

Democracia e Separação de Poderes – Um Balanço Delicado

Autor: Cassio Santos Pinto de Oliveira

1º semestre/ 2016

Roteiro de Atividades Didáticas (2 atividades, em 4 aulas de 50 minutos)

A atividade 1 importa para uma compreensão mais elementar do princípio de separação de poderes na teoria e na prática, capacitando um debate mais nuançado sobre como ele opera concretamente nas instituições e práticas políticas no Brasil. A atividade 2 é um grande exercício prático das relações e tensões entre poderes, trabalhando com funções típicas e atípicas de cada poder para focar e simular simplificadamente a elaboração de políticas a nível escolar com alunas e alunos. Como exemplo concreto para guiar o debate e a simulação, é proposto desenho ligado ao debate sobre ensino religioso em escolas públicas, oferecendo material adicional de apoio.

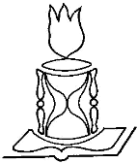
Recomenda-se a aplicação das atividades a discentes cursando o terceiro ano do Ensino Médio, onde o conceito de separação de poderes costuma ser apresentado e já espera-se familiaridade, ainda que superficial, com repertório histórico e social sobre diferentes temáticas, inclusive a religiosa, relacionada com a segunda atividade.

Atividade 1 – Origens do Princípio de Separação de Poderes, Atribuições e Conflitos

Breve descrição: Nessa atividade, são introduzidas algumas atribuições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e iniciado debate sobre possíveis e efetivos conflitos entre elas.

Objetivos: Oferecer maior detalhamento sobre as funções de cada um dos três poderes, bem como de tensões entre eles, desnaturalizando a organização dos poderes nos Estados em suas instituições políticas.

Previsão de desenvolvimento: Duas aulas, de 45-50 minutos cada.



Recursos materiais necessários: lousa, imagem de atual chefe do Poder Executivo (presidente da República), impressa ou em slide exibido em retroprojetor.

Dinâmica proposta:

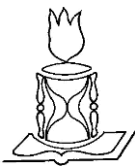
AULA 1

1. Inicia-se a atividade com a apresentação da imagem da(o) chefe do poder Executivo, perguntando se discentes sabem quem é e o que faz. As respostas de alunas e alunos que estiverem ligadas à atuação de qualquer um dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) devem ser listadas na lousa.

Exemplo de imagem (atual presidenta eleita):



Figura 1 - Dilma Rousseff, atual presidente eleita do Brasil



2. a) Monta-se uma tabela 4x4 grande simplificada na lousa, da seguinte maneira:

Poder	Exemplos de quem o exerce	Atribuições principais (abstratas)	Atribuições principais (concretas)
Legislativo	Vereadoras(es), deputadas(os) e senadoras(es)	Elaborar leis	
Executivo	Presidente da República, ministras(os), governadoras(es), prefeitas(os)	Executar leis elaboradas, estabelecendo condições para o seu cumprimento	
Judiciário	Juízes de diferentes instâncias, investigadoras(es) do ministério público e polícia federal	Julgar e fiscalizar o cumprimento das leis	

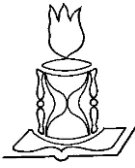
b) Questiona-se onde estaria a figura apresentada no passo 1 na tabela, destacando então o nome da(o) presidente da República na célula correspondente.

c) Em seguida, apresentar muito rapidamente as informações das três primeiras colunas da tabela, fornecendo subsídios para que as(os) discentes pensem sobre exemplos concretos para as atribuições abstratas da coluna 3 (ex.: prefeitura local administrando serviço de transporte de acordo com a legislação).

d) Finalmente, ainda de forma interativa, preencher com as(os) discentes os exemplos de funções apresentados e listados a partir do passo 1 na coluna 4, ainda pensando nas atribuições principais de cada um dos Poderes.

Pesquisa rápida para casa: pedir que discentes tragam para a próxima aula alguma notícia ou artigo com pelo menos um exemplo de outras funções concretas de órgãos próprios de algum dos poderes (coluna 4) que não pareçam corresponder àquelas descritas abstratamente em aula (coluna 3), e que tragam de alguma forma um embate entre membros de diferentes poderes (coluna 2).

Dica: Pode ser dado algum exemplo para facilitar, como o da edição de medidas provisórias ou vetos por presidentes. Sugerir que atual chefe do Executivo da foto, por exemplo, embora esteja apenas encaixada(o) como um exemplo de uma das células,



pode ter funções que podem não se encaixar necessariamente nas funções abstratamente descritas para o Executivo, ampliando seus poderes.

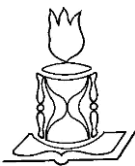
AULA 2

1. Breve introdução expositiva à abordagem federalista de pesos e contrapesos: a separação de poderes como esquema para suprir por interesses opostos e rivais a necessidade de controle mútuo dos detentores de poder. O argumento está resumido no texto teórico de apoio, bem como no artigo 51 d'O Federalista, disponível [aqui](#) (inglês).

