

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA*

YOEL CARRILLO GARCÍA**

Resumo: O objetivo básico deste trabalho é identificar as principais causas que, dos pontos de vista institucional, normativo, teórico e metodológico, afetam a qualidade das leis em Cuba. Para conseguir isso, faz-se uma descrição geral do regime político estabelecido na Constituição de 1976 e utilizam-se os instrumentos analíticos desenvolvidos pela teoria e técnica da legislação nos últimos 30 anos e seus antecedentes nos séculos XVIII e XIX. Das conclusões obtidas deriva um conjunto de recomendações que poderiam contribuir para aprimorar a qualidade das leis em Cuba, bem como um estudo de caso interessante para o tema da teoria da legislação.

Palavras-chave: Regime político cubano, sistema eleitoral, qualidade das leis, processo legislativo.

Abstract: The basic objective of this study is to identify the main causes that, through the institutional, normative, theoretical and methodological point of view, affect the quality of law in Cuba. To achieve this one makes a general

* Este trabalho constitui um resumo do capítulo III da tese de doutoramento "O processo legislativo interno em Cuba. Um modelo para sua análise".

Tradução do original em espanhol: Paulo Roberto Magalhães

** Doutor em Ciências Jurídicas e professor de Teoria do Estado, Teoria do Direito e Filosofia do Direito na *Universidad de Oriente* (Santiago de Cuba)

description of the political system established in the Constitution of 1976 and use the analytical tools developed by the theory and technique of legislation in the last thirty years and their antecedents in the eighteenth and nineteenth centuries. From the conclusions obtained derives a set of recommendations that could help improve the quality of law in Cuba, as well as an interesting case study for the theme of the theory of law.

Keywords: Cuban political system, electoral system, quality of laws, legislative process.

I – O regime político cubano

Na menor das suas acepções, a expressão *regime político* tem, no âmbito dos saberes que se dedicam à ciência política, um significado associado à análise de um conjunto de variáveis que se supõe devam estar presentes em uma organização política determinada. Essas variáveis fazem referência a elementos estruturais e funcionais que permitem identificar, de um ponto de vista estático, os componentes do regime político e o lugar que cada um deles ocupa na sua estrutura geral; e, de um ponto de vista dinâmico, as funções que cada um deles realiza na sua estrutura e as interrelações que se dão entre ambos.

Essa análise pode ser feita a partir de duas perspectivas metodológicas diferentes. De uma perspectiva jurídico-formal, pode-se estudar o regime político por meio da regulação jurídica das instituições de direito público, nas quais se estabelecem os diferentes órgãos que o integram, as formas em que cada um deles se constitui, as funções que lhes compete realizar e as interrelações que devem se dar entre eles. De uma perspectiva sociológica, o regime político pode ser estudado comparando o que dizem as normas de direito público com o que de fato sucede na realidade política, para determinar até que ponto o que juridicamente *deve ser* está representado no que *de fato* sucede na prática social.¹

¹ Para uma análise da categoria de *regime político*, veja G O N Z Á L E Z HERNÁNDEZ, Juan Carlos. *Regímenes políticos in Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1989, p. 566-575.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Na primeira parte deste estudo, adota-se basicamente a perspectiva jurídico-formal para explicar como o regime político cubano se integra do ponto de vista estático e qual é a sua dinâmica de funcionamento. Recorre-se também à explicitação de elementos ideológicos ou sociológicos, à medida que permitam uma melhor compreensão da regulação jurídica vigente. A exposição será dividida em quatro variáveis.

Características formais da integração e funcionamento dos órgãos do Estado

O atual regime político, tal como está configurado na Constituição da República de 1976, é produto do processo revolucionário iniciado na sociedade cubana a partir de 1º de janeiro de 1959. Para compreender os principais fundamentos políticos, teóricos e ideológicos que o sustentam, é necessário fazer uma breve resenha histórica.² Quando, no dia 3 de janeiro de 1959, constituiu-se o primeiro Conselho de Ministros do Governo Revolucionário, na Biblioteca da *Universidad de Oriente*, organizou-se uma forma de governo que deveria se adaptar às urgências dos primeiros anos da Revolução. O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República e assistido pelo Conselho de Ministros,³ enquanto o Poder Judiciário cabia ao Tribunal Supremo.

Naquela reunião, o presidente do Governo Provisório declarou destituídas de seus cargos as pessoas que ocupavam a Presidência da República e as funções legislativas; declarou dissolvido o Congresso da República, cujas funções seriam assumidas pelo Conselho de Ministros, e, ainda, destituídos os governadores, prefeitos e vereadores municipais, que constituíam a autoridade política nas suas respectivas jurisdições territoriais.

Assim, com sucessivas trocas, ampliações e reorganizações internas, o presidente da República e o Conselho de Ministros exerceram o poder político até 1976, ano em que, depois de entrar em vigência a Constituição da República, foram constituídos os órgãos do Poder Popular. Para organizá-los, realizou-se na província de Matanzas um experimento legislativo de grande alcance, no qual foram postos à prova os

² Para um estudo exaustivo desse processo no seu primeiro ano, veja BUCH RODRIGUEZ, Luís María. *Gobierno Revolucionario. Génesis e primeros pasos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1997; e BUCH RODRÍGUEZ, Luís María e SUÁREZ SUÁREZ, Reinaldo *Otros pasos del Gobierno Revolucionario*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2002.

³ Em fevereiro de 1959 o comandante Fidel Castro Ruz foi nomeado para ocupar o cargo de primeiro-ministro do Governo Revolucionário. Até esse momento Fidel Castro não havia ocupado nenhum cargo no governo.

⁴ Para um amplo conjunto de documentos relacionados a esse processo, veja *Órganos del Poder Popular. Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*. Editorial Orbe, LaHabana, 1974.

⁵ Desse último o regime político cubano tomou as concepções de democracia socialista e de unidade de poder. A primeira concepção serve de fundamento para o sistema eleitoral, do qual se falará mais adiante. A segunda fundamenta a ideia de que não existem no regime político vários “poderes” (Legislativo, Executivo e Judiciário), porém um só poder, o poder do povo, que é exercido por diferentes órgãos do Estado. Na prática, a doutrina da unidade de poder levou a que, em determinadas ocasiões, uma mesma pessoa ocupasse simultaneamente cargos no Conselho de Estado, no Conselho de Ministros, no Partido, nas organizações sociais e de massas e na Assembleia Geral.

elementos essenciais que deviam constituir o regime político a ser adotado no país.⁴ Para a redação do anteprojeto de Constituição, que deveria recolher os resultados daquele experimento e os princípios de organização e funcionamento do regime político, fora constituída, em 1974, por acordo do Conselho de Ministros e do Birô Político do Partido Comunista de Cuba, uma comissão integrada por membros de ambas as instituições, com o objetivo de redigir a primeira minuta da futura Constituição da República.

São esses, em síntese, os antecedentes do atual regime político cubano, aos quais há que se acrescentar alguns fundamentos teóricos e ideológicos, tomados, tanto em sua expressão constitucional como na prática política, da história política e constitucional cubana e do marxismo-leninismo de origem soviética.⁵

A Constituição resultante, que entrou em vigor em 24 de fevereiro de 1976, foi modificada em três ocasiões: 1978, 1992 e 2002. A reforma de 1992 teve um alcance significativo quanto à estrutura e ao funcionamento do regime político e aos seus fundamentos ideológicos.

No tocante à organização estatal, a Constituição estabelece que a Assembleia Nacional do Poder Popular (doravante Assembleia Nacional) é o órgão máximo do poder do Estado e representa e expressa a vontade popular. É integrada por deputados eleitos para um período de cinco anos pelo voto livre, direto e secreto dos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos; é o único órgão com poder constituinte e legislativo;⁶ reúne-se em sessões ordinárias duas vezes ao ano e, em sessões extraordinárias, quando for convocada pelo Conselho de Estado ou por acordo da terça parte dos deputados; é uma assembleia unicameral, que, para realizar seu trabalho, é auxiliada por comissões especializadas em diferentes esferas das relações sociais, de caráter permanente ou temporário;⁷ não está dividida em grupos parlamentares regionais ou de qualquer outra natureza; seus membros são representantes do povo em seu conjunto, e não da circunscrição pela qual foram eleitos ou das organizações às quais

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

pertença; entre os seus deputados, a Assembleia Nacional elege seu presidente, vice-presidente e secretário.⁸

Entre um e outro período de sessões a Assembleia Nacional é representada pelo Conselho de Estado, que executa os acordos da Assembleia e cumpre as demais funções que lhe atribui a Constituição. Trata-se de um órgão colegiado, que, para fins nacionais e internacionais, ostenta a representação do Estado. Os seus membros são eleitos pela Assembleia Nacional entre os seus deputados. O presidente do Conselho de Estado é também presidente do Conselho de Ministros e chefe de Estado e de Governo.⁹

A função executiva do governo é realizada pelo Conselho de Ministros, que, além de órgão máximo executivo e administrativo, constitui o Governo da República. Os membros do Conselho são eleitos pela Assembleia Nacional por proposta do seu Presidente e é integrado por um presidente, primeiro-vice-presidente (que é também primeiro-vice-presidente do Conselho de Estado), pelos vice-presidentes, ministros, secretário e pelos demais membros que determine a lei.

A função judiciária é realizada pelo Tribunal Supremo Popular, cujo presidente, vice-presidente e demais juízes são eleitos pela Assembleia Nacional. Os tribunais que o integram constituem um sistema de órgãos estatais, estruturado com independência funcional de qualquer outro tribunal e subordinado hierarquicamente à Assembleia Nacional e ao Conselho de Estado. A função básica do TSP consiste em ministrar a justiça em nome do povo.

Outro órgão que integra o regime político cubano é o de Fiscalização Geral da República, cujo titular, bem como os vice-fiscais-gerais, são eleitos pela Assembleia Nacional. A esse órgão compete, como objetivos fundamentais, o controle e a preservação da legalidade, com base na observância do estrito cumprimento da Constituição, das leis e demais disposições legais pelos órgãos do Estado, entidades econômicas e sociais e pelos cidadãos; e a promoção e o exercício da ação penal pública representando o Estado. Finalmente, para dirigir o país nas

De fato, a Constituição não estabelece incompatibilidades para o exercício de diferentes cargos no regime político. Esse "desempenho simultâneo de funções" é um dos "núcleos duros" do regime político identificados por Hugo Azcuy. Cf. *Cuba: Reforma Constitucional ou Nova Constituição?* em *Cuadernos de Nuestra America*, vol. XI, nº. 22, 1994, p. 42-43.

⁶ Não se trata de ser o único órgão com função legislativa, pois há outros que também a têm, mas de que é o único que reúne de uma só vez funções constituintes e legislativas.

⁷ Para a atual legislatura foram constituídas as seguintes comissões permanentes: de Assuntos Constitucionais e Jurídicos; de Relações Internacionais; de Órgãos Locais do Poder Popular; Agroalimentar; de Atenção aos Serviços; de Assuntos Econômicos; de Saúde e Esporte; de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; de Atenção à Juventude, à Infância e à Igualdade de Direi-

tos da Mulher; de Defesa Nacional; de Energia e Meio Ambiente e de Atenção à Indústria e às Construções.

