

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Flávia Pessoa Santos

**A INCORPORAÇÃO DO CONFLITO NO PROCESSO LEGISLATIVO PARA A  
CONFORMAÇÃO DO DISCURSO DE JUSTIFICAÇÃO DA LEI – UM DESENHO  
INSTITUCIONAL**

Belo Horizonte  
2017

Flávia Pessoa Santos

**A INCORPORAÇÃO DO CONFLITO NO PROCESSO LEGISLATIVO PARA A  
CONFORMAÇÃO DO DISCURSO DE JUSTIFICAÇÃO DA LEI – UM DESENHO  
INSTITUCIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Justiça.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: fundamentação, participação e efetividade.

Projeto Coletivo: Produção do Direito, Interlegalidade e Discursividade.

Área de Estudo: Comunicação, Produção Normativa e Multimedialidade.

Orientadora: Fabiana de Menezes Soares





---

S237i Santos, Flávia Pessoa  
Incorporação do conflito no processo legislativo para a  
conformação do discurso de justificação da lei / Flávia Pessoa  
Santos – 2017.

Orientadora: Fabiana de Menezes Soares.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito – Teses. 2. Processo legislativo 3. Leis – Elaboração –  
Brasil – Teses. 4. Democracia – Teses I. Título

CDU: 340.134

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação “A Incorporação do Conflito no Processo Legislativo para a Conformação do Discurso de Justificação da Lei”. De autoria de Flávia Pessoa Santos, foi considerada ----- pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares  
Orientadora

---

Prof. Dr. Léo Ferreira Leony  
Membro Externo

---

Profa. Dra. Camila Silva Nicácio  
Membro Interno

---

Profa. Dra. Monica Sette Lopes  
Suplente

## **AGRADECIMENTOS**

Se cheguei ao final dessa empreitada, foi graças ao apoio e à paciência da minha querida família, da minha competente orientadora e dos amigos brilhantes com quem convivo e trabalho, cujas sugestões, palpites e traduções foram todos muito bem aproveitados. Um terno abraço ao Cairo, ao Cris, ao Gui, à Fabiana, à Diana, ao Paulo, à Lucinha, ao Léo, ao Fabricio, ao Sabino, à Paulinha, ao José Alcione, ao Elcio, ao Menelick, à Ruth, à Mariana e a tantos outros. O resultado dedico à ALMG, que me ofereceu grandes oportunidades de aprendizado. E, também, aos meus pais, com todo o amor e carinho.

“Democracia não é paz, mas o debate cotidiano entre os diferentes. É preciso aprender a se confrontar.”

Aimar Labaki, dramaturgo, diretor e ensaísta.



## RESUMO

Esta pesquisa está escudada na Legística e na Legisprudência, trabalhando com a premissa de que a positivação do Direito deve estar fundamentada em um discurso de justificação resultante de um processo deliberativo de formação de vontade fulcrado na soberania popular. O escopo desta pesquisa conduz-nos às formulações teóricas desenvolvidas por Chantal Mouffe, que introduz na filosofia política e social conceitos inovadores sobre a cidadania e sobre os elementos circunstanciais que levam os cidadãos a se engajarem nas atividades políticas. Inspirando-se em Carl Schmitt, ela defende que os atores coletivos se constituem politicamente por meio dos conflitos e dos antagonismos – que ela denomina de pluralismo agonístico – decorrentes do pluralismo de ideias e de valores que coabitam na sociedade heterogênea. O exercício do político, para Carl Schmitt, é o exercício da manifestação das hostilidades que permeiam as relações humanas, decorrentes da multiplicidade de valores e preferências dos cidadãos – as hostilidades forjam o espaço político. O político permeia o convívio entre os homens, configurando e reconfigurando o seu agir. Com base no pluralismo agonístico, de Mouffe, e no “modelo agonístico de democracia deliberativa”, de Urbinati, entende-se que o processo de positivação do Direito deve buscar incorporar muito mais o conflito do que o consenso, pelo menos o consenso imediato, que nem sempre é obtido por meio de uma deliberação democrática. O processo de positivação do Direito deve refletir a complexidade e a pluralidade social, estando aberto aos conflitos decorrentes das disputas entre múltiplas preferências e constituindo-se em efetivo locus das lutas democráticas, espaço público inclusivo, dialógico e conflituoso, receptivo, pois, às paixões próprias ao exercício do político.

