

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO

A elite brasileira e as leis que “não pegam”

JULIA GALIZA E JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Vira e mexe surge entre nós quem proclame em alto e bom som que no Brasil as leis não “pegam”. Tem até quem defenda a tese de que, no fundo, as leis são feitas para não serem cumpridas. Os exemplos são abundantes. Aí basta que nos lembremos daqueles versos do Drummond que dizem “As leis não bastam/Os lírios não nascem das leis” para naturalmente concluirmos que não vivemos num país sério.

Mas não é verdade. Ou melhor, na verdade o problema da efetividade das leis não atinge apenas a democracia brasileira, mas todos os países em que vigora o moderno Estado de Direito. França, Estados Unidos, México, Espanha, Argentina - sim, até os argentinos - todo o mundo organizado nos termos de sistemas jurídicos possui um bocado de leis que não pegam. Talvez o problema seja um pouco maior aqui porque, ao longo de nossa história, nossas elites políticas e econômicas fizeram com que este problema social fosse reduzido a uma questão de polícia (leia-se: de porrete).

O Frei Caneca que o diga. Em 1824 mobilizou a população de Recife e de Olinda para rechaçar a “proposta” de Constituição do Imperador D. Pedro I., defendendo que uma “constituição não é outra cousa, que a ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viver em reunião ou sociedade”. O Frei Joaquim do Amor Divino (“Caneca” se agregou ao seu nome porque o Frei passou a infância vendendo, pelas ruas do Recife, as canecas que seu pai produzia) denunciou fortemente que se aquele projeto de constituição fosse imposto goela abaixo não só não “pegaria” como ameaçaria a integridade do Brasil. Resultado: a primeira Constituição do Brasil foi outorgada, o Frei Caneca foi fuzilado e o país viveu uma sucessão de rebeliões e revoltas populares que deixou marcas profundas na formação do Direito brasilei-



ro (alguém aí já se perguntou o porquê de o Brasil ter feito um Código Criminal antes de seu Código Civil?).

Por isso, não venham nos dizer que o povo no Brasil é paciente e omissivo, que não reclama seus direitos e não defende seu país. Balela pura. Nossa história contém fatos e mais fatos que atestam a capacidade do povo brasileiro de reivindicar e lutar por liberdade e igualdade; sempre denunciando que se a lei não pegou, de duas, uma: ou se faz regras com legitimidade ou então se faz regras com legitimidade.

Não, não se trata de redundância frasal deliberadamente utilizada para vender a idéia de que para um determinado problema existe uma única solução (a exemplo do que se faz hoje com a corrupção; dizem alguns que para esse “mal” há duas soluções: cadeia e cadeia). Isso não só simplifica excessivamente as coisas como dificulta a elaboração de uma compreensão apurada sobre o problema. O que, por con-

seqüência, acaba por impedir sua resolução. Portanto, a oração que encerra o parágrafo acima contém, de fato, duas idéias, ou melhor, duas soluções distintas para a falta de efetividade das leis.

Não venham nos dizer que o povo no Brasil é paciente e omissivo, que não reclama seus direitos e não defende seu país

A primeira e, certamente, a mais evidente solução é aquela que nos parece saltar aos olhos com a simples leitura: para suprir a falta de efetividade basta “adicionar” efetividade às leis. Mas apenas “parece” óbvio, porque atribuir efetividade às leis não é tão simples assim. Até porque a lei é tão somente o “resultado textual” de um longo e controverso processo de pro-

dução de normas. Embora muita gente, às vezes, parece se esquecer disso, confundindo a parte, que é a lei, com o todo, que é o processo legislativo. A lei, que deve ser compreendida como uma redução escrita de um significativo processo público de discussão, não poderia ser capaz de exprimir todas as intenções, todas as vontades e todas as expectativas agregadas ao curso de sua produção. Por isso, devemos olhar para as leis e ver todo um processo legislativo muito maior do que o conjunto de parlamentares que o integra.

Aqui convém sublinhar, sobretudo em tempos de crise, que a lei é a expressão do processo, e não da vontade de um ou dois deputados. Ainda que algumas leis tenham sido “batizadas” com o nome do parlamentar que deu início ao processo - apresentando um projeto de lei - a maioria delas de modo algum tem autoria, porque as leis resultam dos inúmeros debates realizados numa legislatura e, desta forma, constituem “al-

go de novo” e diferente do que pensava e desejava um senador ou um deputado ao apresentar sua proposição. Tomemos o Dep. Roberto Jefferson e seus projetos como exemplo; mesmo que este parlamentar venha a ser condenado pelos crimes que deliberadamente confessou, nenhuma das leis que ele ajudou a criar será invalidada, sequer corrompida.

Mas se não é tarefa simples aumentar consideravelmente as chances de uma lei ter efetividade, também não é impossível. Em essência, essa “primeira” solução a que aludimos acima diz respeito à legitimidade das leis. Isto é, a falta de efetividade ou de reconhecimento do conteúdo normativo de uma lei pode ser evitada se incrementarmos a participação das pessoas e a representação de seus mais variados interesses no processo legislativo. Essa é a lição cristalina da Sociologia Jurídica, que o Prof. José Geraldo de Sousa Jr., felizmente, não se cansa de nos ensinar.

E, então, não parece óbvio? Não nos parece evidente que a probabilidade de uma lei “pegar”, ou melhor, ter adesão social, aumenta na medida em que aumentam as expectativas sociais e normativas dirigidas ao processo de elaboração desta mesma lei? Pois é... Todavia, nem todos os parlamentares parecem ter claro que tanto a credibilidade do Congresso Nacional quanto a realização da democracia são diretamente proporcionais à efetividade das leis.

