim à prática da elaboração de uma nova lei para cada eleição. Devemos mudar o próprio modelo proporcional de listas abertas, hoje existente em apenas dois países do mundo, um dos quais o Brasil.

Temos de escolher entre as inúmeras modalidades e alternativas de correção que estão sendo aperfeiçoadas ao longo do tempo aquela que evite a proliferação de partidos o que descaracteriza e compromete o quadro partidário. Ao mesmo tempo, é preciso que o próprio período eleitoral e os métodos de financiamento, tanto das eleições quanto dos partidos, sejam ajustados à rotina da vida civil,

para que não perturbem a normalidade do exercício da cidadania.

O sistema de governo, que resultará fatalmente desses novos modelos, terá de se ajustar às exigências da democracia participativa, em que as normas, as regras e a própria atuação do poder público respondem à cidadania, servindo à sociedade e não servindo-se da sociedade. Esse enfoque implica um sistema tributário simplificado, não regressivo e correspondente à capacidade contributiva do cidadão.

Tais medidas teriam enorme efeito não só no sistema político, mas igualmente na vida cultural, social e econômica do País e sua plena inserção na comunidade internacional.

Há, malgrado continuados e expressivos avanços, ainda um largo território a percorrer. A esfinge nos acicata: agora ou quando? Se não nós, quem?

A memória serve para cultuar o passado que continua a se mover, ajuda a sinalizar o futuro e nos leva a refletir sobre os valores em que se assentam os fundamentos da nacionalidade: a paz, a igualdade, a justiça, a solidariedade, a democracia e, sobretudo, a liberdade. Pois, “a liberdade é”, como dizia Dom Quixote a Sancho Pança, “um dos dons mais preciosos que aos homens deram os céus”.



Marco Maciel é senador da República (DEM-PE) e membro da Acadêmica Brasileira de Letras.



# Ainda existe o original da 1ª Constituição da República do Brasil?



Secretaria de Comunicação Social - SUPRES

Sim. Está no Arquivo do Senado. Lá você encontra  
uma história que os livros não contam...

Depoimentos das CPIs, Documentos Históricos,  
Processos Legislativos e Projetos de Lei

Senado Federal  
Subsecretaria de Arquivo  
Via N2 S/N Unidade de Apoio 1 - Brasília/DF  
Tel: (61) 33113068 e-mail: [ssarq@senado.gov.br](mailto:ssarq@senado.gov.br)

**Arquivo**  
Senado Federal

Fabiana de Menezes Soares  
Louise Menegaz Barros  
Natália de Assis Faraj

## LEGIMÁTICA: A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO APLICADA À QUALIDADE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Foto: Steve Woods / SXC

### 1. Introdução

A finalidade do presente artigo, fruto das atividades do Grupo de Pesquisa em Teoria da Legislação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é delinear o cenário da Legimática no contexto da avaliação legislativa, uma das perspectivas da Legística.

O termo “legimática” foi proposto pelos juristas italianos Mercatali e Biagioli e empregado, provavelmente, pela primeira vez, em um artigo científico assinado por este último, publicado em 1993, intitulado a *Legimatica, Da una parola a una disciplina* (MERCATALI, 2004).

A partir de então, o termo começa a ganhar mais referências na web, o que demonstra um crescimento no interesse que a disciplina vem

despertando. Em artigo de 2004, *Dodici anni di Legimatica. Da una Parola a una Disciplina*, Mercatali menciona o sistema de *information retrieval*, o notório Google, para mencionar que o termo Legimatica aparece, em 2004, cerca de 450 vezes e sempre associado a referências em língua italiana.

Ao escrever este artigo decidimos verificar a situação em 2008. Para o termo Legimática foram localizadas 1.540 referências, a maioria delas em língua italiana. Não foi localizada, em páginas francófonas, nenhuma referência para o termo *legimatique*. Em 2004, o termo inglês *Legimatics* aparece com 32 ocorrências, mas em 2008, o número aumenta para 495.

Ao cunhar tal expressão, os autores tinham em vista demonstrar que a informática poderia ser usada

não apenas para facilitar o acesso à norma jurídica, mas também seria possível valer-se de seus recursos no momento da redação dos diplomas normativos. O Lexedit<sup>1</sup> foi um marco na gestão de projetos legislativos na Itália, adotado de forma espontânea por vários órgãos com competências normativas dentro da Administração Pública.

Concebido como um projeto do Centro de Documentazione Giuridica di Firenze, seu êxito se deve a um conjunto de fatores, dentre os quais: concepção interdisciplinar com especialistas em Direito e Informática, plataforma amigável e presença de controles prévios que permitem a verificação das atribuições das autoridades com competências legislativas.

No artigo de 1993, Mercatali defende o emprego da Informática para a criação e a gestão de modelos de verificação “científica” da aplicabilidade financeira e administrativa da lei, bem como de avaliação prospectiva de seu impacto social. Vale dizer como um sistema suporte de apoio à decisão, pois disponibiliza informações e ferramentas que permitem uma reconstrução dos prováveis contextos de inserção do ato normativo e pode cogitar também acerca das variáveis de legibilidade e compreensão dos textos.

Isto significa a abertura de um leque de possibilidades no plano da Legística Formal (redação, acesso e compreensibilidade dos textos) quanto da Legística Material no que concerne à escolha e avaliação dos efeitos de uma possível lei ou ato normativo. Mas é preciso de início deixar claro que estas duas dimensões acham-se unidas pela natureza da atividade de legislação que atua de forma circular (diálogo entre as fontes do direito), alimentada pela dinâmica do sistema jurídico.

O próprio termo Legística, em 2005, ao ser pesquisado na versão brasileira do Google, aparecia como errado e era substituído automaticamente para Logística. Entretanto, em 2008, somam 2.190 ocorrências do referido termo sendo 74 em páginas brasileiras<sup>2</sup>.

A Legimática é uma nova área interdisciplinar, não havendo ainda consenso quanto à sua autonomia em relação à Legística. Sua função é o estabelecimento de padrões e procedimentos racionais que irão auxiliar o legislador durante o processo decisório no que respeita à redação, à faticidade e à eficácia

do texto da lei<sup>3</sup>. Seu objetivo reside em atribuir à produção normativa um fundamento racional, evitando a preponderância de elementos subjetivos ou empíricos, e igualmente conferir maior transparência ao processo legislativo, o que culmina na confecção de textos mais coerentes, claros, comprometidos com fins amplamente justificados e eficazes. Tudo isso converge para a obtenção de legitimidade, o que evidencia sua importância.

Todavia, cumpre ressaltar que a utilização do arsenal informático integra vários cursos e disciplinas na Europa e na América do Norte. Mas a abordagem encontra diversidades. Tomemos o exemplo do curso em Legística Formal e Material, da Universidade de Genebra. A informática aplicada à atividade de legislação (não foi utilizado o termo italiano *Legimatica* ou *legimatique*) é abordada sob a perspectiva da sua utilização para a gênese do ato normativo e na dimensão de documentação do direito vigente<sup>4</sup>.

## 2. Legimática: os recursos da informática a serviço do legislador

O leitor talvez esteja se perguntando por que meios a informática auxilia o legislador na construção de textos normativos. Seguem explicações de algumas possibilidades deste tipo de *software*, salientando-se que estas não são as únicas, visto que os avanços tecnológicos e o engenho humano não cessam. Crê-se, contudo, ser importante evidenciar este potencial da informática de modo a conscientizar o público de uma notável evolução, a qual já é usada em vários países do mundo.

Os vários *softwares* criados no intuito de oferecer auxílio no processo de feitura de normas jurídicas são programados para reproduzir esquemas de raciocínio humano. Eles atuam a partir de uma base de dados e conhecimentos que já possuem e de elementos da realidade a ser regulada adicionados pelo operador, processando-os de modo a analisar as informações recebidas em um contexto, deduzir soluções lógicas e oferecê-las ao legislador (CANOTILHO, 1991, p. 8).

No que se refere à Legística Formal, os sistemas de Legimática podem operar em vários níveis (sistema de apoio a decisões, sistemas de documentação). No plano lingüístico, talvez o mais simples de se imaginar, os *softwares* aludem a regras

gramaticais e recomendam o uso de um determinado quadro de palavras e expressões, de forma a se obter um texto claro e compreensível. A concisão e coerência do novo diploma serão avaliadas e o texto será submetido a regras de estilo previamente fixadas (numerações, divisões, etc.). É possível também relacionar o texto redigido a outros diplomas legais que tratem de assuntos afins, o que colabora para reforçar sua coerência em face do ordenamento, ou até mesmo promover a consolidação de diplomas legais, como faz o programa italiano Lexedit.

No entanto, a Legimática ultrapassa esses limites e vem em auxílio do legislador na definição do conteúdo da lei. Uma grande dificuldade que se enfrenta hoje diz respeito à determinação do direito vigente em virtude da chamada inflação legislativa (MOUCHEIRA, 2004, p. 25). Em razão da implementação de normas sem qualquer preocupação em lhes atribuir uma justificação racional ou com a sua coerência com as demais regras do ordenamento jurídico, ainda hoje, muitos diplomas normativos entraram em vigor revogando tacitamente outras normas de modo a provocar uma elevação no nível de coerência do sistema jurídico.

No Brasil, a despeito da Lei Complementar 95/1998, os atos normativos

são elaborados sem considerar a técnica da reconstrução da cadeia de fontes de direito impactado pelo novo ato. Isto ocorre em face da quantidade, da desconsideração de atos normativos oriundos da Administração Pública, da ausência de articulação lógica entre várias normas e de diversos ramos do Direito que regulam sobre um mesmo assunto. Existem também muitas leis avulsas, para as quais sequer foram feitos projetos de consolidação que definissem claramente o modelo de consolidação como foi feito, por exemplo, na União Européia. Todavia, algumas iniciativas devem ser mencionadas. Em 2000, a Casa Civil elaborou 11 projetos que não chegaram a ser aprovados,

apesar de terem concorrido para a diminuição da quantidade de atos normativos.

O deputado Bonifácio Andrada (PSDB-MG) apresentou dois projetos de consolidação: os projetos de lei 151/99 (legislação mineral, que aguarda votação) e 2277/99 (legislação eleitoral, que foi arquivado). Atualmente, a consolidação das leis federais está a cargo do GT-Lex (criado pela Câmara dos Deputados em 1997) e é coordenado pelo deputado paulista Vaccarezza, um dos responsáveis pela consolidação em São Paulo (JANARY JUNIOR, 2007).

Isso tudo compromete nossa tão almejada segurança jurídica, pois, em muitos casos, é difícil saber o que o Direito especifica para uma dada situação, de maneira que a Legimática pode atuar no combate a esse caos. Isto porque ela pode permitir uma rápida reconstrução do ordenamento em vigor (CHEVALIER, 1992, p. 11), determinando se o assunto da nova lei já é objeto de dispositivo legal vigente e como tal matéria é ali tratada. É possível perquirir acerca da necessidade real de um novo texto para regulá-la. Também pode ser apontada uma possível inconstitucionalidade daquele projeto.

Todavia, a grande finalidade da Legimática radica em amparar o decisor na escolha de uma – a melhor, a mais pertinente – dentre várias possibilidades, de forma a conquistar seu propósito. Assim, sua decisão deve ser em primeiro lugar factível, mas também efetiva, eficiente e, sobretudo, eficaz. Um *software* de Legimática, com base na definição precisa dos objetivos e das condicionantes da decisão, é capaz de construir modelos que demonstrem quais das estratégias poderão culminar na consecução dos fins que justificam a confecção de uma nova lei, para então apreciar qual a capacidade de cada uma delas em atingi-los, levando em consideração os seus custos. Além disso, por meio de deduções lógicas, o sistema pode sugerir alternativas ao legislador, de forma que estará estabelecido um verdadeiro diálogo (CHEVALIER, 1992, p. 12-13).

Merece consideração, porém, o fato de que, no campo da avaliação legislativa, sobretudo a avaliação *ex ante*, não se trabalha com certezas, mas sim com probabilidades. Não se pode dar provas absolutas acerca dos efeitos que uma norma irá produzir na realidade (MADER, 1991, p. 42). Tal fato não subtrai a importância da Legimática nesta especialidade: um *software* de informática apto a reunir uma série

[...] a Legimática ultrapassa esses limites e vem em auxílio do legislador na definição do conteúdo da lei.

de dados e informações acaba por conferir maior precisão a estas estimativas, torna-as mais confiáveis, deixa o procedimento de decisão mais transparente, otimiza a qualidade e o acesso à informação.

Embora a racionalização e consolidação legislativa representem aspectos de extrema importância para os estudiosos da Legimática, não é apenas no setor normativo que a informatização encontra suas principais utilidades. Os atuais sistemas de informação abrangem diversas áreas de atuação, possibilitando assim uma maior interação entre Estado e cidadão. De forma imediata já é propício citar, como conseqüências necessárias da utilização desses sistemas, outros avanços tais quais uma maior organização e celeridade para a Justiça<sup>5</sup>, a melhoria do domínio da documentação jurídica (jurisprudencial, legislativa e doutrinária), a reconstrução do direito vigente decorrente de sistematizações do ordenamento jurídico, o favorecimento da coerência interna do sistema, mesmo com o fenômeno da proliferação legislativa, a utilização da informática jurídica na criação de redes de informação, incluindo o seu cruzamento entre diversos órgãos do Estado, e o acesso ao Direito e seu conhecimento por parte dos cidadãos (SOARES, 2004, p. 75).

É inegável a participação dos sistemas de informação no diálogo entre cidadão e Estado. A informática tem permitido um avanço na efetivação da participação popular. Os novos meios eletrônicos permitem consultas populares via Internet, a aprovação de obras públicas, como, por exemplo, o orçamento participativo digital e, até mesmo, a possibilidade de o cidadão comum opinar sobre a forma e o conteúdo de uma lei antes mesmo de sua aprovação<sup>6</sup>. Todos esses novos acontecimentos, que permeiam a relação entre Direito e Informática, demonstram que o caminho da efetivação do Estado democrático de direito com certeza possui seus alicerces no desenvolvimento das novas formas de interação tecnológica.

Enquanto isso, na União Européia, foi lançado, em janeiro de 2007, a E-Participation Preparatory Action, uma iniciativa para difundir projetos que se valham da Internet e das suas ferramentas para promover um maior envolvimento dos cidadãos no processo de legislação, tendo em vista a sua implementação na esfera local e nacional (leia-se efetivação do princípio da subsidiariedade). O norte

da iniciativa acha-se assentado na transparência, compreensibilidade e acessibilidade.

### 3. A Legimática em ação: movimentos e tendências

A par das questões ora mencionadas, a Legimática potencializa o diálogo entre as várias fontes do Direito, necessário tanto no momento da concepção da legislação (aqui compreendida em sentido lato, isto é, toda atividade com o fim de produzir um dado ato normativo) quanto na avaliação das suas condições de efetividade. Isto significa, na prática, uma legislação (aqui compreendida no sentido de atividade de formação de leis e atos regulamentares) atenta às condições necessárias a uma eficiente implementação (Administração Pública) e de efetividade (efeitos quanto aos destinatários e/ou atingidos).

Neste particular, dentro da perspectiva italiana sobre a matéria, um recente trabalho científico, resultado da tese de doutorado de autoria de João Alberto de Oliveira Lima (2008), focado no caso brasileiro, na seara do Direito e da Tecnologia da Informação, propõe um sistema de identificação de documentos que otimiza o diálogo entre as fontes do Direito, ao elaborar um modelo de informação jurídica que contempla a definição dos tipos de relacionamentos e das características de cada unidade de informação do domínio jurídico (legislação, jurisprudência e doutrina). As informações foram obtidas no projeto Coletânea Brasileira de Normas e Julgados de Telecomunicações.

Todavia, a interface entre Direito e inteligência artificial (AI) está longe de ser novidade. Na Holanda, em 1995, foi publicada uma obra de referência de outro brasileiro (VALENTE, 1995), na qual a discussão é focada sobre uma ontologia necessária a um sistema de apoio à decisão aplicado ao direito.

O Leibniz Center for Law, da Universidade de Amsterdam, dedica-se à pesquisa interdisciplinar com o escopo de desenvolver aplicações de inteligência artificial para resolver questões da teoria do Direito, da gestão de conhecimento jurídico, no campo do Direito em geral, como suporte à prática legal tanto no setor privado quanto no público. Este centro de pesquisa possui vários projetos de inteligência artificial aplicados ao Direito, alguns deles na área de Legimática, sobre os quais falaremos mais adiante.

Ressalta-se, contudo, que a inteligência artificial (AI), antes de ser aplicada ao universo jurídico, e mais precisamente à Legística, foi utilizada pela administração pública em países do ocidente, com o fito de aumentar a eficiência na avaliação de políticas públicas.

Classicamente, o uso da AI pôde ser assinalada em processos de engenharia de produção, notadamente, no que se refere às simulações daqueles processos que propiciaram a possibilidade de antever possíveis resultados.

Uma vez que a implementação dessas políticas num Estado de direito passa pela sua transcrição em normas jurídicas, de fato logo se percebeu a possibilidade do uso daquele sistema na produção de normas de Direito (CHEVALIER, 1992, p. 12). Como as normas jurídicas obedecem a padrões determinados de comandos, as fronteiras se alargaram em face do uso da lógica deontica em sistemas inteligentes. Esta junção entre a realidade, a lógica deontica e a possibilidade de estabelecimento de uma rede de informações e conexões relativas a condutas, norteou a criação de um centro de pesquisas interdisciplinar entre Informática e Direito na Universidade de Bolonha: o CIRSFID.

O processo de formação das normas e as normas no seu contexto também enunciam caminhos que permitam uma maior eficiência na representação da realidade que direciona e será objeto de incidência de uma dada legislação: eis um dos escopos da avaliação legislativa.

Na Suíça, em 1995, logo após a edição da Lei sobre o Controle da Gestão Administrativa e Financeira (Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques-

LSGAF), é criada a Comissão Externa de Avaliação de Políticas Públicas ou CEPP (Cantão de Genebra). Trata-se de um órgão colegiado, composto por 16 membros (oriundos de vários setores da vida social), dotado de autonomia financeira e deliberativa que lhe permite realizar pesquisas de opinião, enquetes, estudos especializados, estudos de realizabilidade, relatórios com vistas a propiciar avaliações de impacto sobre temas, propor soluções em prol de uma ação governamental mais eficaz. Este trabalho é secretariado por dois avaliadores profissionais.

O modelo da CEPP guarda algumas semelhanças com o modelo das *Law Reform Comissions*<sup>7</sup>, típicas do *Commonwealth*. Tais órgãos exercem um tipo de vigilância sobre a eficácia de legislações, da sua compatibilidade com as demandas sociais do presente e da necessidade de regulamentação ou desregulamentação de setores da vida sócio-política. Seus relatórios são submetidos a um juízo de natureza política. Vale ressaltar que o Prof. Delley (1999, p. 82, 91, 100) desenvolveu uma metodologia de avaliação legislativa denominada modelização causal com a qual esquematiza fatores e variáveis de influência presentes nos processos de elaboração normativa (e também na concepção de políticas públicas).

Fica demonstrada a natureza da ligação entre Legística e a avaliação de políticas públicas e das perspectivas do uso da Legimática.

Pensar em avaliação é admitir que sua concepção exige um prognóstico acerca do conjunto de normas necessário à realização dos fins que orientaram a sua formação. Por sua vez, a concepção de uma dada legislação, sob a perspectiva da Legística, significa apontar conteúdos e cenários, bem como possíveis ações que garantam a implementação, ou



**Como as normas jurídicas obedecem a padrões determinados de comandos, as fronteiras se alargaram em face do uso da lógica deontica em sistemas inteligentes.**

melhor dizendo, que propiciem a medida do seu grau de faticidade ou realizabilidade.

É precisamente, nesta interseção, que o uso da Legimática promete dar o seu grande salto para além da gestão dinâmica de documentação normativa, ao disponibilizar ferramentas que reconstruam não só a rede de impactos que um dado conteúdo normativo provoca no contexto social e da Administração Pública, mas também o fluxo de informação adequada à justificação da decisão de legislar, além de potencializar o aumento da coerência do sistema jurídico por meio de uma reconstrução da cadeia de fontes normativas sobre um determinado tema.

No Estado de direito, surgido nas democracias liberais, regular as relações sociais é função do Direito por meio do aparato estatal. Este modelo, contudo, não priorizou o diálogo entre os legisladores e os destinatários/atingidos/interessados pelos atos normativos. Ao contrário, as normas por aqueles estabelecidas em conformidade com o devido processo legislativo contavam com uma legitimidade que lhes era, por isto mesmo, inerente, de forma que o Direito se revestia de um caráter coativo e autoritário (CANOTILHO, 1991, p. 12). Até este momento, a produção normativa era um ramo marginal do Direito, ao qual não se dispensava muita atenção.

Todavia, o advento do Estado social modificou esta concepção e o Direito passou a ser visto também como instrumento para a implementação das políticas públicas, várias delas atreladas a conteúdos de satisfação de direitos fundamentais, o que introduz a noção de eficácia material como pressuposto de legitimidade da lei: não bastava mais que a norma jurídica emanasse de autoridade competente e estivesse em harmonia com o ordenamento. Agora, ela precisava ser capaz de promover os objetivos que motivaram a sua criação (MADER, 1991, p. 47).

Na prática, isto significa uma preocupação crescente com a “gestão do processo legislativo”, na sua fase “pré-legislativa”, o que ultrapassa as fronteiras doutrinárias e atinge recomendações de serviço, no caso suíço, presentes no *Guide de Législation* (SUISSE. Office Federal de la Justice, 2007) do Ministério da Justiça.

Ainda na década de 1960, houve nos Estados Unidos a fixação de procedimentos destinados à análise das políticas públicas. Em pouco tempo, vários países europeus aderiram à idéia. A avaliação

questionava principalmente a eficiência dessas políticas, isto é, as relações entre custos e benefícios. Na Alemanha, tais métodos avaliativos foram incorporados pela primeira vez às ciências jurídicas, que passaram a julgar os efeitos produzidos pelas normas segundo critérios de eficiência, efetividade (observância da norma pelos destinatários) e eficácia (consecução dos objetivos) (MADER, 1991, p. 41-42, 46-48).

Os ecos de Bentham transparecem na enucleação do princípio da eficiência calcada numa base utilitarista: o custo-benefício. Como consequência deste contexto, o direito britânico cunhou a expressão *drafting* que será mais à frente detalhada.

No Brasil, as novas tendências em torno da noção de planejamento público acolheram aquele princípio agregado à noção de responsabilidade fiscal dos entes da federação.

A avaliação legislativa, seja prospectiva ou retrospectiva, todavia, distingue-se da mera coleta de dados estatísticos e de outras avaliações para tomada de decisões estatais. Ela se encontra focalizada nas normas legais (excluídas as resultantes de decisões judiciais), sobre atos legislativos (MADER, 1985, p. 45-46).

Com o incremento de pesquisas na área de avaliação dos efeitos acarretados pela implementação de novos diplomas normativos, logo se percebeu o quão importante era o momento da decisão legislativa. Já no domínio dos Estados democráticos de direito, a sociedade civil deixara de lado seu papel antagonico em relação ao Estado e passara a ocupar a posição de parceira e fiscalizadora da administração pública; ao mesmo tempo em que a inflação normativa tornara-se um problema para a segurança jurídica, a legislação se achava em crise (FLÜCKIGER, 2004, p. 165-167).

O potencial democrático da avaliação também se evidencia na possibilidade de indagar sobre as possibilidades acerca do conteúdo da lei e da sua vinculação aos motivos de uma dada avaliação, notadamente, no contexto da avaliação retrospectiva.

A legislação a ser produzida demandava agora um fundamento racional que evidenciasse também sua qualidade, necessidade, pertinência e transparência (CHEVALIER, 1992, p. 10). No intuito

de satisfazer tais requisitos para a obtenção de racionalidade no texto da lei, a Legística ofereceu recurso a diretrizes e a *checklists*<sup>8</sup> (CANOTILHO, 1991, p. 8), ou seja, no momento da redação legislativa era preciso considerar inúmeros aspectos de padronização formal para a confecção de normas claras, simples, coerentes e objetivas, bem como critérios que assegurariam a necessidade, a justiça, a factibilidade e a eficácia de seu conteúdo.

Também, para tanto, se fazia necessário comparar dados, realizar estudos prévios e remeter a experiências anteriores, de modo que este trabalho consumia bastante tempo e esforço. O processo legislativo a ser levado a cabo tornava-se mais rígido, contudo o decisor ainda contava com uma ampla margem de discricionariedade.

Vale lembrar que as questões referentes aos aspectos lingüísticos estão longe de se configurarem em meros problemas formais; na verdade, representar lingüisticamente um conteúdo significa compartilhar um repertório de representações sociais sobre um dado tema.

Esta é uma questão abordada no processo de redações legislativas multilíngües, mas também quando os destinatários/atingidos/interessados se deparam com textos normativos pouco compreensíveis ou lhes falta condições subjetivas em prol de uma maior legibilidade destes.

No caso da Administração Pública brasileira, as *checklists* estão dispostas nos Anexos I e II do Decreto 4.176/2002, todavia destituídas de eficácia, visto que esta ação ocorreu desarticulada de um programa para a qualidade da legislação que previsse, inclusive, a preparação dos funcionários públicos para o uso dos instrumentos de avaliação legislativa. Na esfera legislativa, o *Manual de Redação Parlamentar* (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA..., 2007), da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, previu a necessidade de justificar o impulso legislativo e de se elaborar uma avaliação do impacto da futura legislação; entretanto, não dispôs sobre procedimentos ou instrumentos para tal.

A avaliação legislativa representa um aumento do potencial democrático de justificação acerca da escolha de um dado conteúdo para uma dada legislação, porque por meio de um processo metodologicamente orientado revela os pontos de vista de vários envolvidos no processo de formação,

bem como os impactos que aquela pode causar.

Esta é a senda para a atuação do Projeto LEDA (Legislative Design and Advisory System), desenvolvido pelo Leibniz Center of Law, na Holanda, e objeto de um artigo de Wim Voermans (1993, p. 116), professor de Informática Jurídica e Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Leiden e membro da EAL (European Association of Legislation). Ao lado do LEDA, desenvolvido a partir de um impulso do Ministério da Justiça, outro sistema de apoio à atividade de *drafting* merece nota, o OBW (OntwerpBank Wet - *Regulation Design Bench*) destinado a atender uma demanda do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A atividade de *drafting* deve ser compreendida para além da simples redação legislativa. Ela nos fala de uma *projeção* de possíveis conteúdos e cenários que levam em consideração impactos outros que não só os normativos, além de se ocupar em apontar prós e contras à implementação por parte da Administração Pública.

No que se refere ainda aos sistemas semi-inteligentes de apoio ao *drafting*, os mesmos levam em consideração o momento de elaboração normativa (e a escolha do funtor deôntico correspondente, a saber: “é permitido”, “é proibido”, “é obrigatório”) e também o processo de busca pela própria justificação do impulso para legislar. Vale dizer que tais sistemas se ocupam da concepção e representação das atividades de formação do ato normativo, bem como da gestão das necessidades informacionais do *drafter*.

No caso do LEDA, o sistema de orientações das várias informações acaba por seguir o esquema de normas sobre elaboração de normas metodologicamente orientado nas seguintes etapas (VOERMANS, 1993, p. 115):

1. Definição do problema (incluídos a determinação da política e dos fins legislativos objetos do *draft*);
2. Análise do problema (determinação dos contextos relevantes sob a perspectiva factual e legal);
3. Geração de soluções alternativas;
4. Análise de diferentes soluções (à luz dos diferentes fins, contextos e efeitos);
5. Seleção das soluções;
6. Implementação da solução dos textos legislativos; e
7. Avaliação.



Na prática, este modelo de “projetação” pode não ser sempre seguido pelos *drafters*, seja porque eles são tensionados por respostas imediatas, em função do apelo político que desconsidera a necessidade em garantir a efetividade da legislação (aqui compreendida como a adequação entre a conduta querida e os fins que orientaram e justificaram o impulso para legislar), seja porque algumas etapas interagem entre si, dado o círculo normativo ao qual nos referimos.

A informática proporciona a possibilidade de armazenamento, conhecimento e gestão de maior quantidade de informações, as quais, no processo legislativo, podem auxiliar o decisor a entender melhor a realidade e as condicionantes de sua escolha, de forma a decidir com maior lucidez, contando inclusive – e aí está a grande importância da Legimática, conforme anteriormente ressaltado – com um embasamento racional a sustentar sua decisão (CHEVALIER, 1992, p. 11).

#### 4. Compreendendo a transformação do Direito a partir do advento tecnológico: Por que estudar Legimática?

Após estas reflexões iniciais podemos concluir que a Legimática é uma matéria diretamente relacionada ao uso da informática, na qual não são poucas as discussões sobre a importância e o papel de *softwares* na formação, avaliação e consolidação legislativas. No entanto, devido à presença marcante da questão técnica, algumas dúvidas podem surgir em relação à aplicação dessa matéria ao Direito, já que, pelo senso comum, o desenvolvimento tecnológico pertenceria exclusivamente ao ramo das Ciências Exatas. Porém, não se deve esquecer que o Direito é antes de tudo um fenômeno cultural, sendo as

transformações sociais um fator de influência direta na composição e vigência das normas.

Dessa forma, aceitar a Legimática como matéria alocada ao estudo da Teoria da Legislação é compreender que, diante da complexidade das novas interações sociais, o Direito não poderia ser mais uma disciplina isolada, surgindo a partir dessa implicação “a necessidade do jurista se familiarizar com as disciplinas ligadas à linguagem, à lógica e à informática” (SOARES, 2004, p. 66).

A partir dessas considerações, em que ramo então estaria o foco da atenção do jurista mediante a tamanha densidade tecnológica em prol da composição normativa?

Em relação aos autores do campo de investigação da informática jurídica, a Legimática não se trata de uma disciplina da informática e sim do estudo da sua melhor utilização no campo do Direito, sem que isso implique a transformação do jurista em um técnico ou analista de sistemas, mas - na colocação de Giannantonio - no “conhecimento do Direito e da capacidade de refletir sobre os procedimentos lógicos do pensamento jurídico” (GIANNANTONIO *apud* SOARES, 2004, p. 97). Entretanto, isto não quer dizer que o apelo pragmático e de forte impacto social, seja na administração pública, seja na sociedade, não incluam profissionais da Ciência da Computação e da ciência da informação, mais disponíveis a um diálogo interdisciplinar fundamental ao real posicionamento da questão.

Assim, as novas reflexões dentro da Ciência do Direito devem considerar os efeitos da expansão dos sistemas de informação e comunicação trazidos pela Informática, no sentido de buscar soluções para as crescentes demandas geradas pelas transformações sociais além de buscar resolver os problemas pertinentes da atualidade.



Foto: Iker Yavuz / SYC

[...] a Legimática é uma matéria diretamente relacionada ao uso da informática, na qual não são poucas as discussões sobre a importância e o papel de *softwares* na formação, avaliação e consolidação legislativas.

A Teoria da Legislação procura, de um modo geral, possibilitar a compreensão das condições e técnicas adequadas à produção das leis, de boas leis, de leis eficazes (CAUPERS, 2003, p. 7).

A Legimática estaria inserida nesse contexto como um importante instrumento para a efetivação dos objetivos propostos pela Legística. O estudioso da Legimática normalmente busca compreender problemas inerentes aos atuais sistemas normativos como os relacionados à qualidade das leis e à proliferação legislativa. Identificados os focos de tensão, ele analisa todos os sistemas de informação a serviço da produção normativa, por meio de modelos já existentes, de arsenais tecnológicos em desenvolvimento, ou até mesmo propondo novas sugestões de instrumentos a serem ainda construídos.

O resultado é uma busca freqüente pela ordenação jurídica, sendo que esta parece atingir seu grau mais adequado por meio da efetivação da consolidação do aparato normativo. Este processo dar-se-ia por intermédio de três formas: fusão das fontes normativas pré-existentes com objeto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo; alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões e repetições de normas e, por fim, o acréscimo de novos preceitos, conferindo - o resultado das três etapas - uma unidade interna ao ordenamento vigente (SILVA, 1993). O uso da Tecnologia da Informação seria de vital importância nessas três etapas. A criação de programas especializados, os *softwares*, possibilitaria a racionalização desse processo, permitindo desde a organização das fontes existentes até o cruzamento de informações e triagem das normas existentes.

Neste particular, algumas experiências merecem referência. Em 2001, o Parliamentary Counsel Office (PCO), da Nova Zelândia, iniciou um estudo para implementar um procedimento de compilação automática, *automatic compilation* (BUSINESS..., 2001) no seu serviço de *drafting*, com o fim de incrementar a acessibilidade aos textos e identificar os

atos normativos vigentes. Neste domínio, foram documentadas então experiências no sistema da *common law* nos seguintes serviços de *drafting*:

- Canadá: *Ministry of Justice* (Governo Federal), *Ministry of the Attorney General*, *Ministry of Consumer and Business Services* (Província de Ontário);
- Estados Unidos: *Law Revision Office – House of Representatives*, *Michigan State Government*;
- Reino Unido: *Cabinet Office – Office of Parliamentary Counsel*, *Lord Chancellors Department*; *Office of Parliamentary Counsel* (Irlanda).

Merecem nota, mais uma vez, os projetos do Leibniz Center of Law:

1) E-POWER – destinado a oferecer uma ferramenta para *comparar e harmonizar* as legislações nacionais e aquelas oriundas da União Européia (EU) relativas ao trânsito de pessoas e ao oferecimento de serviços e produtos sujeitos a regimes diversos. Por meio do desenvolvimento de ontologias para normas de origem tributária e alfandegária, um sistema de harmonização é “modelado” oferecendo estratégias para obtenção de uma “convergência legal”, em face das necessidades de coerência, uniformidade e padronização normativas (BOER, WINKELS, ENGERS, 2003)<sup>9</sup>.

2) SEAL que permite a troca de informações e criação de inferências entre a atividade de legislação e as fontes do Direito; e

3) DALOS – um sistema de apoio à atividade de projeção legislativa para o qual foi criada uma ontologia que permite o uso de várias línguas no momento da redação do texto, de modo que as versões sejam idôneas na terminologia jurídica adotada.