2. Utilizar tabela 4x4 da aula anterior para revisar muito rapidamente as três primeiras colunas. Agora, a quarta coluna deve ter o título “**Atribuições atípicas (concretas)**” e deve ser preenchida com exemplos de atribuições concretas que parecem não se encaixar com as previstas na coluna 3 para cada um dos três poderes.

Sugere-se que esses exemplos também sejam prioritariamente coletados e discutidos interativamente com discentes, o que é facilitado pela pesquisa pedida na aula anterior, podendo ser complementados por exemplos previstos no texto teórico de apoio.

3. Na última parte da aula, dividir discentes em grupos de 3 a 5 pessoas, para que se discuta em cada um dos exemplos concretos trazidos na pesquisa pedida quais são as (1) funções típicas e atípicas envolvidas nos artigos e notícias, os (2) interesses que podem estar colocados para cada um dos atores e órgãos de cada poder e (3) os mecanismos institucionais previstos para resolver esses conflitos, se presentes. Essa discussão pode servir de subsídio para um trabalho em grupo ou o debate pode ser feito inteiramente em sala de aula.



Atividade 2 – Separação de Poderes e Elaboração de Políticas – Simulação

Descrição: Nessa atividade, alunas e alunos participarão de uma simulação de elaboração e contestação de políticas na escola. Cada aluno fará o papel de um membro do parlamento (Legislativo), Supremo Tribunal Federal (Judiciário) ou Presidência da República (Executivo). Como tema, sugerimos o ensino religioso em escolas públicas. Uma de suas principais vantagens é a sua relevância tanto no debate público quanto no interior da escola e na vida cotidiana de discentes. Uma possível desvantagem é que o tema - como todos que são politicamente sensíveis - pode desviar a discussão de discentes se tratado de forma não controlada. Para evitar essa possibilidade, sugerimos um desenho razoavelmente fechado de aplicação. Evidentemente, a(o) docente pode adaptá-lo ou mesmo modificá-lo completamente considerando as especificidades de cada ambiente escolar.

Objetivos: Ampliar a compreensão de discentes dos possíveis conflitos envolvidos em questões políticas sensíveis, que os(as) afetam diariamente, e de como em uma democracia esses conflitos podem se manifestar institucionalmente de modos variados.

Previsão de desenvolvimento: Duas aulas, de 45-50 minutos cada.

Recursos materiais necessários: lousa, cronômetro, urna para depósito de cédulas de papel (ou equivalente), material impresso com alguns artigos da Constituição Federal de 1988.

OPCIONAL: etiquetas coloridas de identificação de cada um três poderes (uma cor para cada), podendo ainda as do Legislativo serem separadas entre três partidos (situação, centro e oposição).

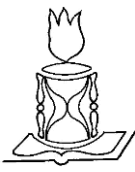
OPCIONAL: retroprojetor para exibição de vídeo na Internet.

RECOMENDADO: três locais distintos isolados um do outro para a realização da atividade.

Dinâmica proposta:

AULA 1

1. A primeira aula é uma preparação para uma atividade na qual alunas e alunos participarão de uma simulação do processo de elaboração e contestação de políticas



entre os três poderes. Para isso, é necessário que sejam apresentadas algumas instituições em questão, de nível federal, que são o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), o Executivo Federal (Presidência da República e Ministros de Estado) e o Supremo Tribunal Federal, como representante do Poder Judiciário. A primeira parte da aula pode consistir de uma descrição breve de cada uma das instituições em questão, bem como de suas atribuições principais. Recomenda-se que o(a) professor(a) indique a realização da simulação a ser realizada na aula seguinte já no início dessa aula (descrevendo-a muito brevemente), a fim de auxiliar no preparo dos alunos.

OPCIONAL: exibir vídeo produzido pela Câmara dos Deputados sobre processo legislativo (elaboração, sanção e veto de políticas):

Disponível [aqui](#) (6 minutos de duração).

Tempo estimado para o item 1: 15 a 20 minutos.

2. Na segunda parte da aula, devem ser introduzido o tema que será objeto de simulação de elaboração e simulação de políticas por cada aluna(o) entre os três poderes na aula seguinte: o ensino religioso em escolas públicas.

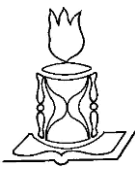
a) A fim de preparar o terreno para abordar o assunto, perguntar (1) quem teve ensino religioso; (2) por quem ele foi ministrado (professor(a) da rede de ensino, sacerdote ou outro(a) religioso(a)); e (3) os temas tratados (especialmente discernindo entre ensino confessional ou não confessional).

b) Introduzir muito brevemente o que preveem sobre o assunto nossa legislação (LDB, art. 33, parágrafos 1º e 2º e Decreto 7107/2010, art. 11) e nossa Constituição (art. 5º, inciso 6º, sobre a liberdade religiosa e de culto religioso; art.19, inciso 1, sobre a laicidade do Estado; e art. 210, parágrafo 1º, do ensino religioso facultativo no Ensino Fundamental).