⁸ Desde 1992 até a atualidade tem sido eleito sucessivamente, como presidente, Ricardo Alarcón de Quesada e, como vice-presidente, desde 1976 até o presente, Jaime Alberto Crombet Hernández-Baquero.

⁹ Para o cargo de presidente dos Conselhos de Estado e de Ministros foi eleito sucessivamente, nas eleições gerais realizadas de 1976 a 2003, o comandante-chefe Fidel Castro Ruz. Em julho de 2006 foi substituído, em razão de uma enfermidade, pelo primeiro vice-presidente, general de Exército Raúl Castro Ruz. Para as eleições de janeiro de 2008 Fidel Castro declarou “que não aspirarei nem aceitarei – repito – não aspirarei nem aceitarei o cargo de presidente do Conselho de Estado e comandante-chefe”; nessas eleições foi eleito o general de Exército Raúl

condições de estado de guerra, mobilização geral e estado de emergência, foi criado em tempos de paz o Conselho de Defesa Nacional, cujo titular é o presidente do Conselho de Estado.

Por ser Cuba um Estado unitário, cada um desses órgãos tem sua representação nas diferentes jurisdições territoriais em que está dividido o país.

Sistema eleitoral

Em que pese o que habitualmente se acredita no exterior, desde 1976 realizam-se em Cuba eleições para alguns órgãos que integram o regime político. O atual sistema eleitoral, cujos princípios estão estabelecidos na Constituição e na Lei 72, de 1992 (Lei Eleitoral), tem seus antecedentes nas eleições que se realizaram na província de Matanzas, em 1974. Por meio dessa lei, se estabeleceram os princípios básicos do sistema, segundo o qual deveriam se realizar experimentalmente as eleições naquela província, tratando-se do primeiro processo eleitoral realizado em Cuba depois de 1959. Embora a Lei Fundamental, de 7 de fevereiro daquele ano, tivesse previsto a elaboração de um Código Eleitoral e a constituição de um Tribunal Superior Eleitoral, nenhuma das duas previsões constitucionais foi executada.¹⁰

A Lei Eleitoral vigente estabelece dois tipos de eleições:

a) eleições gerais, realizadas a cada cinco anos, por meio das quais são renovados todos os órgãos representativos (Assembleia Nacional, Conselho de Estado e assembleias provinciais e municipais do Poder Popular); e

b) eleições parciais, realizadas a cada dois anos e meio, por meio das quais se elegem os delegados às assembleias municipais do Poder Popular.

Desenvolvimento do processo eleitoral

Com o objetivo de organizar, dirigir e validar os processos eleitorais, são criadas comissões eleitorais, de âmbitos nacional, provincial, municipal e distrital. Além delas,

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

são criadas comissões eleitorais de circunscrição e, quando necessárias, comissões eleitorais especiais. Trata-se de comissões criadas *ad hoc* para cada processo eleitoral.

Outra autoridade que intervém no processo eleitoral são as comissões de candidaturas, de âmbitos nacional, provincial e municipal, cuja função consiste em elaborar os projetos de candidaturas de delegados às assembleias provinciais e de deputados à Assembleia Nacional, bem como preencher os cargos que elegem cada uma delas.¹¹

As eleições são convocadas pelo Conselho de Estado e começam com a eleição dos delegados de circunscrição, que integram as assembleias municipais. O processo deve transcorrer, legalmente, da seguinte forma:

1 – os cidadãos residentes nas diferentes circunscrições eleitorais criadas para essa finalidade se reúnem e propõem diretamente os candidatos,¹²

2 – no dia das eleições, os cidadãos com direito a voto elegem o candidato de sua preferência mediante o voto livre, direto e secreto. O candidato que obtiver maioria simples é eleito e passa a integrar a Assembleia de seu município. Dentre os delegados, elege-se um presidente e um vice-presidente a partir de uma lista previamente elaborada pela Comissão de Candidaturas Municipal, na qual aparece um candidato para cada cargo a ser preenchido;

3 – depois de constituídas as assembleias municipais realiza-se uma sessão, com o objetivo de eleger os delegados às assembleias provinciais. Os pré-candidatos são propostos pela Comissão de Candidaturas Municipal, e a lista é remetida para a Comissão de Candidaturas Provincial. Esta remete novamente às Comissões de Candidaturas dos municípios que integram a província a lista dos pré-candidatos a delegado à Assembleia Provincial;

4 – compete também à Comissão de Candidaturas Municipal remeter à Comissão de Candidaturas Nacional a proposta de pré-candidatos a deputados à Assembleia Nacio-

Castro Ruz. A mensagem de Fidel Castro está disponível na Internet: <http://www.granma.cuba-web.cu/2008/02/19/nacional/artic03.html>.

¹⁰ Segundo Carlos Rafael Rodríguez, um dirigente dessa época, "o desejo de institucionalizar a Revolução surgiu em seus dirigentes desde os primeiros dias. Deve recordar-se que dos balcões do Palácio Presidencial, logo após iniciado o processo de construção revolucionária, Fidel Castro falou de eleições e, para surpresa de todos os responsáveis por esta Revolução, um grito unânime surgiu daquela multidão: 'Não, não, não!'. Era evidente que ao povo interessava mais a Revolução que tinha em vista, do que a velha aparência de institucionalidade democrática-representativa, mentira da qual havia vivido, e padecido, durante mais de meio século (...). Desde então, a direção da Revolução cubana dedicou-se à busca daquelas formas de governo que fossem mais adequadas às ca-

racterísticas de nosso processo revolucionário”. Cf. RODRÍGUEZ, Carlos Rafael. *Entrevista a Teresa Gurza em Letra com filo*, Editorial de Ciencias Sociales, LaHabana, 1983, tomo II, p. 195; no mesmo sentido, FERNÁNDEZ-RUBIO LEGRÁ, Ángel. *El proceso de institucionalización de la Revolución Cubana*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 36-39.

¹¹ As comissões de candidaturas são integradas por representantes da Central de Trabalhadores de Cuba, dos Comitês de Defesa da Revolução, da Federação de Mulheres Cubanas, da Associação Nacional de Agricultores Pequenos, da Federação Estudantil Universitária e da Federação de Estudantes do Ensino Médio.

¹² Os requisitos para exercer o direito de voto são os costumes em qualquer país: idade mínima de 16 anos, tempo de residência, pleno gozo dos direitos políticos e ausência de incapacidade mental declarada judicialmente. No

nal selecionados entre os delegados à Assembleia Municipal correspondente;¹³

5 – depois de ajustadas, cada uma das listas de pré-candidatos a delegados à Assembleia Provincial e deputados à Assembleia Nacional é submetida à aprovação das assembleias municipais, as quais podem recusar algum dos pré-candidatos, expondo em cada caso as razões para isso. A exclusão do pré-candidato que for recusado deve ser aprovada pela maioria dos delegados presentes. Depois disso o presidente da Comissão de Candidaturas Municipal faz uma nova proposta;

6 – cumprido o trâmite anterior, o presidente da Comissão de Candidaturas Municipal submete as propostas, individualmente, à votação dos delegados à Assembleia Municipal. Se algum deles não obtém os votos necessários, a Comissão de Candidaturas Municipal faz uma nova proposta, que é submetida ao mesmo procedimento. Os pré-candidatos aprovados são agora candidatos;

7 – completadas a lista de candidatos a delegados à Assembleia Provincial e a de deputados à Assembleia Nacional, o Conselho de Estado convoca as eleições, que se realizam num mesmo dia em todo o país;

8 – depois de eleitos os delegados às assembleias provinciais e os deputados à Assembleia Nacional, procede-se à sua constituição. Na sessão constitutiva da Assembleia Provincial são eleitos, entre os delegados, o seu presidente e vice-presidente;

9 – na sessão constitutiva da Assembleia Nacional são eleitos o presidente, vice-presidente e secretário, a partir da candidatura elaborada pela Comissão Nacional de Candidaturas. Para cada cargo a preencher, propõe-se um candidato, que deve obter mais de 50% dos votos válidos emitidos;

10 – na mesma sessão também se elegem, a partir de proposta da Comissão de Candidaturas Nacional, os membros do Conselho de Estado;

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

11 – um dos princípios que regem o sistema eleitoral consiste na possibilidade de que os eleitos para ocupar quaisquer dos cargos mencionados possam ter sua investidura revogada por quem o elegeu, o que confere aos eleitores um mecanismo de controle permanente sobre seus representantes;¹⁴

12 – como “escalonamento intermediário” entre as assembleias municipais e os eleitores encontram-se os conselhos populares, incorporados à Constituição na reforma de 1992.

Para completar o resumo do processo eleitoral e compreender a lógica de seu funcionamento, devem-se considerar quatro elementos fundamentais:

1 – o primeiro deles está relacionado à ausência de partidos políticos ou qualquer outro tipo de organização política que apresente candidatos e faça propaganda em favor deles. A escolha dos candidatos compete aos cidadãos, no caso dos delegados às assembleias municipais, ou às comissões de candidaturas. As organizações que participam do processo, que não são políticas, mas “sociais e de massas”, o fazem por meio de seus representantes, que integram as comissões de candidaturas. Em consequência, as eleições não são competitivas (para cada cargo a eleger propõe-se um candidato para preenchê-lo), salvo na eleição dos delegados às assembleias municipais, nas quais para um cargo deve-se apresentar um mínimo de dois candidatos;

2 – associado a essa característica está o fato de que não há propaganda eleitoral em favor dos candidatos para quaisquer dos cargos a serem ocupados. Esse princípio já estava estabelecido na lei eleitoral por meio da qual regularam-se as eleições experimentais na província de Matanzas, onde ficou “proibida a realização de propaganda a favor dos candidatos, sob a forma de bandas de música, ou o uso de representações teatrais satíricas ou outras formas semelhantes.¹⁵ De fato, entre os princípios da “ética eleitoral” legalmente estabelecidos está o de que os processos eleitorais devem estar afastados de “toda forma de oportunismo, demagogia e politicagem” e que “a propaganda que se realizará será a divulgação das biografias,

caso dos deputados à Assembleia Nacional, a idade mínima é 18 anos.

¹³ No máximo 50% dos pré-candidatos devem ser propostos pelas assembleias municipais. A outra metade é proposta pela Comissão de Candidaturas. A previsão de que só 50% dos pré-candidatos devem ser delegados das assembleias municipais foi explicada assim: “há cidadãos cujas ineludíveis atividades políticas e laborais não lhes permitem assumir responsabilmente as tarefas locais do Poder Popular, pelo que, apesar de sua alta qualificação – e precisamente por ela – os eleitores não os proporiam nem elegeriam para representantes em nível municipal (...). Desse modo, o povo, através de seus representantes diretos, pode incorporar aos órgãos superiores do Poder Popular aqueles cidadãos que precisamente, por sua alta capacidade, experiência e qualificação, julgam que não devem ser incorporados à

Assembleia Municipal do Poder Popular, mas reservados para as instâncias superiores ou para a suprema...” Cf. *Comentarios sobre el nuevo sistema electoral*. Trabalho redigido por um coletivo de advogados da Direção Jurídica do Ministério da Justiça, in *Documentos Jurídicos Básicos*. Faculdade de Direito, Universidade de Oriente, 1983, p. 46.