Assim, o estudo da Legimática é vital para uma melhor compreensão do impacto tecnológico vivenciado nas últimas décadas, fazendo-se assim valer das análises desses novos sistemas, porque se constituiu numa nova forma de obtenção de ferramentas/instrumentos para a melhoria da qualidade da lei. E, ainda, buscar nesse sistema formas que efetivem uma maior transparência estatal, já que a informática também permite a propagação das leis publicadas e informações essenciais ao exercício da cidadania, tal como o andamento e a efetivação das políticas públicas.



## 5. Limitações e desafios da Legimática na escolha da decisão mais adequada: o fator humano

Até aqui a Legimática já serviu ao estabelecimento de estratégias, à busca de soluções e, por fim, evidenciou quais as melhores formas – os caminhos exequíveis e menos dispendiosos – para a conquista dos propósitos da lei, tendo contribuído, inclusive, para uma clara e concisa redação de seu texto, de modo a manter a coerência do ordenamento jurídico. Não basta, entretanto, para a obtenção da eficácia de que a norma tanto carece, que ela seja capaz de produzir os efeitos almejados segundo os menores custos.

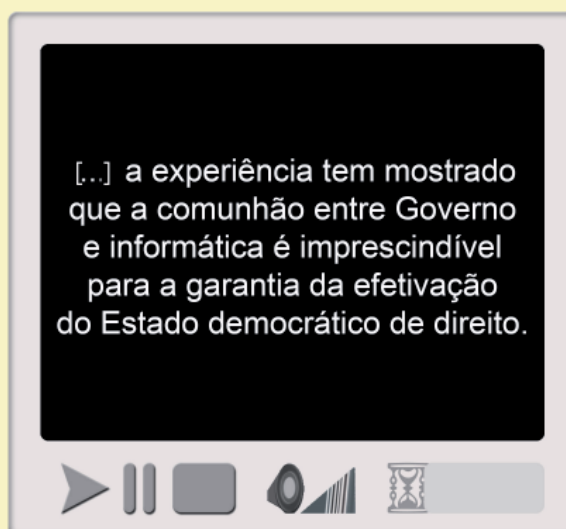
Na verdade, o processo legislativo envolve outros condicionantes que também merecem atenção, os quais, por sua vez, entram não raro em conflito com o que estabelece esta racionalidade técnica. São fatores humanos, que um sistema de inteligência artificial não está (ao menos até nossos dias!) apto a compreender: as circunstâncias sócio-políticas, os grupos de pressão, a capacitação do corpo técnico em sede de avaliação legislativa. Tais aspectos influenciam diretamente na eficácia de uma lei, pois, para que ela atinja seu escopo, precisa antes ser aceita e observada pelos seus destinatários, isto é, ser efetiva. Destarte, há uma margem de critérios para uma decisão ótima que ultrapassa os limites da Legimática e que se vincula à aquisição do consenso (CHEVALIER, 1992, 14). Mas, também, aí a Legimática se mostra importante: o rigor na confecção de diplomas legais é útil para o estabelecimento do equilíbrio de interesses na medida em que introduz um processo legislativo transparente e fundamentado, no qual a maior parte das escolhas encontra-se baseada em dados objetivamente comprováveis.

Neste sentido, o processo de formação de um ato normativo é um processo aberto, aonde são trazidas às claras diferentes soluções consideradas adequadas em face do grau de convencimento gerado pela qualidade dos seus argumentos; neste sentido, a

modelização de um procedimento é uma estratégia argumentativa (VOERMANS, 1993, p. 116-117)<sup>10</sup>.

Entretanto, a Legimática conta com outra limitação, esta muito mais fácil de ser vencida: a contenção da inflação legislativa. De fato, já existem meios paratanto, de modo que basta que os operadores deste tipo de *software* – os legisladores – ajam neste sentido. Ocorre que, nos países onde sistemas de Legimática encontram-se em funcionamento, não se registrou uma redução na feitura de leis, ao inverso, tornou-se mais fácil legiferar, atividade que agora tem ao menos a vantagem de ser levada a cabo com qualidade (CHEVALIER, 1992, p. 11). Ainda que tais sistemas contemham dispositivos que favoreçam a consolidação, faz-se necessário que alguém os opere, o que significa capacitação e percepção do valor estratégico de uma atividade de legislação sob uma perspectiva metódica.

Por outro lado, a via legislativa, embora aparente ser a mais fácil para a concretização de políticas públicas e solução de problemas sociais, não é a única e, muitas vezes, nem sequer a mais eficaz, de forma que é sempre importante refletir sobre a real necessidade de um novo diploma normativo.



## 6. Legimática e governo eletrônico - A informática como garantia de transparência e controle no sistema democrático: alguns exemplos

A importância da integração entre tecnologia, Direito e políticas públicas pode ser perfeitamente compreendida por meio da análise de casos práticos: a experiência tem mostrado que a comunhão entre Governo e informática é imprescindível para a garantia da efetivação do Estado democrático de direito. Um exemplo interessante encontra-se na implantação do Sistema SIAFI no âmbito Federal. Até 1986, tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais e municipais não dispunham de um programa específico para organizar os recursos públicos nos planos de gestão do Estado, em função, inclusive de uma carência de informações em todos

os níveis da Administração Pública. A escrituração contábil possuía uma defasagem de, pelo menos, 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, inviabilizando o uso das informações para fins gerenciais.

Isso gerava uma série de graves problemas como: o emprego de métodos inadequados e rudimentares para o planejamento orçamentário (como exemplo, o controle da disponibilidade orçamentária e financeira que era exercido sobre registros manuais). Existia uma carência de informações gerenciais em todos os níveis da Administração Pública. Os dados eram inconsistentes em razão da diversidade de fontes de informações e das várias interpretações sobre cada conceito, comprometendo o processo de tomada de decisões. E, ainda, existia um grande despreparo técnico de parte do funcionalismo público, que desconhecía técnicas mais modernas de administração financeira e, ainda, concebia a contabilidade como mera ferramenta para o atendimento de aspectos formais da gestão dos recursos públicos<sup>11</sup>.

Diante desta situação, o Governo Federal, em parceria com o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados –, desenvolveu um sistema que ficou conhecido como SIAFI. Implantado oficialmente no ano de 1987, o SIAFI passou a ser o sistema responsável pelo processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal. Esse sistema, supervisionado e presente no *site* do Tesouro Nacional, acompanha de forma eficaz a utilização dos recursos da União. As mudanças obtidas pelo SIAFI possibilitaram um maior acompanhamento dos recursos públicos federais, além de promover integração com os âmbitos estadual e municipal.

Em nível estadual, Minas Gerais alcançou uma boa repercussão ao adquirir interessante experiência envolvendo a Informática e as vias de acesso entre Executivo e Legislativo, por exemplo, em processos mais complexos como a execução orçamentária do Estado. A Prodemge (Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais - a empresa de Tecnologia de Informação do governo de Minas Gerais), em parceria com o Poder Executivo, desenvolveu uma ferramenta que ficou conhecida como “Armazém Siafi”, cuja principal função é

possibilitar o acompanhamento da execução orçamentária do Estado. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), para o exercício da sua competência constitucional de fiscalização, tem acesso a tal ferramenta (assim como o Tribunal de Contas e o próprio Executivo). Por intermédio dela pode-se obter dados da execução orçamentária dos órgãos do Estado. Assim, sob a forma de consultas direcionadas, o Armazém Siafi possibilita a visão da execução orçamentária que está sendo realizada no Siafi do Executivo, garantindo maior transparência a esse processo. A tendência é que os sistemas desenvolvidos em prol do governo eletrônico sejam cada vez mais simplificados, permitindo plena divulgação dos projetos e investimentos que estão sendo aplicados no Estado. E o maior beneficiário de tudo isso, claro, é o cidadão.

A aplicação da informática por meio de *softwares* no gerenciamento governamental alcança proporções ainda maiores. Delimitando o nosso tema, alcançamos a esfera do Poder Legislativo, citando, por exemplo, os avanços dos sistemas de informação no sentido de garantir uma maior agilidade na discussão e aprovação de emendas por meio de sistemas eletrônicos.

Na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a área do processo legislativo é amparada por um sistema interno de Circulação de Textos, o que permite uma integração entre todas as áreas da Assembléia envolvidas nesse processo, possibilitando uma grande tramitação de documentos. O funcionamento do sistema é simples: a ALMG recebe uma proposta de Projeto de Lei. O deputado, em trabalho conjunto com a Consultoria Temática, elabora um parecer sobre esse projeto, sendo que várias discussões serão geradas durante todo o processo de tramitação. Todas as discussões e modificações são realizadas por meio desse programa, sendo que um parecer votado já não pode mais ser modificado por nenhuma parte e cada setor tem acesso à sua área de atuação específica. Assim, o que antes demandava uma maior quantidade de tempo, já que todo esse processo tinha que ser digitado após a aprovação de parecer, hoje é feito de forma simples e rápida utilizando o meio eletrônico.

Todavia, ainda estamos bem distantes do uso de sistemas de apoio à decisão legislativa.

O caso do processo de elaboração do Código de Saúde de Belo Horizonte seguiu também métodos de Legística, de modo a se produzir uma lei mais clara, correta e capaz de atender os anseios da sociedade belo-horizontina. Além da consulta pública, que permitiu a expressão de vários interesses, outro elemento relevante em sua confecção foi a inclusão de um artigo que prevê sua avaliação e revisão bienal, segundo critérios de eficácia, eficiência, efetividade e simplificação. Tal apreciação será efetuada com base no banco de dados da vigilância sanitária municipal, cujo sistema foi amplamente informatizado. Os dados coletados nos estabelecimentos durante a visita dos fiscais serão enviados para o referido banco, o que tornará sua análise muito mais simples e precisa. Será possível obter um “retrato” das condições da saúde no município, a partir do qual poderão ser identificados os dispositivos normativos que não contribuem para uma melhora do sistema de saúde municipal, de modo a modificá-los, para que aquela lei se torne mais eficaz e legítima.

Resta saber se a sensibilidade política aliada às justificativas da Legística permitirão, de fato, a adoção de normas sobre avaliação legislativa no município de Belo Horizonte, já que o projeto do Código de Saúde ainda está em curso.

O processo de decisão legislativa vem se consolidando numa direção de maior transparência. Por isso, não se pode ignorar as perspectivas abertas pela melhoria do sistema jurídico e do seu potencial para a democratização do Estado no contexto de uma sociedade da informação.

### 7. Conclusões: A Legística como adutora do direito fundamental à informação

O direito à informação é uma garantia constitucional fundamental<sup>12</sup>, tendo o Estado o dever de fornecer aos seus cidadãos acesso a informações, tanto no âmbito particular como no coletivo. A Lei de Introdução do Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) prevê, em seu art. 1º, que, respeitado o prazo de *vacatio legis*, uma lei entra em vigor após a sua publicação. Esse mesmo diploma prevê, em seu art. 3º, que “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

A lei é um importante meio de comunicação (SOARES, 2004, p. 75)<sup>13</sup>, e se de um lado, o cidadão deve cumprir e respeitar as suas leis, por outro

lado, o Estado deve divulgá-las, mas não como há 200 anos atrás, quando o princípio da presunção de conhecimento da lei foi forjado no bojo da teoria das Fontes do Direito para assegurar as condições de funcionamento do ordenamento jurídico. Naquele momento, grande parte da população era analfabeta, instrumentos de controle da administração pública eram pífios e não se discutia a necessidade de textos normativos mais claros, compreensíveis e com condições de serem efetivos (para aqueles que usufruem do comando e para aqueles que devam garantir a sua implementação). Assim, não só a formação, mas a divulgação dos atos normativos, necessita ser interpretada à luz do contexto factual e normativo hodierno que reclama maior legitimidade, uma comunicação mais eficiente entre aparato estatal e cidadãos e que permite um maior controle da ação estatal no quadro da sociedade da informação. Esta é uma tarefa que pode ser assumida por outros meios e padrões de comunicação estatal como, por exemplo, a TV Digital e a TV Pública.

De fato, a questão levantada remete a um dos principais problemas sociais brasileiros e constitui um

grande desafio para o Estado nas próximas décadas. A aplicação dos novos sistemas de informação permite uma melhoria da qualidade legislativa, além de constituir uma importante fonte de divulgação, fator primordial para a efetivação do Estado democrático de direito. Como já foi demonstrado, pode ser estabelecida uma relação entre o incremento à democracia e a transparência política, condição para o controle. Os avanços tecnológicos propiciam grandes facilidades para o processo de consolidação das leis e a organização do sistema judiciário, trazendo uma maior segurança jurídica para os destinatários das normas.

Porém, essa realidade tecnológica ainda é distante para a grande maioria dos brasileiros. Em um país onde a desigualdade social é uma das maiores

O direito à informação é uma garantia constitucional fundamental, tendo o Estado o dever de fornecer aos seus cidadãos acesso a informações, tanto no âmbito particular como no coletivo.



do mundo (UNITED NATIONS..., 2006)<sup>14</sup>, e que possui ainda analfabetos (INSTITUTO..., 2003)<sup>15</sup> é ainda elevado o número de brasileiros que se encontram aliados do sistema informatizado (FUNDAÇÃO..., 2003)<sup>16</sup>.

Fica claro que o problema da exclusão digital está diretamente relacionado aos problemas de educação e concentração de renda no País. Não se pode exigir que todos os cidadãos brasileiros tenham acesso às normas e informações produzidas pelo Estado, sem este antes lhes fornecer condições mínimas para acesso e compreensão das mesmas. Deve ser ressaltado que tal necessidade de compreensão e de condições para plena efetividade atinge também os responsáveis pela aplicação da legislação (atos normativos oriundos do legislativo e, sobretudo, da Administração Pública).

Assim, o desenvolvimento das aplicações da tecnologia, nos sistemas político e jurídico no Brasil, depende diretamente de um estudo que investigue os instrumentos que protejam os cidadãos da chamada *exclusion divide*, combatendo assim, por meio de uma política pública eficiente, os obstáculos à obtenção de informações jurídicas. Esse talvez seja um dos grandes embates que a Legimática enfrentará nos próximos anos em busca de uma comunhão entre tecnologia, cidadania e uma legislação de qualidade.

### Referências bibliográficas

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Manual de redação parlamentar*. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte : ALMG, 2007. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servico&tdiretorio=publicacoes&tarquivo>manual\\_redacaoparlamentar](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servico&tdiretorio=publicacoes&tarquivo>manual_redacaoparlamentar)>. Acesso em: 17 abr. 2008.

BOER, Alexander; WINKELS, Radboud; VAN ENGERS, Tom. Using ontologies for comparing and harmonizing legislation. In: International Conference on Artificial Intelligence, 3. 2003, Edimburgo. *Anais...* Edimburgo, 2003. Disponível também em: <<http://www.leibnizcenter.org/epower/publications/boer.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2008.

BUSINESS TECHNOLOGY CONSULTING. *Automatic compilation and related technology issues*. Wellington, BTC, 2001. Disponível em: <<http://www.pco.parliament.govt.nz/pal/autocomp.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2008.

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação. *Legislação* : Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n.35, p. 5-87, out/dez. 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *Legislação* : Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n.

1, abr./jun. 1991.

DELLEY, Jean-Daniel. Penser la loi : Introduction à une démarche méthodique. In: MORAND, Charles-Albert (éd.). *La légistique formelle et matérielle*. Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. *Legislação*: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n. 3, p. 9-23, jan./mar. 1992.

FLÜCKIGER, Alexandre. *Régulation, dérégulation, autorégulation: l'émergence des actes étatiques non obligatoires*. Basel : Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. *Mapa da exclusão digital*. Rio de Janeiro, FGV, 2003. Disponível em: <[http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa\\_exclusao/Inicio.htm](http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa_exclusao/Inicio.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília : INEP, 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>>. Acesso em 12/02/2007.

JANARY JÚNIOR; QUEIROZ, Cid. *Câmara retoma trabalho de consolidação das leis*. 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=99345>>. Acesso em: 04 jun. 2008.

LIMA, João Alberto. *Modelo genérico de relacionamentos na organização da informação legislativa e jurídica*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Departamento de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <[http://eprints.rclis.org/archive/00013107/01/tese\\_Joao\\_Lima\\_FINAL.pdf](http://eprints.rclis.org/archive/00013107/01/tese_Joao_Lima_FINAL.pdf)>.

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

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: Uma nova abordagem do direito. *Legislação*: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n. 1, abr./jun. 1991.

MERCATALI, Pietro. Dodici anni di Legimática. Da una parola a una disciplina. *Iter Legis*, n. 6, p. 97-114, 2004. Disponível em: <<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/mercatali2004.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2007.

MOUCHEIRA, João. A racionalização legislativa : compilação, consolidação, codificação e simplificação do acesso às leis. *Legislação*: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n. 38, p. 25-59, out./dez. 2004.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação*: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica. Porto Alegre : S.A. Fabris, 2004.

SILVA, Filipe Fraústo da. Proliferação legislativa: Que hipóteses de superação? *Legislação*: Cadernos de Legislação, Oeiras, n. 7, p. 83-95, abr./jun.1993.

SUISSE. Office federal de la justice. *Guide de législation* : Guide pour l'élaboration de la législation fédérale. 3. ed. Berne : Office Federal de la Justice, 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report* : 2006 : beyond scarcity : power, poverty and the global water crisis. Nova Iorque : UNDP, 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/media/hdr06-complete.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

VALENTE, Andre. *A modelling approach to legal knowledge engineering*. Amsterdam : IOS Press, 1995.

VOERMANS, Wim. Modelling the draughtman's craft: the LEDA-Project Legimatics and legimatica-projects in the Netherlands. In: BIAGIOLI, C.; SARTOR, G.; MERCATALI, P. *Elementi di legimática*. Pádua : CEDAM, 1993. Disponível em: <[https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/3658/1/360\\_070.pdf](https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/3658/1/360_070.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2008.

---

1 O Lexedit foi objeto de um estudo de caso em tese de doutoramento de Fabiana de Menezes Soares e publicado em *Teoria da legislação: A formação da Lei na Idade Tecnológica*.

2 A maior parte das referências no Brasil acham-se associadas ao Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, realizado pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), que contou com a Profa. Fabiana de Menezes Soares nos Comitês Científico e Executivo. Durante o evento, foi lançado um caderno temático sobre a disciplina (Cadernos da Escola do Legislativo), disponível no link a seguir: <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=cadernoscol&arquivo=cadernos&caderno=14>

3 Neste trabalho, as expressões "lei" ou "diploma legal" aludem às normas jurídicas emanadas tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, e as referências ao processo legislativo, conseqüentemente, englobam a feitura de ambos os tipos de normas.

4 Vide o sumário das matérias do curso, especificamente em [http://webdroit.unige.ch/cefoleg/index.php/en\\_general/science\\_carrefour/disciplines\\_presence#disc4](http://webdroit.unige.ch/cefoleg/index.php/en_general/science_carrefour/disciplines_presence#disc4). (Acesso em 14/03/2008).

5 Um exemplo da necessidade da ampliação de novos investimentos em Tecnologia da Informação no Poder Judiciário encontra-se na atual situação da Justiça do Trabalho (JT) no Brasil. Até 2004, a competência da JT estava quase toda concentrada no ora revogado *caput* do artigo 114 da CF/88 Constituição Federal de 1988, que delegava à justiça trabalhista, dentre outras coisas, o julgamento de ações de trabalhadores requerendo das empresas o pagamento de férias, 13º salário e hora extra. A Emenda Constitucional nº 45/2004, transferiu para as Varas Trabalhistas processos que originalmente eram da Justiça Comum. Agora, além de julgarem atribuições específicas, cabe às Varas Trabalhistas julgarem casos de assédio moral e sexual no trabalho, além da disputa entre sindicatos de uma mesma categoria, cobrança de multas trabalhistas e direitos

de autônomos. O resultado dessa mudança não poderia ser outro: o número de ações aumentou significativamente causando uma intensa sobrecarga nas Varas Trabalhistas. Dessa forma, os processos tramitam com grande morosidade e os julgamentos nem sempre são satisfatórios. Em manifestação sobre a questão ao *Jornal Hoje*, em reportagem transmitida em 09/02/2007, o vice-presidente do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo, Pedro Paulo Manus, disse que apenas a informatização vai tornar os julgamentos mais rápidos. "Essa informatização, quer para os advogados, quer para os juizes do Ministério Público, vai permitir que os processos andem de forma mais rápida e a prestação seja em um período mais rápido". Disponível em <<http://jornalhoje.globo.com/JHoje/0,19125,VJSO-3076-20070209-265850,00.html>> e <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7787>>. Acessado em 11 de fevereiro de 2007.

6 Como exemplo dessas formas de interação entre cidadão e Governo, podemos citar os últimos avanços obtidos pelo município de Belo Horizonte no âmbito da ampliação do exercício da cidadania com o auxílio da informática. Não bastasse ser uma das únicas cidades brasileiras a contar com o sistema de Orçamento Participativo, Belo Horizonte inovou ao possibilitar que as votações, antes feitas em centros regionais, pudessem ser realizadas por meio da Internet (a prefeitura disponibilizou pontos de votação em locais estratégicos para que os cidadãos que não tivessem como votar em casa também pudessem exercer seu direito de escolha), possibilitando um maior conforto e um aumento da participação popular nesse processo. Isto resultou em mais de 500 mil votos e nove obras eleitas que serão executadas pela Prefeitura, uma em cada regional, dentro do OP 2007/2008. Outro exemplo de inovação da capital mineira, diz respeito à criação do novo Código de Saúde de Belo Horizonte, que permitiu, no período de 1º a 29 de novembro de 2006, uma consulta pública via Internet, possibilitando a diversos grupos sociais a participação na construção do novo diploma normativo. Espera-se que, em breve, o Código entre em vigor no município. Foram recebidas ao todo 948 sugestões, todas elas respondidas com justificativa para sua aceitação ou declínio.

7 Há uma Associação Internacional de Law Reform Comissions, a CALRAS, ou Commonwealth Association of Law Reform Agencies, que congrega as seguintes comissões: Alberta Law Reform Institute, Australian Law Reform Commission, British Columbia Law Institute, British Virgin Islands Law Reform Commission, Ghana Law Reform Commission, Law Commission of India, The Law Reform Commission of Ireland, Kenya Law Reform Commission, The Law Commission of England and Wales, Lesotho Law Reform Commission, Malawi Law Commission, Manitoba Law Reform Commission, Law Reform Commission of Mauritius, New South Wales Law Reform Commission, New Zealand Law Commission, Nigeria Law Reform Commission, Northern Ireland Office of Law Reform, Northern Territory Law Reform Committee, Queensland Law Reform Commission, Scottish

Law Commission, Sierra Leone Law Reform Commission, South African Law Reform Commission, Trinidad and Tobago Law Reform Commission, Victorian Law Reform Commission, Western Australian Law Reform Commission. Além de outras comissões que cooperam no âmbito da associação, mas que não são membros: Law Reform Commission of Hong Kong, Singapore Law Reform and Revision Division (Attorney-General's Chambers), Solomon Islands Law Reform Commission, Constitutional and Law Reform Commission of Papua New Guinea, Fiji Law Reform Commission, Jamaica Law Reform Commission, Namibian Law Reform and Development Commission.

8 *Checklist* é um termo inglês que designa listas de questões que devem ser consideradas na elaboração de diplomas normativos.

9 BOER, Alexander, WINKELS, Radboud, VAN ENGERS, Tom. O artigo *Using ontologies for comparing an harmonizing legislation* foi escrito e apresentado na ICAIL (International Conference on Artificial Intelligence and Law,) de 2003, um evento destinado a discutir questões ligadas ao uso da Inteligência Artificial e do Direito. Dois dos seus autores, Alexander Bôer e Radboud Winkels são pesquisadores do Departamento de Ciência da Computação e Direito da Universidade de Amsterdam; por sua vez, o terceiro autor, Tom van Engers, era, à época, pertencente aos quadros da Administração Holandesa de Impostos e Alfândegas. Disponível em: <<http://www.leibnizcenter.org/epower/publications/boer.pdf>, p.6>. Acesso em 08 abril 2008.

10 "The most convincing arguments will be the arguments which rate very high in the legislative discourse in which legislative draughtsmen find themselves together with their departmental superiors, politicians, members of parliament, interested parties, lobby groups, etc. Very convincing arguments, or authoritative arguments, in this discourse will be the arguments upon which almost everyone agrees. In this sense legal (e.g. constitutional) arguments or generally accepted legislative methods and techniques constitute strong authoritative arguments to back up a solution, while mere personal or political opinions or beliefs have a much lower ranking status."

11 Problemas levantados pelo *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Histórico do SIAFI - no endereço: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index\\_conheca\\_siafi.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp)>. Acessado em 10 de fevereiro de 2007.

12 O ordenamento jurídico brasileiro possui uma série de previsões que garantem o acesso à informação. Desde o diploma de hierarquia superior (CF, Art. 5º, XIV, XXXIII, Art. 220...) até a previsão de leis e decretos, o acesso à informação e a inclusão digital têm sido uma tendência moderna para a configuração do Estado democrático de direito. Como principais leis nesse aspecto, podemos citar a Lei nº 9472/1997 e a Lei nº 9998/2000, que tratam, respectivamente, da Lei Geral das Telecomunicações e do Fundo de Universalização das Telecomunicações – FUST. Alguns decretos também foram aprovados para garantir a Universalização do Serviço de Telecomunicações: o Decreto nº 3.754/2001, que regulamenta a universalização em escolas públicas do ensino médio, e o Decreto nº 3.753/2001, que regulamenta a universalização no âmbito das escolas públicas de ensino profissionalizante. Essa tendência tem sido seguida nos

âmbitos estadual e municipal. Como exemplo, pode-se citar o último PPAG (2004/2007) da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que colocou como uma de suas metas prioritárias o programa de inclusão digital como forma de garantir a universalização do uso da Internet.

13 "Já a comunicação da atitude juridicamente justificada, situa-se na esfera da norma e pressupõe a devida informação do enunciado, essa tem como requisito a publicidade da Lei nos Diários Oficiais erigindo-se em presunção do conhecimento acerca das ações permitidas, obrigatórias ou vedadas. A publicidade é requisito de validade das normas, que justifica a presunção de que os destinatários estão informados sobre os seus enunciados: Porém estariam os destinatários devidamente comunicados?"

14 O relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) de 2006 mostra que o Brasil, de 126 países analisados, é o décimo pior país em desigualdade social. O coeficiente de Gini, no ano de referência do relatório – 2003 –, chegou a 0,580. O Brasil, no relatório de 2004 (em que se analisaram os índices de 1998), encontrava-se como o oitavo pior país em desigualdade social, com o coeficiente de Gini em 0,591, sendo o segundo pior na América Latina – só perdia para a Guatemala. Houve um avanço, mas é inegável que a distribuição de renda brasileira continua desigual e que o Brasil ainda precisa avançar para melhorar suas condições sociais.

15 Em 2003, o Brasil possuía cerca de 16 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais e 30 milhões de analfabetos funcionais.

16 Estima-se que em 2001 apenas 12,46% da população brasileira possuía computador em casa e somente 8,13% tinha acesso à Internet.



Fabiana de Menezes Soares é profa. adjunta da Faculdade de Direito da UFMG, nos cursos de graduação e pós-graduação onde ministra a disciplina Legística, membro da EAL – European Association of Legislation. Atualmente em estágio pós-doutoral (CAPES) junto ao CETEL (Centro de Avaliação Legislativa)/ Departamento de Direito Constitucional- Universidade de Genebra.

Louise Menegaz Barros e Natália de Assis Faraj são bacharelandas em Direito pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais. Integrantes do grupo de pesquisa em Teoria da Legislação, orientado pela professora doutora Fabiana Menezes de Soares.



João Alberto de Oliveira Lima  
Murilo Bastos da Cunha

Tratamento da Informação Legislativa e Jurídica:

# PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Na realidade os ordenamentos são compostos por uma infinidade de normas, que, como as estrelas no céu, jamais alguém consegue contar.*  
Norberto Bobbio, *Teoria do Ordenamento Jurídico* (p.37)

O presente artigo faz uma análise do tratamento da informação de uma perspectiva histórica dando ênfase aos esforços empreendidos na complexa tarefa de organização da informação jurídica e legislativa.

Segundo Le Coadic (2004), “a informação é um conhecimento inscrito (registrado) em forma escrita (impressa ou digital), oral ou audiovisual, em um suporte”. As normas jurídicas já foram registradas na sua forma escrita nos mais diversos suportes físicos. O código do Rei Hamurabi, por exemplo, criado no século XVIII a.C., foi registrado numa pedra de diorito negro, hoje exposta no Museu do Louvre, Paris (Figura 1). Existem também registros de normas jurídicas em barro, argila, bambu, bronze e pergaminho.

Figura 1. Código do Rei Hamurabi. (Fotos: Rama)

Quando descoberto, o Código do Rei Hamurabi foi declarado como a norma escrita mais antiga. Hoje, entretanto, se tem conhecimento de outras normas ainda mais antigas. Kramer (1998, p. 108) considera que o Código Ur-Nammu (Figura 2), escrito em tabletas de barro no período entre 2095-2047 a.C., é o mais antigo exemplar de norma escrita existente. Segundo Musson (2004, p. 95), a incorporação da norma em um texto escrito afeta a autoridade da norma e o conhecimento dos seus preceitos, tanto para os profissionais do Direito quanto para a população em geral. Segundo o mesmo autor, esta transição da tradição oral para a escrita teve seu ápice na alta Idade Média.



Figura 2 – Código de Ur-Nammu em tabletas de barro (2095-2047 a.C.).

Fonte: Coleção Schøyen MS2064 (Oslo e Londres).

Outro exemplo histórico e representativo do registro escrito de normas jurídicas são as *Leis das XII Tábuas* (*Lex Duodecim Tabularum*) publicadas no ano 450 a.C. em Roma. Esta norma está na origem do Direito Romano e foi criada em uma época onde predominava o direito baseado em costumes cujas regras eram facilmente manipuladas pelos patrícios em detrimento dos plebeus. A motivação para a criação da norma escrita partiu de uma solicitação realizada pelo tribuno da plebe, Gaio Terenzílio Arsa. O objetivo era limitar o arbítrio dos patrícios na administração da justiça por meio de uma lei escrita.

A famosa Biblioteca de Alexandria, centro da cultura mundial do século III a.C. ao século IV d.C., possuía um catálogo para o seu acervo de cerca de 700.000 rolos de papiro e pergaminho. Borbinha (2002, p. 18-19), ao tratar da análise da organização do catálogo dessa biblioteca, apresenta dois possíveis sistemas de classificação: no primeiro, entre as 12 áreas principais, há uma específica para o Direito, e, no segundo, há uma dedicada ao tema Legislação.

No século VI, o imperador Justiniano delegou a uma comissão de juristas a organização da informação jurídica. Esse trabalho monumental, realizado no período de 527 a 534, que ficou posteriormente conhecido como *corpus juris civilis*, é considerado um dos principais legados do Império Romano. Ele foi organizado em quatro partes:

- *Novus Justinianus Codex* (529) – continha a legislação romana desde o Imperador Adriano (117–138). O Codex era organizado em 12 livros subdivididos em títulos, constituições e *principium* ou parágrafos. Esse trabalho foi realizado por dez jurisconsultos em apenas 14 meses.

- *Digesta seu Pandectae* (533) – possuía um sumário da jurisprudência romana. Esse trabalho de organização da informação jurídica, conduzido por Triboniano, foi concluído no prazo de três anos (de 15/12/530 a 16/12/533). Foram analisados cerca de 2.000 livros que totalizavam cerca de 3.000.000 de linhas. Os 50 livros resultantes, organizados por títulos, possuíam cerca de 150.000 linhas, representando cerca de cinco por cento do corpus analisado.

- *Institutiones* (533) – possuía textos básicos voltados aos estudantes de Direito. Esse manual era composto por quatro livros.

- *Novellae constitutiones* (534-564) – reunia as novas leis emanadas pelo Imperador Justiniano após a publicação do Codex. Os textos eram quase todos redigidos em grego, língua do imperador. Foram publicadas 177 novelas, organizadas em capítulos e parágrafos.

A grande quantidade de informações fez com que os jurisconsultos organizassem o texto de forma hierárquica, perceptível nas remissões textuais. Por exemplo, a referência “(C. 2, 3, 186, 9)” endereça o texto localizado no Livro 2 do *Codex*, Título 3, Constituição 186, Parágrafo 9”. É interessante notar que esta sistemática na estruturação dos textos normativos, que permite a realização de referências precisas, antecede em muito a sistematização em capítulos dos livros da Bíblia. Por exemplo, a referência “Dt (12-26)”, endereça os capítulos 12 a 26 do Livro Deuteronômio<sup>1</sup>. Esta numeração de capítulos

dos livros bíblicos foi criada pelo Cardeal Hugo de Saint Cher, na metade do século XIII, em Paris.

No ano 534, foi realizada uma atualização do *Codex*, gerando uma nova edição composta também por 12 livros. É esse o texto que conhecemos hoje, pois o texto da edição original não chegou até os nossos dias. Segundo Mousourakis (2003, p. 423), o pergaminho *Littera Florentina* é o único manuscrito da época de Justiniano e encontra-se sob a guarda da *Biblioteca Medicea Laurenziana*, em Florença.

O texto do *Corpus Iuris Civilis* foi redescoberto na segunda metade do século XI em Bolonha (Itália), sendo objeto das glossas (comentários) realizadas por estudiosos que atraíram seguidores, criando um centro de estudos que marcou o início da mais antiga universidade do mundo. A Figura 3 apresenta uma imagem do manuscrito do Livro XIII do *Pandectae* com a glosa em torno do texto principal.



Figura 3. Página do manuscrito Livro XIII do *Digesta* com glosa marginal.  
Fonte: Coleção Schøyen MS219 (Oslo e Londres).

A impressão com tipos móveis, implementada em 1440 por Gutenberg, tornou possível a

multiplicação dos livros. No período de apenas 50 anos, entre 1450 e 1500, mais de 20 milhões de cópias de livros foram produzidas, compreendendo cerca de 10 a 15 mil títulos diferentes. Já na era dos manuscritos, existem estimativas da produção de apenas um milhão de cópias durante o período de 1000 anos (HAVU, 2005). A inovação de Gutenberg representou uma verdadeira revolução, contribuindo decisivamente para a perpetuação e rápida disseminação da informação e do conhecimento.