Tempo estimado para o item 2: 15 a 20 minutos.

3. Por fim, as(os) alunas(os) são divididas(os) da seguinte forma (sugere-se que seja feito sorteio para decidir cada uma das posições):

Presidência da República: 1 pessoa (presidente).



Supremo Tribunal Federal: 3 pessoas (ministros(as)).

Congresso Nacional: restante da sala (parlamentares).

Como trata-se de uma simulação feita em sala de aula, evidentemente várias simplificações são adotadas, como a ausência de comissões e de um sistema bicameral, com Câmara e Senado, no Legislativo.

A todos(as) os(as) alunos(as), é dada a instrução de que se preparem para debater o assunto e estudem melhor as funções do cargo que representam até a aula seguinte. Aos(às) “ministros(as) do STF” são dadas fichas com cada um dos três parâmetros constitucionais que regem a liberdade religiosa no país (dispositivos da Constituição presentes no item 2b). Em seguida, pede-se que estudem cada um deles, a fim de usá-los para tomar decisões na aula seguinte.

Aos(às) parlamentares, pede-se que, além de estudarem o assunto, tenham alguma posição sobre ele definida até a aula seguinte (ainda que possam mudar depois).

Tempo previsto para o item 3: 10 minutos

AULA 2

1. Inicia-se a aula com as instruções para a simulação.

Primeiramente, discentes são divididos de acordo com a função escolhida ou sorteada na aula anterior: presidente em um canto, ministros do STF em outro e parlamentares em outro.

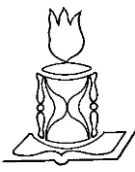
Em seguida, deve-se apresentar duas sequências na lousa, com três opções para cada uma com o título “Ensino Religioso”, como segue:

Ensino Religioso

Presença em escolas públicas: (1) obrigatório; (2) presença facultativa; (3) vedado.

Tipo de ensino: (4) confessional; (5) não confessional; (6) tipo facultativo.

Cada uma das opções, mutuamente excludentes em cada sequência, deve ser rapidamente explicada.



2. Pede-se apenas para os parlamentares para que levantem a mão os que concordam com cada uma das alternativas de 1 a 6 apresentadas no item 1, em sequência. Apenas os que concordarem com a alternativa (3) não devem levantar a mão para as alternativas (4) e (5) (pois não concordam com nenhum tipo de ensino).

Parlamentares então são divididos novamente em três partidos: um de centro, um de situação e outro de oposição. A divisão deve ser feita da seguinte forma:

Apoiadores de (2) e (6) ou (1) e (6): CENTRO.

Apoiadores de (1) e (4) ou (2) e (4): SITUAÇÃO.

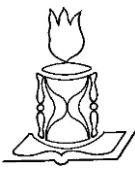
Apoiadores de (3) ou (2) e (5) ou (1) e (5): OPOSIÇÃO.

3. Fica estabelecido em tempo de 5 minutos para cada grupo (e o(a) presidente) pensar sobre as possíveis decisões a serem tomadas separadamente e cada uma das alternativas dadas. Nesse momento, o(a) professor(a) pode se aproximar do(a) presidente e informar que ele(a) poderá propor um projeto que julgar urgente e relevante na forma de medida provisória, que entrará em vigor no momento de sua decisão para ser votada com urgência no plenário. Essa proposição pode ser feita antes ou depois de cada uma das votações que ocorrerão no parlamento.

Ao término do tempo, o(a) professor(a) pede que uma proposta seja posta em votação. Qualquer um dos grupos pode propor uma proposta, que deve consistir simplesmente de uma das situações previstas no esquema posto em lousa. Qualquer combinação que faça sentido lógico é possível (ex.: ensino religioso facultativo confessional, ensino religioso vedado, etc.). Caso seja o(a) presidente a enviar a proposta, ela pode vir na forma de “medida provisória”, entrando em vigor imediatamente para ser votada depois.

3.1. Sempre que o(a) presidente propuser uma medida provisória, ele terá até 3 minutos para sustentar oralmente sua proposta antes dela ser votada. Ele pode considerar que a proposta já foi efetivada, alegando inclusive possíveis melhorias que ela possa hipoteticamente ter trazido à sociedade.

4. Em seguida, cada um dos partidos entre os parlamentares deve escolher um líder, que falará na “tribuna”. A escolha pode ser feita adotando o método que cada grupo julgar necessário.