¹⁴ O desenvolvimento desse preceito constitucional está regulamentado na Lei nº. 89, de 1989, Lei de Revogação de Mandatos dos Eleitos para os órgãos do Poder Popular.

¹⁵ Não houve campanha eleitoral, mas “o domingo 30 de junho de 1974 foi um verdadeiro dia de festa para os ‘matanzeiros’. Foram colocadas flores e bandeiras nas portas, janelas e sacadas, vilas e cidades (...). Pioneiros com vistosos lenços nos pescoços custodiavam simbolicamente as urnas”. Cf. AA VV. *A Província de Matanzas*. Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 1978, p. 148.

acompanhadas de reproduções da imagem dos candidatos, que será exposta em locais públicos ou por meios de difusão massiva do país...”. Permite-se, por outro lado, que os candidatos possam “participar de atos, conferências e visitas a centros de trabalho e trocar opiniões com os trabalhadores (...) sem que isso se considere campanha de propaganda eleitoral”;

3 – um dos elementos centrais do processo eleitoral é constituído pelas comissões de candidaturas, que têm função dupla: compete-lhes propor 50% dos pré-candidatos a delegados às assembleias provinciais e a deputados à Assembleia Nacional, que devem ser aprovados como candidatos pelas assembleias municipais. Esse percentual de 50% é normalmente constituído por personalidades destacadas nos âmbitos da ciência, da cultura ou do esporte ou por funcionários públicos, que, por não terem uma vida social “normal” em sua comunidade, são indicados para essas comissões a fim de garantir a representação desses setores sociais nos órgãos eleitos e propor os candidatos para preencher os cargos eletivos em cada Assembleia e no Conselho de Estado;

4 – as assembleias do Poder Popular não são órgãos que funcionam de maneira permanente, reunindo-se normalmente duas vezes por ano por um período que costuma variar entre um e três dias. Fora desse período são representadas pelo Conselho de Estado (no caso da Assembleia Nacional) ou pelo Conselho de Administração (Provincial ou Municipal). Para realizar suas funções, as assembleias são constituídas por comissões permanentes ou temporárias, de acordo com as necessidades. Aqueles que não ocupam cargos de direção na Assembleia ou não são membros de suas comissões permanentes normalmente continuam nos seus postos de trabalho, recebendo seu salário. Ser delegado ou deputado não implica, legalmente, nenhum privilégio ou benefício econômico adicional.

Formas de participação popular

De acordo com o artigo 3º da Constituição, “na República de Cuba a soberania reside no povo, do qual emana todo o poder do Estado. Esse poder é exercido diretamente ou

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

por meio das assembleias do Poder Popular e demais órgãos do Estado de que delas se derivam”. Segundo esse preceito constitucional, podem-se distinguir duas formas de participação popular: a) direta; e b) indireta, por meio dos representantes eleitos.

a) As formas de participação popular direta são cada vez mais complexas nos regimes políticos contemporâneos. Nelas a intervenção dos cidadãos nos assuntos públicos é mediatizada por organizações de todo o tipo. Desse modo, nas atuais democracias representativas a esfera da participação popular direta se reduz às eleições de representantes para os diferentes órgãos do Estado, à participação em referendos e consultas populares e à iniciativa legislativa popular. Essas três formas de participação política direta estão reguladas em Cuba.

A eleição direta dos representantes evoluiu desde o tempo em que os cidadãos só elegiam diretamente os delegados às assembleias municipais, até que se estabeleceu a eleição direta, pelos cidadãos, dos delegados às assembleias municipais e provinciais e dos deputados à Assembleia Nacional. O único referendo popular realizado foi para a aprovação do projeto de Constituição em 1976. As consultas populares têm sido mais frequentes, sobretudo para a análise de projetos de leis por meio dos quais se regulam relações sociais de grande transcendência. A convocação dessas consultas é exclusiva da Assembleia Nacional. Por fim, a iniciativa legislativa popular nunca foi exercida. Além dessas formas, também a nomeação dos candidatos a delegados às assembleias municipais é uma forma de participação popular direta.

Uma forma peculiar de participação popular direta é constituída pelo processo de prestação de contas, realizado pelos delegados às assembleias municipais, por meio do qual os eleitores recebem informação da gestão realizada por eles e dos problemas da circunscrição que devem ser resolvidos. Esse processo se cumpre rigorosamente todos os anos.

b) A forma indireta se manifesta no fato de que os eleitos devem exercer suas funções em nome e no interesse de

MUÑOZ VALDÉS, Gilberto *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1982, p. 101, por seu turno, faz referência “ao caráter puro dessas consultas, realizadas sem manobras politiquieiras, sem fraudes, sem demagogia, sem mais campanha eleitoral que a própria vida e conduta, a página de serviços à pátria do candidato.”

seus representantes, sob pena de serem submetidos a um processo de revogação do mandato conferido. Ela também se estabelece na eleição dos titulares das assembleias do Poder Popular em todos os níveis e do Conselho de Estado, cuja eleição se realiza pelos representantes eleitos pelo voto direto dos cidadãos.

Organizações políticas

No processo eleitoral os candidatos são propostos diretamente pelos cidadãos, assembleias municipais ou comissões de candidaturas, não intervindo nesse processo nenhuma organização política. As organizações inscrevem e apresentam os seus próprios candidatos e fazem propaganda eleitoral a favor deles, com o objetivo de obter os votos dos eleitores e convertê-los em cargos públicos. Esse fato suscita imediatamente algumas interrogações: se existem ou não organizações políticas em Cuba. Qual é o caráter delas? Que função realizam no regime político, esclarecendo-se de antemão que não é uma função eleitoral?

A primeira e mais importante das organizações políticas é o Partido Comunista de Cuba. Outra organização política é a União de Jovens Comunistas. As demais organizações que, segundo o artigo 7º da Constituição, são reconhecidas pelo Estado são aquelas que, “surgidas no processo histórico das lutas de nosso povo, agrupam em seu seio distintos setores da população, representam seus interesses específicos e os incorporam às tarefas da edificação, consolidação e defesa da sociedade socialista”. Representantes destas últimas são aqueles que integram as comissões de candidaturas que participam do processo eleitoral.

¹⁶ Nos últimos anos essas organizações vêm se apresentando sob o nome genérico de “organizações da sociedade civil cubana.”

¹⁷ Esse é outro dos “núcleos duros” do regime político identificados por Hugo Azcuy. Cf. “Cuba ¿Reforma Constitucional...? op. cit. p. 42-43; no mesmo

Trata-se de “organizações de massas e sociais,”¹⁶ que cumprem uma dupla função. De um lado, representam os interesses de seus membros e, de outro, realizam em alguma medida tarefas estatais que lhes são encarregadas em determinadas esferas da sociedade.¹⁷ Essas organizações cumprem também uma importante função política, já que, por meio delas,

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

transmitem a seus membros a política do governo na esfera de sua influência, além de serem uma fonte importante de socialização, recrutamento político e formação de “quadros”.

O Partido Comunista de Cuba, o único legalmente reconhecido pelo regime político, não é um partido cuja função básica, como em qualquer regime político contemporâneo, é a participação no processo eleitoral (com tudo o que isso implica). A sua posição no regime político, assim como a sua função principal, está regulada estritamente no artigo 5º da Constituição, que estabelece: “O Partido Comunista de Cuba, marxista-leninista, vanguarda organizada da nação cubana, é a força dirigente superior da sociedade e do Estado, que organiza e orienta os esforços comuns, visando aos elevados fins de construção do socialismo e ao avanço em direção à sociedade comunista”.

O Partido Comunista foi constituído em 1965, depois de um processo de união das diferentes forças políticas existentes no país que haviam contribuído para o triunfo da Revolução. Desde então, ele tem sido a força política dirigente da sociedade e do Estado. É uma organização política acima de qualquer outra, inclusive do próprio Estado. Dessa organização política emanam as linhas fundamentais do desenvolvimento do país em todos os ordenamentos da vida social (traçados pelo Congresso, que, segundo seus estatutos, deve realizar a eleição de seus representantes a cada cinco anos)¹⁸. O Partido tem sido historicamente a principal fonte de recrutamento político e formação de quadros e, normalmente, seus secretários provinciais são os que ocupam de imediato as posições-chave no Estado, no governo e no próprio Partido. A história da função dele no regime político está em grande parte resumida no informe central de cada um dos congressos celebrados.

Quanto à relação entre o regime político e a qualidade das leis, o Partido cumpre uma função essencial, já que é a principal fonte de impulsos legislativos, a partir dos quais se desencadeia todo o procedimento legislativo.¹⁹ De outra parte, suas disposições são consideradas por alguns autores como

sentido cf. ÁLVAREZ TABÍO, Fernando. *Comentarios a la Constitución Socialista*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1981, p. 43.

¹⁸ As organizações sociais e de massas estão “destinadas a servir de correa de transmissão entre o partido e as massas populares e estas prestam uma ajuda decisiva para a realização de suas tarefas”. Cf. MÁRCHENKO, N. e PÉREZ SARMIENTO, Eric. “O sistema político da sociedade socialista cubana em AAVV *Manual de Teoría del Estado e del Derecho*, Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1988, p. 220. O primeiro congresso realizou-se em 1975, o segundo em 1980, o terceiro em 1985, o quarto em 1991 e o quinto em 1997. Desde então não se realizou nenhum outro. O sexto, segundo anunciou o general-de-Exército Raúl Castro Ruz, segundo-secretário de seu Comitê Central no VI Pleno do referido comitê, que abriu sessão no dia 28 de

abril de 2008, deveria realizar-se em fins do segundo semestre de 2009 (informação disponível na Internet: <http://www.cadenahabana.cu/noticias/nacionales/noticias02290408.htm>). Todavia, no VII Pleno do Comitê Central, realizado em 29 de julho de 2009, "acordou-se adiar a realização do VI Congresso do Partido até que haja sido vencida essa crucial etapa de preparação prévia". (disponível na Internet: <http://www.bohemia.cubasi.cu/2009/07/31/noticias/cuba-raulcastro-pleno.html>).

¹⁹ Grande parte dos princípios da política legislativa que seguiu o governo está contida nos informes e a indicação dos impulsos que conduziram ao processo legislativo é expressamente declarada em um número significativo de leis cubanas dos últimos 45 anos. Uma amostra desses impulsos é precisamente o fato de que o Segundo Congresso "acordou em recomendar à Assembleia Nacional

uma fonte indireta de Direito, particularmente no âmbito de sua aplicação em sede administrativa.²⁰

II – O processo legislativo²¹

Nos estudos recentes relacionados com a teoria da legislação, foram feitas várias distinções com o objetivo de lograr uma maior compreensão do processo de produção legislativa do Direito. Entre essas diferenciações, encontra-se a que divide o processo legislativo em duas etapas: processo legislativo interno e processo legislativo externo. O critério para fazer essa distinção consiste em tomar como referência os órgãos ou autoridades que intervêm em cada etapa e a publicidade ou não do seu desenvolvimento e dos seus resultados.