Vejam o caso do PL nº 3.877/04 que dispõe sobre “o registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais”. Resultado de uma CPI, que visava apurar a atuação de ONGs na Amazônia, o projeto surge com pretensão de estabelecer formas de controle sobre os recursos públicos repassados a entidades não-estatais. O projeto foi aprovado por unanimidade no Senado Federal (como PLS nº 07/03, relatado pelo Sen. César Borges) e tramita agora na Câmara dos Deputados, sob a relatoria da Dep. Federal Ann Pontes.

Bonito de longe, ordinário de perto

Apresentado desta forma, esse projeto não mete medo em ninguém; só nos que devem alguma coisa. Visto assim de longe, o PL nº 3.877/04 até parece bonito, embora seja ordinário.

Considerando que seu texto foi produzido num contexto de generalizada desconfiança sobre a integridade das ONGs na utilização de verba pública (contexto no qual essas organizações foram obrigadas a integrar na condição de investigadas), é compreensível que a Associação de Organizações Não-Governamentais - ABONG venha sustentando que o projeto cria uma burocracia injustificável, produzindo uma duplicidade de obrigações que, por sua vez, ao invés de contemplar as expectativas e as necessidades da população, causa prejuízos ao Estado e viola a autonomia das associações civis.

A análise dos principais pontos do projeto revela claramente a consequência da falta de diálogo

A ABONG, como qualquer outra entidade responsável, não é contra a criação de mecanismos de controle sobre a utilização de recursos públicos. Mas, todos nós somos contrários a qualquer mecanismo de controle criado à revelia daqueles que serão controlados, ou seja, sem a participação dos atingidos. Este é o problema da proposta em análise: a falta de participação de todos os envolvidos no tema faz com que falte ao projeto de lei consistência técnica e democrática; dito de forma curta e grossa: faz com que falte legitimidade.

A análise dos principais pontos do projeto revela claramente a consequência da falta de diálogo. Destacamos os seguintes: o "PL" fixa a obrigação das ONGs de prestarem contas anuais, ao Ministério Público, dos recursos que movimentam - inclusive doações privadas -, e cria o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais, administrado pelo Ministério da Justiça - MJ, no qual seriam inscritas todas as ONGs em atividade no Brasil.

Tanto a definição dos tipos de entidades da sociedade civil e quanto a distinção entre entidades "boas" e "más" não podem ser produzidas a partir do controle do Estado e da criação de mais um cadastro, como propõe o projeto de lei. Para ABONG, a criação desse cadastro não atende ao interesse público de conhecer melhor esse universo. Informações necessárias para controlar o uso de recursos públicos já são prestadas obrigatoriamente de diversas formas a diversos órgãos. A questão está, portanto, na definição de métodos de recepção, de sistematização e de tratamento dessas informações.

Assim, o mero repasse de "informações não confidenciais" (expressão contida no projeto) ao Ministério da Justiça nem mesmo garantiria a tão sonhada transparência; corre-se o risco de transformar um Ministério inteiro num imenso cartório inoperante. É claro que desde 2003, quando o debate sobre o controle das ONGs ganhou fôlego no Congresso, o Ministério da Justiça vem desenvolvendo meios para implementar um cadastro capaz de informatizar e racionalizar o processo de prestação de contas das entidades com qualificações federais (hoje existem em torno de 15 mil entidades registradas no MJ), além de permitir o acompanhamento por parte da sociedade das atividades desenvolvidas por essas entidades.

O Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNEs do Ministério da Justiça (nós pronunciamos "Cenés") já está sendo testado para, em breve, dar um basta na "burocracia" que dificulta a vida de todos. Mas não há plano de desburocratização capaz de, por si só, promover o cumprimento de direitos e o controle democrático; quem tiver dúvida que verifique os "resultados" do programa de reforma do Estado implantado pela Ditadura Militar.

E como prova de que existe interesse e possibilidades de participação, a sociedade civil organizada buscou recentemente aprofundar e debater o assunto em um seminário que contou com a participação de parlamentares associados à tramitação do dito cujo "PL". Na ocasião, a Dep. Federal Ann Pontes, atual relatora do projeto, informou que encaminhara um requerimento propondo a ampliação da discussão, incluindo outras comissões te-



máticas (até então, o PL nº 3.877/04 estava apenas sob responsabilidade da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público) na análise do mérito, e alertando para necessidade de realização de outros seminários e audiências públicas nos quais fossem ouvidos os cidadãos dos diversos segmentos e os órgãos estatais envolvidos.

A boa nova é que o requerimento da relatora acaba de ser aprovado.

A participação dos órgãos públicos (do MJ, por exemplo) e das entidades organizadas pode contribuir para que, ao invés de se criar mais um cadastro, possamos avançar no sentido de sistematizar as informações já disponíveis sobre a utilização de recursos públicos e de superar o entendimento equi-

vocado de que qualquer controle é intervenção. Acreditamos que a criação de um cadastro - ou mesmo o aprimoramento do CNEs - pode promover o reconhecimento de entidades sociais que há décadas atuam pela realização de direitos, pela cidadania.

É possível afirmar que a participação dos mais diferentes interessados confere legitimidade e atribuir efetividade às leis

Visto desta perspectiva quem controla, ao final, e avalia as ações das entidades

é a própria sociedade.

Desta forma, é possível afirmar sem sombra de dúvidas que a participação dos mais diferentes interessados pode conferir legitimidade e, por consequência, atribuir efetividade às leis.

Bom, quanto a segunda solução para a falta de efetividade das leis... Teremos que deixar para uma outra oportunidade porque isso é matéria para mais um tanto de texto. Até lá podemos dizer que essa segunda solução tem a ver com a competência do poder Executivo de produzir regulamentos, isto é, normas que especificam o comando contido nas leis. No entanto, o recado é o mesmo: normas produzidas sem participação, não adianta insistir que não pega, não!