Palavras-chave: Legística. Legisprudência. Processo legislativo. Conflito. Pluralismo. Soberania popular

## ABSTRACT

This research is shouldered by Legistics and Legisprudence, working under the premise that the positivation of Law must be founded on a discourse resulting from a deliberative process of will formation set on popular sovereignty. The scope of this research leads us to the theoretical formulations developed by Chantal Mouffe, who introduces to political and social philosophy innovative concepts on citizenship and on the circumstantial elements that lead citizens to engage in political activities. Taking inspiration from Carl Schmitt, she believes that collective actors constitute themselves politically through conflict and antagonisms – which she denominates agonistic pluralism – resulting from the pluralism of ideas and values that cohabit in a heterogeneous society. The exercise of the political, to Carl Schmitt, is the exercise of the manifestation of hostilities who permeate human relationships, resulting from the multiplicity of citizens' values and preferences – the hostilities create the political space. The political permeates life among humanity, establishing and reestablishing its way of acting. Based on Mouffe's agonistic pluralism, and on Urbinati's "agonistic model of deliberative democracy", it is understood that the process of positivation of Law must incorporate conflict much more than consensus, at least immediate consensus, which is not always obtained through a democratic deliberation. The process of positivation of Law must reflect the complexity and social plurality, being open to the conflict resulting from disputes among multiple preferences and constituting itself as an effective locus of democratic struggle, inclusive public space, dialogic and contentious, receptive, therefore, to the passions of the exercise of the political.

Keywords: Legistics. Legisprudence. Legislative process. Conflict. Pluralism. Popular sovereignty

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Regressão Infinita .....	59
Figura 2 - Organograma da ALMG.....	101

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALMG	Assembleia Legislativa do Estado Minas Gerais
ARENA	Advanced Research on the Europeanization of the Nation State
CPP	Comissão Permanente de Participação Popular
DCI	Diretoria de Comunicação Institucional
DPL	Diretoria de Processo Legislativo
FFO	Fiscalização Financeira e Orçamentária
GCO	Gerência-Geral de Apoio às Comissões
GCT	Gerência-Geral de Consultoria Temática
GDI	Gerência-Geral de Documentação e Informação
GID	Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação
GPI	Gerência-Geral de Projetos Institucionais
GPL	Gerência-Geral de Apoio ao Plenário
GRD	Gerência-Geral de Radiodifusão
GRPC	Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial
GTP	Gerência-Geral de Taquigrafia e Publicação
GTV	Gerência-Geral de Rádio e Televisão
IPU	Interparliamentary Union
MIT	Massachusetts Institute of Technology
PA	Princípio da alternatividade
PC	Princípio da celeridade ou temporalidade
PCO	Princípio da coerência
PLE	Proposta de Ação Legislativa
PN	Princípio da densidade normativa
PNPD	Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
Promob	Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RI	Regimento Interno
SGM	Secretaria Geral da Mesa
SILEG	Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO: IMPORTÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA.....</b>	<b>11</b>
<b>2 TEORIA POLÍTICA: A IMPORTÂNCIA DO CONFLITO NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DAS NORMAS .....</b>	<b>17</b>
2.1 O conflito como exercício do político.....	17
2.2 O processo circular de representação para o exercício da soberania .....	24
2.3 A formação das identidades e a relação entre Estado e sociedade .....	31
2.4 Caminhos da democracia .....	36
<b>3 TEORIA JURÍDICA: A REFORMA DA SOBERANIA.....</b>	<b>38</b>
3.1 O processo de criação do Direito Positivo na teoria jurídica .....	38
3.2 A Legisprudência como uma nova teoria do contrato social.....	43
3.3 A atuação do legislador como ator jurídico e o dever de justificação da decisão legislativa .....	47
3.4 O papel da Legística e da Legisprudência em face dos conflitos sociais ...	52
3.5 O conflito no procedimentalismo: respeito às divergências.....	54
3.6 O discurso prático e a retórica parlamentar perante o conflito .....	60
<b>4 O PROCESSO LEGISLATIVO ABERTO AO CONFLITO.....</b>	<b>70</b>
4.1 A importância do desenho institucional do processo legislativo para a incorporação do conflito .....	70
4.2 Algumas estratégias políticas e a organização institucional para acomodá-las.....	76
4.3 Um modelo de processo legislativo centrado na informação.....	78
4.4 O Assessoramento Técnico-Parlamentar .....	84
4.5 A relação ambivalente entre políticos e técnicos.....	88
<b>PARTE II – A GESTÃO DO CONFLITO NO PROCESSO LEGISLATIVO - ESTUDOS SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG .....</b>	<b>92</b>
<b>5 CRITÉRIOS ORIENTADORES DA PESQUISA .....</b>	<b>92</b>
<b>6 PARÂMETROS PARA A AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA INFORMACIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG QUANTO AO SEU POTENCIAL FACILITADOR DO EXERCÍCIO DO CONFLITO. ....</b>	<b>97</b>
<b>7 A ESTRUTURA INFORMACIONAL BÁSICA DO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG (VIGENTE À ÉPOCA DA PESQUISA).....</b>	<b>100</b>
<b>8 ALGUMAS NORMAS REGIMENTAIS, REGRAS E PRÁTICAS PROCEDIMENTAIS QUE PODEM FACILITAR OU IMPEDIR O EXERCÍCIO DO CONFLITO NO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG.....</b>	<b>108</b>
8.1 Tratamento regimental dispensado pela ALMG às matérias semelhantes, conexas e correlatas .....	110
8.2 Normas regimentais, regras e práticas de distribuição das proposições legislativas para as comissões.....	115