O processo legislativo interno estaria integrado por duas subetapas. A primeira compreende o conjunto de trabalhos, estudos e investigações prévias que se realizam para a elaboração de um projeto de lei e se conclui com sua apresentação perante o órgão legislativo competente para sua discussão e aprovação. Essa subetapa costuma denominar-se também de avaliação *ex ante*. A segunda subetapa começa quando a lei, já em vigor, é efetivamente aplicada e se procede à avaliação da medida em que as expectativas que determinaram sua adoção são conseguidas com seu cumprimento e aplicação. Essa subetapa costuma denominar-se também de avaliação *ex post*.

No processo legislativo interno geralmente intervêm funcionários da administração pública, grupos de trabalho, comissões de estudo, comissões de especialistas ou comissões permanentes constituídas por quem exercerá a iniciativa legislativa ou por quem tem competência para aprovar a disposição jurídica que resultará dessa etapa (na avaliação *ex ante*) ou, no caso de se tratar de estudos sobre leis já vigentes (avaliação *ex post*), por quem é responsável pela aplicação da disposição jurídica submetida a estudo.²²

Na avaliação *ex ante*, só há publicidade quando o projeto de lei é submetido a referendo popular ou a qualquer

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

outro tipo de consulta cidadã. Na avaliação *ex post*, ocorre quando os resultados obtidos permitem justificar a modificação ou revogação da lei vigente, ou quando se espera que disso resulte uma melhora na sua aplicação ou no seu cumprimento pelos seus destinatários.

O processo legislativo externo estaria constituído, por um lado, pelos diferentes passos, procedimentos e autoridades que intervêm na gestão de um projeto de lei, desde que ele é apresentado perante o órgão legislativo competente até que entre em vigor como lei. As autoridades que intercedem são aquelas legalmente facultadas pelas normas que regem o processo de discussão e deliberação no órgão legislativo (comissões parlamentares, grupos parlamentares, oradores, quem exerce a iniciativa legislativa, representantes do governo, etc.). O processo legislativo externo geralmente é público, já que as deliberações costumam ser difundidas pelos meios de comunicação, quando não se trata de uma sessão secreta do órgão legislativo.

Outros estudos mais analíticos distinguem, de um ponto de vista institucional e levando-se em conta a hierarquia normativa da futura disposição jurídica e o procedimento que deve ser seguido para a sua produção, três fases no processo legislativo: a fase pré-legislativa, a fase legislativa e a fase pós-legislativa.²³ A primeira e a última correspondem aproximadamente ao processo legislativo interno *ex ante* e *ex post*, enquanto a segunda corresponde ao processo legislativo externo.

Não obstante as características particulares que podem ter a regulação do processo legislativo em diferentes regimes políticos, pode-se afirmar que, de forma geral, a fase legislativa é um elemento imprescindível na produção legislativa do Direito, enquanto que as fases pré-legislativa e pós-legislativa dependem da expressa regulação delas no ordenamento jurídico e da vontade política das autoridades competentes para decidir e orientar sua execução.

Afirma-se, por exemplo, que um projeto de lei que seja aprovado e entre em vigor sem que se realize a fase legislativa

o estudo da legislação eleitoral vigente, a partir das experiências obtidas desde sua promulgação, com o propósito de incorporar as modificações que as mesmas indiquem." Como resultado desse impulso foi promulgada a Lei nº 37, de 1982 (Lei Eleitoral). Além disso, "o Quarto Congresso aprovou (...) um grupo de recomendações destinadas a transformar o sistema eleitoral". Como resultado desse impulso se promulgou a Lei nº 72, de 1992, de mesmo nome.

²⁰ Cf. CORREA, Matilla, *Comentários sobre as fontes do Direito Administrativo cubano (exceto o regulamento)* em *AAVV Temas de Derecho Administrativo...* p. 90 e seguintes.

²¹ Utilizarei a expressão "processo legislativo" quando fizer referência ao processo de produção legislativa do Direito como categoria geral; quando se tratar da sua regulamentação legal em Cuba utilizarei a expressão "procedimento legislativo", que é o nome

que recebe no Regulamento da Assembleia Nacional de 1996.

²² Para uma exposição exaustiva da avaliação *ex ante* e *ex post*, sua importância e alguns exemplos de sua aplicação pode-se ver o nº 33/34, de janeiro-junho de 2003 de Legislação, *Cadernos de Ciência de Legislação*, INA, Portugal) número monográfico dedicado à avaliação da legislação.

²³ Assim, por exemplo, Luzius Mader (*L'Évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Préface de Charles-Albert Morand, Payot, Lausanne, 1985, p. 34) do ponto de vista institucional distingue as fases pré-parlamentar, parlamentar e pós-parlamentar.

²⁴ *Quality of Legislation, Principles and Instruments* será precisamente o tema central do Nono Congresso da *International Association of Legislation*, que se realizará em Portugal, nos dias 24 e 25 de junho de 2010.

²⁵ *O espírito das leis* (1748). Um resumo dos aportes principais de Montesquieu para a teoria da legislação pode-se ver em

(ou seja, sem haver sido previamente discutido e aprovado segundo o procedimento legalmente estabelecido) não deveria constituir propriamente uma “lei válida”. Em todo caso tratar-se-ia de uma lei de “duvidosa validade formal”, ao passo que se esse trâmite for cumprido (ainda que não tenham sido realizados estudos prévios para a sua preparação ou não tenham se estabelecido os meios necessários para a avaliação dos resultados da sua aplicação e do seu cumprimento) poder-se-ia dizer que se trata simplesmente de uma “lei má”, ou de uma lei que poderia ter comprometida sua eficácia e legitimidade. Todavia em nenhum dos dois casos seriam negadas ao novo diploma legal as qualidades formais próprias de uma lei.

Assim, da execução de um processo legislativo de qualidade e da avaliação de todos os fatores necessários que possam garantir a eficácia e efetividade das leis, depende a qualidade da legislação, um tema que está no centro dos debates atuais no âmbito dos estudos de teoria da legislação.²⁴

As distinções anteriores, com as necessárias simplificações, são suficientes para a função que devem cumprir neste ensaio.

II.1 – A teoria do ato normativo. É um fato notório que, só a partir da década de 1970, os estudos sobre a legislação tenham ocupado um lugar significativo nas investigações jurídicas. Mesmo assim, não se trata de um campo de investigação não explorado, ainda que o abandono experimentado durante um tempo prolongado tenha impedido que as bases estabelecidas pelos seus primeiros cultivadores cimentassem um sólido corpo teórico e metodológico, capaz de fazer frente às características da legislação no Estado contemporâneo.

Os aportes dos primeiros teóricos da legislação, como Montesquieu,²⁵ Gaetano Filangieri²⁶ e Jeremy Bentham,²⁷ não foram desenvolvidos pelo pensamento jurídico posterior por diversas razões, entre as quais se inclui a redução do Direito à manifestação da vontade política. Nesse caso, o ordenamento

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

legal somente passa a constituir objeto de conhecimento para a dogmática jurídica uma vez que entre em vigor, do que deriva o deslocamento dos problemas de fundamentação das leis para o âmbito político e a constituição de uma Teoria do Direito formalista e pretensamente apolítica.

Estamos, portanto, há mais de três décadas, diante de um renascimento dos estudos sobre a legislação, com a particularidade de que os problemas atuais que devem enfrentar tal teoria são qualitativa e quantitativamente diferentes dos que se colocaram aos seus primeiros cultivadores. Se nos tempos de J. Bentham, tratava-se da necessidade de que o legislador expusesse as razões das leis, de que o Direito fosse reduzido a Direito escrito e de fácil conhecimento para seus destinatários, hoje se trata, além desses temas não resolvidos completamente, da avaliação dos resultados obtidos com a vigência da lei, do seu impacto social e individual e inclusive de avaliar as possíveis alternativas antes de empreender uma intervenção legislativa para resolver um determinado problema social. O centro de gravidade da questão deslocou-se dos problemas filosóficos de fundamentação para os problemas pragmáticos de meio-fim. Trata-se de uma ampliação considerável dos problemas. Hoje são necessários estudos sobre a legislação, o que impõe a necessidade de refinar os métodos de investigação e perfilar a perspectiva de análise para resolvê-los satisfatoriamente.

Por essa razão, “do ponto de vista metodológico”, é preciso analisar as ideias tradicionais acerca do processo de produção legislativa do Direito e, caso seja necessário, ensaiar diferentes alternativas de solução que permitam aperfeiçoá-lo quando ele conduz a resultados insatisfatórios ou quando esses possam ser mais congruentes com princípios da hierarquia normativa, segurança jurídica e proporcionalidade que se devem expressar por meio das leis.

Esse “ponto de vista metodológico” deve ser sobreposto à análise do procedimento legislativo em Cuba. Para que os resultados sejam satisfatórios, é preciso realizar duas operações diferentes:

CARRILLOGARCÍA, Yoel. “Dez teses sobre a racionalidade legislativa (a propósito de um artigo de Jürgen Habermas)” em AAVV. Jürgen Habermas. *Estudios em sua homenagem*. Edeval, Valparaíso, Chile, 2008, p. 627-654.

²⁶ *Ciencia de la Legislación*, tradução de Don Juan Ribera, 2ª edição, revista e corrigida, Bordeaux, Imprinte de Lon Pedro Beaume, 1823, 6 volumes. Um resumo sobre a influência de Filangieri na América pode-se ver em MORELLI, Federica *Filangieri y la “Otra America”, historia de una recepción*, em *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana* (Colômbia), nº 107, 2007, p. 485-508.

²⁷ *Tratados de la Legislación Civil y Penal* (1802), Traducción de Ramón Salas. Editora Nacional, Madrid, 1981. Um resumo dos aportes principais de J. Bentham para a teoria da legislação pode-se ver em CARRILLOGARCÍA, Yoel. “Dez teses...”, cit.

1 – analisar como o procedimento legislativo foi colocado e resolvido do ponto de vista teórico; e

2 – avaliar como o procedimento legislativo foi regulado e que fases deve percorrer do ponto de vista legislativo-institucional.

Do ponto de vista do seu tratamento em uma exposição de literatura especializada, publicada nos últimos 30 anos em Cuba, o processo legislativo ficou associado ao estudo das fontes formais do Direito, em que ocupa um lugar exclusivo o ato normativo (a lei em sentido geral). A sua exposição consistiu em identificar e explicar cada uma das fases pelas quais passa a atividade legislativa, colocando-as em ordem cronológica. Desse modo, Fernando Cañizares, depois de considerar que

os corpos deliberativos colegiados realizam a função legislativa valendo-se de procedimentos que podem ser diferentes mas que têm todos a mesma finalidade: formalizar a função de modo que as determinações legislativas não se promulguem e publiquem senão depois de terem sido suficientemente estudadas, analisadas, discutidas e aprovadas; prévia e ampla deliberação, para garantir sua maior efetividade, evitando precipitações, acordos secretos e demais vícios de legislação que costumam ser tão funestos,

²⁸ *Teoría del Estado*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1979, p. 168 e seguintes.