Naquela época, surgiram as primeiras bibliografias com o objetivo de relacionar os livros disponíveis em uma ou mais áreas. Por exemplo, a obra *Liber de scriptoribus ecclesiasticis*, compilada por Johannes Trithem em 1494, relaciona trabalhos eclesiásticos de cerca de mil autores; a *Bibliotheca Universalis*, organizada por Conrad Gesner em 1545, era bem mais abrangente e continha entradas para cerca de 10.000 trabalhos de aproximadamente 3.000 autores nas línguas latina, grega e hebraica, organizados em ordem alfabética de prenome de autor, com índice suplementar pelo sobrenome (WELLISCH, 1981).

ORDO LIBRORVM HVIVS OPERIS.

LIBER I.	De Grammatica & Philologia	Folio 1	XV.	De prima philosophia seu Metaphysica; & Theologia gentium	337
II.	De Dialectica	43			
III.	De Rhetorica	49	XVI.	De Morali philosophia	164
III.	De Poetica	59	XVII.	De Oeconomica philosophia	303
V.	De Arithmetica	73	XVIII.	De re Politica, id est Ciuili, & Militari	
VI.	De Geometria, Opticis, & Catoptricis.	77			
VII.	De Musica	81	XIX.	De Iurisprudencia indices tres	319
VIII.	De Astronomia	87	XX.	De re Medica.	
IX.	De Astrologia	95	XXI.	De Theologia Christiana.	
X.	De Dinatione cum licita tum illicita, & Magia	99			
XI.	De Geographia	107			
XII.	De Historijs	117			
XIII.	De diuersis Artibus illiteratis, Mechanicis, & alijs humane uitae utilibus	165			
XIII.	De Naturali philosophia	181			

¶ Duo postremi libri ob temporis angustiam in praesentia non additi, eorum quoniam primum licet, Deo fauente, prodibunt: cum indice in totum hunc secundum Tomum: & fortassis etiam Appendice primi Tomi, quum satis licentiam habuerint.

Figura 4. Sumário do *Pandectae*.  
Fonte: foto de exemplar da obra de Gesner (1548, p. 1 verso) da Biblioteca Nacional de Florença.

Gesner inovou ao criar o *Pandectae*, uma publicação que organiza cada obra da *Bibliotheca Universalis* de acordo com uma classificação de 21 áreas do conhecimento. A Figura 4 apresenta o sumário do *Pandectae*.

Segundo Wellisch (1981), este foi o primeiro esquema de classificação expressamente projetado para organizar livros. Essa publicação continha também índice alfabético remissivo de assuntos<sup>2</sup> cujas entradas remetiam para a classificação

codificada do *Pandectae* e um outro índice alfabético remissivo de assuntos, remetendo para normas jurídicas. Os índices de assunto foram organizados da seguinte forma:

- índice combinado de 18 áreas com 4.000 entradas em 26 páginas<sup>3</sup>; e
- índice específico da área do Direito com 4.300 entradas em 54 páginas.

O sistema de classificação da área de Medicina (Livro XX) não foi finalizado<sup>4</sup> e o da área de Teologia (Livro XXI) foi publicado um ano depois no livro “*Partitiones Theologicae*”.

O índice alfabético remissivo da área do Direito possui mais entradas do que o das 18 áreas combinadas. Interessante notar que, apesar de possuir 7,5% de entradas a mais (4.300 *versus* 4.000), o número de páginas utilizadas é mais do que o dobro (54 *versus* 26). Esse detalhamento na indexação das obras do Direito reflete uma característica da área. A tese de doutorado de Maciel (2001), ao estudar a especificidade dos termos jurídicos, mostra que “a linguagem jurídica é uma linguagem de ação na qual o verbo desempenha papel relevante”. O uso do verbo, na maioria das vezes, exige complementos, tornando o índice mais prolixo. Em algumas situações, conforme Bergel (2001, p. 301), a linguagem jurídica comporta substantivos de ações (por exemplo: “demarcação” do verbo “demarcar”) e substantivos de agentes (por exemplo: parte, pleiteante, juiz, contratante e impetrante).

Em 1674, na Biblioteca Bodleian (Universidade de Oxford, Inglaterra), Thomas Hyde foi pioneiro no desenvolvimento de um catálogo de livros em ordem alfabética voltado especificamente para o auxílio das pesquisas dos alunos. Segundo Smiraglia (2002, p. 332), Hyde é o pioneiro no controle rígido de nomes, isto é, o cuidado de controlar as variações de nomes de autores, entidades coletivas, organizando as obras de um autor sob um único nome, procedimento atualmente conhecido como controle de termos autorizados ou controle de autoridade.

Em 1876, Melvil Dewey lança a Classificação Decimal de Dewey (CDD) que é, até hoje, um dos sistemas de classificação de assunto mais utilizados pelas bibliotecas de todo o mundo. Alguns anos

depois, dois advogados belgas, Paul Otlet e Henri La Fontaine, com o consentimento de Dewey, iniciaram um trabalho de tradução da CDD para a língua francesa. Esse trabalho resultou na criação de um novo sistema de classificação, a Classificação Decimal Universal (CDU), que trouxe várias inovações quando comparado ao CDD, tais como o uso de síntese, que é a combinação de números para indicar assuntos inter-relacionados.

Após a II Guerra Mundial, Vannevar Bush, encarregado pelo Presidente Roosevelt de coordenar o esforço de guerra dos cientistas americanos, publicou o artigo *As We May Think* (BUSH, 1945), no qual concebia uma máquina hipotética, o *Memex* (Memory Extension). A principal característica do referido dispositivo seria permitir a navegação rápida entre os documentos armazenados. Ele considerava que apenas a classificação dos sistemas existentes, a qual associa uma obra a uma determinada classe de assunto, não seria eficiente para manipular a grande quantidade de informação produzida à época<sup>5</sup>. Segundo Bush, seria importante criar um dispositivo que trabalhasse com associações (relacionamentos), de forma similar às associações feitas no cérebro humano. O “Memex” é considerado o precursor de vários dispositivos e interfaces que apareceram na Informática na segunda metade do século XX.



Foto: José Cruz

Atualmente, estamos passando por uma nova revolução na organização da informação e do conhecimento.

Como na época de transição dos manuscritos para a impressão com tipos móveis, testemunhamos hoje a mudança de suporte do papel para o suporte digital.

No Brasil, o tratamento da informação legislativa e jurídica com auxílio de tecnologia computacional teve início em 1972 com a instalação do Centro de Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN). Atienza (1979, p. 218) registra este momento:

“Trabalho de grande envergadura no campo da computarização de legislação brasileira está em curso no Centro de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN que se propõe, a longo prazo, a estabelecer um sistema informativo gigantesco, abrangendo normas jurídicas brasileiras. (...)

O PRODASEN opera com um computador IBM 370, modelo 158, com 1.024K de memória, aparelhado com dez unidades de discos magnéticos e cinco unidades de fita magnética.”

Uma outra iniciativa da mesma época foi o projeto LEMME, que tinha por objetivo a indexação da legislação do Ministério de Minas e Energia, utilizando a Classificação Decimal Universal (CDU) “por meio de termos permutados de um breve resumo da norma legal, que contém dados retirados da ementa e do próprio texto, ou pela ordem cronológica” (VICENTINI *et al.*, 1973, p. 21). Utilizava-se um computador IBM 360 modelo 20 e as linguagens de programação RPG e *Assembler*. O processo de alimentação das informações, que permitia inclusive a indexação no nível de alínea, dava-se da seguinte forma:

“... as informações referentes às normas legais são transcritas em boletins de dados

que são posteriormente remetidos para o processamento inicial, isto é, perfuração de cartões e confecção de relatórios de consistência, para a correção visual de possíveis erros antes do processamento final. (VICENTINI *et al.*, 1973, p. 26)”.

No Brasil, um dos pioneiros no estudo da Informática Jurídica foi o Prof. Dr. Igor Tenório (1970, 1971, 1973, 1983) da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. A Prof.<sup>a</sup> Cordélia Robalinho de Oliveira Cavalcanti (1970a, 1970b, 1979), que foi diretora do Centro de Documentação da Câmara dos Deputados e professora do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, é considerada pioneira na área de organização da informação jurídica e legislativa.

A década de 1980 foi marcada pelo advento dos computadores pessoais que incrementou a produtividade nas organizações governamentais. Era comum, naquela época, a organização de bases de dados de legislação em CD-ROM.

No início da década de 1990, Tim Berners-Lee e Robert Cailliau, pesquisadores do laboratório *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire* (CERN - Suíça), foram responsáveis pela criação do primeiro serviço para distribuição de páginas com *links* de hipertexto (*web server*) e do primeiro programa para navegar nestas páginas (*web browser*). Na mesma década, no Brasil, vários órgãos governamentais disponibilizaram consultas para as bases de informações legislativas e jurídicas na *World Wide Web* (WWW).

Atualmente, estamos passando por uma nova revolução na organização da informação e do conhecimento. Como na época de transição dos manuscritos para a impressão com tipos móveis, testemunhamos hoje a mudança de suporte do papel para o suporte digital. No Brasil, a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, permitiu a publicação com assinatura digital do Diário da Justiça na Internet. Esta novidade, que entrou em vigor em março de 2007, já foi implementada por quase todos os tribunais superiores e vários tribunais de justiça. A verificação de autenticidade, se necessária, será realizada no arquivo de publicação digitalmente assinado.

A complexidade da informação jurídica pode ser percebida em vários momentos da própria

história da organização da informação. Desde as primeiras bibliotecas, como a Biblioteca de Alexandria, a informação jurídica constava dos acervos e possuía classificação específica. Gesner (1545) deu especial atenção à indexação de assuntos da doutrina e da legislação existente à sua época. A criação da Classificação Decimal Universal (CDU) foi realizada por dois advogados belgas: Paul Otlet e Henri La Fontaine. Wellisch (1995, p. 258) afirma que a indexação de textos legais tem uma longa tradição, iniciando na Idade Média, quando índices de manuscritos eram compilados para os imensos tomos de Direito Romano e Canônico. O mesmo autor afirma que a necessidade de prover chaves e guias para o complexo campo do Direito contribuiu substancialmente para a evolução e refinamento de técnicas que são utilizadas, até hoje, em todos os tipos de índices.

### Referências bibliográficas

ATIENZA, C. A. *Documentação jurídica: introdução à análise e indexação de atos legais*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979. 266 p.

BERGEL, J.-L. *Teoria geral do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 464 p.

BORBINHA, J. L. *Bibliotecas digitais: o futuro através da biblioteca tradicional*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2000. 214 p. Tese (Doutorado) – Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2000.

CAVALCANTI, C. R. de Oliveira. Algumas aplicações de mecanização na Biblioteca da Câmara dos Deputados. In: Seminário sobre Automação na Documentação (1969 : Brasília). [Anais]. Brasília: MEC, 1970a.

CAVALCANTI, C. R. de Oliveira. *Novos métodos de pesquisa legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1970b. 87 p.

CAVALCANTI, Cordelia Robalinho. Legal information activities in Brasil. *Interdoc*, v. 1, n. 2, fev. 1979

LE COADIC, Y.-F. *A Ciência da informação*. Brasília: Briquet de Lemos, 2004. 124 p.

GESNER, Conrad. *Pandectarum sive partitionum universalium....* Tiguri: Froschouerus, 1548. 374 p.

HAVU, S. *Conrad Gesner – Father of Bibliography*. Bibliotheca Universalis, How to Organize the Chaos. Satellite meeting to the 71st World Library and Information Congress. Järvenpää, Finland, 2005. Disponível em: <<http://www.kaapeli.fi/~fla/frbr05/HavuGesner1208052005.doc>>. Acesso em: 10 Jun. 2008

KRAMER, S. N. *In the world of sumer*. Detroit: Wayne State University Press, 1986. 253 p.

MACIEL, A. M. B. *Para o reconhecimento da especificidade do termo jurídico*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001. 258 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Letras da UFRGS, 2001.

MOUSOURAKIS, G. *The historical and institutional context of roman law*. Aldershot, England: Ashgate, 2003. 462 p.

MUSSON, A. Law and text: legal authority and judicial accessibility in the late Middle Ages. In: CRICK, J; WALSHAM, A. *The Uses of Script and Print, 1300-1700*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 325 p.

SMIRAGLIA, R. P. The progress of theory in knowledge organization.

*Library Trends*, Champaign, v. 50, n. 3, p. 330-49, 2002.

TENÓRIO, I. *Direito e cibernética*. Brasília: Coordenada Ed. D Brasília, 1970. 130 p.

TENÓRIO, I. Cibernética e atividades legislativas. *Revista do Serviço Público*, v. 106, n. 2, p. 191-205, 1971.

TENÓRIO, I. *Sobre a Informática Jurídica no Brasil*. Rio de Janeiro: [S. ed.], 1973. 28 p.

TENÓRIO, I. A Informática jurídica no Brasil e na UnB. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 79, n. 281, p. 488-493, 1983.

VICENTINI, A. L. C.; SOUSA, J. L.; CUNHA, M. B. Mecanização da classificação decimal universal: o projeto LEMME. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, v. 1, n. 1, p. 21-33, 1973.

WELLISCH, H. How to make an index - 16th century style: Conrad Gesner on index and catalogs. *International Classification*, Frankfurt, v. 8, n. 1, p. 10-15, 1981.

WELLISCH, H. The oldest printed indexes. *The Indexer*, London, v. 15, n. 2, p. 73-83. 1986.

WELLISCH, H. *Indexing from A to Z*. New York, Dublin: H. W. Wilson. 1995. 569 p.

1 Esse conjunto de capítulos, também conhecido como “Código Deuteronomico”, representa o núcleo do livro e inicia com as palavras “São estes os estatutos e normas que cuidareis de por em prática...” (Dt 12:1).

2 O índice impresso mais antigo é o do livro “De arte praedicandi” publicado por volta de 1460, contendo cerca de 230 entradas para um texto de apenas 29 páginas. O prefácio do livro menciona o índice e explica o seu uso, que contém inclusive referências cruzadas e rotação de palavras (WELLISCH, 1986).

3 Este índice combinado foi publicado como a última parte do livro “Partitiones Theologicae” no ano seguinte à publicação do Pandectae.

4 Note, na Figura 4, que no Livro XX, reservado para a área de medicina, e no XXI, referente à área de teologia, não constam os números das páginas.

5 Bush (1945, p. 6) ao criticar a “artificialidade dos sistemas de indexação”, falando que este sistema só permite o armazenamento do item em um único local a menos que duplicatas sejam utilizadas, estava referenciando os sistemas de classificação e não os de indexação.



João Alberto de Oliveira Lima é Doutor em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (2008). É bacharel e mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal da Paraíba (1990) e pela Universidade de Brasília (2000) respectivamente. Trabalha no Prodasen/Senado Federal como Analista de Informática Legislativa desde 1995.

Murilo Bastos da Cunha é Doutor em Ciência da Informação pela University of Michigan (1982), onde fez pós-Doutorado em 1997. É bacharel em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília (1968) e Mestre em Administração de Bibliotecas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1978).



Antonio Celso Baeta Minhoto

## Quatro anos de Emenda Constitucional nº 45: produtividade e presteza do Magistrado e acesso à Justiça como inclusão social

### 1. Introdução

Poderíamos situar como um tema que permeia o debate nacional sobre as grandes causas brasileiras há cerca de 20 anos, o da reforma do Poder Judiciário. Temas como morosidade, carência de juízes, estrutura do Poder Judiciário e alto custo das ações judiciais são pauta relativamente antiga no âmbito das discussões em geral. Neste sentido inicial, basta que se atente para a própria Emenda Constitucional nº 45, objeto de nossa atenção, cujo projeto iniciou-se, de forma palpável, ainda em 1992, o que nos leva a praticamente 12 anos de trâmite até sua aprovação em dezembro de 2004.

Ao longo de todos estes anos, as contribuições de vários e notáveis estudiosos sobre a questão trouxeram algumas assertivas que se transformaram em máximas. Mas, talvez a mais pungente ou marcante se referia à necessidade em si de que um projeto abrangente promovesse o que se usou denominar correntemente, especialmente

no meio jurídico, de uma *verdadeira ou real reforma* no Poder Judiciário.

Temia-se o acanhamento de tal reforma, em parte pela magnitude da empreitada e, em parte, porque poderia faltar vontade (ou conveniência) política para levá-la a cabo. Desse modo, a reforma judiciária foi pouco a pouco ocupando um espaço cuja amplitude se mostrava, igualmente, em constante alargamento.

Estudos de cunho ou natureza econômica apontavam a estrutura do Poder Judiciário como um poderoso entrave ao próprio desenvolvimento do País; outros trabalhos, de viés sociológico, ligavam itens como impunidade, desconfiança da população e descrença nas instituições ao funcionamento da Justiça, cujo desempenho era visto como aquém do esperado; e, ainda, como contribuição dos próprios artífices da Justiça (juízes, advogados, promotores, delegados), se observava as mesmas reservas ao funcionamento de nossa Justiça.

Formava-se, assim, uma espécie de caldo cultural que certamente influenciou o conteúdo da Emenda Constitucional nº 45, cujo objetivo foi o de promover a mais extensa e ao mesmo tempo possível das reformas que o Poder Judiciário pudesse ser protagonista.

Dentro ainda desta mesma idéia de reforma abrangente e real, um termo passou a permear, a marcar presença, a comparecer nos mais variados discursos: celeridade. O oposto de tal idéia, a morosidade, dita como típica do Poder Judiciário, deveria ser o foco de nossas primeiras atenções, o alvo principal de combate a se traduzir na reforma do Poder em tela.

E uma leitura do texto integral da emenda destacada cuidará de exibir a preocupação do legislador constitucional com a adoção de práticas, condutas, ditames, valores e parâmetros que possibilitassem a obtenção da almejada celeridade na condução das tarefas típicas do Poder Judiciário.

Esse viés, por outro lado, claramente buscou atender os anseios da chamada inclusão social por meio de um maior acesso da população à Justiça. A idéia corrente, naquela época e ainda agora, era que a morosidade retira legitimidade da prestação jurisdicional, uma vez que a solução do conflito não se verifica pelas partes interessadas ou, ainda, verifica-se tardiamente, transmutando-se tal atividade estatal numa tarefa ineficaz aos olhos da população.

Se o escopo da EC 45 foi ou não atingido é cedo para se concluir, mas o fato é que está ela posta no ordenamento jurídico-legal, gerando seus efeitos, e a nós, pesquisadores ou estudiosos, resta analisar seus termos e tentar vislumbrar que tipo de desdobramentos poderão se fazer sentir na prestação jurisdicional após tal inovação no mesmo ordenamento pátrio já mencionado.

## 2. O juiz como ator social

O tema a que nos propusemos no presente trabalho se volta de modo direto e incontornável à

figura pessoal do juiz, do julgador, aplicando-lhe os novos critérios de produtividade e presteza como forma de se avaliar seu merecimento no que concerne à sua promoção na carreira.

Ao nos voltarmos para a figura do juiz, somos levados a uma verdadeira instituição presente entre nós desde muito tempo. Na verdade, o juiz está ligado à busca da própria Justiça e, neste sentido, observa-se que foi sofrendo mudanças, modificações ao longo da história humana, mas seu papel inicial, como aqui consignado, ou seja, a busca do Justo, manteve-se inalterado.

A Bíblia nos traz relatos sobre a atuação de personagens protagonistas de grandes feitos, sendo que a estes o verbo julgar é aplicado com amplidão, alcançando até mesmo a idéia de salvação ou mesmo de julgamento propriamente dito, como na célebre passagem do Rei Salomão cujo critério de julgamento da causa ficou conhecido como *Justiça Salomônica*.

Ver no rei também a figura do juiz era algo extremamente comum no mundo antigo. É conhecido entre nós o apanhado de regras de conduta elaborado pelo antigo Rei Hammurabi. Apenas para fins ilustrativos, veja-se que o referido rei efetivamente se postava como um juiz

de seus súditos, estabelecendo, dentre outros comandos de conduta, que *se um filho atinge (ou golpeia) seu pai, suas mãos hão de ser cortadas* (art. 195 do Código de Hammurabi).

Os exemplos bíblicos falam por si, assim como os de outros inúmeros povos como fenícios, etruscos e hindus. Na verdade, tal disposição permaneceu vigente até boa parte da Idade Média, em que o rei, o Papa e a nobreza manifestavam, cada qual a seu modo, o que hoje poderíamos chamar de prestação jurisdicional.

Na Roma e Grécia Antigas é de amplo conhecimento que os valores da família, a moral familiar e os princípios por ela expressos, eram a única fonte de normatização da vida. O juiz, desse modo, era o pai. Especialmente para os assuntos afetos exclusivamente à família, “seu juiz era o chefe

Se o escopo da EC 45 foi ou não atingido é cedo para se concluir, mas o fato é que está ela posta no ordenamento jurídico-legal, gerando seus efeitos, e a nós, pesquisadores ou estudiosos, resta analisar seus termos e tentar vislumbrar que tipo de desdobramentos poderão se fazer sentir na prestação jurisdicional após tal inovação no mesmo ordenamento pátrio já mencionado.



de família, sentenciando em tribunal por virtude de sua autoridade marital ou paternal, em nome da família e sob a proteção das divindades domésticas” (COULANGES, 1987, p. 96).

Jurisconsultos daquela época afirmavam que “*O marido é o juiz de sua mulher; seu poder não sofre limitação; pode o que quer. Se a mulher cometeu qualquer falta, ele pune-a; se bebeu vinho, condena-a; se teve relações com outro homem, mata-a*” (CATÃO *apud* COULANGES, 1987, p. 96).

E alguns outros destacavam a própria exclusividade da tutela jurisdicional na figura paterna, vendo nela a única capaz de figurar em qualquer tipo de processo ou procedimento público, afastando daqueles que eram vistos como subordinados ao pai qualquer tipo de pleito ou mesma presença nos tribunais:

É preciso saber que nada pode ceder-se em justiça às pessoas que estão sob o poder de outras, isto é, à mulher, ao filho e ao escravo. Na verdade, desde que estas pessoas não podem possuir coisa alguma, com razão se conclui nada poderem também reivindicar em justiça. Se o vosso filho, submetido ao vosso poder, cometer algum delito, a ação em justiça será contra vós. O delito cometido por um filho na pessoa de seu pai não dá lugar a nenhuma ação em justiça (GAIO *apud* COULANGES, 1987, p. 96).

Do quanto comentamos até este ponto, é inclusive interessante se estabelecer o intercruzamento entre o aspecto religioso, o elemento paternal e a idéia de julgar que, por seu turno, adquire também feições ampliadas e nitidamente influenciadas por elementos altamente subjetivos (especialmente moral e religião) alcançando, assim, significações outras como salvar, preservar ou conduzir.

Isso é ainda especialmente importante para situar nosso estudo, a fim de que possamos localizar de maneira mais apropriada a figura do

juiz que, exatamente como ocorreu com o próprio direito, surgiu, mas principalmente desenvolveu-se, embebida nitidamente numa aura de religiosidade, de valores morais e de um ideal transcendental bastante pronunciado. Vejamos alguns exemplos :

O magistrado que substituiu o rei foi, como este, sacerdote, ao mesmo tempo que chefe político (COULANGES, 1987, p. 189);

Os gregos tinham um modo especial de designar os magistrados diziam *ohí ei télei*, o que literalmente significa "os que são destinados a realizar o sacrifício", expressão antiga, revelando a idéia que primitivamente se tinha do magistrado. Píndaro, ao referir-se a estes personagens, garante que eles asseguravam a salvação da cidade pelas oferendas feitas ao lar (COULANGES, 1987, p. 190).

Em verdade, quando a sorte, em Atenas, ou os auspícios, em Roma, haviam designado o

arconte ou o cônsul, logo se fazia uma espécie de prova através da qual se examinava o mérito do novo eleito. Mas esta mesma prova ainda serve para nos mostrar o que a cidade desejava encontrar no seu magistrado: não se procurava o homem mais corajoso para a guerra, nem o mais hábil ou o mais justo para a paz, mas antes o mais amado dos deuses (COULANGES, 1987, p. 195).

Importante frisar, adicionalmente, que, ainda

na Grécia Antiga, não havia, a rigor, juízes no sentido profissional do termo, sendo esta última uma criação recente em nossa história. Mas essa questão não fica estratificada na Grécia ou no mundo antigo.

De fato, ainda hoje, na Inglaterra, para se tornar juiz não há necessidade de uma qualificação especial e, ainda que os magistrados possam cursar estudos paralelos, bem como tomar parte em conferências e simpósios, são poucos aqueles que possuem conhecimento jurídico no sentido estrito do termo (PRADO, 1999, p. 59).

E um estudioso, em trabalho sobre a Justiça inglesa, ainda afirma que esta “caracteriza-se pela autonomia, honradez e capacidade de seus magistrados, bem como pela celeridade. Há mais de dois séculos a

Os gregos tinham um modo especial de designar os magistrados, diziam *ohí ei télei*, o que literalmente significava "os que são destinados a realizar o sacrifício", expressão antiga, revelando a idéia que primitivamente se tinha do magistrado.

Coroa não afasta juízes dos cargos, em razão de desonestidade” (SILVEIRA, 1955).

Podemos ver, assim, que essa idéia ou conceito exposto aqui sobre essa origem da figura do juiz, tendo em seu nascedouro uma mescla de paternidade e sacerdócio de modo literal, é algo bastante marcante no que se refere à composição dessa personagem social, o juiz, sendo algo, aliás, cujos efeitos são sentidos até os dias de hoje.

Vemos, portanto, que o juiz finda por exibir, ou pelo menos manifestar em si mesmo, uma figura que poderíamos chamar de arquetípica, em que são depositadas pelo *inconsciente coletivo* – terminologia criada por Carl Gustav Jung – certos valores e principalmente expectativas ligados à função de julgador, de alguém dotado de um poder que, como vimos, é ou seria oriundo dos deuses ou de forças insubordináveis ao homem.

Essas expectativas, que evidentemente sofreram, como a figura do julgador, mudanças ao longo da história humana, guardam em si, sem embargo de tais modificações evolutivas, aspectos primitivos ou iniciais como ver no juiz a figura de um pai sábio, de um ente superior detentor de uma visão acima da média social na atividade de julgar seus semelhantes, alguém que, descontados os eventuais excessos que a expressão possa trazer consigo, seria quase que um *ungido*, um escolhido de modo especial e sobre-humano para desempenhar seu ofício.

Se esta constatação de um sentimento paternal, de um sentimento de superioridade, confere um poder especial ao magistrado, mesmo modernamente, devemos nos voltar para seus possíveis efeitos especialmente sobre os próprios juízes. Afinal, esperar sabedoria de alguém que seja de fato sábio, um mestre no sentido filosófico-religioso do termo, é uma situação bem diversa de aguardar essa mesma sabedoria de quem é ou pelo menos se considera, na imensa maioria das vezes, um homem comum.

Pesa sobre o juiz, como decorrência da vivência, da aplicação,

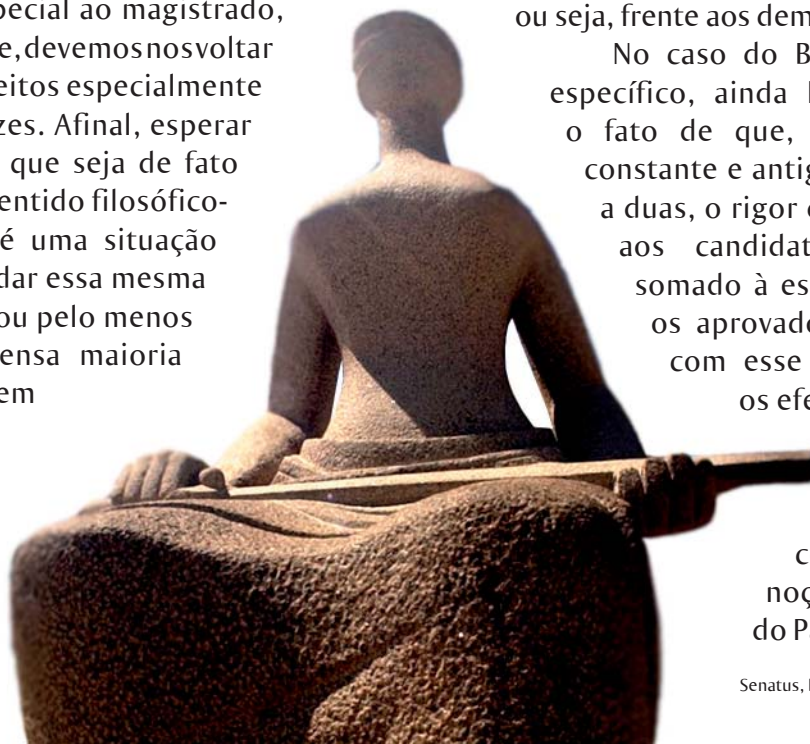
do verificar desse arquétipo de que falamos, verdadeiramente uma aura de infalibilidade. Tal qual o dogma católico em favor do Papa, visto assumidamente como pai terreno da Igreja, lança-se sobre o juiz também a carga do julgamento paterno infalível:

(...) o desejo de uma excessiva estabilidade jurídica não surge de necessidades práticas, mas de um anseio de algo mítico. É interessante que as pessoas não se espantem com as mudanças jurídicas por via legislativa, mas se assustem com a falta de previsibilidade dos juízes. Afinal, busca-se a segurança no substituto do pai, no Juiz Infalível, o qual vai determinar, de modo seguro, o que é justo e o que é injusto (FRANK *apud* PRADO, 1999, p. 32).

Nem é por outra razão que um conhecido estudioso dos mitos na história humana afirma que “quando um juiz adentra o recinto de um tribunal e todos se levantam não estão se levantando para o indivíduo, mas para a toga que ele veste e para o papel que ele vai desempenhar. As pessoas percebem que estão diante de uma personalidade mitológica” (CAMPBELL e MOYERS, 1993, p. 12).

Como o sentimento mais comum a todos os seres humanos é o da busca de aceitação pelos seus pares, seja em que grupo social for, vemos que o juiz acaba tomando a forma da *persona* criada para si pela sociedade em decorrência do arquétipo anteriormente mencionado. O juiz conforma-se ou amolda-se a esse modelo buscando sua aceitação social e também dentro da própria magistratura, ou seja, frente aos demais juízes.

No caso do Brasil, de modo mais específico, ainda há que se adicionar o fato de que, a uma, há notória, constante e antiga escassez de juízes; a duas, o rigor dos exames aplicados aos candidatos à magistratura, somado à escassez de vagas, leva os aprovados a terem que lidar com esse especial destaque e os efeitos que tal realidade possa ter sobre o exercício de suas funções; a três, é correntio no Brasil a noção advinda do interior do País sobre a autoridade



especial do juiz, ao lado do padre e do delegado, uma imagem desdobrada do arquétipo paterno da função julgadora; e, por fim, lida o juiz com um poder de fato, imediato, palpável, aparentemente sem limites, o poder estatal, cujo exercício gera efeitos prontos sobre as pessoas e a sociedade em geral instantaneamente.

Nesse cadinho, ainda devemos adicionar o comportamento social esperado do juiz e, então, poderemos vislumbrar qual é seu perfil para que possamos analisar com alguma objetividade a interseção ou o intercruzamento entre expectativa e realidade.

Sidnei Agostinho Beneti, desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em texto de sua autoria denominado *Deontologia da linguagem do juiz*, nos dá o seguinte perfil de conduta ou comportamental esperado do juiz:

Além do escrito e da palavra, o juiz demonstra o estilo por outras exteriorizações da personalidade. O próprio modo de ser, o gesto, o traje, o andar, a voz, o controle pessoal, tudo, a rigor, evidencia o juiz ao pessoal forense e à sociedade a que serve. E evidencia a todo instante, na Sala de Audiências, no Fórum, na rua, na convivência pública, nas festividades e no lazer, ou mesmo no trato particular, até na intimidade. A família do juiz, por sua vez, completa o quadro de mensagens mudas provindas da personalidade do juiz, afirmando-lhe ou derruindo-lhe a credibilidade, pelo exemplo da própria casa (BENETI, 1992, p. 114).

No mesmo sentido acima exposto, outro renomado estudioso da magistratura brasileira pontua o tema da chamada conduta irrepreensível exigida do juiz e, de certa forma, a relativiza:

Em épocas nem tão remotas, episódios de rotina, como a separação judicial, repercutiam na carreira, prejudicando o juiz. Além da desdita do descasamento, a Instituição lhe impunha um *plus* aflitivo, de conseqüências mais gravosas do que a mera reprovação social. E o separado, por força da própria condição traumática do insucesso conjugal, muita vez conduz de maneira mais irrepreensível em sua vida privada do que muitos ainda formalmente casados (NALINI, 1992, p. 15).

Veja-se a interessante observação do autor em foco quando diz que a família do juiz pode lhe

*afirmar ou derruir a credibilidade*. Claro fica, portanto, que há uma exigência maior sobre os juízes no que se refere ao seu comportamento social, quando o comparamos com a moral ou comportamento médio exigido dos não juízes, dos seres humanos de uma forma geral.

Exibe-se com razoável clareza, assim, a questão da visão arquetípica advinda da sociedade em face de seus juízes, e toda a carga de perfeição, de sabedoria, de paternalidade a eles dirigida, como já comentamos anteriormente. E neste particular fica a indagação: como se situam ou como se comportam os juízes frente a tal expectativa que, mesmo intuitivamente, sabem gerar? A questão não é simples e nem comporta uma análise exaustiva nesse estudo.

Mas, alguns pontos merecem destaque.

As características mais marcantes e mais mencionadas não somente pelos chamados artífices do Direito, como advogados, promotores de justiça e delegados de polícia, mas mesmo pelo público em geral quando se trata de descrever nossos juízes, são termos como distanciamento, alienação, rigidez (FERREIRA, 1998, p. 6), formalismo e arrogância (POVOA, 1991, p. 10-37), esta última chamada popularmente de “juizite”, conquanto seja igualmente pacífico o reconhecimento do preparo técnico dos mesmos juízes.