<b>9 A RELATORIA, O PARECER E AS INFORMAÇÕES TÉCNICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG E ALGUNS ESTUDOS COMPARADOS.....</b>	<b>120</b>
<b>9.1 O modelo institucional de Consultoria Legislativa da ALMG e a informação técnica para subsidiar o processo legislativo.....</b>	<b>125</b>
<b>9.2 O papel superlativo da figura do relator no modelo de relatoria singular do processo legislativo da ALMG e alguns modelos comparados .....</b>	<b>128</b>
<b>9.3 A discussão do parecer do relator, a manifestação dos discursos dissidentes no processo legislativo e alguns estudos comparados.....</b>	<b>131</b>
<b>10 O PEDIDO DE VISTAS, A DISTRIBUIÇÃO DE AVULSOS E OUTRAS REGRAS E PRÁTICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO NA ALMG .....</b>	<b>137</b>
<b>11 UM EXEMPLO DE PROCESSO LEGISLATIVO IDEAL NO ESTUDO COMPARADO .....</b>	<b>139</b>
<b>12 CONCLUSÃO .....</b>	<b>142</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO: IMPORTÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA

A ideia de “crise do Estado Democrático de Direito” alimenta a expectativa de que mudanças prementes venham resgatar valores, promessas e utopias que a democracia contemporânea, sob o manto do liberalismo, não tem logrado cumprir. A crescente insatisfação dos cidadãos quanto à condução pelo Estado dos interesses da sociedade leva à consolidação de um *ethos* participativo fortemente presente no ideário democrático, como modo de suprir os defeitos – ou o fracasso – da democracia representativa.

Este estudo aborda pequena parcela de uma discussão muito mais ampla, concernente aos rumos da democracia, em vista da necessidade de conformá-la às aspirações participativas que não se têm materializado da maneira imaginada pelos teóricos da democracia deliberativa. Sem ir tão longe, trata-se aqui de apreciar o modelo institucional que opera as deliberações tomadas no âmbito do Poder Legislativo, de modo a avaliar se ele facilita a realização do contraditório entre interesses plurais da sociedade, garantindo que as decisões políticas tenham sido tomadas com base nesse contraditório. Trabalha-se com a hipótese de que a incorporação institucional do conflito no processo legislativo, muito mais que a busca sistemática pela formação do consenso, pode contribuir para que o processo criador do Direito positivo assuma contornos que o tornem efetivamente deliberativo, aproximando-se da materialização dos ideais da soberania popular.

Explorando a concepção pragmática do Direito, esta pesquisa<sup>1</sup> está escudada

---

<sup>1</sup> A concepção instrumental do direito, introduzida pelo Realismo Jurídico, originou-se de um movimento norte-americano surgido no início do século XX e retomado na década de oitenta. Também conhecida como Jurisprudência Sociológica, foi posteriormente renomeada de pragmatismo jurídico. Sob a ótica pragmática ou instrumental, os problemas humanos e sociais são solucionados a partir das experiências concretas, articulando-se as ideias de contexto e de consequência, e não a partir de teorias fundamentalistas e com base em verdades absolutas. Para um aprofundamento sobre o tema, vide A teoria Axiomática do Direito: por uma refundação epistemológica da teoria do Direito, de Luigi Ferrajolli (2010).

na Legística<sup>2</sup> e na Legisprudência<sup>3</sup>, trabalhando com a premissa de que o processo de positivação do Direito deve estar fundamentado em um discurso de justificação resultante de um processo deliberativo de formação de vontade fulcrado na soberania popular.