²⁹ *Las fuentes (formas de expresión externa) del Derecho y la creación jurídica em el Estado socialista*, em AAVV. *Manual de Teoría del Estado y del Derecho...* p. 379 e 382

identificou como “fases do procedimento formativo das leis” a iniciativa legislativa, a discussão do projeto, a aprovação ou sanção, a promulgação e a publicação.²⁸

Por seu turno, A.V. Michkievich afirma que o processo legislativo é “o mais complexo de todos os processos normativos...” e identifica como “fases do processo de criação do ato normativo” a iniciativa legislativa, a discussão, a aprovação pelo órgão de criação jurídica e a publicação do ato normativo.²⁹

Finalmente, Julio Fernández Bulté, depois de afirmar que

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

o desenvolvimento do constitucionalismo burguês, sobretudo depois do século XIX, levou a que quase todas as constituições estabelecessem, com maior ou menor minuciosidade, os passos fundamentais no processo de formação do ato normativo (...), o procedimento requerido para assegurar a legitimidade da função legiferante,

identifica como “fases ou etapas essenciais do processo do ato normativo” a iniciativa legislativa, a discussão do projeto legislativo, a votação e aprovação do projeto, a promulgação do ato normativo, a publicação e a entrada em vigor.³⁰

Essa enumeração pode ser complementada com a análise que faz o autor, na mesma obra, sobre a legalidade socialista, em que explica a necessidade da realização de estudos e investigações sobre a eficácia do Direito e divide o “mecanismo de regulação jurídica da sociedade” em três fases: criação da norma (na qual entende ser imprescindível a participação consciente e direta do povo e a existência de um plano legislativo); harmonização de cada nova disposição com o ordenamento jurídico (que o autor considera que se deve atribuir a um órgão especializado); e comprovação da eficácia da norma (o autor atribui essa função a mais de um organismo ou a órgãos acadêmicos).³¹

Nas publicações periódicas consultadas,³² o tema não foi tratado em profundidade, embora possam assinalar-se alguns trabalhos publicados na *Revista Cubana de Direito* e na *Revista Jurídica*, nos quais se recorre a elementos rudimentares de teoria e técnica de legislação.

Os trabalhos de maior profundidade elaborados até o momento, ainda inéditos, são duas teses de doutorado: “O modelo de criação de leis em Cuba”, de Josefina Méndez López (1999), na qual foi estudado o processo legislativo com o objetivo de “avaliar (...) o modelo cubano de criação de leis e sua realização; ao determinar aqueles fatores, que relacionados com o tríptico órgão legislativo-lei-procedimento legislativo, incidem de uma maneira negativa na centralidade legislativa da

³⁰ *Teoría del Derecho*, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2001, p. 246 e seguintes. O autor assinala acertadamente que essas fases “só correspondem ao processo relativo às leis de maior hierarquia”, p. 79.

³¹ *Idem*, p. 237 e ss. Essa exigência foi uma constante em sua obra e se inicia com o trabalho *La Legalidad Socialista*, apresentado no simpósio *Política, Ideología y Derecho*, 1985, e publicado em um livro homônimo pela Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 39-48.

³² *Revista Cubana de Jurisprudencia* (1961-1963); *Revista Cubana de Derecho* (a partir de 1972); *Información jurídica* (1975-1989); *Legalidad Socialista* (1975-1989); e *Revista Jurídica* (1983-1990).

Assembleia Nacional do Poder Popular”; e “O processo legislativo interno em Cuba. Um modelo para sua análise”, do autor deste trabalho (2008), cujo objetivo principal foi “identificar os principais fatores que, do ponto de vista teórico, metodológico e normativo, afetam o correto desenvolvimento do processo legislativo interno em Cuba e fundamentar a necessidade de um modelo metodológico para a análise e fundamentação de uma proposta de intervenção legislativa”.

Da análise das fontes assinaladas extraem-se as seguintes conclusões gerais:

1 – o tratamento do tema se reduz à enumeração e explicação das fases pelas quais deve passar um projeto de lei, desde que é apresentado ao órgão legislativo até que entre em vigor;

2 – segue-se um critério essencialmente cronológico;

3 – concebe-se como um processo linear, sem saltos, contradições e/ou retrocessos;

4 – essa maneira de abordar a questão não permite dar conta do que sucede (ou deve suceder) nas fases pré-legislativa e pós-legislativa;

5 – assume-se implicitamente que, no processo legislativo, só intervêm as instituições públicas legalmente competentes;

6 – quando se levam em conta outros elementos alheios à fase legislativa, eles são somente mencionados, o que constitui obviamente um avanço, mas sem que se faça sobre isso uma análise em profundidade;

7 – seu valor, do ponto de vista prático, é muito limitado, já que só se refere à gestão dos projetos de lei em sentido formal e material, não levando em conta as disposições jurídicas de hierarquia inferior à lei, que, pelas características do regime político cubano, tornaram-se uma prática generalizada, por meio da qual os decretos-leis revogam ou modificam as leis.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Para compreender a regulação jurídica do procedimento legislativo em Cuba e as suas características principais, é preciso lembrar que, segundo o artigo 69 da Constituição, “a Assembleia Nacional do Poder Popular é o órgão supremo do poder do Estado. Representa e expressa a vontade soberana de todo o povo” e, em consequência, entre as suas faculdades se encontra, segundo estabelecido no artigo 75, “c”, a de “aprovar, modificar ou revogar as leis”.

É precisamente perante o presidente da Assembleia Nacional que se apresentam os projetos de lei no exercício da iniciativa legislativa,³³ a partir do que se inicia o procedimento legislativo.

Do ponto de vista jurídico, o procedimento foi sucessivamente regulado por corpos legais expedidos em 1977, 1982, 1988 e 1996. O Regulamento da Assembleia Nacional, em 1996, estabelece que os projetos de lei apresentados à Assembleia Nacional do Poder Popular sejam acompanhados de uma fundamentação na qual se expressem:

1 – as relações que são objeto de regulação jurídica, os seus objetivos e os pressupostos econômicos, políticos e sociais que aconselhem sua aprovação;

2 – as matérias que se regulam e as soluções que se propõem, com indicação das modificações que se introduzem na legislação vigente, as disposições jurídicas que se ordenam ou sistematizam e os antecedentes da matéria;

3 – as consequências econômicas previsíveis que derivam da aplicação da disposição jurídica proposta;

4 – a enumeração das disposições jurídicas de igual ou inferior hierarquia que se modificam, complementam ou revogam;

5 – a fundamentação do nível normativo da disposição jurídica proposta;

6 – os resultados das coordenações efetuadas com os órgãos e organismos que devem cumprir ou fazer cumprir as regulações propostas;

³³ Segundo o artigo 88 da Constituição, podem exercer a iniciativa legislativa: os deputados da Assembleia Nacional do Poder Popular; o Conselho de Estado; o Conselho de Ministros; as comissões da Assembleia Nacional do Poder Popular; o Comitê Nacional da Central de Trabalhadores de Cuba e as Direções Nacionais das demais organizações de massas e sociais; o Tribunal Supremo Popular, em matéria relativa à administração da justiça; a Fiscalização Geral da República, em matéria de sua competência; e os cidadãos. Nesse último caso será requisito indispensável que exerçam a iniciativa pelo menos dez mil cidadãos, que tenham a condição de eleitores.

7 – as condições e os mecanismos necessários que garantam a aplicabilidade, a efetividade, o cumprimento e o controle da disposição jurídica cujo projeto se apresenta.

O projeto de lei, acompanhado da fundamentação, deve ser apresentado por quem exerce a iniciativa legislativa ao presidente da Assembleia Nacional. Cronologicamente, o processo deve transcorrer assim:

1 – iniciativa legislativa (projeto de lei e fundamentação);

2 – recebimento do projeto pelo presidente da Assembleia Nacional;

3 – encaminhamento do projeto à (s) comissão (ões) correspondente (s), segundo a matéria;

4 – decisão da comissão pela (a) aprovação do projeto com emendas ou sem elas, podendo recomendar em que período legislativo deve ser incluído e se deve ser submetido a consulta popular; (b) devolução do projeto, com as recomendações que julgue procedentes e com os aspectos que se devem considerar ou sanar; ou (c) rejeição do projeto, expondo seus argumentos a respeito;

5 – controle de constitucionalidade do projeto pela Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos (pode ser simultâneo ou posterior ao trabalho das demais comissões);

6 – inclusão na ordem do dia;

7 – traslado aos deputados em, no mínimo, 20 dias antes de sua discussão. Se tramitar com urgência, o presidente fixa o término e os deputados podem emitir sua opinião por escrito. O presidente pode realizar reuniões parciais com os deputados para explicar o projeto e ouvir as opiniões deles;

8 – designação, por quem exerce a iniciativa, do proponente que apresenta o projeto e responde às perguntas;

9 – parecer da (s) comissão (ões);

10 – debate e votação;

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

- 11 – encaminhamento à Comissão de Redação;
- 12 – assinatura do presidente e do secretário;
- 13 – publicação e entrada em vigor.

Da análise dessas disposições pode-se extrair as conclusões expostas e discutidas a seguir. Trata-se de um documento interno para o trabalho da Assembleia Nacional e, portanto, as suas regulações são aplicáveis somente aos projetos de lei que se apresentem no exercício da iniciativa legislativa para sua aprovação. A essa exigência de fundamentação escaparam e escapam a maior parte dos projetos de disposições jurídicas de alcance geral,³⁴ como as leis, os decretos-leis do Conselho de Estado, os decretos do Conselho de Ministros e todas as que estão abaixo delas, que entraram em vigor antes de 1988. Depois desse ano, passaram a ser exigidos os mesmos elementos para a fundamentação dos projetos de leis, decretos-leis e decretos, mas em 1996 eliminou-se a exigência para os dois últimos, que tampouco estão submetidos a algum outro procedimento publicamente conhecido.³⁵ Além disso, o exercício da iniciativa legislativa só está regulado constitucionalmente para as leis que a Assembleia Nacional tem a faculdade de aprovar, com o que fica excluída dessa iniciativa a apresentação de qualquer disposição normativa que não seja um projeto de lei.

A pretensão de fundamentar os projetos de leis em resultados de estudos realizados para esse efeito pode ficar frustrada pelas seguintes razões: cada uma dessas exigências poderia ser preenchida *pro forma*, já que, salvo a necessidade de se preverem as consequências econômicas que derivariam da aplicação da disposição jurídica proposta, elas se referem a questões essencialmente formais, nas quais se estabelece *o que se deve dizer*, mas não *como se deve conseguir a informação que justifique o que se diz*; por outro lado, é de se esperar que logicamente se expressem com maior ênfase na fundamentação aqueles elementos que contribuem para reforçar a necessidade, conveniência e oportunidade de aprovar o projeto que se apresenta, já que quem deve fundamentar sua

³⁴ Segundo o adendo primeiro do Decreto nº 62, de 1980, ditado pelo Comitê Executivo do Conselho de Ministros, “entende-se que uma disposição tem caráter geral quando deve ser cumprida fora dos marcos do organismo onde é ditada, por outros órgãos ou organismos estatais, ou as empresas ou dependências destes, ou interessa às organizações sociais e de massas ou à população e em consequência devem ser publicadas na “Gaceta Oficial de la República”.