A questão é que o juiz manifesta essas características, mas isso se dá em decorrência de algo, ou, dito de outro modo, são aspectos conseqüenciais e não causais, muito embora possam existir aspectos pessoais, comportamentais, morais, familiares, dentre outros, específico deste ou daquele juiz. Mas, de todo modo, essas particularidades podem mitigar ou inflar as características acima destacadas, sem, contudo, ter o poder de criá-las ou extingui-las só por si.

Como é aplicado sobre os juízes, em termos comportamentais, um grau de exigência específico superior a um patamar médio,

Em épocas nem tão remotas, episódios de rotina, como a separação judicial, repercutiam na carreira, prejudicando o juiz.

regular ou normal, naturalmente tal situação irá gerar, de algum modo e com graus variáveis, determinadas conseqüências sobre tal grupo. Podemos mencionar, a esse respeito, afirmação de conceituado autor sobre a questão, indicando este que *a exigência legal de uma conduta privada irrepreensível torna o magistrado muito crítico em relação a pessoas com comportamentos flexíveis* (CRAIG *apud* PRADO, 1999, p. 37).

Prossegue ainda o mesmo autor em sua análise, desta feita voltando-se para o formalismo apontado nos juízes, afirmando que “apegado à dogmática do direito objetivo, convence-se das verdades axiomáticas e protege-se na couraça da ordem e da pretensa imparcialidade.” E, por fim, conclui:

A parcela de poder a ele confiada e a possibilidade de decidir sobre o destino alheio, tornam-no prepotente: é reverenciado pelos advogados e servidores, temido pelas partes, distante de todos. Considerando-se predestinado e dono do futuro das partes no processo, revela-se desumano, mero técnico eficiente e pouco humilde, esquecido da matéria-prima das demandas: as dores, sofrimentos e tragédias humanas (CRAIG *apud* PRADO, 1999, p. 37).

Como o ato de julgar implica em tomar o lugar do outro de algum modo, vemos que a rigidez, o distanciamento e a arrogância ou falta de humildade apontadas anteriormente refletem de modo direto, incontornável e com reflexos evidentes, afinal, no julgamento em si:

Essa situação significa que o juiz torna-se somente juiz, esquecendo-se que tem como possibilidade um réu dentro de si. O ego identifica-se com a persona, fato muito lesivo, porque redundando na ofuscação da consciência por um conteúdo inconsciente. O magistrado tenta ser divino, sem máculas, incidindo, às vezes, na *hybris* (*démesure*, descomedimento) de se considerar a própria justiça encarnada (porque só os deuses julgam os mortais, sendo que, na bíblia, os deuses são juízes. Esse fenômeno chama-se inflação da persona, que ocorre quando os magistrados de tal forma se identificam com as roupas talares, que não mais conseguem desvesti-las nas relações familiares ou sociais. A inflação

da persona causa fragilidade ou rigidez da psique (PRADO, 1999, p. 62-63).

Essas características podem ainda ser majoradas ou aumentadas por um outro item a que se faz observação. Ocorre que já há algum tempo se realizaram estudos a fim de demonstrar, por uma outra vertente, o comentado sobre o recrutamento de juízes sem formação jurídica de um ponto de vista técnico-formal.

Esse aspecto seria o de que o juiz, em verdade, frente a uma ação judicial que lhe é confiada, primeiro a julga ou avalia como homem, ou, se se quiser, como homem comum. Por esta visão, julga o juiz a causa, portanto, sob o prisma de seus valores morais, éticos, formação familiar, experiência de vida etc, para só então, ou ao depois, traçar um liame entre esse julgamento interno com o arcabouço de disposições normativas encontráveis no sistema jurídico-legal, a fim de obter desse último uma legitimação formal para seu juízo de valor (LLEWELLYN *apud* PRADO, 1999, p. 29).

Nesse passo, se tais valores pessoais ou, ainda melhor, aspectos subjetivos e não inscritos no universo formal do sistema jurídico-legal positivado, têm efetivamente um peso importante na formação da decisão ou julgamento final por parte do juiz, percebemos a importância de, inicialmente, pelo menos questionarmos a presença de itens como arrogância ou soberba, como alienação social ou como formalismo exacerbado no exercício da jurisdição, se realmente quisermos observar alguma modificação no quadro atual.

### 3. Os requisitos de produtividade e presteza e a função jurisdicional

A EC 45 trouxe, no particular aqui tratado, modificação sobre os critérios a serem aplicados aos magistrados no que concerne à avaliação de seu merecimento, isso com o fito de, por sua vez, avaliá-lo em termos de promoção e ascensão na carreira. Esses novos critérios são produtividade e presteza, presentes agora na nova redação dada à alínea c, inciso II, artigo 93 da Constituição Federal.

Para melhor nos situarmos, e inclusive evitarmos erros interpretativos preliminares, convém que identifiquemos de modo objetivo o que vem a ser cada uma das idéias em questão e, para tanto, adotaremos o norte ditado pelo Dicionário Houaiss



nos verbetes correspondentes, sendo que, em seguida, analisaremos cada conceito separadamente.

Produtividade, desse modo, seria:

“1. característica ou condição do que é produtivo 2. capacidade de produzir [p. de uma espécie vegetal] [p. da terra] 3. volume produzido 4. ECON. Relação entre a quantidade ou valor produzido e a quantidade ou o valor dos insumos aplicados à produção; rendimento (...)”

Já presteza poderia ser assim identificada e caracterizada:

“1. qualidade do que é prestes. 2. característica do que é ligeiro para fazer algo; rapidez, celeridade [eles são treinados para terem essa p. no atendimento] 3. característica daquele que ajuda com boa vontade e prontidão; prestimosidade, obsequiosidade (...)”

No caso da EC 45 e da inserção do termo produtividade na função jurisdicional e, ainda mais especificamente dentro deste universo, na função judicante, parece ser claro que a intenção do legislador encontra identificação com a acepção econômica acima destacada, ou seja, obter um saldo favorável no que toca à *relação entre a quantidade ou valor produzido e a quantidade ou o valor dos insumos aplicados à produção*.

De rigor ainda se consignar a observação de que exigir produtividade dos juízes, também como critério de promoção, não é algo surgido com a EC 45. Diversos tribunais estaduais, antes da edição da emenda em foco, já haviam fixado critérios de avaliação da produtividade de seus magistrados, inclusive com a criação de fórmulas de caráter matemático.

De fato, o Tribunal de Justiça da Paraíba, por meio da Resolução nº 3, de 2001, fixou vários parâmetros de avaliação do magistrado com o fito de analisar sua promoção, sendo a produtividade um dos quesitos de maior destaque. Vejamos o exemplo contido no artigo 3º da referida resolução. O Índice de Produtividade Básica - IPB - será obtido pelo Sistema Integrado de Comarcas Informatizadas - SISCUM, mediante o seguinte processo de cálculo:

$$IPB = \frac{\left(\frac{PJ}{PD - PR}\right) + \left(1 - \frac{PP}{PA}\right) + \left(1 - \frac{PC}{PA}\right)}{3}$$

IPB - Índice de Produtividade Básica

PJ - Processos Julgados

PD - Processos Distribuídos

PP - Processos Paralisados (os não movimentados há mais de 30 dias)

PC - Processos Concluídos com excesso de prazo (aqueles que decorreram o prazo para despacho ou sentença)

PA - Processos Ativos

PR - Processos Redistribuídos

Quando pensamos em insumos aplicados à prestação jurisdicional, estamos falando, na verdade, dos próprios juízes em face dos processos ou ações que lhes são confiados e, na outra ponta, a produção, ou, em outros termos, a quantidade de decisões proferidas em face da mesma quantidade de casos submetidos ao crivo dos juízes.

Visto sob esse ângulo, cujo teor econômico dispensa maiores digressões, restaria saber, inicialmente, se há uma proporção satisfatória em termos de quantidade de insumos; se temos, afinal, juízes suficientes para atender a demanda de ações intentadas num determinado período de tempo.

O tema é de antiga abordagem e vem suscitando diversas interpretações, variando basicamente de quem as profere em termos de posicionamento dentro dessa questão. Vale dizer, de modo objetivo, que os juízes e as associações que os congregam tendem a indicar insuficiência de magistrados, enquanto outras associações ou organizações se voltam ao sentido oposto ou, pelo menos, a um ponto de equilíbrio em que esta quantidade é vista como satisfatória.

Nesse âmbito, o dado novo é que o próprio Poder Judiciário indica haver uma proporção entre juízes e população, item fundamental para se poder exigir a produtividade dos mesmos magistrados, considerada satisfatória. Deveras, ainda em 2005, o então ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, informou que no Brasil há 13.474 juízes, correspondendo a uma média de 7,62 juízes por grupo de 100.000 habitantes, superior à média indicada pela própria Organização das Nações Unidas, que é de sete juízes por grupo de 100.000 habitantes (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2005).

Mas, como já dito, a questão está longe de ser pacífica e isso até mesmo em face de tais dados, ao menos potencialmente lançados de modo



objetivo. Jorge Maurique (2005, p. A4), presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil, por exemplo, pondera que a mera divisão entre o número de juízes e a população brasileira não exhibe as várias diferenças entre as Justiças (comum, trabalhista, militar, fiscal, eleitoral etc.) e o correspondente volume de feitos, volume de acordos e características gerais de cada uma destas áreas, o que acaba escamoteando, dessa forma, o que em sua opinião seria o número correto, qual seja o da quantidade de processos por juiz.

E ainda comenta: “A Justiça do Trabalho tem porcentual de resolução muito maior porque lá as partes fazem acordo. O governo não faz acordo, ao contrário do que ocorre na Justiça do Trabalho. Pior do que isso: costumeiramente recorre” (MAURIQUE, 2005, p. A4).

O magistrado em foco se refere à chamada *taxa de congestionamento*, índice que, de fato, é inferior na Justiça do Trabalho se comparado aos das demais justiças existentes no País, e isso em decorrência de sua singularidade no que toca à formalização de acordos, algo verdadeiramente típico e tradicional nesta Justiça, e que não se encontra na mesma intensidade ou magnitude, por exemplo, na Justiça comum, federal ou estadual.

Pretender, pois, prontidão do Poder Judiciário, notadamente através da obsequiosidade, solicitude e presteza do juiz, é mais do que razoável. Pode-se dizer ser essencial. Do mesmo modo, aguardar produtividade do magistrado, o que certamente redundará numa aplicação mais ágil

da Justiça, é praticamente uma constatação acaciana. Porém, é necessário observar se há condições para que tais qualidades possam ser manifestadas pelos integrantes do Poder

Judiciário diretamente ligados a tal realidade, ou seja, os juízes.

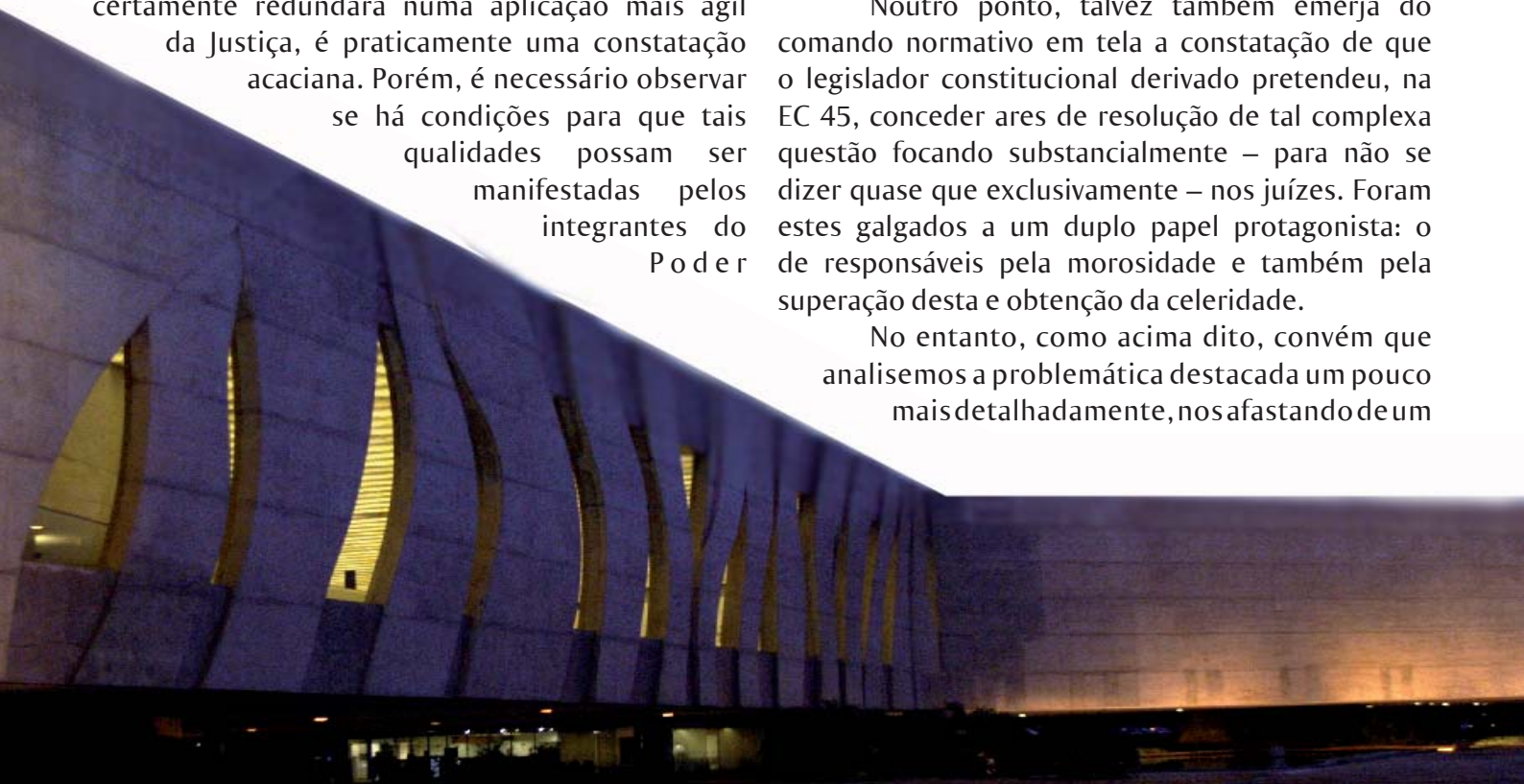
Em outros termos: se a proporção de juízes por habitante, no Brasil, está acima do índice ideal apontado pela Organização das Nações Unidas (ONU), ou seja, se não nos faltam juízes, por que não se observa presteza e produtividade na prestação jurisdicional pelo “consumidor” final, a população?

O que se pode observar, algo acima intuído, é que a problemática é mais complexa do que aparenta e que os dados, os números, as estatísticas e as informações objetivas que tais elementos podem fornecer são apenas um dos aspectos do tema, talvez até mesmo um ponto de saída, sem, contudo, se apresentarem com a resolutividade própria de sua aplicação numa ciência exata, donde, aliás, são originalmente egressos.

Ocorre que esses mesmos números passam longe de um absolutismo científico, comportando diferentes interpretações sobre sua aplicabilidade, sem contar que outros índices, ali não presentes, podem ser levados em conta, como, por exemplo, o número de feitos por juiz em face de cada área de atuação. Dito de outro modo, o fato é que podemos aplicar o que se poderia nominar de uma interpretação zetética, mais ampla, mais abrangente, a fim de se obter uma análise igualmente mais abrangente da temática.

Noutro ponto, talvez também emergja do comando normativo em tela a constatação de que o legislador constitucional derivado pretendeu, na EC 45, conceder ares de resolução de tal complexa questão focando substancialmente – para não se dizer quase que exclusivamente – nos juízes. Foram estes galgados a um duplo papel protagonista: o de responsáveis pela morosidade e também pela superação desta e obtenção da celeridade.

No entanto, como acima dito, convém que analisemos a problemática destacada um pouco mais detalhadamente, nos afastando de um



esgotamento do tema, tarefa a que humildemente reconhecemos nossa incapacidade de assunção, para, ao menos, indicar alguns aspectos, alguns pontos, algumas abordagens potencialmente úteis a tal debate e a tal estudo.

### 3.1. Modelo jurídico em crise

Vivemos um determinado modelo jurídico, aplicado ao longo de todo o globo, seja o sistema local ou nacional de raiz romanista, seja oriundo do modelo anglo-saxão da *common law*. Suas origens remontam ao final do século XVIII, com o encerramento do chamado primeiro ciclo das grandes revoluções, sofrendo modificações ao longo do tempo, mas guardando em sua essência ou substância determinadas qualidades ou características que praticamente não se modificaram por todo esse período.

Esse modelo é ditado por itens como rigidez, fechamento, formalismo, procedimentalismo, legalidade, segurança jurídica e estatização do Direito, todos eles próprios de um molde jurídico-positivista de feição ou origem liberal. Não há espaço e nem foco nesse estudo para se ingressar profundamente nesta temática, mas já se tem como um fato incontornável que referido modelo está em crise, e uma crise que atinge especialmente sua eficácia, sua efetividade e, ao fim, sua própria legitimidade.

Essa situação crítica não é nova e nem é inédita na história do Direito, mas adquiriu maior profundidade e, por que não dizer maior gravidade, nos últimos 30 anos, crise esta que recebeu o contributo daquela propriamente vivida pelo Estado. Em outro estudo, já havíamos indicado tal estado de coisas:

Atualmente, nota-se que uma constatação alinha os doutrinadores e estudiosos das mais diversas correntes de pensamento, no universo jurídico, e este é o que dá conta de que o modelo dogmático jurídico liberal não mais atende e resolve com eficácia os conflitos sociais atuais, por demais dinâmicos e céleres

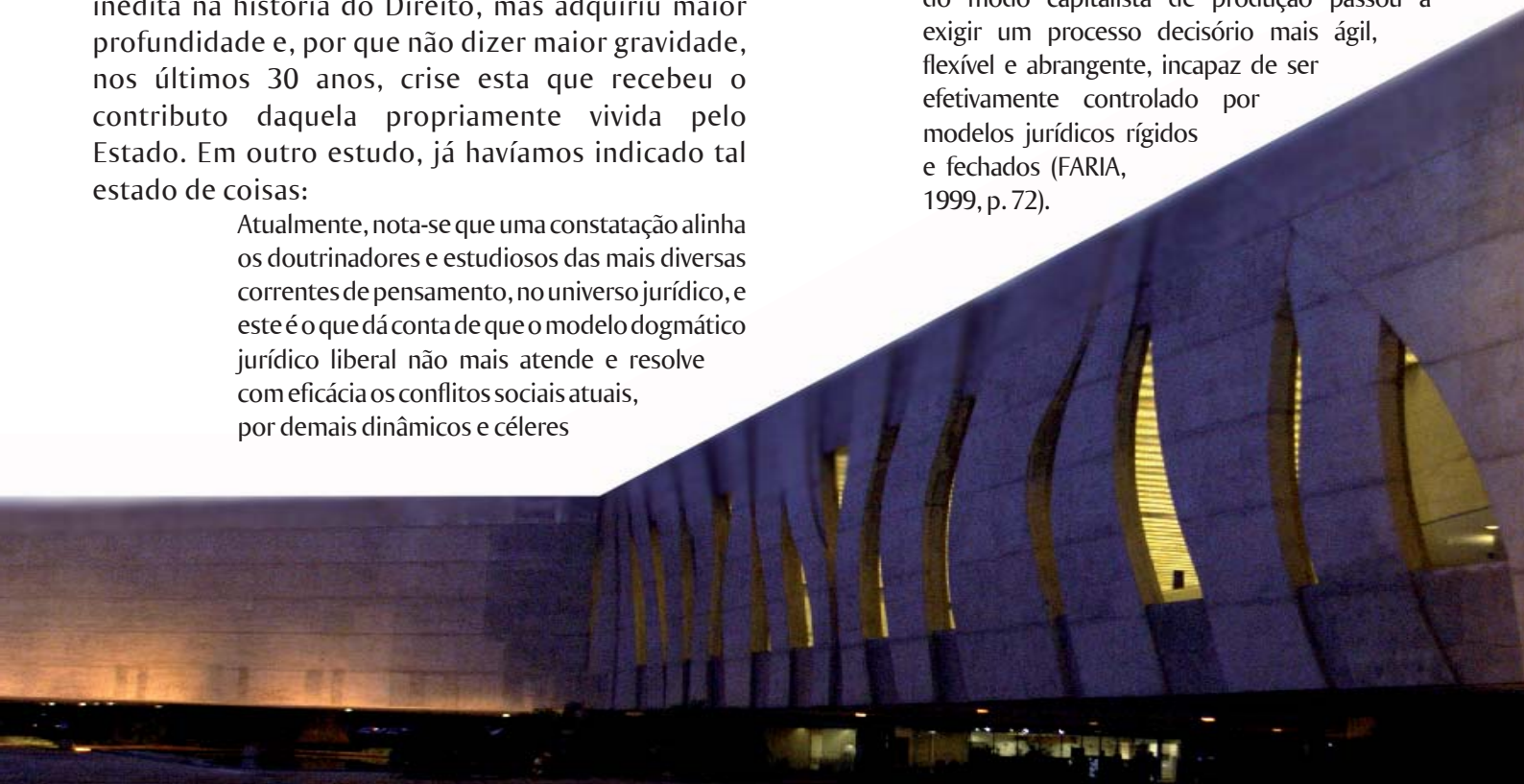
em suas mutações, demandas e complexidade (MINHOTO, 2004, p. 68-69).

Também ali concluímos:

Uma razão inicial para que possamos entender a crise do modelo jurídico positivista liberal, advém de forma primitiva, segundo alguns crêem, de um erro cometido no próprio seio desse modelo que vem a ser sua excessiva imutabilidade ao longo do tempo. Com efeito, se no aspecto político o modelo liberal sempre manteve viva sua chama ideológica, o que é ratificado pela própria globalização que o traz à tona de forma clara e forte, no âmbito jurídico observamos que esta capacidade de adaptação, modificação e suplantação de obstáculos, não se verifica (MINHOTO, 2004, p. 68-69).

O professor e pesquisador José Eduardo Faria endossa o acima transcrito e afirma:

Não se resume apenas à inadequação das leis com as condições sócio-econômicas de sociedade industrial, sob a forma de um divórcio entre códigos envelhecidos e fatos novos, mas que ela também envolve, no interior das próprias instituições jurídicas, um desajustamento entre um direito tradicionalmente considerado substantivo e um direito considerado adjetivo. Ou seja: entre um direito traduzido por um sistema legal e formalista e um direito relativo à operacionalização daquele, mediante regulamentos e procedimentos (...) o equívoco do liberalismo político foi o de não perceber que a própria sobrevivência do modo capitalista de produção passou a exigir um processo decisório mais ágil, flexível e abrangente, incapaz de ser efetivamente controlado por modelos jurídicos rígidos e fechados (FARIA, 1999, p. 72).



Um outro estudioso, o professor Celso Campilongo, com extensa obra no campo do estudo do Direito, da sociedade e das relações entre ambos, avança sobre o já comentado e, citando outros autores como Luhmann, Teubner, Boaventura Santos, Selznick e Nonet, afirma:

Todos eles compartilham o sentimento de esgotamento das potencialidades do direito nos moldes em que vem sendo exercido pelos Estados intervencionistas. De um lado, pela impotência da pretensão totalizante do direito estatal, orientado pela racionalidade formal. De outro lado, pelo exaurimento das virtudes do processo reformador, planejador e redistribuidor de recursos, pela via da racionalidade jurídica material (CAMPILONGO, 1991, p. 43).

Desse modo, inegavelmente está atuando o juiz, atualmente, num modelo que em si mesmo mostra sinais de esgotamento, sendo tal situação rigorosamente independente da qualidade ou tipo de inserção do magistrado nesse mesmo modelo.

indesejados nos juízes como distanciamento, alienação e formalismo exacerbado, uma vez que estes podem ser acionados pelos julgadores como forma de auto-preservação e, até mesmo, como forma de manter ou resgatar alguma autoridade posta em cheque não sobre si mesmo como profissional, mas como efeito colateral do próprio questionamento sofrido pelo sistema jurídico-legal.

### 3.2. A formação jurídico-cultural dos nossos juízes

A formação de nossos juízes, no que concerne aos aspectos culturais da mesma, é item destacado na visão que pretendemos aqui incursionar. Pretender modificações com reflexos diretos sobre todo um sistema de aplicação e busca da Justiça, apenas e tão-somente com inserções modificativas no sistema normativo positivado, é se permitir um simplismo contrastante com a complexidade da questão, como, de resto, já comentamos neste estudo.

Desse modo, observa-se que nossos juízes são oriundos de cursos de Direito que os ensinam a

[...] como o juiz manifesta, ao cabo e ao fim, a vontade do Estado, não tendo e não podendo ter opinião própria ou pessoal sobre as temáticas que lhe são confiadas [...]



É, destarte, constatação axiomática que o juiz, operando num modelo em crise, sentirá ele próprio essa situação de paradoxo, de contestação formal incidindo diretamente sobre seu ofício, até porque, nesta forma de dizer o Direito, age o juiz como porta-voz de uma vontade mais ampla, a vontade do próprio Estado expressa no sistema jurídico-legal posto. Expressiva e sintomática, nesse particular, a expressão corrente que, analisando a atuação do juiz, diz que esse, ao proferir uma decisão, age como *Juiz-Estado*.

Expresso em termos mais singelos, se o Estado tem contestada sua atuação na sistemática de obtenção do justo, e o juiz está umbilicalmente ligado a esta sistemática, sofrerá aquele as conseqüências daí advindas e, repita-se, sem que seja necessário qualquer esforço seu neste ou naquele sentido.

Tal situação pode, ainda, aprofundar aspectos

raciocinar de uma determinada forma, um modelo que, futuramente, é aprofundado nos cursos preparatórios para concursos públicos, etapa hoje obrigatória para os que pretendem ingressar não só na magistratura, mas em qualquer carreira pública.

Essa formatação cultural de cunho jurídico, como decorrência do já comentado, forçosamente deve preparar o julgador para atuar num dado sistema, tendo tal magistrado, dentre outros aspectos, que manifestar um certo formalismo, aplicar o sistema jurídico-legal com base nas normas positivadas, focando na segurança jurídica que esse modelo virtual ou eventualmente oferece desde que observados seus parâmetros.

De outra banda, como o juiz manifesta, ao cabo e ao fim, a vontade do Estado, não tendo e não podendo ter opinião própria ou pessoal sobre as temáticas que lhe são confiadas – ao menos em tese ou formalmente – isto, obviamente, refletirá



também no juiz como pessoa, como ser e como profissional. Ele próprio será mais formal, mais impessoal e mais distante se focarmos na atuação judicante como um todo.

Quando nos voltamos para o modo de escolha ou ingresso dos pretendentes a juiz no Poder Judiciário, encontramos, nos concursos públicos, um mero eco do formalismo acima mencionado. Os candidatos são exigidos estritamente num âmbito técnico e também neste as questões abordadas exigirão apenas a aplicação formal do ordenamento legal vigente.

Forma-se um círculo vicioso: os concursos avaliam o candidato praticamente só do ponto de vista técnico e os chamados cursos preparatórios voltam-se para os candidatos justamente no sentido de prepará-los para essa realidade específica, como que adestrando-os para que sejam bem sucedidos em suas pretensões no certame. Até mesmo a avaliação consistente no teste psicotécnico, parte integrante do concurso para juízes, acaba sendo ela

Não é desta isenção que tratamos aqui. No sentido aqui defendido, estamos a falar do juiz nominado de *neutro*. Falamos nesse estudo do juiz que se pretende isento na sociedade, do magistrado a que poderíamos chamar de socialmente asséptico, idéia cujo alegado amparo seria encontrado na tese corrente cujo ponto fulcral é o de que não pode o juiz se envolver nas causas e problemáticas sociais em face do risco potencial que o levaria, eventualmente, à perda de sua isenção técnica para julgar as demandas a ele confiadas envolvendo tais temáticas.

Envolver-se socialmente, segundo este raciocínio, tornaria o juiz suspeito e tendencioso *ab initio*, eis que sua opinião sobre determinados temas seriam previamente conhecidas, retirando sua isenção nas ações em que fosse atuar, comprometendo a segurança jurídica advinda de sua atividade e gerando, no limite, descrédito em face do Poder Judiciário.

Convém ponderar, todavia, que tal argumento parece não resistir a uma análise mais



Falamos nesse estudo do juiz que se pretende isento na sociedade, do magistrado a que poderíamos chamar de socialmente asséptico, idéia cujo alegado amparo seria encontrado na tese corrente cujo ponto fulcral é o de que não pode o juiz se envolver nas causas e problemáticas sociais [...]

própria também formalizada, afastando-se, assim, de uma subjetividade que lhe seria própria ou peculiar (BITTENCOURT, 1966; GUIMARÃES, 1958; NALINI, 2000; SOARES, 1998 e BARROSO, 2001).

Tal situação abre condições, de outra banda, para que conceitos preliminares sejam tomados como referenciais, podendo, ou efetivamente criando, mitos em torno da judicatura.

Um dos mais correntes e em ampla vigência, mesmo com a mencionada crise do modelo jurídico tradicional, é o da chamada isenção social do julgador. Não se está aqui mencionando o requisito técnico exigido dos magistrados na condução dos processos e no julgamento das causas, a isenção no que concerne ao interesse que possa ter na lide ou o favorecimento de qualquer das partes, tema tratado, por exemplo, no artigo 125, I, do Código de Processo Civil.

acurada. O ponto é simples. Se manifestar opinião sobre dados temas retirasse a isenção que, de fato, é tão importante ao exercício jurisdicional, então também aos juízes deveria ser vedada a atividade literária técnica, a atividade ligada à análise, ao estudo dos diversos temas passíveis de tratamento jurídico, situação que, por si só, mostra-se sem sentido, eis que notoriamente contribuem os juízes com a doutrina jurídica, com o estudo do direito desde sempre.

Nesse sentido, um juiz que, por exemplo, escreva um trabalho sobre locações imobiliárias urbanas está, de algum modo, expressando seu entendimento sobre a matéria e, reconhecamos, também *antecipando* sua visão em face das lides que lhe serão confiadas e cujos objetos sejam justamente locação predial urbana; mas isso não importa em reconhecimento de parcialidade do julgador fictício em foco, pois se confia nas limitações impostas pelo

Existe o juiz neutro? Se acreditarmos na neutralidade do juiz, precisamos acreditar na neutralidade do processo civil, do Direito e da ciência. Hoje é difícil acreditar cegamente em todas essas neutralidades, sem incorrer em equívocos graves, e até certa ingenuidade. Veremos, portanto, que é impossível o juiz ser neutro, basicamente porque nem a ciência, nem o direito, nem o processo civil estão isentos de ideologia.

sistema e mesmo na boa-fé que, se é presunção preliminar que a todos beneficia, deve ser aplicada também aos magistrados.

Com a defesa da neutralidade do juiz buscase, em verdade, obter uma espécie de Justiça *avalorativa*, em que se aplica apenas a vontade, os limites e o cabimento do sistema normativo positivado (“a vontade da lei”), como algo cujo fim encontra-se em si mesmo.

No ponto a que nos dedicamos neste momento, encontramos verdadeira torrente de manifestações de diversos estudiosos. E não há quem defenda o mito do juiz socialmente isento, neutro, defendendo, em sentido diametralmente oposto, sua participação efetiva nas questões mais candentes da sociedade em que se encontra inserido. Vejamos algumas dessas manifestações.

A primeira, trazida por Zaffaroni (1995, p. 84), mostra que:

Em oposição à imparcialidade garantida pelo pluralismo ideológico dentro da magistratura, a única coisa que se oferece como alternativa é a falsa imagem de um juiz ideologicamente asséptico, o que não passa de uma construção artificial, um produto da retórica ideológica, um homúnculo repellido pela sociedade. (...) Se a estrutura judiciária estiver muito deteriorada e já nem sequer tratar de produzir juízes assépticos no sentido burocrático, mas homens completamente submetidos aos desígnios do poder de plantão, com o conseqüente efeito corruptor, a ‘assepsia’ passa a ser a máscara ou o pretexto para os comportamentos mais inconfessáveis.

Encontramos outra manifestação no trabalho de CLÈVE (1993, p. 45-51):

Pior, todavia, do que o que pretende decidir ocultando a sua ideologia é aquele que decide ideologicamente imaginando que age de modo neutro, imparcial e coerente com a verdade. (...) Este juiz é perigoso, porque age ideologicamente, acobertando certos interesses com a plena convicção de que não fez mais do que aplicar a lei. Mas, de que modo foi aplicada a lei? A compreensão literal do texto normativo nem sempre significa plena compreensão do direito.

Outro autor que questiona a neutralidade do juiz é BECKER (2007):

Existe o juiz neutro? Se acreditarmos na neutralidade do juiz, precisamos acreditar na neutralidade do processo civil, do direito e da ciência. Hoje é difícil acreditar cegamente em todas essas neutralidades, sem incorrer em equívocos graves, e até certa ingenuidade. Veremos, portanto, que é impossível o juiz ser neutro, basicamente porque nem a ciência, nem o direito, nem o processo civil estão isentos de ideologia.

Essa neutralidade, ademais, finda por aprofundar características indesejadas, mas, ao mesmo tempo, típicas da *persona* social do juiz (vide item 2 retro), como seu isolamento, convertendo-se este – ou podendo se converter – em alienação e não envolvimento com seu entorno, retirando do mesmo juiz, ao cabo e ao fim, a parcela cidadã que o compõe, de tal modo que, enquanto juiz, simplesmente lhe seria vedado o exercício dessa cidadania.

### 3.3. Reforma do sistema jurídico-legal: analisando a profundidade da EC 45 no âmbito reformador

Muitos são os que imaginam que o Poder Judiciário vive momento crítico de há pouco, ou recentemente. O que vemos agora, contudo, e que eclodiu com a edição da EC 45, se assemelha com muito mais propriedade a uma situação hoje nitidamente crítica, mas cujo ponto inicial encontra-se protraído distantemente no tempo passado e que a inoperância dos responsáveis pela resolução ou, pelo menos, pelo mitigamento de tais pontos críticos só se fez majorar com a passagem inexorável do tempo.