5. Se possível, colocar agora os grupos que representam cada um dos três poderes em uma sala separada, para que comuniquem-se apenas entre si. Os parlamentares de partidos diferentes podem apenas ficar em cantos distintos da mesma sala. Se isso não for possível, pular esse item.

6. Em seguida, inicia-se uma sessão do parlamento para o voto da proposta. Nessa primeira sessão, é realizada uma sustentação por cada líder partidário, de até um minuto.

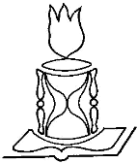
7. Inicia-se a votação da proposta. Primeiramente, a votação realizada é nominal, ou seja, cada parlamentar dá o seu voto (“sim” ou “não”) pela proposta e o(a) professor(a) anota-o na lousa.

8. Se a maioria simples dos(as) presentes votar “sim”, passa-se para a sanção presidencial do projeto. O(a) presidente, nessa etapa, pode adotar uma de três alternativas: sancionar o projeto, vetá-lo parcialmente (por exemplo, aceitar ensino obrigatório, mas vetar que seja confessional para um projeto que combine (1) e (4)) ou vetá-lo totalmente. Deve também proclamar uma justificativa para a sua ação (qualquer que seja).

9. Repetir o passo 7, adotando votação secreta dessa vez (utilizar as cédulas e a urna para depósito dos votos dos(as) parlamentares). Apenas caso a primeira votação - item 7 - tenha resultado em veto presidencial (parcial ou total), exigir dessa vez uma supermaioria de 3/5 de votos para aprovação (por exemplo, se há 25 parlamentares, pelo menos 15 devem votar “sim” para aprovar o projeto). Opcionalmente, esclarecer que essa é uma medida simplificadora, já que em nossa legislação real exige-se maioria qualificada nas duas casas.

Se o veto do presidente for parcial, a nova votação é apenas da parte vetada.

10. Após a nova votação, verificar e comparar os seus resultados com a anterior. Caso não se aprove nenhum projeto, deve ainda ser realizada uma terceira votação, com “projeto” (ainda correspondendo a uma das alternativas expostas no item 1) proposto por qualquer um(a) dos(as) alunos ou ainda medida provisória do(a) presidente(a).



11. Com o resultado de todas as votações, verificar o que foi aprovado e, se todas foram rejeitadas, verificar ao menos a que mais foi votada. Ela será tomada como base legal para o controle constitucional pelos(as) ministros(as) do STF no passo seguinte. OPCIONAL: o(a) professor(a) pode oferecer um argumento para a ação de inconstitucionalidade, alegando a base a partir da qual a lei estaria sendo impugnada. Um exemplo óbvio é se as opções (1) ou (3) forem aprovadas, já que o artigo 210 da CF/88 prevê o ensino religioso facultativo.

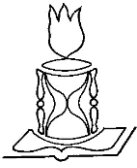
12. Dar 5 minutos aos ministros para refletirem sobre a adequação da lei aprovada ou mais votada à Constituição. Podem fazê-lo individualmente ou em grupo. Após esse tempo, deve ser sorteado o primeiro dos três a falar (relator), que deve proferir sua decisão em até três minutos, justificando-a com base nos parâmetros constitucionais reais expressos nos cartões dados a cada ministro. Em seguida, cada um dos outros dois ministros também dá a sua decisão, falando apenas até 30 segundos.

A diferença nos tempos de fala simula a diferença entre os votos dos relatores, que tenderiam a se dedicar mais à apreciação do caso distribuído para eles, e o dos outros ministros.

Cada ministro pode ter uma entre duas conclusões: a lei é constitucional e, portanto, fica mantida; ou a lei é inconstitucional e, portanto, é revogada.

13. Se a lei tiver passado e for mantida, por ora, terminaria aí o processo e nossa legislação. Se a lei for revogada pelo controle de constitucionalidade, havendo tempo, ainda é possível uma outra votação de outro projeto.

14. Discussão final: o(a) professor(a) deve reservar um tempo para formular algumas questões a serem respondidas individualmente ou em grupos até prazo combinado. Algumas delas podem envolver as diferenças entre a facilidade ou dificuldade para aprovar, rejeitar, vetar ou negar a constitucionalidade de diferentes políticas em diferentes contextos decisórios (inclusive de voto nominal x secreto); a coerência do processo como um todo; os embates percebidos entre e intra poderes; como essas questões devem se dar no cenário político nacional; e como essas questões se refletem nas escolas públicas de um modo geral.



Sugestão: se puderem ser ministradas mais uma ou duas aulas, essa atividade pode ser melhor dividida, e a discussão final apresentada por alunos na aula final. Caso seja inviável a aplicação de todos os passos, a(o) docente pode usar das restrições ou focalizações que achar necessárias, sem perder de vista a qualidade do debate final.