³⁵ “Em nosso país não existe disposição normativa alguma a respeito das formalidades e do conteúdo essencial das quais devem estar revestidos os instrumentos

jurídico-administrativos (...) não obstante, não poderia deixar de se salientar a necessidade da regulação normativa geral destes para o fim de lograr uma maior uniformidade formal nos mesmos e unidade de critério quanto ao conteúdo de um ou outro, especificando a hierarquia de cada qual." Cf. REYES PARET, Yanila. *Un primer acercamiento a los instrumentos jurídicos-administrativos em AAVV. Temas de Derecho Administrativo*, tomo I, La Habana, Editorial "Félix Varela", 2006, p. 565.

³⁶ Em seu discurso de 28/12/1984, na sessão da Assembleia Nacional em que se aprovou o Código do Trabalho, Fidel Castro, então presidente do Conselho de Estado e de Ministros, expressou que "não pensamos que seja perfeito (...) por isso se estabelece que periodicamente deve ser revisado". Essa previsão não se incluiu no texto aprovado; não obstante, em seu

necessidade é o maior interessado em que se aprove. Não obstante, o parecer da comissão designada pode ter um efeito positivo nesse sentido e limitar a tendência apologetica subjacente a qualquer exercício de iniciativa legislativa.

Não se exige avaliar elementos tão importantes como o grau de eficácia ou ineficácia alcançado pelas disposições jurídicas que são revogadas ou modificam outras, bem como as suas causas principais e possíveis consequências (custos e benefícios) políticas e sociais (e não só econômicas) da nova disposição para seus destinatários, especialmente para os cidadãos; os possíveis efeitos colaterais; a função latente da nova disposição ou o modo de avaliar sua eficácia, efetividade e eficiência depois de certo período de vigência.³⁶

Quanto a este último aspecto, poder-se-ia pensar que fica resguardado pela exigência de expressar na fundamentação as condições e os mecanismos que garantem o "controle", a "efetividade", o "cumprimento", e a "aplicabilidade", mas esses termos aparentemente não podem ser entendidos com relação aos destinatários da norma legal, particularmente os cidadãos, mas em relação às autoridades encarregadas de aplicá-la e fazê-la cumprir. Trata-se de um controle de natureza administrativa, e não de uma evolução realizada com métodos científicos de investigação.

Em estreita relação com o aspecto anteriormente discutido, não sendo atribuída a nenhuma instituição em particular a responsabilidade de avaliar os resultados positivos e/ou negativos derivados do cumprimento e aplicação das leis, essas exigências caem no vazio, ainda que se possa pensar que logicamente essa responsabilidade caberia ao órgão encarregado de sua aplicação.

A nomeação da Comissão de Redação depois de aprovado o projeto de lei poderia ser contraproducente e deveria ser logicamente anterior à aprovação, em razão de que os deputados aprovaram o texto tal qual lhes foi submetido, com as palavras que leram, as vírgulas e os pontos como estavam. Se a Comissão de Redação fizesse uma mudança *de estilo*, por

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

menor que fosse, no posicionamento desses signos, depois de aprovada a norma, isso poderia, voluntariamente ou não, mudar todo o sentido do texto e, em consequência, a lei publicada e colocada em vigência poderia ser sensivelmente diferente da aprovada pelos deputados. E uma lei é precisamente isto, um texto composto de signos com um significado que, depois de aprovado, não deveria ser modificado, em nenhum sentido, a não ser pela autoridade que o aprovou ou outra de hierarquia superior.

A regulação jurídica desses elementos não teve, em geral, os resultados que se esperavam, em parte pelo que se expôs anteriormente e em parte porque as diretrizes da política legislativa continuaram sendo as mesmas, ao que se teria de acrescentar as dificuldades derivadas das contingências políticas e das urgências que o país teve de enfrentar durante o processo revolucionário e, relacionado com o tempo e as urgências, o pouco tempo que tem a Assembleia Nacional para estudar cada um dos projetos de lei submetidos à sua consideração com a devida profundidade. A esses obstáculos se junta a característica de que um número significativo de deputados não é especializado em matéria jurídica, o que é próprio de qualquer instituição parlamentar.³⁷

O estudo do desenvolvimento do procedimento legislativo em Cuba, desde 1977, quando foi institucionalizada a Assembleia Nacional, até a atualidade, realizado na tese de doutoramento que serve de base para este artigo, permite identificar como suas características fundamentais as seguintes:

- 1 – modelo descentralizado de realização da fase pré-legislativa;
- 2 – criação de comissões *ad hoc* para desenhar e executar a fase pré-legislativa das leis básicas;
- 3 – baixa utilização da discussão popular e pública no processo de produção legislativa;
- 4 – desconexão entre as investigações jurídicas externas e o processo legislativo;

discurso na mesma sessão Flavio Bravo Pardo (presidente da Assembleia Nacional) ter declarado que “é normal e até desejável que, uma vez submetido à prova da prática durante indeterminado tempo, este Código seja de novo analisado”. As passagens de ambos os discursos podem-se ver em GUILLÉN LAN-DRIÁN, Francisco. *La codificación del Derecho laboral en Cuba*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1987, p. 101-102.

³⁷ Sobre a duração dos períodos de sessões da Assembleia Nacional, pode-se ver MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina. *El modelo... Anexo 9*. Essa brevidade implicou que a Assembleia Nacional “nem sempre contou com o tempo suficiente para estudar de maneira exaustiva todos os projetos de leis e suas consequências, e que agora é necessário retificar alguns desses textos legisla-

tivos”. CASTRO RUZ, Fidel. Versão de sua intervenção na discussão do Projeto da Lei nº 59/1987, Código Civil, Diário Granma, quinta 21/7/87.

5 – inexistência de uma política legislativa articulada e coerente.

A última característica, que sintetiza as anteriores, fundamenta-se nos elementos discutidos a seguir. Do ponto de vista organizativo-institucional, a inexistência de uma instituição permanente encarregada de realizar as investigações necessárias no âmbito da legislação impediu a continuidade do trabalho legislativo: cada vez que as condições políticas, sociais ou econômicas do país impuseram a necessidade de uma intervenção legislativa de grande alcance, foi preciso criar uma comissão para desenvolver a fase pré-legislativa. Essa prática tem dificultado a formação de uma atividade legislativa baseada em princípios científicos que a orientem e, sobretudo, a possibilidade de estudar, depois de um prudente tempo de vigência da disposição normativa criada, sua eficácia, seu grau de cumprimento, seu nível de consecução dos objetivos previstos e seus resultados (positivos e negativos) obtidos, possibilitando recolher argumentos para seu aperfeiçoamento.

Essa incoerência é perceptível não só no plano institucional, mas também no interior do próprio ordenamento jurídico: por exemplo, as leis processuais (Lei de Procedimento Penal e Lei de Procedimento Civil e Administrativo, ambas de 1977) foram elaboradas e colocadas em vigência antes que as respectivas leis substantivas o fossem, uma prática pouco recomendável já desde os tempos de J. Bentham.

No “Estudo sobre os fatores que mais afetam o desenvolvimento de uma cultura de respeito à lei”, cujos resultados foram discutidos pela Assembleia Nacional em julho de 1987, concluiu-se que “com respeito à necessária sistematização do Direito, demonstra-se como o povo constatada, por diferentes vias e meios, a existência de leis que deveriam ser respeitadas por sua hierarquia, que, por vezes, são contraditadas por outras de menor importância, ou o que é pior, não são aplicadas e são substituídas por orientações ou interpretações arbitrárias ou ilegítimas e que em geral existe pouca sistematização em nosso ordenamento jurídico”.³⁸

³⁸ Assembleia Nacional do Poder Popular, *Estudo sobre os fatores que mais afetam o desenvolvimento de uma cultura de respeito à Lei AN/3L/1POS/JUL.87/DOC.11*, (inédito). Também se pode ver a *Tese sobre a vida jurídica do país*, aprovada pelo Terceiro Congresso da União Nacional de Juristas de Cuba, 1987.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Apesar de ter sido reclamado em numerosas ocasiões, tanto em documentos políticos³⁹ como em trabalhos científicos,⁴⁰ não se elaborou nem foi publicado um plano legislativo que, a curto, médio e longo prazos, garantisse a coerência do ordenamento jurídico e a regulação jurídica adequada das relações sociais, bem como o controle dos efeitos do Direito sobre as relações sociais e vice-versa. Tampouco se recorreu à técnica da *Lei de bases* para, por meio delas, assentar os princípios, as diretrizes e o tempo de elaboração do projeto (ou anteprojeto) de leis básicas, como o Código Penal ou o Código Civil.

Se é certo que o Código Penal é a “Constituição negativa do Estado”⁴¹ e o Código Civil é a lei mais importante em qualquer sociedade depois da Constituição, pelo seu caráter de regulação das relações sociais, não se explica por que em nossa prática legislativa não se tenha utilizado, pelo menos na elaboração desses dois corpos legais, essa técnica tão conhecida e comprovadamente eficaz, tanto na Espanha quanto na ex-URSS, de onde provém a nossa tradição jurídica.

Talvez isso explique o fato de que o primeiro Código Penal aprovado depois de 1959, o de 1979, tenha “envelhecido antes de seu nascimento”⁴² e que o Código Civil tenha tido uma “obsolescência precoce”.⁴³

Aos elementos discutidos deve ser acrescentada, por fim, a deficiente e limitada regulação dos requisitos para a elaboração e apresentação dos projetos de leis.⁴⁴

II.2 – Diversidade de “legisladores” No Estado contemporâneo o “legislador” se desdobra em vários “legisladores”, aos quais a Constituição e as leis atribuem a faculdade de ditar disposições jurídicas de alcance geral. “Legislador”, em sua acepção básica, refere-se à unidade ideal da vontade político-jurídica, que se presume subjacente ao ordenamento jurídico em geral (nesse sentido postula-se que o legislador não deve se contradizer, deve ser coerente, racional, etc.). Em sua segunda acepção, “legislador” faz referência à pluralidade de órgãos com faculdade para ditar as mencionadas disposições jurídicas.

³⁹ Essa proposta tem seus antecedentes no Segundo Congresso do Partido Comunista de Cuba (1980). Veja o *Informe Central ao II Congresso do Partido Comunista de Cuba, no I, II e III Congresso do Partido Comunista de Cuba*. Editora Política, La Habana, 1990, p. 288-289, e no *Estudio...* da Assembleia Nacional.

⁴⁰ FERNÁNDEZ BULTÉ, J. *La Legalidad Socialista*, em *op. cit.* p. 39-48, AZCUY, Hugo, *Revolución y Derechos*, *Revista Cuadernos de Nuestra América*, v. XII, nº23, 1995, p. 151, MÉNDEZ LÓPEZ, J. *op. cit. Primera de las recomendaciones*.

⁴¹ Exposição de motivos do Código Penal espanhol de 1995, BOE, nº 54, de 2/3/1996.