Hoje, é argumento corrente o de que se trata a EC 45 de uma tentativa ou, segundo alguns mais críticos, de um arremedo de reforma. Mas, a noção de reforma do Poder Judiciário tendo por cotejo ações tímidas, insuficientes ou simplesmente divorciadas de tal escopo pode ser encontrada há algum tempo. Em excelente obra sobre a magistratura, editada originalmente em 1966, Edgard de Moura Bittencourt, tendo sido ele próprio desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, já se podia encontrar o seguinte comentário:

“Os dois últimos meses do ano é o tempo do afogadilho nas alterações da organização judiciária do Estado. É preciso evitar-se a modificação de pontos esparsos, ao sabor de opiniões isoladas de um ou de outro trabalhador do Direito que, na Assembléia Legislativa ou fora dela, tiverem capacidade de persuasão para conseguir transformar em lei um plano ou uma idéia (...) Reforme-se muita coisa, porque muita coisa precisa ser alterada, dentro da amplitude dos debates, através do crivo da crítica. Mas a substituição atabalhoada de uma peça por outra improvisada – não é reforma. É remendo” (BITTENCOURT, 1966, p. 127-128).

A EC 45, forçoso reconhecer, teve longo trâmite, o que, de resto, parece mesmo ser de nossa tradição, especialmente para as grandes questões a serem tratadas nos instrumentos normativos. Assim como o Código Civil vigente tramitou por mais de 25 anos até sua promulgação em 2002, também a presente emenda constitucional caminhou no Congresso Nacional por 12 anos.

O tempo de tramitação, muito embora possa significar também ensejo para que a lei, afinal, venha a público mais atualizada, mostra, de outra sorte e ao revés, que o tempo é, freqüentemente, fator de desgaste também sobre as leis. A pressão pelo advento da lei que se desenvolve lentamente, caminhando de comissão em comissão e passando por variadas votações parlamentares, envia à população a mensagem sempre temida pelos parlamentares de iniquidade e inoperância.

Daí que o afogadilhamento, apontado acima por Edgard de Moura Bittencourt, pode estar presente

também agora na EC 45. Trata-se de um paradoxo, já que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) caminhou por longos 12 anos, mas, por não refletir, talvez, de forma fiel as diversas manifestações das partes sociais envolvidas, vem a público com, no mínimo, forte questionamento acerca da fundamental carga de legitimidade que os textos legais devem trazer consigo.

A leitura da emenda em foco exhibe um claro traço comum, e este vem a ser o da celeridade. As disposições, as previsões, os temas, as criações, tudo se dispõe de modo a objetivar, tratar e regular, de modo virtualmente eficaz, a questão da prestação jurisdicional célere. A morosidade, assim, figurou como o grande inimigo a ser batido ou superado, inclusive com proposta – ao final não incluída no texto da EC 45 – de sancionamento pecuniário (desconto nos vencimentos) sobre os juízes morosos (PEC nº 96-A).

Todavia, e somente com o que vimos até aqui neste breve estudo, estamos aptos a concluir que a celeridade buscada, e especialmente da forma como foi e está sendo buscada, não será obtida no montante ou na intensidade que o legislador derivado constitucional quer fazer crer com o texto da EC 45. Há ações suplementares de relevo que devem tomar espaço.

[...]o fato é que estamos frente a uma reforma do Poder Judiciário, ou assim dita, que não se fez acompanhar da necessária, fundamental e vital reforma legislativa inferior correspondente, mormente a reforma processual.

Assim, muito embora não seja e nem possa ser objeto de emenda constitucional, o fato é que estamos frente a uma reforma do Poder Judiciário, ou assim dita, que não se fez acompanhar da necessária, fundamental e vital reforma legislativa inferior correspondente, mormente a reforma processual. Mesmo que a EC 45 não possa tratar dessa temática, por ser tema afeto à legislação infraconstitucional, observa-se que se resente o instrumento reformador da Constituição Federal de um apoio correspondente em outras vertentes do ordenamento jurídico.

O tema é vasto e comporta uma análise que não encontra espaço e nem ensejo neste estudo, mas,

apenas à guisa de exemplo, cite-se a questão recursal no âmbito civil, sabidamente mal equacionada. Inicialmente, nota-se que as decisões de primeira instância são tratadas pelas partes não como algo que efetivamente resolve a demanda, mas apenas como um primeiro patamar a ser galgado para o envio da lide aos tribunais superiores.

A crítica à postura das partes, e especialmente aos advogados que as amparam, tampouco responde ou resolve a questão. Isso porque, a uma, o sistema jurídico-legal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica das decisões judiciais, funciona ele próprio com fincas em outro importante princípio que é o da dupla jurisdição ou revisão dos julgamentos por superior instância e, a duas, com o volume de trabalho a que são submetidos os juízes atualmente, formou-se outra impressão – cuja veracidade importaria em realização de outro estudo – de que a tais juízes seria humanamente inviável ler todos os arrazoados que lhes são dirigidos pelos advogados que, por seu turno, imaginam que em instância superior será outra a situação.

Verdade ou mito, um fato concreto é que o índice de reformas das decisões interlocutórias e sentenças no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para o período 2000-2004 ficou, na média, em 40%, índice que, por um lado, mostra-se alto e, por outro, mostra que os advogados, sabedores de tal realidade, com mais razão buscarão a reforma das decisões e sentenças que lhes sejam desfavoráveis.

Outro exemplo de distorção do sistema, no âmbito processual, é a utilização do recurso nominado *embargos de declaração*. Previsto no artigo 535 do Código de Processo Civil, tem cabimento para dirimir *obscuridade, contradição ou omissão* na sentença ou acórdão prolatado, segundo a letra da lei em foco. Tem sido, todavia e por iniciativa dos próprios tribunais, requisitado como item fundamental para se obter o chamado *pré-questionamento* da matéria que se busca submeter a novo julgamento em superior instância. Assim, só podem ser julgados pela instância superior, os temas que expressamente receberem pronunciamento formal da instância inferior e, se não o foram de modo expresso, ao menos foram consignados em embargos de declaração.

A distorção, em verdade, busca promover represamento dos feitos e geração de entraves à

interposição de recursos – justamente com o fito de diminuir o volume destes – mas acaba por gerar uma maior interposição de embargos de declaração sem a necessidade prevista na lei processual (obscuridade, contradição, omissão), mais perda de tempo por tal situação e mais expedientes para os quais terá o Poder Judiciário que, de um modo ou outro e mesmo que sucintamente, se manifestar.

#### 4. O acesso à Justiça como inclusão social após a EC 45

Um dos eixos básicos de discussão no âmbito do Poder Judiciário, e especialmente da qualidade da prestação jurisdicional, é a questão do acesso à Justiça, o que é certamente algo tratado pela EC 45, ainda que seu foco principal tenha sido a celeridade processual e o combate à morosidade estrutural do mesmo Poder Judiciário; e, como já dissemos na parte inicial deste estudo, tal aspecto é ainda desejado ou objetivado como expressão de uma maior inclusão social por meio de uma Justiça mais célere, mais ágil e, principalmente, mais eficaz na visão da população.

O tema, contudo, é vasto e tipicamente subjetivo, comportando análises de cunho meramente sociológico, passando por visões jurídicas puramente técnicas e chegando até a visões tão-somente econômicas.

O fato é que a estruturação da emenda em destaque, de um modo geral, aponta para a busca de uma mudança cultural acima de qualquer outra qualificação ou objetivo eventualmente argüível. Inserir, por exemplo, como direito fundamental, a razoável duração do processo (inciso LXXVIII do artigo 5º, CF), bem demonstra esse afã modificatório no âmbito das concepções, das ideias e dos hábitos por vezes arraigados há décadas na concreta prestação jurisdicional brasileira.

O foco na produtividade e na presteza do juiz é também uma forma de pretender modificação na mentalidade dos magistrados, desta feita impondo-lhes o risco de não gozarem de promoções e outros benefícios se não atenderem tais aspectos. A intenção de tal disposição, como vimos acima, parece apontar claramente no sentido de tornar o julgador parte da questão e instrumento central na dinâmica do Poder Judiciário.

Ponto extremamente importante foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão já

polêmico antes de sua criação face a uma possível inconstitucionalidade, afastada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3367-1). Mal recebido, de um modo geral, no meio da magistratura, o CNJ possibilita concretamente a participação da população na administração do Poder Judiciário e, a julgar pela decisão de vedação ao nepotismo (Resolução nº 7/2005, CNJ), essa força de mudança sobre a estrutura judiciária pode surtir efeitos práticos interessantes.

Como vimos acima, porém, há variados e constantes entraves no caminho do acesso à Justiça que ainda é lenta, cara e por vezes confusa. A modificação buscada, eminentemente cultural como já se disse, há de se fazer presente de um modo amplo, generalista e pulverizado na sociedade de um modo geral, alcançando, claro, a própria população que usualmente desacredita da utilização dos meios típicos de um Estado de Direito como úteis ou eficazes na solução de seus problemas e de seus conflitos.

Este último ponto é primordial quando se comenta a reforma do Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, é o mais desafiador, até por sua alta subjetividade e complexidade: resgatar a confiança da população em face da prestação jurisdicional, torná-la um serviço estatal de fato amplo, inclusivo, plural, democrático e, especialmente, eficiente, eficaz na solução dos conflitos que, afinal, são a base da existência das demandas judiciais.

De outra banda, parece pouco provável que a mudança acima comentada venha à reboque ou como conseqüência natural da promulgação da emenda constitucional em foco. Uma modificação ampla de mentalidade, dentro do Poder Judiciário e, claro, na sociedade de um modo geral, é usual e comumente uma tarefa longa, constante e, freqüentemente, árdua.

No âmbito ideológico, convém até destacar a constatação de que a cultura jurídica brasileira foi toda erigida sobre pilares como o amplo direito a recurso (muito mais que o “simples” direito de defesa ou respeito ao devido processo legal) e na própria idéia popular de que *processo rápido é processo mal julgado*.

A parte estrutural é outro ponto de estrangulamento nesse processo. Durante longo tempo se defendeu a insuficiência de juízes no Brasil, mas, como vimos, estamos dentro dos parâmetros indicados pela Organização das Nações Unidas. A questão, contudo, é *como* estão distribuídos estes juízes, item bem variado pela quantidade de tipos

de ação, esferas e tipos de Justiça (fiscal, trabalhista, militar, comum, eleitoral, estadual, federal).

Talvez o mais correto fosse se adotar - como critério - o número de ações por juiz, critério que provavelmente indicaria uma distribuição desigual de juízes em proporção ao número de feitos postos sob a confiança de cada um destes julgadores. Há, ainda, mais nesse campo. Muito embora se tenha, de fato, conseguido modernizar em termos estruturais o Poder Judiciário – ao menos relativamente – com possibilidade de envio de petições por *e-mail* ou fax e adquirir andamento de ações judiciais via internet ou mesmo usando computadores instalados nos saguões dos fóruns, o fato é que não só essa estrutura ainda permanece aquém do necessário, mas a própria estrutura de nosso direito, notoriamente formalista, colabora com esse estado de coisas.

## 5. Conclusão

O trabalho presente já traz em si as assertivas opinativas intencionadas ou desejadas pelo autor, tendo cabimento neste momento somente um fecho mais sucinto e que possa indicar, obviamente de maneira modesta, em que sentido poderá caminhar o Poder Judiciário após a edição da EC 45 e mesmo, atualmente, com já três anos de sua existência.

Deixamos ao menos razoavelmente claro que a EC 45, em seu afã reformador, não parece ter alcançado a profundidade almejada ou, pelo menos, a profundidade de fato necessária para o objeto temático a que se dedicou, ou seja, o Poder Judiciário. Bem a propósito, mostra-se como aspecto sintomático do quanto ora comentamos que, face às críticas sofridas pela emenda em foco, ouve-se o argumento de que *“não foi a reforma ideal, mas foi a reforma possível”*.

No particular dos requisitos da *produtividade e presteza*, nota-se que o legislador constitucional derivado pretendeu inserir modificações na estrutura do Poder Judiciário que, simplesmente, lançam sobre seus membros responsabilidades e atribuições cujas titularidades em absoluto lhe são exclusivas.

Longe deste autor, de outra vertente, fazer a defesa dos juízes pura e simplesmente. Disso não se trata o raciocínio presente. Ocorre que se lança aos magistrados metas e índices a serem atingidos, sem levar-se em conta a situação do julgador de simples administrador de uma função exclusivamente estatal (julgar) – muito embora, como dissemos acima, seja

ele partícipe óbvio desse processo de mudança –, submetendo-se, assim, de modo forçado, a todos os percalços e carências encontráveis no próprio Estado.

Quando, prosseguindo, aplica-se ao julgador o dever de ser produtivo e célere, nada mais se está fazendo do que produzir máxima inquestionável, axiomática, acaciana. A esse agente público sobre o qual recaí tais exigências, porém, não se lança um lume analítico para saber seus anseios, suas pretensões, suas angústias, sua visão do justo e do direito e, claro, de que recursos físicos, humanos e culturais dispõe para levar a bom termo as pretensões a ele dirigidas.

Tivemos exemplos razoavelmente recentes em nosso sistema jurídico-legal de modificações constitucionais cujo objetivo era, como ocorre agora com a EC 45, gerar modificações abrangentes e sistemáticas, mas cujos efeitos práticos se mostraram, e vêm se mostrando, bem mais tímidos em face daqueles idealizados. Em 1998, foi editada a EC 19, introdutora do conceito de eficiência como princípio de atuação da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37, *caput*, Constituição Federal).

A introdução foi inicialmente mal recebida pela doutrina que via em tal inovação uma redundância, um pleonasma vicioso, uma vez que sendo objetivo existencial do Estado atender, tutelar e defender o interesse público só poderia fazê-lo de modo eficiente.

Agindo de outro modo, ou seja, de modo ineficiente, estaria o Estado e sua Administração descumprindo e descurando de sua função principal, findando por não proteger o interesse público, mas, verdadeiramente, ofendê-lo. Bem por isso, o respeitado professor Celso Antonio Bandeira de Mello (2000, p. 92) comenta sobre o princípio da eficiência: “Trata-se, evidentemente, de algo desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto”.

Na ocasião de sua edição, porém, foi defendida a EC 19 sob o argumento de que a modificação tornaria possível, de modo mais eficaz, responsabilizar diretamente o mau administrador público. Referiam-se os prosélitos de tal argumento às malversações de verbas, investimentos mal planejados e má utilização de recursos humanos, financeiros

e materiais disponibilizados aos agentes públicos correspondentes.

O Estado brasileiro, contudo, não sofreu nenhum *choque de eficiência* após a promulgação da EC 19; as más gestões da coisa pública prosseguiram e os avanços positivos posteriores, efetivamente sentidos, se deveram muito mais às ações singulares e em âmbito mais limitado do que em decorrência da modificação constitucional em foco.

Inexiste aqui, de todo modo, traço pessimista. A justiça é tão-somente indissociável do homem, desde cavernícolas tempos, e o Poder Judiciário, incumbido da busca desse ideal, da concretização desse verdadeiro arquétipo humano, no dizer de Jung, deve ser amplamente prestigiado, bem como amplamente exigido.

O que se busca aqui é lembrar nosso dever de, digamos, não *tomar a nuvem por Juno* e imaginar possam modificações formais e aplicadas de modo vertical gerar mudanças imediatas ou, mesmo posteriormente, no sentido pretendido pelo legislador constitucional derivado.

A participação do Poder Judiciário na reforma materializada pela EC 45 foi tímida. Isso pode ter ocorrido até mesmo por omissão de seus integrantes, mas o mais provável é que tenham sido formalmente alijados do processo, mantendo-se apenas manifestações da cúpula de tal Poder junto aos parlamentares.

Na verdade, o Poder Judiciário é uma simples instância instrumental que pode até amoldar e indicar caminhos à população que os acolhe e integra, mas é e está afeto às vicissitudes estruturais, políticas ou culturais, como se viu aqui, como qualquer outro organismo, especialmente estatal, e sente as modificações no tecido social – boas ou não – tanto quanto qualquer outro ator componente da sociedade.

A prestação jurisdicional é ponto de inflexão vital na questão da inclusão social, mas é igualmente essencial a criação de uma consciência participativa da população no processo de mudança, processo do qual é o povo partícipe evidente, com todas as vicissitudes de tal condição. Destarte, a população pode e deve remeter suas esperanças ao Poder Judiciário; deve, porém, e com igual empenho, tomar as rédeas de seu direcionamento e saber que a cidadania moderna, mais do que nunca, é

construída de modo conjunto e participativo.

Confiemos, portanto e por nossa profissão de fé no homem, que na prática, no dia-a-dia – que é o momento em que a Justiça efetivamente se dá – se possa proceder aos apuros, aos melhoramentos, aos burilamentos, às lapidações a que todas as criações humanas atavicamente se submetem ainda sem o saber.

Do contrário, teremos que aceitar que a EC 45 foi apenas uma tentativa malsucedida de reforma, um, como dizem alguns e acima foi consignado, arremedo de reforma e que, tal como no conto *O reformador do mundo*, imortalizado por Monteiro Lobato, fez-se modificação que não era para modificar ou fez-se alteração sem saber o que alterar, buscando, em verdade, manter tudo exatamente como está.

“Américo Pisca-Pisca vivia a censurar o mundo, achando balda em tudo que o Divino realizou. Num determinado dia de sol, estando a fazer o seu passeio vespertino num belo pomar, e meditando e observando sua formação não poupou o Senhor:

– É como sempre digo, está tudo errado! Neste pomar, vejo colossais melancias presas em ramas pelo chão, enquanto insignificantes jabuticabas estão no alto de um arbusto. Não está vendo que cabendo a mim reformar o mundo, as coisas seriam invertidas: colossais melancias nasceriam num tronco carvalhoso, e as pequenas jabuticabas ficariam nas ramas ao solo!

Assim exclamando, Américo Pisca-Pisca foi dormir; recostou-se no tronco da jabuticabeira, ingressou na zona alpha e começou a sonhar com o mundo por ele reformado. De repente...puft! Levantou-se de um salto com a sensação de esmagamento na face. Uma daquelas jabuticabas desprende-se da árvore e caiu sobre o nariz de Américo que, recobrando o susto, refletiu em voz alta:

– Que espiga, não é que se o mundo fosse reformado por mim seria eu a sua primeira vítima! Pensando bem, deixem as coisas como estão que será melhor”.

## Referências bibliográficas

BARROSO, Edson Vicentini. *O juiz, o princípio dispositivo e a justiça*. São Paulo : EDPUC, 2001.  
 BECKER, Laércio Alexandre. *O mito da neutralidade do juiz*. Disponível em: <http://www.acta-diurna.com.br/biblioteca/doutrina/d19990628010.htm>. Acesso em: 28 abr. 2005.  
 BENETTI, Sidnei Agostinho. Deontologia da linguagem do juiz. In: NALINI, José

Renato (Coord.). *Curso de deontologia da magistratura*. São Paulo : Saraiva, 1992.  
 BITTENCOURT, Edgard de Moura. *O juiz*. São Paulo : Editora Jurídica e Universitária, 1966.  
 CAMPBELL, Joseph ; MOYERS, Bill. *O poder do mito*. São Paulo : Palas Athena, 1993.  
 CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia* : a regra da maioria como critério de legitimação política. São Paulo : EDUSP, 1991.  
 CHAVES, José Pêricles. A reforma do Poder Judiciário, fatos históricos e alguns aspectos polêmicos. *Datavenia*, São Paulo, ano 8, n. 76, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.datavenia.net/artigos/reformadopoderjudicarioaspectoshistoricos.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2007.  
 CLÈVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. *ADV Advocacia dinâmica* : seleções jurídicas, n. 1, p. 45-51, jan. 1994.  
 COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo : Martins Fontes, 1987.  
 FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo : Malheiros, 1999.  
 FERREIRA, Verônica A. M. César. Mudada a imagem, muda-se a realidade. *Boletim Juizes para a Democracia*, ano 4, n. 14, 1998.  
 GARCIA, Juvêncio Gomes. *Função criadora do juiz*. Brasília : Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.  
 GUIMARÃES, Mário. *O Juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro : Forense, 1958.  
 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo : Malheiros, 2000.  
 MINHOTO, Antonio Celso Baeta. *Globalização e direito* : o impacto da ordem mundial global sobre o direito. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2004.  
 NALINI, José Renato (Coord.). *Curso de deontologia da magistratura*. São Paulo : Saraiva, 1992.  
 NALINI, José Renato. O juiz e suas atribuições funcionais. Introdução à deontologia da Magistratura. In: \_\_\_\_\_. *O juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.  
 \_\_\_\_\_. Recrutamento e preparo de juizes. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1992.  
 OLIVEIRA, Regis de. *O Juiz na sociedade moderna*. São Paulo : FTD, 1997.  
 POVOA, José Liberato Costa. Sua excelência o juiz : um cidadão comum. *Revista da OAB Goiás*, ano 5, abr./jun. 1991.  
 PRADO, Lídia Reis de Almeida, *O juiz e a anima* : reflexos sobre a prestação jurisdicional. São Paulo : EDPUC, 1999.  
 SILVEIRA, Alipio. A justiça inglesa hoje. *Revista Forense*, v. 52, n. 160, p. 409-421, jul./ago. 1955.  
 SOARES, Rogério Aguiar Munhoz. *Tutela jurisdicional diferenciada* : variações da tutela jurisdicional e dos meios de sua prestação. São Paulo : EDPUC, 1998.  
 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Justiça em Números*: indicadores estatísticos do Poder Judiciário, 2005  
 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995.



Antonio Celso Baeta Minhoto é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Metropolitana Unida, São Paulo; doutorando em Direito Público pela Instituição Toledo de Ensino, Bauru; mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo; professor titular de Direito Público da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (IMES), SP; advogado; parecerista e autor de obras jurídicas.



Victor J. Faccioni

## CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A grande questão que se coloca diante das mazelas da corrupção na Administração Pública é sobre o efetivo funcionamento dos Sistemas de Controle, especialmente o do Controle Interno, além da falta de mais auditores no Controle Externo (ver box na página 58).

Muitos administradores não implantaram o Controle Interno sob a alegação de que, embora com assento constitucional, ainda lhe faltava regulamentação.

A nosso juízo, os dispositivos constitucionais sobre o tema sempre foram auto-aplicáveis, mas,



a partir da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, essa dúvida teve fim, em razão da norma infraconstitucional em seus dispositivos estabelecer a obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo Controle Interno em todos os relatórios de gestão fiscal. Ainda assim, nos dias atuais, identificamos que, em muitos órgãos públicos das diversas esferas da federação, o Controle Interno não existe praticamente.

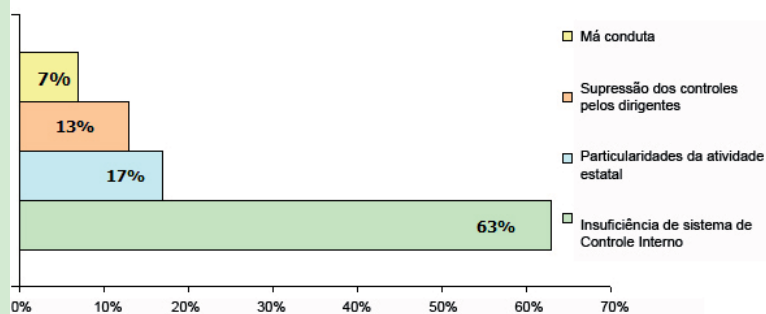
Por essas razões, foi proposto pela Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) "UM MUTIRÃO NACIONAL DE FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO". A acolhida à essa proposta foi imediata por parte de várias instituições públicas e privadas, a saber: Controladoria Geral da União, Conselho Nacional de Controle Interno (CNCI), Conselho Federal de Controle Interno, Associação Brasileira das Escolas dos Legislativos (ABEL), incluindo o Senado Federal. A Câmara dos Deputados e a Confederação Nacional dos Municípios, por meio de seus Presidentes, se dispuseram a verificar a possibilidade de igualmente participar.

Foi realizado, no final de 2007, o XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, na cidade de Natal/RN, cujo tema foi: *Os Tribunais de Contas: Defesa do Interesse Público e o Combate à Corrupção*. Naquele conclave, dentre suas conclusões, na *Carta de Natal*, uma delas vale ser ressaltada: "...atentos para o presente momento da vida nacional, que se caracteriza pelo fortalecimento de uma democracia verdadeiramente participativa, os Tribunais de Contas reconhecem a importância da crescente interação com seus jurisdicionados, pugnando pela implantação e fortalecimento do Controle Interno em todos os níveis da Federação... como instrumento eficaz de combate à corrupção."

Ganha importância o Controle Interno quando eficaz, a exemplo da participação popular quando, neste particular, tem à sua disposição OUVIDORIA, disque-denúncia, dentre outros instrumentos.

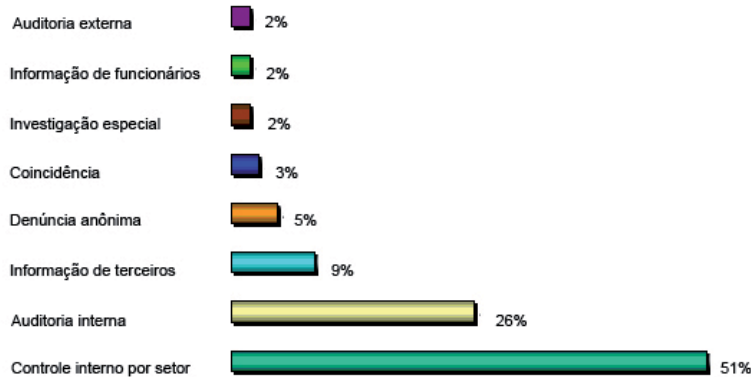
Relatório da pesquisa realizada pela consultoria internacional KPMG<sup>1</sup>, intitulado *A Fraude no Brasil* demonstra as principais causas e os caminhos que podem levar a identificação das fraudes no serviço público brasileiro.

## A ORIGEM DAS FRAUDES



Como pode ser observado no estudo realizado, 7% das fraudes decorrem de má conduta, 13% pela supressão dos controles pelos dirigentes, 17% por particularidades na atividade estatal e 63% das fraudes têm origem na insuficiência de Controle Interno.

Da mesma forma, a descoberta dessas fraudes é efetuada, em 51% dos casos, pelo Controle Interno do setor.



Verifica-se, aqui, a importância do Controle Interno, como principal instrumento de combate às fraudes e qualificação do trabalho realizado na área pública.

Stephen Kanitz<sup>1</sup>, em 1999, já destacava a importância do trabalho de auditoria de contas públicas ao nos informar que... "As nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados." A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. Nos países efetivamente auditados, a corrupção é detectada no nascedouro ou quando ainda é pequena. O Brasil, país com um dos mais elevados índices de corrupção, segundo o

"O controle interno é aquele que o Executivo exerce sobre suas próprias atividades. Seu objetivo é assegurar a execução dessas atividades dentro dos princípios básicos da administração pública definidos pelo art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes.

Em cada órgão, a execução dos programas que lhe concernem e a observância das normas que disciplinam suas atividades são controladas pela Chefia competente. Já a verificação do atendimento das normas gerais reguladoras do exercício das atividades auxiliares organizadas sob a forma de sistemas (pessoal, orçamento, administração financeira, contabilidade) compete ao órgão próprio do Sistema de Controle Interno. [...]

No plano administrativo, os Ministros de Estado são responsáveis pela supervisão dos órgãos em suas áreas de competência, com o objetivo de verificar, entre outros aspectos, a observância da legislação federal pertinente e dos princípios fundamentais da Administração, a execução dos programas governamentais, a coordenação dos órgãos supervisionados, a avaliação de sua gestão administrativa, a fiscalização da aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos, e a economicidade na prestação de serviços.

#### História

A história do Controle Interno na Administração Pública Federal tem seu marco inicial na Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, que introduziu as expressões controle interno e controle externo e definiu as competências para o exercício daquelas atividades. Ao Poder Executivo incumbiu-se o Controle Interno, enquanto o Externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

[...]

No que toca particularmente à fiscalização e controle, a Constituição de 1988 representou um avanço, em virtude da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem mantidos de forma integrada. Em relação ao texto constitucional anterior, as finalidades do controle interno foram ampliadas para: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Atualmente, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. As competências atuais e os objetivos a serem perseguidos se encontram no art. 24 desta lei. De acordo com o seu art. 21, fica estabelecido que: "O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumento a auditoria e a fiscalização."

A referida lei também estabelece que a Secretaria Federal de Controle Interno é o órgão central de controle. Todos os órgãos do poder público estão sujeitos à fiscalização daquela secretaria, com exceção dos órgãos setoriais (CISSET) do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

O art. 22, em seu parágrafo 5º, estabelece que os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

O órgão central e os órgãos setoriais medem a eficiência do administrador e da organização que dirige, com o sentido de saber se prestaram, efetivamente, os serviços que lhes compete. E, quando não se produzem resultados satisfatórios, é por meio desses órgãos que se identificam as razões e procuram-se os meios para correção. "

Fonte: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Secretaria de Controle Interno (CISSET). *Controle interno*: um estudo sobre os dispositivos, instrumentos e sistemas de controle. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/cisset/controlle.htm>>. Acesso em: 09 set. 2008.

World Economic Forum, tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total. Se quisermos os mesmos níveis de isurada Dinamarca e da Holanda precisaríamos formar e treinar mais 160.000 auditores. Por não termos condições para tanto, está sendo executado o Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em convênio com a ATRICON, IRB (Instituto Rui Barbosa) e os próprios Tribunais de Contas.

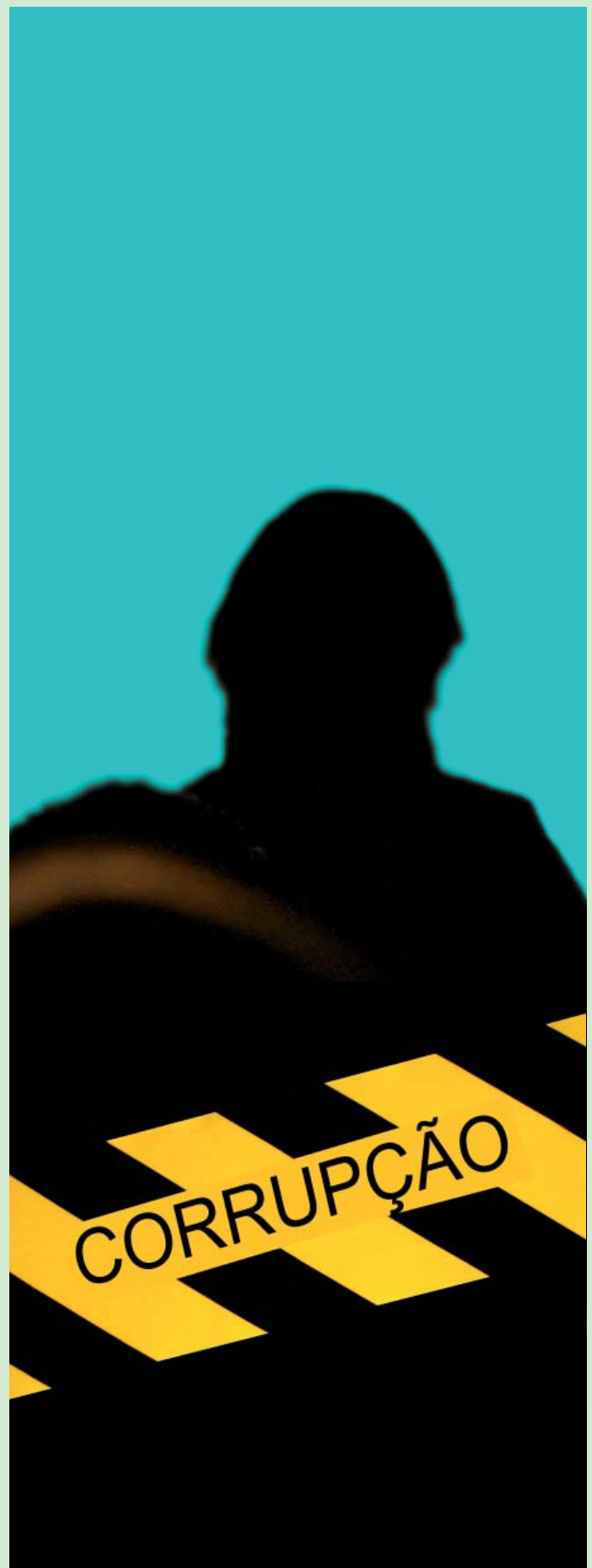
Diferentemente do que muitos administradores afirmam, o Controle Interno, não seria mais um a fiscalizar as ações governamentais, emperrando a máquina administrativa e, por consequência, a execução de seus programas. A bem da verdade, o Controle Interno não é nada disso, pois se constitui no *longa manus* do administrador, e nele tem seu aliado, porquanto, se bem estruturado e ativo, certamente auxiliará o gestor, possibilitando uma visão das mais variadas situações que envolvem a administração, para que sejam realizados ajustes e correções que venham a evitar o desperdício dos recursos públicos.

O Controle Interno é, portanto, o instrumento mais eficaz, dentre todos, no combate à corrupção. Assim, é preciso desmistificar esse importante instrumento de controle e a sua indispensabilidade ao administrador, à administração pública e ao interesse público.