O escopo desta pesquisa conduz-nos às formulações teóricas desenvolvidas por Chantal Mouffe, que introduz na filosofia política e social conceitos inovadores sobre a cidadania e sobre os elementos circunstanciais que levam os cidadãos a se engajarem nas atividades políticas. Inspirando-se em Carl Schmitt, ela defende que os atores coletivos se constituem politicamente por meio dos conflitos e dos antagonismos – que ela denomina de pluralismo agonístico – decorrentes do pluralismo de ideias e de valores que coabitam na sociedade heterogênea (MOUFFE, 1994).

O exercício do político, para Carl Schmitt,<sup>4</sup> é o exercício da manifestação das hostilidades que permeiam as relações humanas, decorrentes da multiplicidade de valores e preferências dos cidadãos – as hostilidades forjam o espaço político (MOUFFE, 2005, p. 21). O político permeia o convívio entre os homens, configurando e reconfigurando o seu agir. Com base no pluralismo agonístico, de Mouffe (2005), e no “modelo agonístico de democracia deliberativa”, de Urbinati (2010), entende-se que o processo de positivação do Direito deve buscar incorporar muito mais o conflito do

---

<sup>2</sup> De natureza interdisciplinar, a Legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por uma grande variedade de disciplinas, sobretudo o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica. Desenvolve métodos e procedimentos entre os quais cita-se, de maneira não exaustiva, a Legimática, as avaliações de impacto legislativo ex-ante e ex-post e instrumentos de participação direta remota ou presencial, tais como a consulta pública, a audiência pública e os fóruns técnicos, que reforçam a responsabilidade dos agentes públicos nos processos decisórios e passam a requerer deles um maior compromisso com o argumento e com a fundamentação de suas proposições. O olhar trazido pela Legística tem o mérito de explorar o fenômeno legislativo em amplitude, de uma forma compreensiva, levando-se em consideração perspectivas de cunho teórico e prático. Tem entre seus principais teóricos João Caupers, Ulrich Karpen, Luzius Mader, Charles Morand, Marta Tavares de Almeida, Fabiana de Menezes Soares, Manuel Atienza, entre outros. Parte da bibliografia desses autores está indicada nas notas bibliográficas, ao final desse trabalho.

<sup>3</sup> Denomina-se Legisprudência a teoria desenvolvida por Luc J. Wintgens, que atrai para o campo investigativo das ciências jurídicas a atuação parlamentar no processo de produção das leis. Tal atuação político-parlamentar fica vinculada à observância de critérios de justificação estabelecidos por uma teoria racional – a legisprudência - como condição de validade da lei.

<sup>4</sup> Giovanni Agostini Saavedra leciona que “o sentido da definição de quem é amigo e inimigo está, segundo Schmitt, está diretamente vinculada com a eventualidade real de uma luta. Os conceitos de amigo, inimigo e luta adquirem, por conseguinte, na teoria schmittiana, uma espécie de sentido existencial, pois estão vinculados à possibilidade real da morte.” (SAAVEDRA, 2010, p.135).



que o consenso, pelo menos o consenso imediato, que nem sempre é obtido por meio de uma deliberação democrática.

O processo de positivação do Direito deve refletir a complexidade e a pluralidade social, estando aberto aos conflitos decorrentes das disputas entre múltiplas preferências e constituindo-se em efetivo locus das lutas democráticas, espaço público inclusivo, dialógico e conflituoso, receptivo, pois, às paixões próprias ao exercício do político (MOUFFE, 2005, p. 21).