⁴² MEDINACUENCA, A. *Las penas privativas de libertad e suas alternativas*, em AA. VV. *La implantación de penas alternativas: experiencias comparadas de Cuba e Brasil*. Seminário Internacional patrocinado pela União Nacional de Juristas de Cuba e Reforma

Penal Internacional, La Habana, 2006, p. 126. A elaboração do CP durou dez anos e sua vigência, oito.

⁴³ PÉREZ GALLARDO, Leonardo. *La codificación civil*, em AA. Derecho Civil, Parte General, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000, p. 69.

⁴⁴ Diário *Gramma*, 19/7/88. Descreve o terceiro período ordinário de sessões da terceira legislatura da Assembleia Nacional em que se analisaram as medidas a adotar relacionadas com o *Estudio...*, no mesmo sentido, PÉREZ MILLÁN, Félix, *Discurso en el acto central por el día del trabajador jurídico*, em *Legalidad Socialista* nº 3, de 1989, p. 5.

A primeira é uma questão política com um importante embasamento filosófico e ideológico que remete aos elementos funcionais do regime político. A segunda é uma questão de Direito vigente e de técnica legislativa, que necessariamente deve ser entendida com relação àquela. Como a primeira já foi explicada, aqui será feita referência unicamente a essa segunda acepção do termo “legislador”.

Além da Assembleia Nacional, que tem a faculdade de aprovar as leis que lhe sejam apresentadas no exercício da iniciativa legislativa, a Constituição estabelece outros “legisladores”. Assim, estabelece que o Conselho de Estado pode ditar decretos-leis, entre um e outro período de sessões da Assembleia Nacional do Poder Popular, e o Conselho de Ministros pode ditar decretos e disposições sobre a base e em cumprimento das leis vigentes, bem como controlar sua execução. Além dos dois conselhos, podem ditar disposições jurídicas de alcance geral os chefes de organismos da Administração Central do Estado, aos quais é facultado ditar, no âmbito de suas faculdades e competência, regulamentos, resoluções e outras disposições de obrigatório cumprimento para os demais organismos e suas dependências, o setor cooperativo, o privado e a população.

O quadro geral de “legisladores” é o seguinte:

Assembleia Nacional	Leis
Conselho de Estado	Decretos-leis
Conselho de Ministros	Decretos
Chefes de organismos da Administração Central do Estado	Regulamentos e resoluções

Levando-se em conta as relações estáticas desses órgãos entre si, poder-se-ia concluir que as relações sociais mais importantes sempre são reguladas mediante as leis que a Assembleia Nacional aprova (as disposições jurídicas de maior hierarquia normativa pela autoridade competente para aprová-las e pelo procedimento de aprovação), e assim de maneira descendente até as resoluções. Todavia, na prática o que sucede é que o Conselho de Estado não só regula qualquer

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

tipo de relações sociais, de qualquer âmbito da realidade social, como também modifica e revoga, mediante seus decretos-leis, as leis aprovadas pela Assembleia Nacional.

Essa prática tem sido aceita ou recusada de diferentes formas e com argumentos heterogêneos pelos estudiosos do Direito Constitucional e do Direito Administrativo em Cuba⁴⁵. Entretanto, se fosse seguido o “critério de hierarquia institucional” expressamente estabelecido na Constituição e os princípios da “hierarquia normativa e paralelismo das formas subjacentes”, essa prática provavelmente deveria correr em sentido contrário.

Uma de suas consequências mais visíveis talvez seja o fato de que a Assembleia Nacional, em seus 32 anos, tenha aprovado até hoje somente 107 leis,⁴⁶ entre as quais se contam as do Orçamento do Estado, que são anuais (31 leis), as do Plano de Desenvolvimento Econômico Social, aprovadas anualmente de 1978 a 1991 (13 leis), algumas leis puramente modificativas e outras que foram substituídas por leis que regulam a mesma matéria, com o mesmo nome e número diferente.

Todos esses “legisladores” só estão obrigados a cumprir com a fundamentação estabelecida no Regulamento de 1996 quando exercem a iniciativa legislativa, ao passo que não o estão se atuam como “legisladores por direito próprio”, ditando as disposições normativas sob o nome correspondente.

Da existência de diversos legisladores deriva outra consequência que, embora esteja tecnicamente fora do procedimento legislativo ordinário, influi de maneira significativa na qualidade das leis. Trata-se de um problema simples na sua colocação, mas complexo em sua análise: como conseguir que as disposições jurídicas de alcance geral ditas por cada um dos diferentes “legisladores” sejam compatíveis entre si e façam do Direito vigente um “ordenamento jurídico”?

Esse questionamento conduz diretamente ao tema da defesa da Constituição em geral e ao controle da constitucionalidade das leis em particular, um tema que em Cuba tem sido tratado mais do ponto de vista político e

⁴⁵ Um resumo de algumas das posições teóricas a respeito pode ser visto em MATILLA CORREA, Andry, *Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el reglamento)* em AA.VV. *Temas de Derecho Administrativo*, p. 69-71.

⁴⁶ Uma caracterização geral da produção legislativa da Assembleia Nacional e uma informação estatística muito valiosa até 1999 pode ser vista em MÉNDEZLÓPEZ, J. *op. cit.*

ideológico que do ponto de vista técnico-jurídico, embora nenhum dos dois enfoques tenha provocado a adoção de uma solução tecnicamente funcional e eficaz em seus resultados.

Podem ser adotadas aqui três perspectivas diferentes para abordar o assunto: projeção no discurso político, regulação jurídica e tratamento teórico.

Pela Constituição, pode-se constatar uma preocupação constante nos dirigentes políticos com o respeito à “legalidade socialista”, em cujo centro se encontrava o respeito e obediência à Constituição pelos órgãos do Estado, funcionários públicos e cidadãos em geral. Não obstante, por uma concepção instrumental do Estado,⁴⁷ uma concepção voluntarista na política legislativa, a doutrina da “unidade de poder” e uma confiança exagerada nas potencialidades do exercício do poder político pelo Estado socialista e nas virtudes das autoridades e dos funcionários que o exercem, muito rapidamente a Constituição foi relegada a um plano de subordinação aos elementos funcionais do regime político.⁴⁸ O curioso é que, em correspondência com o itinerário do discurso político, a regulação jurídica do controle da constitucionalidade das leis e demais disposições jurídicas de alcance geral também foi se acomodando às circunstâncias.

Como já visto, a Assembleia Nacional tem como uma de suas atribuições aprovar, modificar ou revogar as leis, segundo o procedimento estabelecido no Regulamento de 1996, competindo-lhe ainda, de acordo com a Constituição, decidir acerca da constitucionalidade das leis, decretos-leis, decretos e demais disposições gerais. No entanto, esse regulamento restringiu as poucas possibilidades abertas pelos instrumentos anteriores no tocante ao controle de constitucionalidade das leis. Isso se fez num duplo sentido: facultando a prerrogativa de promover a revogação no todo ou em parte dos decretos-leis do Conselho de Estado somente às comissões permanentes da Assembleia Nacional e aos deputados; e outorgando a possibilidade de promovê-la só em relação aos decretos-leis, embora sem estabelecer os casos em que procede.

⁴⁷ CARRILLO GARCÍA, Yoele GARCÍA, Walter Mondelo. *El pan contra el espíritu (una lectura del pensamiento jurídico cubano)* em BOTERO BERNAL, Andrés e VÉLEZ, Sergiol. Estrada (Coordenadores), *Temas de Filosofía del Derecho*. Señal Editora, Universidad de Medellín, Colombia, 2003, p. 299-234.

⁴⁸ CARRILLO GARCÍA, Yoele GARCÍA, Walter Mondelo. *Marxismo, Poder y Derecho em Cuba (notas para un programa de investigación)*, em AA VV. *Estudios de Teoría del Derecho*, Edeval, Valparaíso, Chile, 2003, p. 345-385.

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

Não obstante, com uma técnica legislativa lamentável, retorna-se à faculdade da Assembleia Nacional de “revogar os decretos ou disposições do Conselho de Ministros (...) ou os acordos ou disposições dos órgãos locais do Poder Popular que violem a Constituição, as leis, os decretos-leis, decretos e demais disposições ditadas por um órgão de superior hierarquia ou afetem os interesses gerais do país”, mas desta vez, estabelece-se a causa: *quando contradigam a Constituição ou as leis*, a sua promoção compete ao Conselho de Estado, às comissões (permanentes ou temporárias) da Assembleia Nacional e aos deputados.

O controle de constitucionalidade das leis fica, no Regulamento de 1996, reduzido ao controle prévio que realiza a Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional. É significativo que nunca tenha sido declarada inconstitucional nenhuma disposição jurídica de alcance geral, o que colocou alguns constitucionalistas diante de um dilema: ou nas disposições jurídicas de alcance geral ditadas desde 1977 até a atualidade sempre se respeitou a Constituição; ou o controle de constitucionalidade das disposições jurídicas de alcance geral é ineficaz. A julgar pelo tratamento teórico e pela duvidosa constitucionalidade propalada por algumas disposições jurídicas, os constitucionalistas têm preferido essa última opção. Do ponto de vista teórico, os estudos apontam para a necessidade de aperfeiçoar os meios de exercer o controle de constitucionalidade das leis. As propostas têm ido das que sugerem potencializar o funcionamento dos meios existentes com alguns retoques⁴⁹ até as mais radicais, que propõem a criação de um Tribunal Constitucional como instituição especializada.⁵⁰

As propostas partem da constatação de possíveis violações à Constituição derivadas de algumas disposições jurídicas como as seguintes:⁵¹

1) O Decreto-Lei nº 50, de 1982, que reconheceu uma forma de propriedade não prevista na Constituição, “a propriedade das empresas mistas”, reafirmada por seu reconhecimento no Código Civil, e autorizou as inversões estrangeiras, que tampouco tinham fundamento na Constituição.⁵²

⁴⁹ Por exemplo, FERNÁNDEZBULTÉ, Julio. *Los modelos de control constitucional y la perspectiva de Cuba hoy*, em *El otro Derecho*, v. 6, nº 2, 1994, p. 13-27, e FERNÁNDEZ PÉREZSERAFIN, S. *Cuba y el control constitucional em el estado socialista de derecho*, em *El otro Derecho*, v. 6, nº 2, 1994, p. 29-44.

⁵⁰ Essa proposta corresponde a MARIÑO CASTELLANOS, Ángel, R. *El recurso de amparo y el tribunal constitucional cubano: necesidad y proyecto* em *El otro Derecho*, v. 6, nº 2, 1994, p. 45-63.

⁵¹ Uma lista de disposições jurídicas de duvidosa constitucionalidade até 1996 pode ser vista em MARIÑOCASTELLANOS, Ángel, R. *El control Constitucional en Cuba*. Tese de doutorado, Santiago de Cuba, 1996, (inédita).

⁵² FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio A, e GUANCHE, Julio C. *Se acata pero... se cumple. Constitución*,

República y socialismo en Cuba en Temas (Cuba) nº 55, 2008, p. 132.