1 [www.kanitz.com.br/veja/corruptcao.asp](http://www.kanitz.com.br/veja/corruptcao.asp)



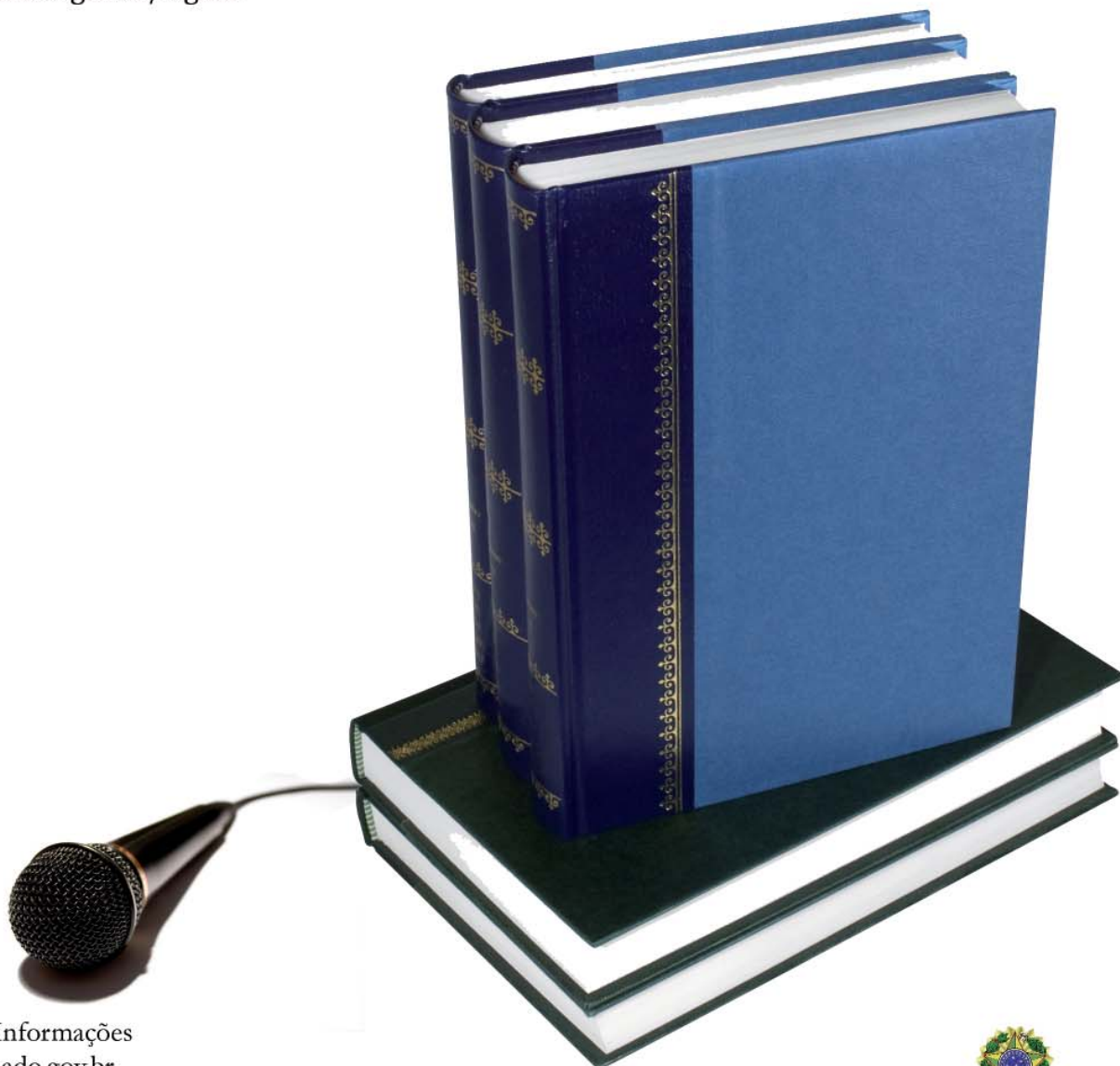
Conselheiro Victor J. Faccioni  
Presidente da Associação Nacional dos  
Membros dos Tribunais de Contas do Brasil/  
ATRICON



Subsecretaria de

# INFORMAÇÕES

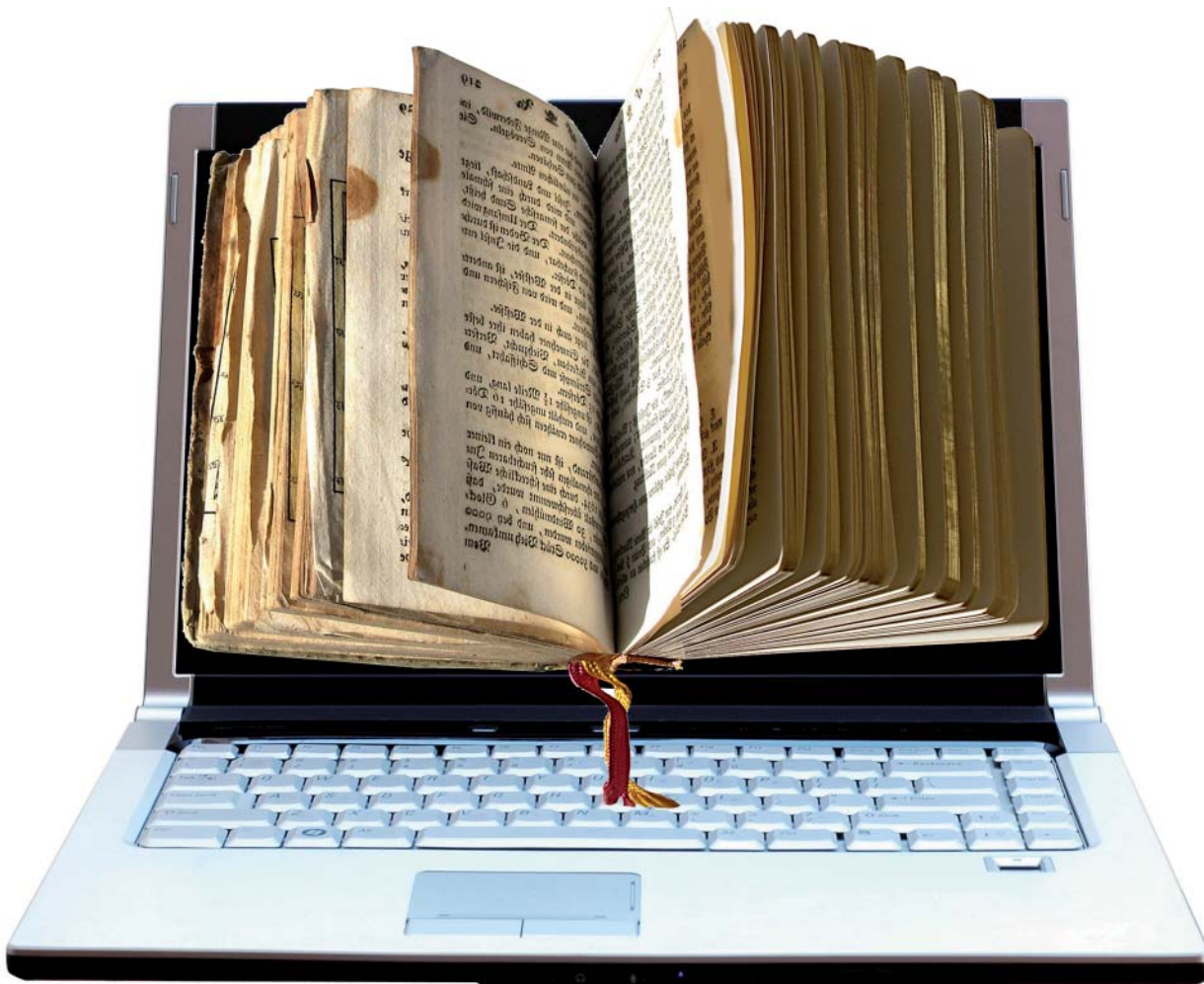
A Subsecretaria de Informações do Senado Federal é responsável pela manutenção das bases de dados de normas jurídicas e de discursos. Todas estas informações podem ser encontradas em <http://www.senado.gov.br/legisla>



Senado Federal  
Subsecretaria de Informações  
e-mail: [ssinf@senado.gov.br](mailto:ssinf@senado.gov.br)  
tel: (61) 3311-3325 e 3311-3572 fax: (61) 3311-1096  
Via N2, Unidade de Apoio III - Brasília/DF



Senado Federal



Jonathan Pratter

## A instituição inclusiva:

o papel da biblioteca na era digital

Traduzido por Edilenice Passos e Marilúcia Chamarelli; revisto por Maria Isabel de A. F. B. Taveira

### I. Introdução

Se conhecimento é poder, o que é informação? Deve ser poder em espera, conhecimento latente, poder a ser conquistado, conhecimento esperando ser descoberto, o que coloca as bibliotecas diretamente no círculo do conhecimento, pois o seu papel é, na verdade, coletar, preservar, organizar e tornar acessível a informação contida no mundo do conhecimento registrado.

Informação organizada é acessível, informação sem organização não é. Imagine uma sala cheia de livros espalhados pelo chão. Ninguém encontrará o que procura num conjunto tão aleatório de informações. Alguém poderá dizer que o Google recupera, instantaneamente, de forma precisa, uma informação na *World Wide Web*, que é extremamente desorganizada. Sim, mas também é verdade que o Google investe enormes recursos computacionais

para construir, e constantemente atualizar, um índice de milhões de sítios na *web*.

As bibliotecas são especialistas na organização da informação para que as pessoas possam encontrar o que procuram da maneira mais fácil possível. E o fazem *ex ante*, quer dizer, antes de saber quem irá procurar tal informação e antes de saber que tipo de informação a pessoa necessita.

“Tudo está na *World Wide Web* e pode ser encontrado por meio do Google”. As duas partes desta sentença são falsas. Se a primeira fosse verdadeira, por que então o Google estaria neste exato momento engajado numa ambiciosa, e até certo ponto quixotesca, tentativa de digitalizar uma vasta quantidade de livros? E quem são os parceiros do Google nessa empreitada? As bibliotecas, naturalmente. Para as bibliotecas, o *Google Book Search* é uma excelente oportunidade de dar maior visibilidade a uma parte de suas coleções e mostrar aos que buscam a informação que ela será encontrada apenas em material impresso e em nenhum outro lugar.

Antes de continuar, uma breve reflexão sobre dois problemas, que não são pequenos, relativos ao *Google Book Search*. O primeiro é o pesado etnocentrismo. Por exemplo, se alguém estiver pesquisando sobre João Guimarães Rosa, dos dez primeiros resultados (lembrando que o Google supostamente traz na primeira página os melhores resultados), sete serão trabalhos em inglês! O outro problema é o direito autoral. O Google está sendo processado por editoras que argumentam que o simples fato de digitalizar livros e armazenar seu conteúdo no servidor do Google é uma violação dos direitos autorais. E essa não é uma reclamação frívola.

A segunda parte da sentença citada mais acima é falsa devido ao fenômeno chamado *web*

profunda (*deep Web*), também conhecido como *web* invisível ou escondida. A *web* visível ou superficial é a parte que pode ser encontrada utilizando um buscador como o Google. A *web* profunda ou invisível é a parte que um buscador como o Google não pode recuperar. Há estimativas de que a *web* profunda é exponencialmente maior do que a superficial. Uma das razões é a existência de milhares de bases de dados disponíveis por meio da *web*, mas cujo conteúdo está bloqueado para os buscadores. Um bom exemplo é o catálogo *online* de acesso público de uma biblioteca. Ao menos pode-se encontrar, na *web*, boas definições sobre o fenômeno da *web* profunda (DEEP WEB, 2008; INVISIBLE..., 2008). E não, o Google definitivamente não é um substituto da biblioteca.

Estará a biblioteca ameaçada pelo fato de a mídia escrita estar em vias de desaparecer? Em 2008, foi publicado um artigo com o título de *Print is Dead: Books in our Digital Age*<sup>1</sup> (GOMEZ, 2008). Só que, este trabalho que profetiza o fim dos livros impressos, é um livro impresso!

A verdade é que hoje se publicam tantos livros quanto antes. Em 2007, apenas nos Estados Unidos, foram publicados 276.649 novos títulos e reedições (BOWKER, 2008). Este número surpreendente representa um desafio para as bibliotecas, que precisam equilibrar suas aquisições de livros com o aumento da disponibilidade dos recursos eletrônicos. Está claro que o crescimento de um não implica no declínio do outro. Parafraseando Mark Twain, as notícias sobre a extinção dos livros impressos têm sido enormemente exageradas.

Paradoxalmente, a leitura e a habilidade de ler estão em declínio, conforme demonstra um estudo recente (NATIONAL ENDOWMENT..., 2007). Os jovens, e até mesmo os estudantes universitários e jovens graduados, estão lendo menos. A compreensão



da leitura também está em declínio. As implicações sociais e econômicas desta preocupante tendência são significativas. Pessoas que lêem mal estão mais fadadas a abandonar a universidade e se tornarem desempregadas. Empregadores classificam a leitura como a maior deficiência em novas contratações. Por outro lado, bons leitores têm os melhores empregos e são civil e culturalmente mais engajados em suas comunidades. Historicamente, as bibliotecas têm desempenhado um papel de liderança na promoção da leitura e da alfabetização.

Atualmente, as bibliotecas estão trabalhando em um novo tipo de alfabetização: alfabetização em informação. Trata-se de um conjunto de habilidades pelas quais as pessoas reconhecem quando necessitam de informação, sabem como encontrá-la, como avaliar a informação encontrada e como utilizá-la (AMERICAN..., 2000; COIRO, 2008; COX e LINDSAY,, 2008).

As bibliotecas estão na linha de frente da batalha para construir sociedades alfabetizadas, em todas as dimensões. Boas bibliotecas ajudam a construir sociedades saudáveis e sociedades saudáveis constroem boas bibliotecas.

## II. A biblioteca digital

O que são bibliotecas digitais? Uma resposta seria: trata-se de uma coleção *online* de objetos digitais, mas isso não é de grande ajuda. Uma definição melhor seria: trata-se de uma coleção coerente e organizada de recursos eletrônicos, geralmente acessíveis via *web*. Deve-se observar que o termo “recursos eletrônicos” é muito abrangente. Pode significar qualquer tipo de material em formato digital: arquivos de imagem, arquivos de texto, arquivos de vídeo ou ainda arquivos de multimídia. A categoria dos recursos eletrônicos pode ser dividida em duas subcategorias. A primeira constitui-se de

objetos que foram digitalizados a partir de materiais não-digitais. Um exemplo é o livro que foi escaneado. A segunda constitui-se de objetos que já “nasceram digitais”. Um bom exemplo é o conjunto de dados gerados por computador.

Atualmente, existem inúmeras bibliotecas digitais acessíveis na *web* sem qualquer custo. É importante ressaltar que foram as bibliotecas tradicionais que tomaram a liderança no planejamento, desenvolvimento e implementação de bibliotecas digitais, tanto que estas se tornaram um prolongamento natural dos serviços oferecidos pelas bibliotecas tradicionais.

Existem exemplos concretos de boas bibliotecas digitais. Não é necessário procurar muito para encontrá-los. Na *home page* da Biblioteca Digital do Senado Federal está descrito que sua função é coletar, preservar, disseminar e prover acesso, na forma digital, à produção intelectual do Senado Federal e de seus funcionários (BIBLIOTECA DIGITAL DO SENADO FEDERAL). Essa biblioteca digital possui oito partes principais. A parte chamada *Produção Institucional* reúne a coleção digital de dez diferentes órgãos, dentre eles as Comissões Permanentes e a Consultoria Legislativa. Nesta última, o pesquisador encontrará o texto integral em PDF de vários números da série *Textos para Discussão*. Desnecessário dizer que sem a Biblioteca Digital do Senado Federal, o público não teria acesso a essa valiosa coleção.

A Biblioteca Digital Rui Barbosa, do Supremo Tribunal Federal (STF), coloca à disposição da sociedade o acesso eletrônico à coleção completa dos trabalhos de Rui Barbosa, permitindo a pesquisa no texto integral de todos os 137 volumes da coleção (RUI BARBOSA...). Esse é apenas um dos serviços oferecidos pela Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal, do STF.

A Biblioteca Digital Jurídica, conhecida como BDJUR, do Superior Tribunal de Justiça, diz em sua *home page* que é uma iniciativa de acesso livre à informação. Sua missão é prover livre acesso à informação jurídica de interesse da sociedade, no formato digital e em texto integral. No repositório é possível encontrar doutrina, legislação e jurisprudência, assim como palestras, discursos, teses e outros materiais pertinentes à atividade judicante.

Note-se que os termos “biblioteca” digital e “repositório” digital são utilizados *quase* como sinônimos. Os significados se sobrepõem, mas não são exatamente congruentes. O repositório digital é definido como o sistema de computador “onde o conteúdo digital é armazenado e pode ser pesquisado e recuperado” (JOINT..., 2005). Assim, a biblioteca digital é um tipo de repositório digital. A principal diferença é que o primeiro enfatiza o acesso público, enquanto o outro enfatiza a preservação a longo prazo. Os termos são funcionalmente equivalentes porque oferecem uma interface baseada na *web* visando o usuário final.

Agora que sabemos o que é considerada uma boa biblioteca digital, podemos indagar o que *faz* uma biblioteca digital ser considerada boa. Este não é um artigo técnico. Nosso propósito é simplesmente demonstrar o tipo de planejamento e de esforços que conduziram as bibliotecas para a era digital. Uma abordagem clara e simples é o exame rápido dos poucos princípios estabelecidos em *A Framework of Guidance for Building Good Digital Collections* (NATIONAL INFORMATION..., 2007).

Princípio 1 – Coleção: uma boa coleção digital é criada de acordo com uma política explícita de desenvolvimento de coleções. Os desenvolvedores de coleções digitais devem conhecer a instituição mantenedora da coleção e saber como esta poderá dar apoio e promover o trabalho da instituição. A Biblioteca Digital da Califórnia fez um ótimo trabalho nessa área (CDLib, 2006). Até a aparentemente simples atividade de selecionar o material a ser digitalizado

requer planejamento. Veja, por exemplo, a obra *University of California Selection Criteria for Digitization* (UNIVERSITY..., 2004).

Princípio 2 – Objetivos: um bom objetivo digital é a preservação. Em outras palavras, o objetivo digital não irá criar barreiras desnecessárias à acessibilidade no decorrer do tempo, apesar do surgimento de novas tecnologias. Sobre este assunto, ver o sítio *Sustainability of Digital Formats – Planning for Library of Congress Collections* (DIGITAL FORMATS WEBSITE).

Princípio 3 – Metadados: bons metadados utilizam controle de autoridade e padronização do conteúdo para a descrição de objetos e associação de objetos relacionados.

Os bibliotecários entenderão essa afirmação, mas os leitores leigos não. Primeiro, o que significa o termo “metadados”? Geralmente são definidos como sendo dados sobre dados. Dando-se um bom exemplo, será mais fácil fixar o conceito. O conteúdo de um livro é dividido em capítulos. O sumário é metadado do conteúdo, bem como o índice de assunto, apesar de estruturado de forma diferente. Assim, metadado é a informação estruturada que descreve, recupera - ou pelo menos faz com seja mais fácil recuperar -, usa ou administra a informação.

O uso comum de padrões de metadados promove o compartilhamento da informação por plataformas entre várias bibliotecas digitais. Também é chamado de interoperabilidade. Para aqueles que querem saber mais, excelentes discussões sobre metadados estão disponíveis na *web* (GILL, 2008; NATIONAL INFORMATION..., 2004).

Alguém pode dizer que os metadados são desnecessários, basta deixar que o computador recupere a informação. Esse argumento pode ser válido se o conteúdo for textual, mas a maioria das bibliotecas digitais possui coleções com materiais não-textuais: arquivos de imagem, vídeo, som, dentre outros. Sem a “camada” de metadados bem construída para cada material digital, seria impossível pesquisar em uma biblioteca digital. Um exemplo perfeito é a Cuneiform Digital Library Initiative

(...) um bom objetivo digital é a preservação. Em outras palavras, o objetivo digital não irá criar barreiras desnecessárias à acessibilidade no decorrer do tempo, apesar do surgimento de novas tecnologias.



(CDLI). Quando concluída, será uma biblioteca *online* de imagens fotográficas ou desenhos das tábuas cuneiformes mantidas em museus e bibliotecas em todo o mundo. Na verdade, ainda não foi inventado o *software* ou teclado que permitirá a pesquisa direta no conteúdo das tábuas cuneiformes. Uma vez que cada objeto na biblioteca digital está associado a bons metadados, pode-se fazer pesquisas tais como: Período=Babilônico antigo, ou Origem=Ninevah, ou Gênero=Jurídico.

Para serem úteis, os metadados têm que ser estruturados de acordo com “esquemas”. Existem várias possibilidades de esquematização. A que permite uma larga implementação do propósito de descrever materiais digitais é chamada de Dublin Core (DUBLIN... ; ALVES, 2007). Para finalizar este tópico: um dos elementos-chaves em qualquer esquematização de metadados é o “assunto”. É onde se encontra descrito o conteúdo substantivo do material digital. A prática mais adequada é que a descrição seja feita de acordo com um vocabulário controlado ou um tesouro. As bibliotecas têm desenvolvido e utilizado vocabulários controlados e tesouros por décadas (LIBRARY OF CONGRESS, BIBLIOTECA NACIONAL, HLTP). Vemos agora esta habilidade institucional ser altamente requisitada na era digital. As bibliotecas não são apenas as precursoras da era digital; também estão participando ativamente dela.

### III. O movimento do Livre Acesso

Num paradigma obsoleto, as bibliotecas gastam seus escassos recursos para construir coleções compostas por periódicos científicos caros, nos quais os pesquisadores confiam para realizar as pesquisas, cujo resultado será publicado em periódicos científicos caros, adquiridos pelas bibliotecas com seus escassos recursos. Esse modelo de publicação acadêmica é um círculo vicioso insustentável sob o ponto de vista das bibliotecas. Editoras comerciais, um pequeno número de corporações multinacionais, em particular, obtêm enormes lucros por sua participação no círculo da comunicação científica.

Na verdade, o aumento vertiginoso dos preços dos periódicos é a origem da crise atual.

Um novo paradigma de publicações acadêmicas está ganhando adesões (BUDAPEST, 2002; BETHESDA, 2003; BERLIN, 2003; INTERNATIONAL..., 2004; INTERNATIONAL..., 2005; BRASIL, 2006). É chamado de Livre Acesso (AL)<sup>2</sup>. O maior impulso para o Livre Acesso vem dos próprios acadêmicos, cansados do fato de dependerem da operação de mecanismos de mercado disfuncionais para disseminação dos seus trabalhos.

No âmago do Livre Acesso está a idéia de que a informação científica deveria ser um bem público. A informação científica já satisfaz uma das condições porque é “não rival”. Em outras palavras, o fato de uma pessoa utilizar uma determinada informação não reduz a capacidade de outra pessoa utilizá-la também. Um exemplo clássico é o farol. Um navio pode utilizar o farol sem que a quantidade de serviços destinados a outro navio diminua. Mas, a informação científica não preenche uma outra condição porque é “excluível” - as pessoas não podem ser proibidas de utilizá-la. Um bem público é “não-excluível”. Ele é como o ar para ser utilizado. O que faz a informação científica ser

As bibliotecas não são apenas as precursoras da era digital; também estão participando ativamente dela.

excluível é o direito de propriedade intelectual. Contudo, o Livre Acesso não é um ataque à propriedade intelectual em geral. Ao contrário, faz uma afirmação específica: a comunicação científica é diferente de outros tipos de trabalho intelectual. É a expressão da aprendizagem, do conhecimento em seu estado puro. É como o ar para as mentes e tem a obrigação de ser livre para todo tipo de uso responsável. O Livre Acesso procura conciliar todos os interesses nessa equação. Isto está bem expresso no sítio de uma das organizações que lideram o campo do Livre Acesso (Creative Commons): “Equilíbrio, compromisso e moderação – forças que anteriormente norteavam o sistema de direito autoral que valorizava, igualmente, a inovação e a proteção – tornaram-se espécies em extinção. Creative Commons está trabalhando para revivê-

las. Usamos direitos privados para criar bens públicos: trabalho criativo liberado para certos tipos de uso.”

O desenvolvimento recente mais dramático em Livre Acesso ocorreu na Universidade de Harvard. Em primeiro lugar, a Faculdade de Artes e Ciências adotou a política de Livre Acesso integral às publicações de autoria dos professores. Harvard irá hospedar artigos científicos em um repositório de Livre Acesso, tornando-os disponíveis para todos gratuitamente (HARVARD, 2008). A Harvard Law School adotou sua própria política de livre acesso (HARVARD LAW SCHOOL, 2008). O paradigma está claramente mudando e essa movimentação não acontece só nos Estados Unidos. Para confirmar este fato, basta consultar a lista internacional de periódicos de livre acesso disponível no sítio do Public Knowledge Project (PKP). As bibliotecas desempenham um papel essencial no admirável mundo novo do livre acesso à comunicação científica. Serão promotoras de Livre Acesso às publicações, serão, elas próprias, editoras de Livre Acesso, e organizarão e preservarão, a longo prazo, o Livre Acesso às informações.

#### IV. A instituição inclusiva

As instituições têm valores? As instituições agem por intermédio das pessoas, e as pessoas têm valores. Os bibliotecários certamente acreditam que as bibliotecas mantêm, ou lutam, por valores. A Associação Americana de Bibliotecas (American Library Association) identificou valores “essenciais” para as bibliotecas (AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION, 2004), que são:

- Acesso;
- Confidencialidade / Privacidade;
- Democracia;
- Diversidade;
- Educação e educação continuada;
- Liberdade intelectual;
- Preservação;
- Bem público;
- Profissionalismo;
- Serviço; e
- Responsabilidade social.



Foto: Piotr Bizio / SXC

É uma lista impressionante, mas não há espaço neste ensaio para elucidar todos os itens. A Inclusão não foi explicitamente mencionada, mas está fortemente implícita em vários valores essenciais listados. Vamos examinar alguns deles rapidamente.

**Acesso** – todas as fontes de informação oferecidas pela biblioteca, independente da tecnologia ou do formato, devem estar disponíveis, de forma imediata, igual e equitativa, para todos os seus usuários. Isto faz com que a biblioteca seja inclusiva, isto é, não-discriminatória na maneira como oferece seus serviços.

**Diversidade** – valorizamos a diversidade de nossa nação e nos empenhamos em retratá-la oferecendo uma gama completa de recursos e serviços prestados à comunidade.

**Responsabilidade social** – é definida em termos da contribuição que as bibliotecas oferecem para melhorar ou resolver problemas críticos da sociedade, apoiar ações visando informar e educar as pessoas sobre estes problemas e encorajá-las a examinar os fatos e os vários pontos de vista de cada um. Estes dois valores refletem a idéia de que a biblioteca não deve apenas assegurar a inclusão, mas também promover a inclusão social. Temos aqui dois exemplos concretos de como as bibliotecas estão fazendo isso.

O primeiro é a contribuição das bibliotecas diminuindo o fosso digital. Muitas bibliotecas públicas possuem programas para tornar os computadores e a *web* disponíveis gratuitamente para o público. Mas qualquer um pode ter acesso aos computadores e à *web*? A pessoa precisa apenas ir a uma biblioteca pública para ver que a resposta é negativa. A fila para usar os computadores com acesso à Internet é sempre longa.

Na nossa própria biblioteca, demos um passo à frente. Empréstamos *notebooks* para os alunos de Direito. Alguém pode pensar que todos os estudantes de Direito já possuem seu próprio computador. Mas isto não é verdade. Muitos estudantes não podem comprar seu próprio computador. É por isso que a biblioteca começou a empréstá-los para os estudantes.

Um exemplo mais aperfeiçoado é o Bib Inclusão. Trata-se de um projeto da biblioteca do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Por meio do Bib Inclusão, alunos carentes de Direito têm a oportunidade de utilizar a biblioteca do STJ para suas

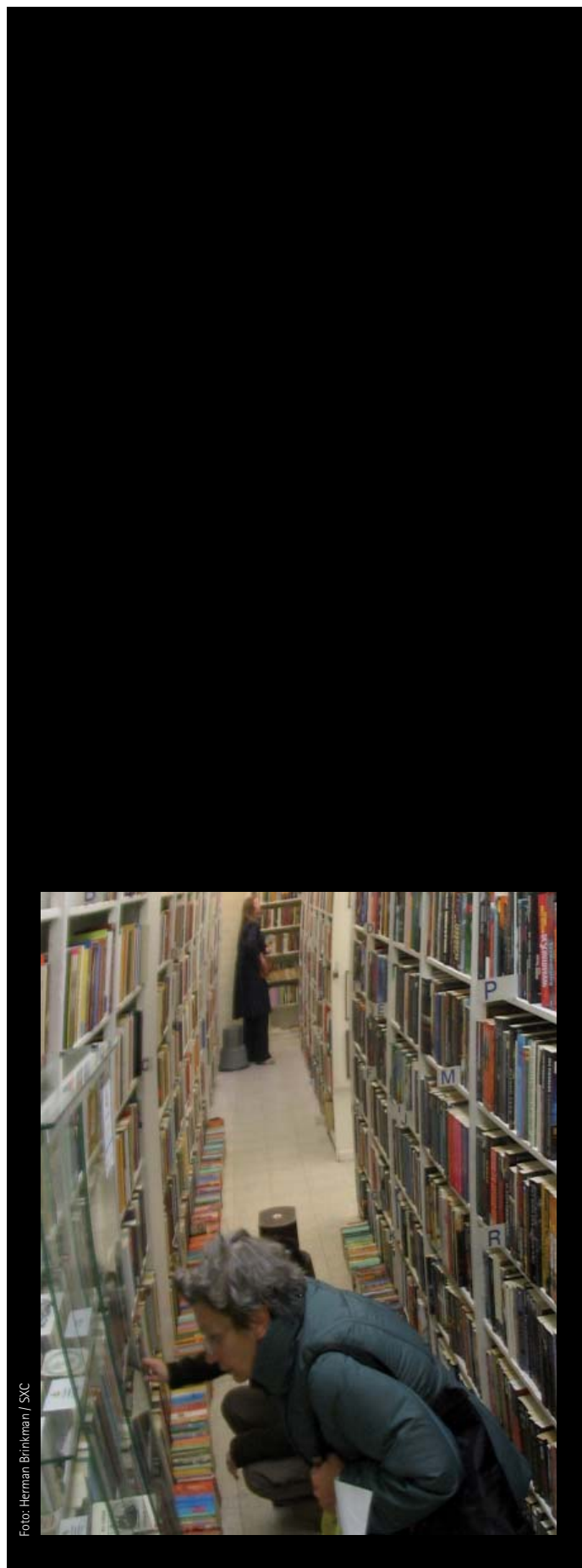


Foto: Herman Brinkman / SXC

pesquisas (VAZ *et al.*, 2007). Trata-se de um exemplo do papel social de uma biblioteca especializada. O Bib Inclusão é uma ação afirmativa em favor da inclusão social.

## V. Conclusão

Na era digital, as bibliotecas irão não apenas durar, mas florescer (GORMAN, 2003). São espaços conjuntos de ações afirmativas destinadas a cumprir o papel essencial que as bibliotecas sempre desempenharam. A biblioteca é a instituição que, por excelência, se empenha em colocar a informação, sob todas as formas, à disposição de qualquer um que a procure. Trata-se de uma instituição inclusiva.

## Referências bibliográficas

ALVES, M.; Souza, M.I. Estudo de correspondência de elementos metadatos: Dublin Core e MARC21. *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência de Informação*, v. 4, n. 2, p. 20-38, 2007. Disponível em: <<http://server01.bc.unicamp.br/seer/ojs/viewarticle.php?id=94&tlayout=abstract>>.

AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION. *Core values of librarianship*. Chicago, 2004. Disponível em: <<http://acrl.org/ala/oif/statementspols/corevaluesstatement/corevalues.cfm>>.

AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION. Association of College and Research Libraries. *Information Literacy Competency Standards for Higher Education*. Chicago : ALA, 2000. 20p. Disponível em: <<http://www.ala.org/ala/acrl/acrlstandards/standards.pdf>>.

BDJUR : Biblioteca Digital Jurídica. Mantida pela Coordenadoria da Biblioteca Digital, do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace>>.

BIBLIOTECA Digital do Senado Federal. Mantida pela Biblioteca do Senado Federal. Apresenta documentos de interesse do Poder Legislativo, em formato digital. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf>>.

BOWKER Reports U.S. Book Production Flat in 2007. New Providence, New Jersey, 2008. Disponível em: <<http://www.bowker.com/index.php/press-releases/526>>.

BERLIN Declaration on Open Access to Knowledge (2003). Disponível em: <<http://oa.mpg.de/openaccess-berlin/berlindeclaration.html>>.

BETHESDA Statement on Open Access Publishing (2003). Disponível em: <<http://www.earlham.edu/~peters/fos/bethesda.htm>>.

BUDAPEST Open Access Initiative (2002). Disponível em: <<http://www.soros.org/openaccess/read/shtml>>.

CDLI : Cuneiform Digital Library Initiative. Projeto da University of California e Max Planck Institute for the History of Science. Disponível em: <<http://cdli.ucla.edu>>.

CDLib : California Digital Library. *Collection development process*. 2006. Disponível em: <<http://www.cdlib.org/inside/collect>>.

COIRO, J. et al. (editor). *Handbook of research on new literacies*. New York: Lawrence Erlbaum Associates/Taylor & Francis Group, 2008.

COX, C.N. ; LINDSAY, E.B. *Information literacy instruction handbook*. Chicago: Association of College and Research Libraries, 2008.

CREATIVE Commons. Disponível em: <<http://creativecommons.org/about>>.

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). *Catálogo de terminologia de assuntos*. Base de dados de cabeçalhos de assunto. Disponível em: <<http://www.bn.br/site/default.htm>>.

BRASIL. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia. Declaração de Florianópolis. Florianópolis, 2006. Disponível em: <[www.bvs-psi.org.br/DeclFlor.pdf](http://www.bvs-psi.org.br/DeclFlor.pdf)>.

DUBLIN Core Metadata Initiative. Disponível em: <<http://www.dublincore.org>>.

DEEP WEB. *Wikipedia*. 2008. Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Deep\\_web](http://en.wikipedia.org/wiki/Deep_web)>.

DIGITAL FORMATS WEBSITE. Sustainability of Digital Formats : Planning for Library of Congress Collections. Disponível em: <<http://www.digitalperservation.gov/formats>>.

GILL, T.; GILLILAND, A.J.; WOODLEY, M.S. *Introduction to metadata: pathways to digital information*. Online Version 2.1. Los Angeles : J. Paul Getty Trust, 2008?. Disponível em : <[http://www.getty.edu/research/conducting\\_research/standards/intrometadata](http://www.getty.edu/research/conducting_research/standards/intrometadata)>.

GOMEZ, J. *Print is dead: Books in our digital age*. London : Macmillan, 2008.

GORMAN, M. *The enduring library: technology, tradition, and the quest for balance*. Chicago: American Library Association, 2003.