Discorrendo sobre a representação política, Nadia Urbinati vê a soberania popular como um “*princípio regulador*” a guiar a ação e o juízo político dos cidadãos, o papel de “*motor central para a democratização da representação*” de modo a promover a circularidade do processo político deliberativo (URBINATI, 2006, p.192). Ademais, com a introdução de novos meios de comunicação social, como a internet e a proliferação de redes sociais, entre outros canais interativos, uma nova dinâmica se afigura na troca de informações entre os cidadãos e o Estado, trazendo significativo impacto na maneira como ocorrem as lutas por direitos. Portanto, o Parlamento precisa dispor de mecanismos institucionais que ampliem os canais de interação com a sociedade.

O que não mais se admite é que leis produzidas segundo um modelo normativo estritamente formal sejam capazes de alcançar os efeitos esperados e de atender às expectativas de uma sociedade complexa e multifacetada. A função do legislador passa por uma mudança substancial: não mais se espera dele a capacidade sobre-humana de solução antecipada de todo e qualquer problema social por meio de uma legislação racional, que ele redige conforme suas preferências subjetivas.

Para Jacques Chevallier,

[...] a norma jurídica se vê doravante obrigada a conquistar uma legitimidade, que já não lhe é inerente, demonstrando o rigor dos seus métodos de elaboração, mas também, e sobretudo, porque essa racionalização é indissociável da nova concepção instrumental do direito, de que ela é a concretização. (CHEVALLIER, 1992, p. 9, destaques do autor).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Jacques Chevallier ressalta que o movimento de racionalização da produção jurídica passa pela reorganização do dispositivo normativo existente, e sobretudo pelo melhoramento dos processos de produção das normas, manifestando-se claramente nos países ocidentais. (CHEVALLIER, 1992, p. 22). Saliencia que tal movimento “está longe de conduzir à restauração da racionalidade jurídica tradicional”, mas pelo contrário “contribui para acentuar a sua degradação. Faz, ainda, um alerta: [...] esta racionalização contém os seus próprios limites, na medida em que envolve lógicas elas próprias contraditórias e não pode eliminar os elementos de contingência e de irracionalidade dos processos de produção das normas. Para além disto, a visão puramente instrumental do direito que esta racionalidade implica defronta-se com a persistência de uma dimensão simbólica que surge como um elemento constitutivo e substancial da norma jurídica (CHEVALLIER, 1992, p. 22).

Sendo assim, uma das questões que se apresenta neste estudo é: como promover a abertura radical do processo de produção das leis aos conflitos sociais, de modo a torná-lo apto a lidar com o pluralismo que caracteriza a democracia contemporânea? O melhoramento dos mecanismos institucionais responsáveis pelo circuito de informações no processo legislativo colabora para a agregação de preferências ao processo deliberativo?

Quando se fala em abertura radical, não se trata de mera aplicação de técnicas operacionais de gestão sobre o processo legislativo, mas de reconfigurar alguns espaços tradicionais de atuação dos atores políticos e sociais e de fomentar uma revisão das concepções ora prevalentes sobre a forma do exercício da democracia representativa.

Uma ordem institucional capaz de recepcionar e mediar os desacordos da sociedade, permitindo que troquem suas razões, se expressem e se confrontem, contribui para a redução das assimetrias informacionais entre os partícipes do confronto, gerando decisões políticas que tenham sido efetivamente o resultado de um processo deliberativo de captação, de concertação e de resposta às demandas sociais. Muitos modelos deliberativos já foram propostos para traduzir essa ordem<sup>6</sup>, mas este trabalho se volta para a exploração de conceitos da democracia radical<sup>7</sup> e de outras teorias afins, em busca de um delineamento institucional para o processo legislativo que seja informado pelas novas concepções estruturantes do modelo deliberativo democrático, as quais consideram a livre manifestação dos desacordos sociais uma condição essencial para a realização da soberania.

---

<sup>6</sup> “A democracia deliberativa teria sido forjada nos anos 1970, por Joseph Bessete, para combater interpretações elitistas e aristocráticas da Constituição americana, mas somente nos anos oitenta é que o termo foi desenvolvido ao lado da crítica ao liberalismo e da reabilitação de concepções participativas da democracia constitucional, após a recepção da obra-prima de Rawls e subsequente crítica comunitarista. Segundo Joshua Cohen, a democracia deliberativa pode ser definida como uma associação cujos negócios e ocupações são governados pela deliberação pública de seus membros. Habermas busca a autonomia pública por meio de “uma rede diferenciada de arranjos comunicativos para a formação discursiva da vontade e da opinião pública e de um sistema de direitos individuais fundamentais. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 76-78).