⁵³ Um quadro comparativo dos artigos na versão original de 1976 e a versão reformada de 1992 podem-se ver na Revista *Cuadernos de Nuestra América*, v. X, nº 21, 1993, p. 40-53.

2) A reforma constitucional de 1992, que afetou cerca da metade do Texto Constitucional, incluindo “direitos e deveres reconhecidos na Constituição,”⁵³ caso em que a cláusula de reforma constitucional exige que a lei de reforma deve ser ratificada em um referendo popular.

3) A recente Lei nº 107, de 2009, que criou um novo órgão estatal – a Controladoria-Geral da República – e atribuiu à Assembleia Nacional a faculdade de eleger os seus dirigentes, o que parece entrar em conflito com a previsão constitucional de que a Assembleia Nacional só tem as atribuições conferidas pela Constituição e com a cláusula de reforma constitucional que exige que, para lhe conferir novas faculdades, a Constituição deve ser reformada e a lei de reforma deve ser, também, ratificada em referendo popular.

Dos dois últimos exemplos só se poderia afirmar sua “duvidosa constitucionalidade”, já que a Comissão de Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional declarou-as, em seu parecer, compatíveis com as regulações constitucionais pertinentes.

II.3 – Qualidade das leis – Algumas ideias para o futuro – As dificuldades e deficiências assinaladas apontam para dois tipos de problemas diferentes e exigem, conseqüentemente, alternativas distintas para a sua solução.

As deficiências teóricas na descrição cronológica do processo legislativo poderiam ser explicáveis se se levar em conta, de um lado, o caráter essencialmente formalista implícito nos enfoques comentados e, de outro, o caráter de manual das obras em que foram expostas. Mas, em ambos os casos, as conseqüências podem ser negativas. No primeiro, porque se leva em conta somente o aspecto externo, formalizado e público do processo legislativo, ocultando-se a parte mais importante do processo, constituída pelos fatores ideológicos e os princípios de política legislativa subjacentes, a gênese da lei, suas causas, os objetivos que se pretende conseguir, os acordos prévios à formalização do projeto, os interesses que influem em seu conteúdo e a hierarquia que finalmente se lhe

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

atribua, o possível caráter simbólico, exploratório ou experimental da lei e a intervenção (ou exclusão) de diferentes atores sociais em sua gênese. Deixa oculto, enfim, o caráter dinâmico do processo legislativo, que em muitos casos se desenvolve pelo método de tentativa e erro – uma lei má pode ser substituída, pela própria autoridade que a ditou, com base em seus defeitos e consequências negativas.

O segundo aspecto, o caráter de manual das obras em que se expõe a teoria do ato normativo, tem uma importância decisiva na possível compreensão real do processo legislativo. Em Cuba, o manual é o veículo privilegiado, por meio do qual se transmitem os conhecimentos aos futuros juristas; portanto, o que nele se expõe, por sua própria finalidade de moldar o pensamento, constitui a cultura jurídica comum dos juristas formados na sua leitura.⁵⁴ E se a cultura comum, compartilhada, chega até aí, dificilmente poderia facilitar a execução de um exame como o que está implícito nas fases pré-legislativa e pós-legislativa do processo legislativo.

As dificuldades e deficiências dessas colocações teóricas poderiam ser resguardadas em alguma medida, se fosse assumida a distinção básica entre a fase pré-legislativa, a legislativa e a pós-legislativa elaborada pelos recentes estudos de teoria da legislação. Não se trata simplesmente de completar cronologicamente o *iter legislativo*, mas de considerá-lo como um processo circular no qual a fase legislativa ocupa simplesmente um lugar intermediário, que deve ser estudada em estreita correlação com o processo de elaboração de um projeto de lei e com a avaliação de seu impacto nas relações sociais.

Por outro lado, essa distinção, como se afirmou, só é aplicável ao processo de produção das leis em sentido formal e material e suas qualidades explicativas são limitadas; por isso, uma compreensão profunda do processo de produção legislativa do Direito deve se interessar, além disso, pelo estudo do processo de criação das demais disposições jurídicas de alcance geral de hierarquia inferior àquelas.

Do ponto de vista teórico poderia orientar o processo a tese de que a legislação é um meio para conseguir fins sociais

⁵⁴ Sobre o lugar dos manuais na literatura jurídica cubana pode ver-se CARRILLO GARCÍA, Yoel e PAVÓACOSTA, Rolando. *Un punto de vista sobre las investigaciones jurídicas en Cuba*, em *Revista de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia*, nº 107, 2007, p. 405-485.

que beneficiem toda a sociedade. Em consequência, qualquer lei deveria ser justificada do ponto de vista sociológico e axiológico e da perspectiva de seus destinatários. Essa justificação, que consiste em sua capacidade para alcançar os objetivos que levaram à sua adoção, só é possível pela execução de estudos e investigações profundas e multidisciplinares, cujos resultados garantam um nível adequado de efetividade e eficácia social.

Do ponto de vista legislativo, institucional, as possíveis alternativas de solução devem ser cuidadosamente ponderadas, mas se poderia adotar como princípio o seguinte: qualquer que seja a alternativa mais conveniente, para a solução das deficiências requer-se uma *mudança de atitude*, além de uma *mudança nas regulações vigentes*.

Antes de propor alguma solução no âmbito normativo, é preciso insistir em três aspectos que já foram indiretamente assinalados. O primeiro é que a norma vigente no Regulamento da Assembleia Nacional, de 1996, só é aplicável aos projetos de lei. Todavia, pelas características do regime político e da dinâmica legislativa, as leis não ocupam um lugar central na dinâmica do ordenamento jurídico, e sim os decretos-leis, que não estão sujeitos ao processo legislativo previsto no dito regulamento. A dificuldade se agrava pelo fato de que na Constituição não se estabelece a competência material dos diferentes “legisladores”, de maneira que as relações sociais, sem considerar sua importância, transcendência ou hierarquia, podem ser reguladas indistintamente mediante uma lei, um decreto-lei ou qualquer outra disposição de hierarquia normativa inferior. A diferença se prende a que, para regulá-las mediante uma lei, é preciso recorrer ao *iter legislativo* previsto no Regulamento, mas não é preciso segui-lo se forem regulados mediante um decreto-lei ou outra disposição jurídica inferior.

Embora limitada às leis, a regulação vigente estabelece de maneira deficiente a fase pré-legislativa e não regula a fase pós-legislativa, rompendo com isso o caráter sistêmico e circular do processo legislativo e impondo a quem exerce a iniciativa legislativa a “obrigação” de começar sempre desde

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

o princípio, embora na prática suceda geralmente o contrário: a modificação, revogação ou substituição das leis se fundamenta normalmente “nos resultados obtidos da experiência de sua aplicação”.

Por outro lado, o caráter regulamentador das normas impede a sua aplicação mais além dos projetos de lei e subtrai do processo legislativo as disposições jurídicas de alcance geral ditadas por outros órgãos do Estado.

O diagnóstico anterior permite fazer as seguintes propostas concretas:

Primeira – Do ponto de vista metodológico, seria conveniente desenhar o processo legislativo em forma circular, de maneira que comece com a análise das relações sociais que devem ser reguladas, suas características, tendências e causas, e contenha o desenho e a apresentação da disposição jurídica por meio da qual se propõe regulá-las (após o esgotamento de outras possíveis vias de solução relacionadas com o Direito vigente e com sua prática). Depois de aprovada e posta em vigor tal disposição jurídica, seriam avaliados os resultados obtidos de sua vigência, que, se negativos, poderiam originar a continuidade do processo legislativo no qual se determinasse quais medidas se deveria adotar para reforçar sua eficácia e, no limite das possibilidades, propor sua reforma ou revogação.

Segunda – Do ponto de vista normativo seria conveniente a regulação do processo legislativo segundo os princípios seguintes:

1 – A aprovação da regulação, para que ela tenha um maior âmbito de aplicação, mediante uma lei que torne obrigatório seu cumprimento por todas as autoridades competentes para ditar disposições jurídicas de alcance geral e por aquelas que, mesmo não tendo essa competência, podem exercer a iniciativa legislativa.

2 – A imposição de uma dupla responsabilidade ao órgão do Estado que propõe a modificação do Direito vigente

ou a introdução de novas regulações no ordenamento jurídico: por um lado, a de executar os estudos multidisciplinares e as investigações prévias que garantam a efetividade e a eficácia social, a segurança jurídica e sua harmonia com o ordenamento jurídico, além de apresentar os resultados à Assembleia Nacional; por outro lado, a de avaliar periodicamente a disposição jurídica do ponto de vista dos resultados obtidos com sua vigência e as medidas adotadas para reforçá-la.

3 – A definição do âmbito de competência material dos órgãos que ditam as disposições jurídicas de alcance geral, de maneira que, de acordo com a transcendência, a importância e a medida em que afetem os direitos e interesses individuais, as relações sociais, o funcionamento dos órgãos do Estado ou a relação desses com aquele, possam ser definidas legalmente que relações sociais devem ser reguladas, mediante qual tipo de disposição jurídica, por qual órgão e com que alcance.

4 – O estabelecimento da obrigação de elaborar bases, a serem aprovadas pela Assembleia Nacional quando propostas pelos que têm a faculdade de exercer a iniciativa legislativa ou pelos diferentes “legisladores”, para a modificação de leis básicas do ordenamento jurídico, ou de elaborá-las a própria Assembleia Nacional, no uso da faculdade atribuída pelo Regulamento de 1996.

Terceira – Do ponto de vista institucional tal lei deveria:

1 – Atribuir a um dos órgãos superiores do Poder Popular a competência de velar por seu cumprimento, particularmente para avaliar a qualidade do processo legislativo em suas fases pré-legislativa e pós-legislativa. Essa função poderia ser realizada por meio da criação de uma instituição especializada de caráter permanente e de alcance nacional para desenhar, coordenar e/ou executar investigações sociojurídicas necessárias para o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico.

2 – Incluir expressamente, na obrigação estabelecida pela Constituição, que os órgãos estatais inferiores têm de

REGIME POLÍTICO E QUALIDADE DAS LEIS EM CUBA

prestar conta aos superiores daquilo que esteja relacionado com a avaliação *ex post* das disposições jurídicas de alcance geral ditadas no período e dos resultados conseguidos com sua aplicação.

3 – Estabelecer institucionalmente a maneira pela qual os resultados das investigações jurídicas realizadas no país por diferentes vias possam ser aproveitados no processo legislativo, criando vínculos diretos entre os órgãos do Estado competentes para ditar disposições jurídicas de alcance geral, ou para exercer a iniciativa legislativa, e as faculdades de Direito ou centros de investigações jurídicas do país.

Quarta – Como corolário das sugestões anteriores está a solução do problema do controle da constitucionalidade das leis, sobre o qual não é necessário fazer uma proposta concreta, mas sim uma remissão às propostas dos autores mencionados no corpo do texto e expressar otimismo em que talvez o processo de “fortalecimento da institucionalidade do país”, anunciado em 2008 pelo Presidente do Conselho de Estado e de Ministros, do quais é um exemplo a mencionada Lei da Controladoria-Geral da República, alcance também a solução de alguns problemas que afetam a qualidade das leis.