HARVARD UNIVERSITY. Faculty of Arts and Sciences. *Harvard to collect, disseminate articles for Faculty* : Legislation designed to allow greater worldwide access. Cambridge, Massachusetts, 2008. Disponível em: <[http://www.fas.harvard.edu/home/news\\_and\\_events/releases/scholarly\\_02122008.html](http://www.fas.harvard.edu/home/news_and_events/releases/scholarly_02122008.html)>.

HARVARD LAW SCHOOL. (2008). *Harvard Law Faculty votes for open access to scholarly articles*. Cambridge, Massachusetts, 2008. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/news/2008/05/07\\_openaccess.php](http://www.law.harvard.edu/news/2008/05/07_openaccess.php)>.

HILT : High-Level Thesaurus Project. Desenvolvido pela University of Strathclyde. Disponível em: <<http://hilt.cldr.strath.ac.uk>>.

INTERNATIONAL FEDERATION OF LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS. *IFLA Statement of Open Access to Scholarly Literature and Research Documentation*. Chicago, 2004. Disponível em: <<http://www.ifla.org/V/cdoc/open-access04.html>>.

INTERNATIONAL SEMINAR ON OPEN ACCESS. Declaração de Salvador sobre Acesso Aberto. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.icml.org/public/documents/pdf/pt/Dcl-Salvador-AcessoAberto-pt.pdf>>.

INVISIBLE or Deep Web: What it is, Why it exists, How to find it, and Its inherent ambiguity. University Berkeley, 2008. Disponível em: <<http://www.lib.berkeley.edu/TeachingLib/Guides/Internet/InvisibleWeb.html>>.

JOINT INFORMATION SYSTEMS COMMITTEE. Digital Repositories helping universities and colleges. Bristol, Inglaterra, 2005. Disponível em: <[http://www.jisc.ac.uk/uploaded\\_documents/HE\\_repositories\\_briefing\\_paper\\_2005.pdf](http://www.jisc.ac.uk/uploaded_documents/HE_repositories_briefing_paper_2005.pdf)>.

LIBRARY OF CONGRESS. Library of Congress Authorities. Base de dados que contém cabeçalhos de assuntos para assuntos, nomes, no formato MARC. Disponível em: <<http://authorities.loc.gov>>.

NATIONAL ENDOWMENT FOR THE ARTS. *To read or not to read: A question of national consequence*. Washington, 2007. (Research Report, 47). Disponível em: <<http://www.nea.gov/research/ToRead.pdf>>.

NATIONAL INFORMATION STANDARDS ORGANIZATION. *Understanding Metadata*. Bethesda, 2004. Disponível em: <<http://www.niso.org/publications/press/UnderstandingMetadata.pdf>>.

NATIONAL INFORMATION STANDARDS ORGANIZATION. *A framework of guidance for building good digital collections*. 3. ed. Bethesda, 2007. Disponível em : <<http://www.niso.org/publications/rp/framework3.pdf>>.

VAZ, Heloíse Simone Nogueira; LOUREIRO, Josiane Cury Nasser; CARVALHO, Rosa Maria de Abreu. *Bib Inclusão: O Acesso à Biblioteca do STJ pelos alunos de baixa renda do curso de Direito da UNB*. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/16798/1/BIB\\_Inclus%C3%A3o\\_Acesso\\_Abreu\\_Loureiro\\_Vaz.pdf](http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/16798/1/BIB_Inclus%C3%A3o_Acesso_Abreu_Loureiro_Vaz.pdf)>.

PKP. Public Knowledge Project. Disponível em: <<http://pkp.sfu.ca/ojs-journals>>.

RUI Barbosa Biblioteca Digital. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/biblioteca/pesquisarBibliotecaDigital.asp>>.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARIES. *University of California Selection Criteria for Digitization*. California, 2004. Disponível em: <<http://libraries.universityofcalifornia.edu/cdc/pag/digselec.html>>.

1 NdT : *A impressão morreu : os livros na era digital*.

2 NdT : do inglês *Open Access* (OA).




Jonathan Pratter é bibliotecário especialista em Direito Internacional e Estrangeiro, Jamail Center for Legal Research - Tarlton Law Library, University of Texas School of Law, EUA.

Marlene de Paula Pereira

## Os Contratos de Integração Vertical Agroindustriais e a produção de biodiesel

### Introdução



No final do ano de 2004 foi lançado oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB. Pela Lei 11.097, de 13 de janeiro de 2005, ficaram estabelecidos os percentuais de biodiesel que devem ser misturados ao óleo diesel brasileiro e o prazo para que esta mistura seja feita.

De acordo com o que dispõe a lei, considera-se biodiesel o biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores à combustão interna, ou, para outro tipo de geração de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

O percentual estabelecido pela lei como mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel foi de 5%, em volume, e o prazo para cumprimento desta meta deverá ser de oito anos, sendo que nos primeiros três anos após a publicação da lei o percentual mínimo obrigatório será de 2%.

O biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais obrigatórios de adição do óleo vegetal ao óleo diesel comercializado em qualquer parte do território nacional terá de ser processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar.

O produtor de vegetais, que possam ser utilizados na fabricação de biodiesel, receberá uma série de incentivos e benefícios governamentais e o produtor de biodiesel, que utilizar a matéria-prima advinda da agricultura familiar, também será beneficiado com financiamentos e vantagens

tributárias, por estar favorecendo a geração de renda no campo.

No entanto, verifica-se que, até o momento, as comunidades locais das regiões rurais, os pequenos agricultores e os sindicatos rurais têm pouca informação sobre o programa de produção de biodiesel. As normas especificadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP - acabam gerando efeitos restritivos à participação dos pequenos produtores. Por estabelecer muitas exigências técnicas, elas tornam quase impossível a um pequeno agricultor operar sua própria unidade de produção, mesmo que ele disponha de grãos de oleaginosas. Muitos pequenos produtores não têm conhecimento a respeito de o quê produzir, para quem produzir, onde buscar capacitação técnica, e financiamentos.

Em função destas dificuldades é necessário pensar formas de tornar as regras do processo mais acessíveis aos produtores rurais e ainda pensar maneiras de equilibrar a relação entre o produtor rural e o fabricante de biodiesel. Nesse contexto, revela-se apropriado e compatível a realização dos contratos de integração vertical.

### Contratos de Integração Vertical

Na agricultura brasileira verifica-se atualmente a existência de dois extremos: de um lado, encontra-se a agricultura comercial, pólo dinâmico que incorpora tecnologias avançadas e ganhos de produtividade. De outro, a agricultura de baixa renda que resiste ao uso de tecnologia moderna e produz à base de unidades familiares independentes. Esta

última enfrenta dificuldades no seu gerenciamento devido a problemas como excedente de produção, instabilidade de renda dos produtos em função de fatores naturais incontroláveis, instabilidade na oferta quantitativa e qualitativa dos produtos, etc. Em meio a estes problemas surgem os contratos de integração vertical como importante instrumento de modernização da agricultura através da cooperação entre os setores produtivos.

O papel dos contratos de integração vertical, segundo Paiva (2005, p. 16), é o de fortalecer a atividade empresarial agrária através da minimização dos riscos produzidos, sobretudo pelas oscilações agrícolas. Para a mesma autora, entende-se por contrato de integração vertical agroindustrial o acordo firmado entre produtor agrícola, individual ou associado, e empresa de transformação industrial ou comercial, individual ou associada, e que estabelece recíprocas obrigações de fornecimento de produtos ou serviços, segundo orientações e critérios técnicos convencionados (PAIVA, 2005, p. 222).

A integração, enquanto fenômeno econômico, pode ser: horizontal, quando a coordenação das atividades de duas ou mais empresas ocorre dentro de um mesmo setor do processo produtivo; vertical, quando a coordenação ocorre entre setores diferentes dentro do mesmo processo produtivo; e conglomerada, quando coexistem a integração vertical e a integração horizontal. No âmbito da integração, existem duas subespécies: a integração vertical total, caracterizada pela unidade de gestão, e a integração parcial, também denominada contratual, na qual a

coordenação interempresarial realiza-se por meio de contratos (PAIVA, 2005, p. 17).

Normalmente, as partes signatárias de um contrato vertical são os sujeitos econômicos da operação de integração, ou seja, de um lado o empresário industrial ou o empresário comerciante e do outro o produtor rural, empresário ou não. Além do efeito translativo da propriedade dos produtos agrícolas, o contrato de integração prevê o cumprimento de outras obrigações, destacando-se as seguintes (PAIVA, 2005, p. 222):

I- A parte agrícola se compromete a:

- realizar as atividades de cultivo ou criação de animais dos quais deriva o produto ou serviço objeto do contrato, com respeito às indicações técnicas pactuadas;

- entregar toda a produção contratada que corresponde aos critérios de quantidade e qualidade pactuados.

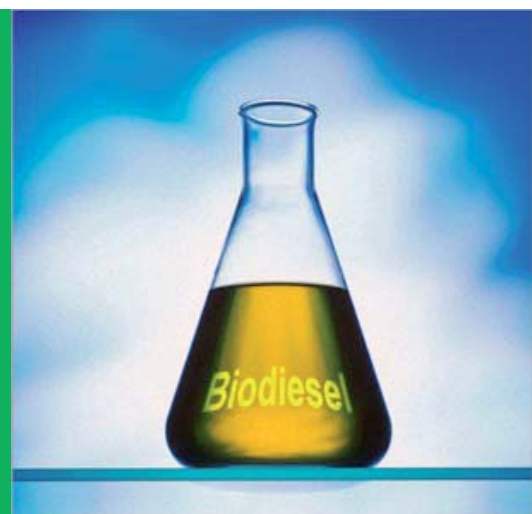
II- A parte industrial se obriga a:

- receber toda a produção objeto do contrato correspondente à quantidade e qualidade pactuada;

- pagar o preço conforme o pactuado.

Interessante observar que, pelo contrato de integração vertical, o produtor tem aumentada a possibilidade de buscar linhas de crédito bancário, com a garantia da compra de sua produção, que é dada pela agroindústria à instituição financeira. De outra forma, a agroindústria, ao fornecer os insumos no início do ciclo de produção e resgatando o seu valor no final, no abatimento do produto agrícola entregue, também realiza uma forma de financiamento em alguns casos mais vantajosa para

O biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais obrigatórios de adição do óleo vegetal ao óleo diesel comercializado em qualquer parte do território nacional terá de ser processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar.



o produtor que, muitas vezes, não tem capital de giro suficiente e tem de buscar financiamentos bancários, cujos juros acabam por minar seu lucro final (PAIVA, 2005, p. 137).

A participação da cooperativa ou do Comitê da Secretaria de Agricultura do Estado na fixação das normas de qualidade e fiscalização no momento de classificação dos produtos entregues é importante para o produtor, pois reforça o poder contratual deste e contribui para a diminuição dos litígios resultantes de manobras abusivas para desqualificar o produto agrícola entregue na indústria, com diminuição do preço de compra.

A integração horizontal (cooperativas) é fundamental para a correção dos efeitos negativos derivados da excessiva fragmentação das unidades produtivas. Favorece, ainda, uma maior homogeneidade da produção agrícola, de forma que o mercado possa ser abastecido de produtos padronizados, segundo tipos bem definidos, e possam subtrair os agricultores da inferioridade contratual nas relações com os demais setores (PAIVA, 2005, p. 45).

Enquanto na prática multiplicam-se os contratos de integração vertical agroindustriais, no ordenamento jurídico brasileiro não há previsão normativa específica para esse tipo contratual. A doutrina e a jurisprudência dividem-se sobre a natureza jurídica deles e a espécie de tutela jurídica que lhes é adequada. Algumas correntes os interpretam como espécie de compra e venda, outras como parceria, outras, ainda, como sociedade. Existem correntes de pensamento que conduzem estes contratos à categoria de contrato autônomo, reconhecendo que são diferentes dos tipos legais citados anteriormente (PAIVA, 2005, p. 18).

Normalmente, estes contratos são de adesão, contendo cláusulas relativas ao objeto, forma de fixar o preço, qualidade do produto e tempo de entrega.

A responsabilidade civil, nestes contratos, é da agroindústria, pois ela é o fabricante final. O produtor rural integrado, como fabricante parcial, será responsável solidário pelos danos produzidos. Para a vítima, abre-se a possibilidade de acionar judicialmente a agroindústria, o produtor rural ou ambos. Aquele que for acionado e não tiver sido o responsável direto pelo dano deverá indenizar a vítima e poderá, posteriormente, exercer o direito de

regresso contra outro contratante (PAIVA, 2005, p. 234).

As condições econômicas que levam a empresa a efetuar a integração vertical podem ser resumidas da seguinte forma (PAIVA, 2005, p. 46):

- I- Redução ou eliminação de alguns custos de transferência dos produtos de uma fase para outra;
- II- Possibilidade de se assegurar tanto o abastecimento quanto a venda de produtos e serviços, que, de outra forma, poderiam encontrar obstáculos no mercado;
- III- Garantia de qualidade, homogeneidade e quantidade requerida pela demanda;
- IV- Possibilidade de alcançar controle do mercado pela capacidade de influenciar a formação dos preços.

### Aplicação dos Contratos de Integração Vertical na produção de biodiesel

Justifica a realização de contratos de integração vertical a necessidade de as empresas estarem preparadas para enfrentar de forma competitiva a concorrência do mercado internacional.

Segundo Ferraz, Mazzoleni e Silva (2006, p. 1-2), a soma do fator tecnológico com a integração da cadeia produtiva permite uma sólida inserção no mercado internacional, além de ser garantia da manutenção e ampliação do mercado interno. Para estes autores, a integração contratual é o sistema que gera segurança jurídica para as partes por meio da idéia de formação de parcerias entre as diversas instituições de vários níveis para atendimento integrado a toda a comunidade produtiva de uma região.

Com relação à produção de biodiesel, as partes são, basicamente, o produtor, ou seja, aquele que produz a matéria-prima ou, neste caso, cultiva o grão, e o processador ou produtor de biodiesel, aquele que adquire a matéria-prima e a transforma em produto final: o biodiesel, que tem como subproduto a glicerina.





Nesta atividade, os contratos de integração vertical podem ser utilizados com proveito para ambas as partes, pois, por um lado, a empresa beneficiadora financiará parte da produção do pequeno agricultor oferecendo a este sementes, fertilizantes e assistência técnica; por outro, o agricultor deverá produzir dentro das especificações feitas pelo beneficiador, mas terá mercado certo para os seus produtos, a um preço previamente ajustado. A legislação, ao criar o Selo Combustível Social, muito aproximou das especificações dos contratos de integração vertical. De acordo com a Instrução Normativa 01 da ANP, para concessão de uso do selo, o produtor de biodiesel deverá celebrar contratos com todos os agricultores familiares ou suas cooperativas agropecuárias de quem adquira matérias-primas. A empresa produtora de biodiesel se compromete a assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares. Além disso, nos contratos negociados com os agricultores devem constar o prazo contratual, o valor de compra, os critérios de reajuste do preço, as condições de entrega da matéria-prima e a identificação e concordância de uma representação dos agricultores (sindicatos, federações, entre outras), que participou das negociações.

O fornecimento das sementes e fertilizantes por parte dos produtores de biodiesel não consta das exigências legais, mas, uma vez ajustado contratualmente pode ser benéfico tanto para o produtor, que muitas vezes não tem capital de giro para dar início à produção, quanto para o fabricante, que poderá adquirir insumos e matérias-primas com padrões de qualidade internacionalmente aceitos, evitando assim que o produto final encontre barreiras na hora de concorrer no mercado internacional.

Os contratos de integração vertical, porém, não são capazes de, por si só, trazerem grandes vantagens aos pequenos produtores, pois, em regra, as exigências e a maior parte do lucro ficam com

as empresas de processamento, que dominam a extração do óleo, atividade mais rentável.

O ideal seria que ocorresse a integração horizontal seguida da vertical, ou seja, primeiro os agricultores se organizariam em cooperativas, que fortalecem o grupo e valorizam a atividade. Assim, poderiam produzir produtos padronizados, de qualidade e negociá-los de modo a conseguir um melhor preço e condições mais vantajosas com os processadores.

Outra possibilidade de se efetivar a inclusão social dos produtores familiares seria a criação de pequenas usinas de processamento articuladas em torno dos pequenos produtores. Neste caso, entretanto, ainda que houvesse financiamento governamental para a instalação da usina, haveria problemas de logística, pois, no momento da venda do produto, seria difícil coletar o biodiesel em diversas pequenas propriedades.

Medida que também poderia desconcentrar a produção de biodiesel seria a restrição à compra de terras pelo processador de biodiesel em um raio determinado de distância da usina. Dessa forma, ao invés de o processador adquirir as terras ao redor e investir em produzir, ele próprio, a matéria-prima utilizada, preferirá adquirir de pequenos produtores que estejam próximos. Evita-se a concentração de renda, a concentração das atividades, realiza-se economia com o transporte e incentiva-se a agricultura familiar.

### Análise econômica dos contratos de integração vertical aplicados à produção de biodiesel

Com a denominação em português “análise econômica do direito” entende-se uma nova perspectiva de pesquisa dos problemas e institutos jurídicos.

O objetivo de quem realiza uma análise econômica do direito é tanto verificar a correspondência entre exigências econômicas e instrumentos jurídicos, quanto verificar o custo dos instrumentos jurídicos, os seus efeitos, a alteração que produzem na situação de mercado, as características que imprimem ao próprio mercado (PAIVA, 2005, p. 36).

Trata-se da aplicação das teorias econômicas ao sistema jurídico no seu complexo. Com base na teoria da eficiência econômica, estudam-se as formas

pelas quais as normas jurídicas devem ser formadas ou interpretadas, os efeitos sobre o mercado e sobre a racional distribuição dos recursos.

A análise econômica do direito pode realizar-se fundamentalmente em duas fases: a da criação dos instrumentos jurídicos, pois o fator econômico é um dos elementos que impulsionam a coletividade a ditar normas de comportamento, e da efetividade dos instrumentos jurídicos, quando se examina qual o seu custo para a coletividade ou para as partes interessadas (PAIVA, 2005, p. 37).

Sabe-se que mundo atual é o mundo dos contratos. A principal qualidade dos contratos mede-se pela economia dos custos transativos que eles comportam. A utilidade mais evidente é a imposição de um complexo de termos, destinados a dirigir a operação econômica, tal que as partes não tenham que estipulá-los novamente cada vez que pretendam elaborar um acordo (PAIVA, 2005, p. 62).

A realização de contratos de integração vertical no âmbito da produção de biodiesel pode ser uma forma de tornar este processo mais seguro e vantajoso para ambas as partes. A relação custos x vantagens nestes contratos pode ser estabelecida da seguinte forma:

**a) Vantagens:**

1. O produtor terá mercado certo para o produto, o que caracteriza redução dos riscos econômicos de mercado com escoamento da produção garantido, a preço pré-determinado;
2. O produtor receberá assistência técnica, o que permite elevar o padrão de produtividade e qualidade;
3. Maior aproveitamento da mão-de-obra familiar, o que contribui para a fixação do homem no campo;
4. Maior estabilidade de renda, pois o produtor estará livre das oscilações de preços dos produtos agrícolas;

5. O produtor terá menor necessidade de capital operacional, pois a aquisição dos fatores de produção normalmente é financiada pela empresa integradora;

6. O processador, por outro lado, terá fornecimento contínuo de matéria-prima, fator essencial para ter competitividade no mercado; e

7. Garantia de qualidade, homogeneidade e qualidade da matéria-prima.

**b) Desvantagens:**

1. A empresa integradora pode manipular padrões de qualidade para regular preços;

2. Preferência pela monocultura;

3. Possibilidade de não haver clara disposição a respeito do preço ou dos índices de reajuste. A indicação de que o preço final será ditado pelo mercado mostra-se como uma fórmula perigosa para o integrado;

4. O produtor poderá sofrer pressão tecnológica pela empresa;

5. O contrato pode limitar as iniciativas do produtor e restringi-lo na expansão de suas atividades e, assim, o produtor perde contato com o mercado;

6. A empresa processadora terá a incorporação de novos custos como transporte, assistência técnica, controle de qualidade, etc.;

7. O processador poderá perder mercados atraentes em função do compromisso estabelecido;

8. Há risco de os produtores serem atraídos pelos preços de mercado e desrespeitarem o contrato. Um dos conflitos mais complexos nos contratos de integração vertical decorre da recusa do produtor em entregar os produtos à empresa, pois este fato se traduz em danos que vão além do somatório dos valores dos produtos não entregues, podendo comprometer a confiança que a empresa adquiriu perante o mercado consumidor.



Uma das vantagens da realização de contratos de integração vertical na produção de biodiesel é o maior aproveitamento da mão-de-obra familiar, que contribui para a fixação do homem no campo.

## Conclusões

Produzir bioenergia pode ser uma forma de se desenvolver sustentavelmente, mas para isto não basta que a matéria-prima utilizada seja natural. A sustentabilidade envolve vários aspectos. O processo de produção deve ser economicamente viável, além de ser social e ambientalmente sustentável.

A produção de biocombustível baseada no desmatamento de matas e florestas, que ameaça a biodiversidade fazendo uso intensivo da agricultura de extensão contraria a idéia inicial de desenvolvimento limpo e pode resultar em elevados custos sociais e ecológicos.

É essencial que seja estabelecido quais áreas estão disponíveis para o plantio de grãos, ao mesmo tempo em que seja ampliada a fiscalização e a punição pelo desmatamento. Deve-se ainda estabelecer políticas de incentivo para a utilização das áreas já desmatadas. A produção de biocombustível à custa do desmatamento traduz déficit na relação custo/benefício, pois os gases que deixarão de ser emitidos com o uso do biocombustível serão incorporados à atmosfera durante as queimadas, sem contar que as árvores destruídas deixarão de realizar a função de seqüestro de gás carbônico, ampliando o efeito estufa e contribuindo para as alterações climáticas.

Quanto ao aspecto social é necessário desenvolver formas para facilitar a participação do produtor e aumentar sua inserção social. Os contratos de integração vertical e horizontal (cooperativas), conforme foi visto, constituem formas de reduzir os riscos da atividade. Por meio da organização de cooperativas, os produtores podem produzir mais, oferecer produtos com padrão de qualidade e, assim, conseguirem preços melhores, ou, até mesmo, passarem a processar a matéria-prima, deixando de ser meramente produtores e participando de outras

etapas da produção. Pelos contratos de integração vertical, os produtores terão mercado garantido para o produto, o que lhes dará segurança para investir em aperfeiçoamentos e em tecnologias.

Outra medida que pode desconcentrar a produção de biodiesel é a restrição à compra de terras pelo processador de biodiesel em um raio determinado de distância da usina. Tal medida refletiria na redução da concentração de renda, da concentração das atividades e ainda produziria uma economia no que se refere ao transporte e incentivaria a agricultura familiar.

Por fim, deve-se ressaltar que, para o sucesso da produção brasileira de biodiesel, planejamento e estratégia de desenvolvimento serão determinantes. Produzir com precaução, qualidade e regularidade pode ser muito mais vantajoso do que produzir com velocidade.

## Referências bibliográficas

- FERRAZ, D. A.; MAZZOLENI, E. M.; SILVA, F. T. C. *Integração para Exportação*: condomínio e consórcio como alternativas para a comercialização de produtos apícolas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE APICULTURA, 16, 2006, Aracaju. *Anais eletrônicos...* Aracaju: SEBRAE, 2006. Disponível em: <[http://www.apis.sebrae.com.br/Arquivos/16%20Cong\\_Bras\\_Apic/Anais\\_1/INTEGRAÇÃO%20PARA%20EXPORTAÇÃO%20-%20CONDOMÍNIO%20E%20CONSÓRCIO%20COMO%20ALTERNATIVAS%20PARA%20A%20COMERCIALIZAÇÃO%20DE%20PRODUTOS%20APÍCOLAS.pdf](http://www.apis.sebrae.com.br/Arquivos/16%20Cong_Bras_Apic/Anais_1/INTEGRAÇÃO%20PARA%20EXPORTAÇÃO%20-%20CONDOMÍNIO%20E%20CONSÓRCIO%20COMO%20ALTERNATIVAS%20PARA%20A%20COMERCIALIZAÇÃO%20DE%20PRODUTOS%20APÍCOLAS.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2007.
- PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. *Os Contratos de Integração Vertical Agroindustriais*: viabilidade de uma disciplina legal em face da prática contratual brasileira (estudo comparativo doutrinário e legal dos sistemas italiano, francês e brasileiro). 2005. Tese (Mestrado em Direito Civil) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.



Marlene de Paula Pereira é advogada; aluna do curso de especialização em Direito Agrário e Ambiental da Universidade Federal de Viçosa/MG

Aline Albuquerque S. de Oliveira  
Arthur Henrique de Pontes Regis  
Luana Palmieri França Pagani

## A CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA EM BIOÉTICA E O PRINCÍPIO DA LAICIDADE

### 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de predominância católica e evangélica e a evocação da moral religiosa pelos membros do Poder Legislativo é notória, principalmente quando a deliberação legislativa recai sobre projetos de lei acerca de determinados assuntos relacionados ao campo da bioética, visto que suas temáticas suscitam grandes polêmicas de ordem moral e religiosa.

Dentro desse contexto, constata-se que os argumentos que fundamentam a proposição e, conseqüentemente, a votação dos instrumentos normativos no Congresso Nacional são, na maioria, permeados por concepções de origem religiosa. Assim, temas como interrupção voluntária de gravidez, eutanásia e reprodução humana assistida são transformados em propostas legislativas sem que lhes seja conferido o devido debate ético-social proporcional à sua relevância, considerando que a justificativa da deliberação, quase sempre, respalda-se na religião e não em uma base de argumentos racionais.

A relevância dos temas aludidos é averiguada, sobretudo, por meio das conseqüências sócio-econômicas, éticas e jurídicas suportadas pela sociedade devido à ausência de regulamentação sobre o assunto ou, até mesmo, pela adoção de uma legislação fundamentada na moral religiosa. Apenas para demonstrar o impacto disso, a interrupção voluntária da gravidez, conduta tipificada no Código Penal de 1940, apresenta-se, atualmente, como um grave problema de saúde pública, pois o aborto realizado em condições de insegurança é a quarta causa de mortalidade materna no Brasil (BRASIL. Ministério da Saúde, 2005). A eutanásia, por sua vez, considerando-se a escassez de recursos sanitários e a problemática em torno da mesoalocação de recursos financeiros e humanos, realidade de países periféricos, impõe o enfrentamento dos dilemas éticos que tal questão desencadeia. E, no tocante à reprodução humana assistida, verifica-se que, embora a técnica seja realizada desde 1984 (MONTENEGRO, 2004), a realidade é disciplinada apenas pela Resolução nº 1.358/92, do Conselho Federal de Medicina, não existindo qualquer legislação federal versando sobre a matéria.

Foto: Robert Alchinger / SXC

Nesse contexto, de ausência de legislação federal específica, tem-se, por um lado, o Congresso Nacional, instância produtora de normas permeada por embates de fundo religioso e, por outro lado, temas em bioética que necessitam serem colocados na pauta de discussões da sociedade brasileira, os quais não poderiam ser deixados sem parâmetros normativos condizentes com um consenso moral mínimo oriundo do processo dialógico de construção ética.

Assim, visando aprofundar tal temática, buscou-se, por meio da análise do discurso de integrantes do Poder Legislativo brasileiro, demonstrar que a inserção do princípio da laicidade, como parâmetro axiológico no âmbito da relação entre Estado e pluralismo moral, não obstante ser uma realidade formal, ainda não pauta a atuação dos legisladores no Brasil. Dessa forma, buscar-se-á, neste artigo, uma reflexão sobre o reconhecimento e a implementação da laicidade no que diz respeito ao processo legislativo, o que será trabalhado de duas formas: a) desenvolvimento teórico sobre o tema – laicidade e produção normativa em Bioética – com enfoque em perspectivas que possibilitem uma ponderação crítica entre direito, moral e religião; e b) pesquisa de campo qualitativa realizada por meio de entrevistas com alguns congressistas sobre interrupção voluntária da gravidez, eutanásia e reprodução humana assistida, de modo a proporcionar o entendimento do direito como fenômeno social, intimamente relacionado às forças políticas do Estado.

## 2. O PRINCÍPIO DA LAICIDADE

O conceito de laicidade compreende o sistema de idéias que preconiza a exclusão lícita das Igrejas dos poderes públicos (SÁBADA, 2004; CIFUENTES, 1989). A noção de seu conteúdo está diretamente vinculada à autonomia do Estado, a qual pressupõe, mormente, a independência relativa a qualquer religião.

Contudo, diante da generalidade do termo, mostra-se necessário esboçar o seu conteúdo e significado, pois a idéia difusa de laicidade como separação entre religião e Estado não é suficiente para tratar questões que fazem parte da pauta bioética. O enfretamento destas pressupõe, além da laicidade, a efetivação do pluralismo moral contemporâneo.

A idéia inicial de laicidade surgiu num momento histórico em que, de fato, a Igreja e o Estado eram instituições únicas e, em razão de um processo complexo, no contexto da Revolução Francesa, houve a urgência do segregamento. Entretanto, atualmente, sob o aspecto formal, a Igreja e o Estado se encontram separados; pelo menos no Brasil assim o é. Em razão dessa realidade, o princípio da laicidade não deve ficar restrito ao seu reconhecimento em instrumentos normativos, dada a necessidade de sua efetivação social. Logo, para implementar e fortalecer a laicidade, ter-se-á que defrontar as questões postas pela sociedade contemporânea, ou seja, valorar, obrigatoriamente, o pluralismo moral e seus desdobramentos na esfera pública.

Nesse contexto, torna-se imprescindível contemplar as questões advindas da impossibilidade fática de que determinados temas sejam pública e democraticamente tratados para se trabalhar com uma proposta acerca do conteúdo do termo “laicidade”. Para tanto, tal proposta deve abranger as diversidades de moralidades constantes da sociedade brasileira.

### 2.1. O Estado laico no Brasil

A análise histórica das Cartas Constitucionais brasileiras revela que o Brasil, ao menos formalmente, há muito já se consolidou como uma república laica. O laicismo, pensamento que proclama a secularização das instituições sociopolíticas e da cultura (SÁBADA, 2004; CIFUENTES 1989), foi introduzido na Constituição de 1891, na qual foi assentada a separação entre a Igreja e o Estado. Assim, pode-se afirmar que o Brasil é uma República Laica, assegurada a separação entre Estado e religião no inciso I do art. 19, da Carta de 1988, que veda às pessoas jurídicas de direito público interno estabelecer ou subvencionar cultos religiosos ou igrejas, assim como lhes embaraçar ou manter com eles, ou seus representantes, relações de dependência ou aliança.

A idéia de laicidade desdobra-se em outras concepções relacionadas aos princípios previstos no art. 5º da Constituição Federal, como, por exemplo, a já mencionada separação entre Igreja e Estado, pluralidade religiosa, tolerância, liberdade de culto, liberdade de consciência e ensino público desvinculado da moral confessional (CHIAROTTI, 2005).

É importante ressaltar que um programa laico de Estado não implica anticlericalismo (CANOTILHO, 1998) ou ateísmo. Afirmar que um Estado é laico significa deslocar “a religião do ‘espaço público’ para o ‘espaço privado’” (CANOTILHO, 1998) com a finalidade de construir um método conformador da pluralidade moral e cultural. Conforme Magro (MAGRO, 1994), a laicidade, atualmente, adquire a característica de pluralismo, não se caracterizando como valor, e sendo entendida, porém, enquanto procedimento. Assim, adota-se, neste artigo, dois elementos para a idéia de laicidade: o primeiro diz respeito à religião enquanto fenômeno social que ocupa a esfera privada dos indivíduos; e, o segundo, refere-se à laicidade como forma de composição de interesses dos diversos grupos sociais, respeitando-se a pluralidade e enunciando a tolerância. Outrossim, parte-se da concepção de que laicidade não significa apenas respeito à individualidade e à liberdade religiosa, mas, principalmente, que o desenvolvimento da moral laica permite a solidificação do espaço público e a conseqüente implementação do princípio republicano, bem como o da tolerância no âmbito do Estado.

Entende-se, portanto, que a construção de uma razão pública pressupõe a não adoção de uma ética religiosa pelo Estado. Nesse sentido, conforme os ensinamentos do filósofo político John Rawls (2004), afasta-se da noção de razão pública as doutrinas religiosas e filosóficas amplas, uma vez que a razão que impregna as instituições básicas e políticas deve ser justificável para todos os indivíduos. A razão pública não pode se constituir de elementos não passíveis de serem compartilhados, de alguma forma, pelo grupo social; caso contrário, as instituições estatais sofreriam uma baixa na sua legitimidade política. Para Rawls (2004), a noção de razão pública deve ser introduzida na concepção de sociedade democrática, pois nessa, o regime político deriva do poder dos sujeitos integrantes do corpo coletivo. Então, se cada sujeito detém uma parcela do poder político, seu exercício deve ser de modo a contemplar posicionamentos morais

básicos que possam ser endossados publicamente com base na razão.

De acordo com Rawls (2004), os valores da razão pública, que devem servir de princípios para as deliberações legislativas, inscrevem-se nas diretrizes que irão nortear o processo de diálogo entre os sujeitos integrantes de um dado grupo social. Diante disso, o processo de construção de normas jurídicas com aporte moral válido pressupõe a observância da relação dialógica como posta por ele. Logo, a legitimidade do Estado laico democrático e das normas dele emanadas implicam necessariamente a existência da razão pública perpassando os debates em torno de temáticas amplas e as normas acerca delas. Todavia, o Estado laico não exclui de antemão a possibilidade de serem produzidas normativas sob as bases de uma moral religiosa, pois a laicidade do

Estado inclui grupos religiosos no processo dialógico.

Em contrapartida, esse processo dialógico pode resultar na adoção de uma moral não secular e, para que tenha legitimidade política, a razão pública, que impõe diretrizes ao procedimento de diálogo, deverá ser a norteadora. Tal situação se difere da adoção pelo poder público ou por

seus representantes de uma razão não-pública, como a que guia a atuação dos indivíduos na esfera pessoal ou de associações, ou seja, aquela que desconsidera o processo de discussão amplo e equânime, pois inviabiliza qualquer forma de debate amplo e aberto.