<sup>7</sup> A democracia radical busca uma realização mais completa dos valores democráticos para suprir as falhas da representação competitiva. Os democratas radicais comprometem-se com uma participação ampla nas decisões políticas e enfatizam a deliberação. O ambicioso objetivo da democracia radical é “mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para uma outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática” (FUNG; COHEN, 2007, p. 222).

Tendo por foco o processo legislativo da Assembleia Legislativa do Estado Minas Gerais (ALMG), procura-se avaliar, sob a ótica do desenho institucional, de que modo os instrumentos normativos, técnicos e burocráticos utilizados pelo Poder Legislativo são influentes para promover a abertura do processo ao exercício do político, ou seja, do conflito, possibilitando (ou impossibilitando) a participação efetiva da sociedade na conformação das decisões tomadas no seu âmbito. Por participação entende-se, em um sentido ampliado e mais contemporâneo, as ações que vão além do exercício de escolha dos representantes, não se restringindo ao critério da presença física, mas que incluam a presença pelo discurso, e, em um sentido ainda mais amplo, as ações que responsabilizam o conjunto da sociedade pelas decisões políticas tomadas.

Considerando que os processos de positivação do Direito empreendidos pelos poderes legislativos da Federação brasileira guardam similaridade quanto aos modelos e métodos de atuação institucional, não obstante apresentarem também profundas diferenças, a observação do processo legislativo da ALMG pode fornecer alguns parâmetros para a avaliação do funcionamento dos processos legislativos como um todo e, conseqüentemente, pode ampliar a compreensão sobre as condições de nascedouro do ordenamento jurídico pátrio. Portanto, esta pesquisa pretende investigar desenhos institucionais que contribuam para a melhoria da qualidade do processo legislativo de um modo geral.

Inevitável o caráter interdisciplinar trilhado pela pesquisa, visando a uma melhor elucidação de questões relacionadas com as condições objetivas e subjetivas do processo legislativo, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento do contraditório entre os múltiplos discursos sociais. Sob tais aspectos, não se pode prescindir das teorias políticas – para a abordagem da representação parlamentar – e das teorias da linguagem – para uma análise da retórica utilizada nas arenas de discussão política. Os primeiros capítulos tratam especialmente da teoria política, essencial para o enquadramento dos problemas que orientam a pesquisa. Em seguida, será demonstrada, em capítulo próprio, a razão pela qual o tema se insere no âmbito da teoria jurídica e de que forma isso ocorre.

Além do inconformismo do senso comum quanto às limitações da representação política na democracia contemporânea e das relevantes reflexões teóricas acerca do papel e dos rumos do Poder Legislativo, faz-se necessário introduzir no discurso científico uma análise sobre procedimentos e práticas formais e

informais utilizados no processo legislativo, para que sejam confrontados perante a dogmática jurídica, de modo a oferecer uma crítica quanto à efetividade desses instrumentos e quanto a sua conformidade com os princípios do Estado Democrático de Direito. Este é o escopo da Legística e é o que norteia este trabalho.

## 2 TEORIA POLÍTICA: A IMPORTÂNCIA DO CONFLITO NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DAS NORMAS

### 2.1 O conflito como exercício do político

A palavra democracia, conhecida desde a Grécia do século V a.C, possui uma multiplicidade de significados, podendo referir-se desde à forma como se compõe um corpo de representantes políticos até a um conjunto de instituições, às técnicas de governo ou ao modo genérico como o Ocidente pensa a política, entre outras variáveis.

Agamben, reconhecendo a ambiguidade do termo, sintetiza o pensamento hegemônico tradicional sobre democracia como sendo a forma de legitimação do poder e os modos do seu exercício (AGAMBEN, 2010, p. 13).

A democracia moderna está intimamente ligada ao liberalismo. O valor de liberdade individual trazido pelas revoluções democrático-burguesas dos séculos XVIII e XIX está associado à ideia de democracia, tal como considerada pela tradição liberal.