No texto *A idéia da razão pública revista*, Rawls (2004), ao focar diretamente a problemática da religião e a razão pública na democracia, sustenta que apenas um regime constitucional garantidor de direitos e liberdades individuais pode conferir estabilidade social, de forma a harmonizar, minimamente, setores religiosos e não-religiosos.

Nesse contexto, o conteúdo do princípio da laicidade ora proposto, implica: a) a realização de debates públicos, cujas diretrizes são dadas pela razão pública, sobre temas que direta ou

[...] laicidade não significa apenas respeito à individualidade e à liberdade religiosa, mas, principalmente, que o desenvolvimento da moral laica permite a solidificação do espaço público e a conseqüente implementação do princípio republicano, bem como o da tolerância no âmbito do Estado.

indiretamente interessam a todos; b) a aceitação de que não há, hoje, uma única moral vigente; c) a idéia de sujeitos de direito que reconheçam a relevância de sua participação nesse processo; d) assegurar o respeito aos princípios da liberdade de consciência e tolerância.

### 3. A CONSTRUÇÃO NORMATIVA EM MATÉRIA BIOÉTICA

Algumas temáticas da Bioética, como a interrupção voluntária da gravidez, a eutanásia e a reprodução humana assistida, revelam-se como de difícil abordagem pela sociedade brasileira, sendo que as duas primeiras ainda constituem, de certa forma, um “tabu”. É notório que as dificuldades de enfrentamento de tais questões perpassa pela fé do povo brasileiro, predominantemente religioso, o que é refletido nas manifestações do poder público, notadamente do Poder Legislativo. Tal constatação não significa que a moral religiosa deva ser desconsiderada; no entanto, quando se refere ao poder público, entende-se que sua adoção não pode inviabilizar o debate amplo e integrado pelos diversos setores da sociedade.

Com isso, verifica-se que o Poder Legislativo brasileiro não aprofundou os conflitos morais e jurídicos decorrentes dos temas aludidos. As conseqüências são a existência de projetos de lei sobre interrupção voluntária de gravidez antagônicos, a inexistência destes projetos sobre eutanásia e a demora na regulamentação da reprodução humana assistida, denotando sintomas de problemas que precisam ser cuidadosamente analisados.

Considerando a realidade apresentada, procurou-se estudar os projetos de lei sobre aborto, eutanásia e reprodução humana assistida e o posicionamento do Legislativo brasileiro, com vistas a verificar o poder do pensamento religioso no Estado brasileiro e o nível de laicidade na cultura política do Brasil. Para isso, foi realizada uma pesquisa, que teve como eixo condutor a análise do discurso dos membros do Poder Legislativo quanto aos projetos de lei acerca dos temas sobreditos no âmbito do Congresso Nacional, bem como os seus posicionamentos sobre os assuntos, partindo da base teórica sobre laicidade, fundamentada no conceito de razão pública formulado por Rawls.

### 4. PESQUISA

Para realizar a análise do objeto e a proposição de um modelo teórico, que se entenda como satisfatório para lidar com a problemática exposta neste artigo, não houve uma mensuração de dados, mas sim sua compreensão a partir de uma forma global e contextualizada. Portanto, a pesquisa realizada com os congressistas, quanto ao exame das informações colhidas, caracteriza-se como qualitativa, por se coadunar com objetivos relacionados à análise e interpretação de indicadores do funcionamento de estruturas e organizações complexas (MARCONI, 2004). Sendo assim, a pesquisa qualitativa não trabalha com a quantificação de dados, mas sim com a representatividade social das informações coletadas.

Como estratégia para análise dos dados colhidos nesta pesquisa adotou-se a teoria da Análise do Discurso de matriz francesa, que estuda as condições de produção dos discursos e seus processos de constituição (MUSSALIM, 2001), extraindo os significados do discurso dos contextos históricos e ideológicos, que influenciam diretamente o sujeito (MUSSALIM, 2001). A teoria caracteriza-se basicamente: a) por incluir no discurso a idéia de inconsciente; b) o discurso é produzido em determinadas condições históricas e ideológicas, que o influenciam, independentemente do controle do sujeito; c) o sujeito do discurso ocupa um lugar social e a partir desse lugar enuncia.



Quanto ao método, propriamente dito, empregou-se o hipotético-dedutivo. Assim, partindo-se do princípio da laicidade, com o conteúdo ora proposto, foram realizadas entrevistas com os atores sociais escolhidos, a partir dos objetivos da pesquisa relacionados a temas bioéticos, com o foco de se comprovar ou negar as hipóteses propostas:

a) Hipótese 1: Embora o princípio da laicidade esteja formalmente assegurado, a maioria dos deputados não possui uma idéia clara do que seja. Esta hipótese foi analisada a partir das seguintes perguntas: Como se definiria o princípio da laicidade? De que forma a necessidade da separação entre assuntos de Estado e pensamento religioso deve ser concebida?;

b) Hipótese 2: A ausência de efetividade do princípio da laicidade acarreta a confusão entre fundamentos de interesse público e de aspecto religioso; portanto, a deliberação sobre os projetos de lei que tratam de interrupção voluntária da gravidez, eutanásia e reprodução humana

assistida perpassa por questões de ordem religiosa. Seu processo de elaboração partiu das seguintes perguntas: Você é a favor ou contra a descriminalização do aborto, a eutanásia e a reprodução humana assistida? Quais são seus principais motivos?; e

c) Hipótese 3: A produção de normas, que não contemplem prévio debate bioético, não reproduz escolhas democráticas bem como é reflexo de determinado grupo social que detém o poder naquele âmbito. Esta hipótese foi analisada com respaldo nos questionamentos a seguir: Que temas precisam ser levados a debate público para que haja votação de leis? No caso de leis sobre descriminalização do aborto, como deve proceder o congressista para que a lei votada seja legitimada pela opinião pública?

Analisando-se os resultados da pesquisa, não se constata a compatibilidade entre os aspectos formal e material da laicidade enquanto princípio que permite a solidificação do espaço público e da discussão política. Esta incompatibilidade se manifesta por meio dos seguintes exemplos, extraídos dos discursos, com base nas três hipóteses: a) preocupação constante em não apresentar um discurso que pudesse ir de encontro ao eleitorado religioso e predominância de um discurso religioso ante a inexistência de percepção da separação entre os assuntos de Estado e concepções religiosas (Hipótese 1); b) pequena predominância de posturas legalmente restritivas, fundamentadas em discursos que se cruzam, sendo estes científicos, religiosos e jurídicos, no que se refere aos posicionamentos acerca dos temas colocados, que são diferenciados e heterônomos (Hipótese 2); e c) construção de uma imagem recorrente, a da democracia, concretizada por meio de referências a audiências públicas, amplos debates e plebiscito, como solucionadora dos embates ideológicos relativos aos temas em bioética (Hipótese 3).



Os resultados sobreditos indicam que o princípio da laicidade não está presente de forma clara nos discursos dos membros do Congresso Nacional, ou seja, dos propositores de projetos de lei que versam sobre aborto, eutanásia e reprodução humana assistida. A presente obscuridade, acrescida de um discurso religioso, acarreta a não visualização da forma e da necessidade da separação entre assuntos de Estado e pensamento religioso.

A religião é colocada, de uma forma geral, como parte das convicções políticas dos parlamentares, legitimadora de seu mandato popular. Com isso, a interpenetração entre religião e assuntos políticos não é vista como algo que poderia abalar a cidadania democrática, mas sim como um fenômeno resultante da religiosidade do

povo brasileiro e seu reflexo nas instâncias políticas. A questão que se coloca é que as doutrinas dogmáticas, como as religiosas, não permitem que se chegue, na esfera política, a um acordo sobre aspectos que demandam definições políticas. Assim, partindo-se da idéia de razão pública, a incorporação de verdades abrangentes no âmbito da política incompatibiliza-se com uma das características básicas da democracia, que é um pluralismo razoável (RAWLS, 2004).

Então, tem-se, no que se refere ao primeiro problema de pesquisa proposto, a penetração recíproca dos discursos religioso e político, destacando-se, ainda, a presença de um outro componente no discurso religioso, a pseudociência (SAGAN, 1996), por meio da qual informações científicas equivocadas e errôneas são utilizadas para dar embasamento ao discurso. Quanto ao segundo problema de pesquisa, atinente à correlação entre a rejeição de projetos de lei cujos temas são o aborto, a eutanásia, e a reprodução humana assistida, e o discurso religioso, constata-se que, não obstante a presença da religião nas falas dos congressistas, discursos de outra natureza, como bioéticos e jurídicos são utilizados, impropriamente para

fundamentar tanto posições contrárias e favoráveis aos temas propostos.

Percebe-se que há, portanto, a utilização do discurso religioso no fórum público como forma de obstar a regulamentação ou a produção de normas permissivas sobre determinados temas. O processo deliberativo pressupõe que as razões possam ser contrastadas, o que não é possível fazer se resultam de interesses privados ou de verdades abrangentes (RAWLS, 2004). Desta forma, o discurso religioso revela-se como uma limitação ao processo deliberativo, posto que inviabiliza o debate público, salvo quando presente o proviso - imposição de apresentar razões políticas adequadas - e as razões positivas para a introdução de discursos abrangentes (RAWLS, 2004). Isso significa que a entrada no debate implica a aceitação

A religião é colocada, de uma forma geral, como parte das convicções políticas dos parlamentares, legitimadora de seu mandato popular. Com isso, a interpenetração entre religião e assuntos políticos não é vista como algo que poderia abalar a cidadania democrática, mas sim como um fenômeno resultante da religiosidade do povo brasileiro e seu reflexo nas instâncias políticas.

prévia de compromisso com a democracia constitucional, significando que após a troca entre os co-enunciadores, todos os envolvidos devem acatar leis “em conformidade com instituições políticas legítimas e com a razão pública” (RAWLS, 2004).

Na formulação de propostas legislativas, assim como na execução de atos ou no julgamento de lides, o poder público deve ser permeado por discussões baseadas em “razões publicamente aceitáveis” (RAWLS, 2003), nos casos que envolvem deliberações políticas públicas, sendo divididas em três partes: “o discurso dos juízes nas discussões...; o discurso dos funcionários de governo, especialmente executivos e legisladores principais, e finalmente o discurso de candidatos a cargo público e de seus chefes de campanha...” (RAWLS, 2003).

Outrossim, o poder político e suas decisões apenas se legitimam no âmbito da razão pública. Entretanto, o emprego do discurso democrático não pode ser confundido com a idéia de uma razão fundada numa sociedade democrática constitucional, como proposto por Rawls (2003). O discurso democrático dos parlamentares não se sustenta, pois a mera repetição de categorias como audiências públicas/

debates/plebiscito, sem a demonstração de seus conteúdos, não são suficientes para a construção de uma cultura política pública. A ferramenta de apoio para se chegar a essa razão pública seria o desenvolvimento desta cultura política pública. A doutrina religiosa não é uma doutrina moral abrangente. Entretanto, o discurso religioso não está completamente alijado da formação da referida cultura pública, podendo se ajustar à democracia constitucional e abranger a razão pública.

## 5. CONCLUSÕES

Atualmente, o pluralismo moral vigente nas sociedades ocidentalizadas implica a adoção da razão pública, pressupondo o acatamento pelos cidadãos de uma ordem de valores políticos entendidos por eles, sinceramente, como os mais razoáveis. Temas como aborto, eutanásia, e reprodução humana assistida são questões controvertidas, reflexos do pluralismo citado, que podem levar a um impasse entre concepções diferentes. Apenas a renúncia ao discurso religioso, a conformação ao proviso e a presença de razões positivas para a inclusão de discursos abrangentes podem conduzir a um acordo sobre valores políticos referentes a tais problemáticas.

A presente pesquisa, de caráter exploratório, objetivou verificar a presença do princípio da laicidade no discurso de membros do Poder Legislativo, identificar os discursos associados à adoção de posturas restritivas/permisivas quanto ao aborto, eutanásia e reprodução humana assistida, bem como estudar a relação entre bioética e direito a partir da produção normativa. Os resultados alcançados compatibilizam-se com os objetivos apontados. No entanto, a partir das respostas dos entrevistados não foi possível desenvolver uma análise da interface entre direito e bioética. Contudo, as falas dos entrevistados referentes à terceira proposição demonstraram que o discurso democrático, revelado mediante o emprego das categorias plebiscito/debate/audiências públicas, não se sustenta.

Os resultados apontam para a existência de um cruzamento de discursos. Verifica-se que não há uma idéia precisa do que seja o princípio da laicidade, enunciando concomitantemente “o

discurso da ciência” e o “discurso religioso”; logo, a hipótese de trabalho se confirma, os princípios que sustentam a separação de Igreja e Estado não são reconhecidos. O cruzamento de discursos provoca a constituição de um espaço interdiscursivo. Os entrevistados, para apoiar seus posicionamentos sobre os temas colocados, recorrem a discursos científicos, religiosos, jurídicos e bioéticos. Assim, observa-se que a hipótese elaborada foi restritiva, pois apresentou apenas como argumentos para a deliberação sobre projetos de lei que tratam do aborto, eutanásia e reprodução humana assistida os de origem religiosa. De acordo com as respostas dos entrevistados, discursos variados devem ser agregados para a compreensão mais profunda da complexidade das deliberações políticas.

A presente pesquisa, portanto, fundamentando-se na Análise do Discurso como técnica de análise dos dados colhidos e na idéia de razão pública de Rawls (2003), demonstrou que diversos discursos atravessam a construção de posicionamentos acerca dos temas propostos; o discurso religioso, dentre eles, ao ser empregado, reforça a idéia de ausência de efetividade do princípio da laicidade no Estado brasileiro. Todavia, a presença de outros discursos revela a complexidade do objeto desta pesquisa. Constatou-se, ainda, que a mera referência a um debate bioético, sem a preocupação com seus contornos conceituais e prévia e profunda reflexão, cai num vazio, apenas corroborando discursos repetidores.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Luiz Eduardo. A troca das palavras e a troca das coisas: política e linguagem no Congresso Nacional. *Mana*, v. 11, n. 2, p. 329-356, 2005.
- BRASIL. Conselho Federal de Medicina. Resolução nº 1.358, de 11 de novembro de 1992. Adota as Normas Éticas para a Utilização das Técnicas de Reprodução Assistida. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 nov. 1992. Seção 1, p. 16053.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo : Saraiva, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Norma técnica*: atenção humanizada ao abortamento. Brasília, 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2 ed. Coimbra : Almedina, 1998.

CHIAROTTI, Susana. *Algunas reflexiones sobre el Estado Laico*. Disponível em: <<http://www.libertadeslaicas.org.mx/pdfS/reflexcrit/08011001.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

CIFUENTES, Rafael Llano. *Relações entre a Igreja e o Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro : José Olympio, 1989.

GONÇALVES NETO, João da Cruz. A crítica à teoria da justiça de Rawls. *Fragmentos de Cultura*, Goiânia, v. 15, n. 3, p. 5437-560, mar. 2005.

HABERMAS, Jürgen. O cisma do século 21. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2005. Caderno Mais.

\_\_\_\_\_. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawl's political liberalism. *The Journal of Philosophy*, v. 92, n. 3, p.109-131, mar. 1995.

MAGRO, Maria Beatrice. Etica laica e tutela della vita umana:riflessione sul principio di laicità in diritto penale. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, Milão, v. 37, p. 1382-1448, 1994.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2004.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira; SAAVEDRA, Mônica. *Metodologia da pesquisa jurídica: manual para elaboração e apresentação de monografias*. Rio de Janeiro : Renovar, 2001.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2004.

MUSSALIM, Fernanda. Análise do Discurso. In: MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina. *Introdução à lingüística: domínios e fronteiras*. São Paulo : Cortez, 2001.

RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo : Martins Fontes, 2004.

\_\_\_\_\_. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo : Martins Fontes, 2003.

SAGAN, Carl. *O mundo assombrado pelos demônios*. São Paulo : Cia das Letras, 1996.

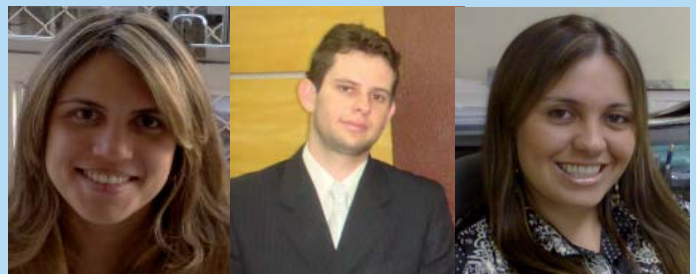
SÁBADA, Javier. *Princípios de bioética laica*. Barcelona : Gedisa, 2004.

SEVERINO barra deputadas pró-aborto. Cotidiano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. C10, 9 abr. 2005.

SILVEIRA, Denis. O liberalismo político em questão: confronto entre Habermas e Rawls. *Filosofazer*, Passo Fundo, ano 10, n. 19, p. 41-66, 2001.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA. Disponível em: <<http://www.sbra.com.br>>. Acesso em: 05 maio 2005.

ZANINI, Fábio. Severino é repreendido por atitudes "liberais". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 mar. 2005. Cotidiano, p. 4.



Aline Albuquerque S. de Oliveira é mestre em Direito. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Bioética e Direitos Humanos. Advogada da União. Cátedra UNESCO de Bioética da UnB.

Arthur Henrique de Pontes Regis é bacharel em Ciências Biológicas. Bacharel em Direito. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Bioética e Direitos Humanos.

Luana Palmieri França Pagani é advogada. Mestranda em bioética pela Cátedra UNESCO de Brasília. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Bioética e Direitos Humanos.



Paulo Eduardo Castello Parucker

## A "Metrópolis" de Fritz Lang e o mundo do trabalho

Rodado em 1926 pelo diretor austríaco Fritz Lang (Friedrich Christian Anton Lang) em sua chamada fase alemã, "Metropolis" é um dos clássicos do cinema mudo. Considerado pela crítica uma das obras-primas do expressionismo alemão, evoca a transformação do trabalho, operada pela modernidade, em um inferno de alienação, cuja redenção possível, se existir, virá pelo amor e pela colaboração de classes.

O filme é ambientado um século depois (2026), numa metrópole futurista, de edifícios gigantescos. Nela, os poderosos ocupam a superfície e a massa de operários é relegada ao subsolo, em um estado de permanente exaustão física e mental causada pelo trabalho degradante com as máquinas. A trama gira em torno da pretensão, nutrida pelo grande capitalista (*Mestre Joh Fredersen*), de usar a máquina (um robô, criado

pelo cientista Rotwang) como substituto perfeito do trabalhador humano - que seria, a partir de então, inútil e, portanto, descartável. Tal pretensão é barrada pela resistência violenta dos operários rebeldes, ao tempo em que transcorre uma relação amorosa entre o filho do todo-poderoso (*Freder Fredersen*, o bom burguês) e a líder messiânica dos trabalhadores (*Maria*).

O filme critica o mundo supostamente idílico usufruído pela frívola e ambiciosa classe burguesa, erguido sobre o sofrimento e a exploração dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, antecipa possibilidades de transformação dessa situação opressiva, mediante a rebelião destrutiva levada a cabo por hordas de trabalhadores em fúria cega, encerrada com a aliança redentora entre operários conscientes e bons capitalistas.

A visão política que subjaz a essa obra, claro está, é fruto de seu tempo: um mundo marcado por conflagrações verdadeiramente mundiais, como a Guerra de 1914-1919 e a Revolução Socialista de 1917, na qual se destacou o crescente protagonismo das massas. Outra marca desse mundo é a avassaladora marcha da tecnologia, cujas máquinas exerciam o duplo impacto do fascínio (pelo progresso que proporcionavam) e do temor (de que as massas se descobrissem descartáveis). Trata-se, aliás, de um mundo não muito diferente daquele que, nas duas décadas que se seguiriam, no bojo da fulminante trajetória de ascensão e queda do nazismo, engendrou o genocídio de judeus, de ciganos, de comunistas e de vários outros grupos identitários.

Esteticamente, “Metropolis” marcou bastante o panorama da arte cinematográfica. Recorrendo aos excessos de claros e escuros por

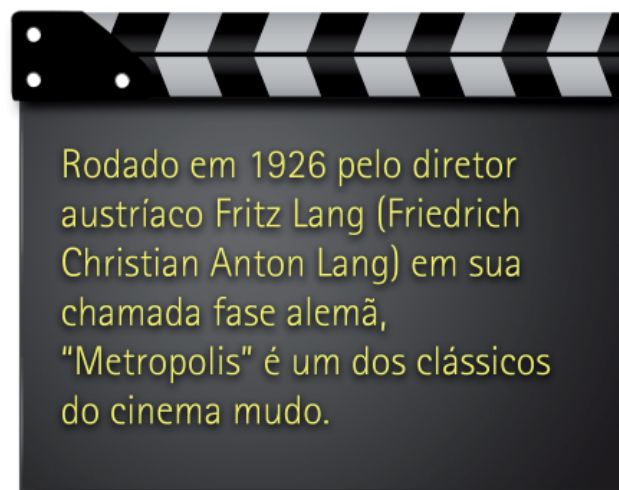
meio da iluminação e da maquiagem, reforçando sombras e luzes, imprimiu forte carga dramática aos gestos e feições, lembrando o tradicional teatro *kabuki* e, ao mesmo tempo, realçando a novidade do *expressionismo* na narrativa.

Sob a ótica da relação entre cultura e trabalho, um aspecto relevante a destacar é a maneira peculiar com que é retratada a classe operária que, no enredo, ganha nítido traço de imaturidade. O proletariado de Lang aparece como ciclótico, ora resignado e ordeiro, ora irascível e descontroladamente destrutivo, bem como carente de uma liderança messiânica. Ainda assim, é digno de nota o fato de que à classe operária é reservado o protagonismo. Poucos são, na história do cinema, os filmes que, a exemplo de “Metropolis” e da clássica

obra do mestre russo Sergei Eisenstein, “O Encouraçado Potemkin”, conferem às massas papéis de relevo. Pode-se, no entanto, matizar esse suposto protagonismo: ao lado da massa de trabalhadores, pontuam os protagonistas de fato, o jovem burguês *Freder Fredersen* e a jovem operária *Maria*, que detonarão o conflito

com os antagonistas *Rotwang*, cientista/inventor com um pé na genialidade e outro na loucura, e o *Mestre Joh Fredersen*, inescrupuloso capitão de indústria. Sem embargo, é o levante dos operários, são os indivíduos agindo coletivamente, o que dá o tom do conflito central do filme, a ameaça das máquinas ao futuro dos homens.

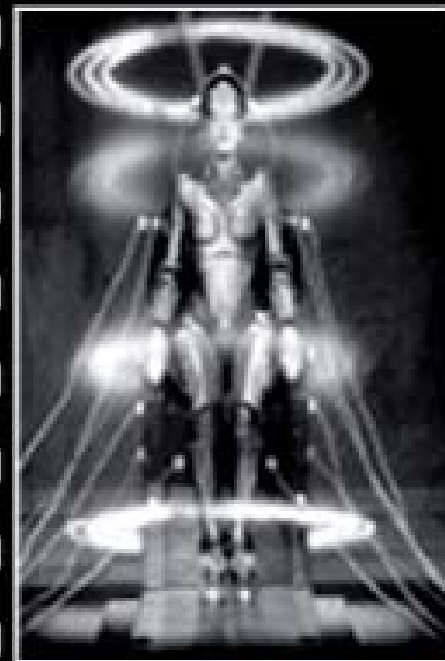
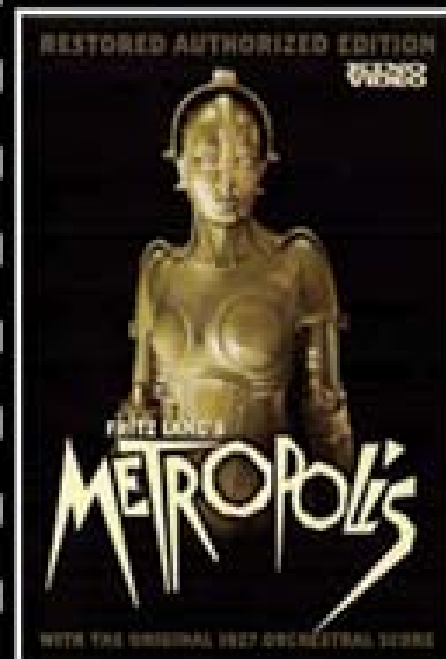
Essa questão da classe operária como protagonista é interessante também porque ajuda, pelo contraste que estabelece, a iluminar uma tendência que começa a ser identificada nas décadas finais do século XX, no que concerne ao modelo de produção e à própria natureza do

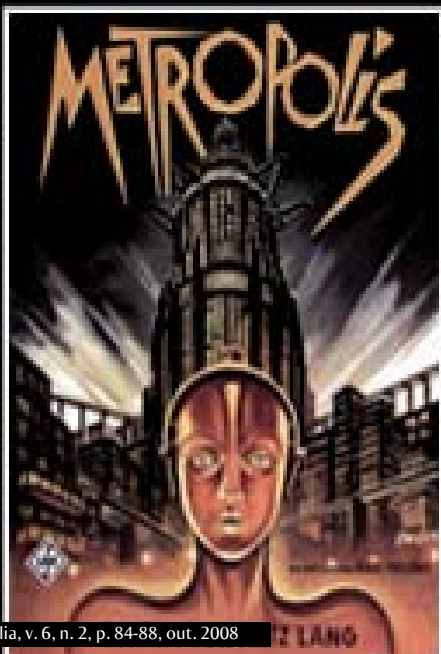


sistema produtivo. No futuro de 2026, imaginado por Lang e calcado na experiência fabril da virada do séc. XIX para o XX, o modelo produtivo é baseado em enormes máquinas operadas por trabalhadores, em grandes plantas ou instalações, segundo uma rígida disciplina de ações, do espaço e do tempo. A esse respeito, é muito eloqüente a seqüência de abertura de “Metropolis”: engrenagens, relógio, fábrica, imagens em *close* que se superpõem e anunciam o tema em torno do qual se desenvolverá a trama.

Embora ainda existindo nos dias de hoje, tal modelo vem cedendo terreno a novos arranjos que em muito diferem do fordismo clássico. Atualmente, a produção agrícola e industrial, cada vez mais mecanizada, tem absorvido cada vez menos mão-de-obra; o setor de serviços segue crescente, porém a absorver apenas seletivamente esse saldo excedente de mão-de-obra. Conseqüentemente, cresce de forma drástica o percentual de excluídos do sistema produtivo, vale dizer, da sociedade de consumo. No interior mesmo do setor industrial as modificações são significativas. A concepção e o projeto são, hoje, feitos por computadores em rede; a própria produção, a cargo de grupos pequenos (equipes, células) de trabalhadores qualificados, em ilhas de produção, bem como o acabamento e a montagem final e a distribuição, articuladas às instâncias financeiras de suporte creditício ao consumo, já prescindem dos limites geográficos tradicionais.

No quadro da atualidade, parece cada vez mais distante o espaço para um protagonismo das massas, ainda que nos termos de Lang. Se o trabalho perde espaço, de igual modo recua a capacidade de construção identitária do ser social baseada no trabalho, ou seja, como classe operária. As massas parecem ter cada vez menos chance de desenvolver algumas das principais características idealizadas para elas pelo socialismo. Dificilmente conseguirão se constituir em um universo relativamente homogêneo de homens e mulheres que compartilham, além do esforço diário para seu sustento, também uma relativa consciência de si como grupo e dos mecanismos que conduzem à situação de exploração desse grupo. Mais ainda,





carecem daquela organização, imaginada pelas vanguardas teóricas socialistas, que lhes permitisse a ação política coletiva. São cada vez mais apenas multidões de despossuídos, vivendo a lida diária em um caos hobbesiano de futuro nada promissor.

Mudando o foco de análise, gostaria de registrar um aspecto pontual do filme que, a despeito de sua reduzida dimensão, pode assumir proporções assustadoras. É, no mínimo, curiosa — e certamente inquietante — a associação simbólica procedida por Fritz Lang entre o inventor *Rotwang* e os judeus. Na cena em que o *Mestre Joh Fredersen* vai conhecer o invento que substituirá os trabalhadores humanos, o cenário revela uma estrela-de-davi, ao fundo, na parede sobre a cadeira onde está sentado o robô. Em outra cena, vê-se também na porta da casa do malévolo *Rotwang* a mesma estrela de seis pontas que simboliza o judaísmo. São ambas passagens muito rápidas, feitas como que para passarem despercebidas. Mas, no cinema como na vida, pouca coisa é feita assim, à toa.

O que terá levado Lang a fazer (ou a aceitar que tenha sido feita) tal referência é algo que desconheço. Porém, quanto ao escopo dessa referência, posso supor que seja uma tentativa de associar, mediante o recurso à mensagem subliminar, a imagem dos judeus à da ciência e do conhecimento inescrupulosamente voltados para o poder econômico. O estereótipo do judeu inteligente, conspirador, sequioso por dinheiro e poder, foi bastante explorado na Alemanha, mesmo na fase que precedeu a chegada do partido nazista ao governo. A propósito, sabe-se que Lang, sondado por um integrante da alta cúpula nacional-socialista, a pedido do próprio Hitler, recusou a proposta de trabalho para o partido. A afinidade, nesse caso, pode não ter sido apenas estética, mas também ideológica. Deve-se, contudo, registrar que, já no dia seguinte ao do convite, talvez intuindo o significado dessa negativa, Fritz Lang fugiu para a França, onde também filmou, indo depois para Hollywood, nos Estados Unidos. Somente retornou para a Alemanha muitos anos depois, quando o 3º Reich já não era senão um pesadelo soterrado pelos escombros da 2ª Guerra Mundial. Seja lá o que tenha ocorrido, a imagem continuou no filme.

O cinema, como sabemos, é também um dispositivo de memória social. Para além do inegável apelo do entretenimento, tem relevante papel na construção do discurso ideológico, nos conflitos de representações sociais. Buscar elucidar as questões que aqui foram apenas esboçadas sem dúvida contribui para a reflexão crítica sobre o mundo em que estamos e, por extensão, sobre aquele que queremos.

### Referências bibliográficas

ADOROCINEMA.COM. Coordenação de Francisco Russo. Apresenta informações sobre o mundo cinematográfico. Disponível em: <<http://www.adorocinema.com/default.asp>>. Acesso em: 19 dez. 2005.

KUYUMJIAN, Márcia de Melo Martins. O trabalho e o social: temporalidade e contextos históricos. *Textos de História*, Brasília, v. 14, n. 1-2, 2006.

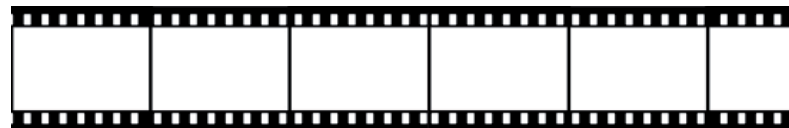
LYRA, Marcelo. Dossiê Fritz Lang. *Revista de Cinema*, São Paulo, n. 39, [2005]. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao39/dossie/index.shtml>>. Acesso em: 19 dez. 2005.

NUNES, Christiane Girard Ferreira. Economia solidária em tempos sombrios. *Ser Social*, Brasília, n. 5, p. 221-239, jul./dez. 1999.

SENNETT, Richard. Como o trabalho destrói a inclusão social [How work destroys social inclusion]. *New Statesman*, v. 12, n. 557, 31 maio 1999. Disponível em: <<http://www.newstatesman.com/199905310022>> e <<http://www.aps.pt/boletim/texto3.htm>>. Acesso em: 19 dez 2005.

VILLAÇA, Pablo. Metropolis. *Cinema em cena*, Seção Críticas do editor, 27 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.cinemaemcena.com.br/crit\\_editor\\_filme.asp?cod=526](http://www.cinemaemcena.com.br/crit_editor_filme.asp?cod=526)>. Acesso em: 19 dez. 2005.

VIVEIROS, Mariana Vieira. *Luta de Classes, Romance e... Robôs*: Metropolis, de Fritz Lang. Disponível em: <<http://www.facom.ufba.br/com022/cyborg/pgmetropolis.html>>. Acesso em: 19 dez. 2005.



### Ficha Técnica

(informações colhidas em 11/03/2008, nos seguintes endereços eletrônicos: “<http://www.scoretrack.net/DVDmetropolis.html>” e “<http://www.americanas.com.br/prod/170320/DVDStore>”)

Título Original: Metropolis

Gênero: Ficção Científica

Tempo de Duração: 100 minutos

Ano de Lançamento (Alemanha): 1927

Estúdio: Universum Film S.A.

Direção: Fritz Lang

Roteiro: Fritz Lang e Thea von Harbou, baseado em livro de Thea von Harbou

Produção: Erich Pommer

Música: Gottfried Huppertz

Fotografia: Karl Freund e Günther Rittau

Direção de Arte: Otto Hunte, Erich Kettelhut e Karl Vollbrecht

Figurino: Aenne Willkomm

(DVD: “Metropolis”; Legendas: espanhol, inglês, português; Fornecedor: Continental; Ano de lançamento: 2002).



Paulo Eduardo Castello Parucker é consultor legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal e membro titular do Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Formação acadêmica: graduado em História pela Universidade de Brasília – UnB (1987), mestre em História pela Universidade Federal Fluminense – UFF (1992), especialista em História Cultural pela UnB (2006).



# SENADO VERDE – PARCERIA COM O PLANETA!



*Reduzir, reutilizar e reciclar - uso de novas tecnologias para economizar água, luz e energia; digitalização da ordem do dia eletrônica; coleta seletiva do lixo; uso do biodiesel e manutenção permanente da frota de veículos do Senado Federal; transformação do lixo orgânico em adubo; lançamento de CD ROM com legislação ambiental nacional; programas e dicas sobre ecologia nos veículos de comunicação da Casa; treinamentos de servidores para disseminação de boas práticas ambientais.*

*O meio ambiente está em toda parte e depende de nossa atitude!*

## 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**



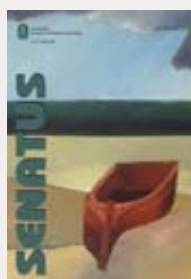
v.2, n.1, dez. 2002



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