Dessa forma, ao término do século XX, a democracia liberal já se afigurava como a única forma legítima de governo, apesar dos seus francos adversários, resultando assente na teoria política a ideia central de que, na sociedade democrática, as decisões políticas devem ser alcançadas por meio de um processo de deliberação entre cidadãos livres e iguais (MOUFFE, 2005, p. 12)

Para Badiou, a palavra democracia configura o emblema dominante da sociedade política contemporânea, que se mostra intocável quanto a tal sistema simbólico. Segundo ele: “Pode-se dizer o que se queira da sociedade política, demonstrar por ela uma fúria crítica sem precedentes ou denunciar ‘o horror econômico’; todo esse discurso será perdoado, sempre que for feito em nome da democracia.” (BADIOU, 2010, p. 17, tradução nossa).<sup>8</sup>

Sendo quase impossível se abraçarem conceitos alternativos, a democracia liberal sempre foi alvo de controvérsias e de tentativas de se desconstruí-la, tendo sido objeto de diversas concepções teóricas e de reformulações políticas, sempre na

---

<sup>8</sup> Do original: *Puedes decir lo que quieras de la sociedad política, mostrar hacia ella una fiereza “crítica” sin precedentes o denunciar “el horror económico”; todo ese discurso te será perdonado, siempre que lo hagas en nombre de la democracia.*

tentativa de moldá-la às metamorfoses impensáveis da sociedade moderna. Dessa forma, em face de um pluralismo sem precedentes, a sociedade contemporânea reclama por novos arranjos deliberativos que confirmem maior legitimidade ao Estado Democrático de Direito, à luz dos fundamentos constitucionais.

Chantal Mouffe fornece muitos elementos para tratar da democracia contemporânea. Avaliando as propostas oferecidas por teóricos da democracia liberal que se estabeleceram no século XX, Mouffe tece uma crítica aos modelos da democracia deliberativa, propondo uma refundação de alguns de seus princípios. Para ela, “o tão apregoado triunfo da democracia liberal chega num momento em que se verificam cada vez mais discordâncias quanto a sua natureza.” (MOUFFE, 1996, p. 179).

Desde a segunda metade do século XX, a partir da apresentação do modelo agregativo, por Joseph Schumpeter, no trabalho *Capitalism, Socialism and Democracy*, de 1947, consolidou-se o entendimento de que, com o desenvolvimento da democracia de massa, o ideal da soberania popular, tal como entendido pelos modelos clássicos de democracia, só poderia concretizar-se por meio da agregação das preferências dos cidadãos, vocalizadas por partidos políticos selecionados pelo voto em intervalos regulares.

Nas palavras de Mouffe,

[...] rompendo com a representação simbólica da sociedade como um corpo orgânico – que era característica do modo holístico de organização social –, uma sociedade democrática reconhece o pluralismo de valores, o desencantamento do mundo diagnosticado por Max Weber e os conflitos inevitáveis que dele decorrem. (MOUFFE, 2005, p.21).

Por conseguinte, o modelo democrático agregativo sustentou-se na premissa de que não é o bem comum, mas o auto interesse, o fator desencadeante do agir político, constituindo o parâmetro das organizações partidárias que hoje sustentam a democracia representativa (MOUFFE, 2005, p. 13).

Contra o predomínio da concepção agregativa, com a consequente redução da democracia a procedimentos puros para o tratamento do pluralismo de grupos de interesse, seguiram-se as teorias deliberativas, as quais, por um longo tempo, têm desempenhado um papel central no pensamento democrático. Duas correntes principais se destacam: a teoria política normativa, inaugurada por Rawls (1971), a qual, em sequência, foi desafiada pelo modelo teórico deliberativo, defendida por

Habermas (1996), ambas buscando alcançar um consenso mais profundo do que um “mero acordo sobre procedimentos”, característico do modelo agregativo (MOUFFE, 2005, p. 12).

Jonh Rawls, questionando a perspectiva excessivamente instrumental do modelo agregativo, busca introduzir no modelo democrático liberal uma dimensão moral, desenvolvendo uma teoria normativa e abstrata. O escopo teórico de Habermas, por sua vez, mais concreto e procedimental, busca fundamentar autoridade e legitimidade em formas de razão pública. Ambos os modelos, porém, são tributários de um procedimentalismo, embora sob diferentes perspectivas, que encara o Direito como uma prática social argumentativa racional a lidar com o pluralismo de interesses e de valores por meio do estabelecimento de consensos.<sup>9</sup>

Em uma crítica ao racionalismo das teorias deliberativas, as quais buscam a formação de consensos sociais por meio da razão, em Mouffe a busca do consenso racional não só tolhe o exercício do político como se funda em atos de exclusão, embora de modo dissimulado. Para ela, Rawls e Habermas querem fundamentar a adesão à democracia liberal com um tipo de consenso racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação. Eles precisam, por esse motivo, relegar o pluralismo para um domínio não público, isolando a política de suas consequências (MOUFFE, 2005, p.16).

O pluralismo de valores impossibilita que desacordos sejam erradicados por meio de discussões racionais, dependentes de uma reciprocidade persuasiva. Ora, adversários não compartilham das mesmas identidades políticas, portanto, não se conformam à posição de neutralidade exigida para o estabelecimento do consenso racional. Aceitar a visão do adversário implica uma mudança radical de identidade, ou seja, uma conversão à identidade do outro. Dessa maneira, Mouffe insiste em que os

---

<sup>9</sup> Pelo sistema de Rawls, a Constituição estabelece um procedimento político equânime, entre cidadãos livres e iguais, apontando alguns valores que protegem as liberdades fundamentais de maneira prioritária, enquanto as demais decisões políticas são efetivadas na etapa legislativa. Para o teórico, por meio de uma racionalidade deliberativa, esses cidadãos poderiam conviver em sociedade de forma cooperativa, incorporando concepções de bem, por meio de “*consensos sobrepostos*”, que levem em consideração o pluralismo razoável das múltiplas formas de vida e de visões de mundo (OLIVEIRA, 2010, p. 95). Para a obtenção do consenso racional, Rawls propõe que as chamadas “*visões abrangentes*”, de natureza religiosa, moral e filosófica, devam ser abandonadas. Habermas propõe, em uma concepção concreta e procedimental, um processo político-discursivo desvinculado das instituições políticas formais, configurando o que ele denomina como “*esfera política pública*”, com autonomia perante os sistemas econômico e político. Em se tratando de autonomia política, isso consiste na faculdade de uma comunidade auto organizar-se por meio de suas leis (OLIVEIRA, 2010, p. 89).

acordos nem sempre – ou quase nunca – implicam a erradicação dos antagonismos, os quais persistem enquanto houver pluralismo identitário. Portanto, é descabida a procura de uma solução racional final” (MOUFFE, 2005, p. 16), mas, sim, a “interrupção temporária de uma confrontação contínua”, por meio dos pactos, acordos ou compromissos que se realizam no cotidiano da política. Em síntese, os entendimentos são alcançados por meio da prática política, e não pela persuasão por meio da racionalidade argumentativa.

Mouffe, assim, concede maior relevo à prática política e aos jogos de linguagem, em substituição aos procedimentos buscados pelos teóricos deliberativos, que sustentam a possibilidade de se obter uma espécie de consenso universal pela racionalidade e pela imparcialidade argumentativa. A prática política, por sua vez, requer o reconhecimento do poder como “constitutivo das relações sociais” (MOUFFE, 2005, p. 19). Vale dizer, o poder é inescapável ao convívio humano, e, sendo excludente por sua própria natureza, acaba por configurar a hegemonia de quem o detém. A questão que se põe para a política democrática não é a de eliminar o poder, mas de se erigirem formas de exercício que sejam compatíveis com os valores democráticos (LACLAU; MOUFFE, 1985, p.107).

Mouffe busca uma alternativa de democracia que parece preservar, assim como os teóricos da democracia agregativa e deliberativa, os princípios mais caros ao liberalismo, quais sejam, a liberdade e a igualdade. Nesse contexto, uma questão que se apresenta para Mouffe diz respeito à forma como o Estado liberal atua perante o pluralismo social. Junto com Ernesto Laclau, Mouffe desenvolveu a ideia de democracia radical, cuja base teórica está delineada em *Hegemony and Socialist Strategy* (LACLAU; MOUFFE, 1985). Reconhecendo a diversidade dos interesses da sociedade e a real possibilidade de conflitos, estabeleceu as bases para a defesa de sua teoria política democrática, que sustenta a importância do dissenso, ao contrário da perspectiva liberal tradicional, que almeja o consenso. Ao admitir a inevitabilidade do conflito, que Mouffe chama de “pluralismo agonístico”, seu projeto de democracia radical não tenta obturar os antagonismos, mas deixá-los em evidência, “abrindo espaço para o conflito, a paixão e o político.” (MOUFFE, 2005, p. 21).

Partindo das reflexões sobre a relação amigo/inimigo, extraída de Carl Schmitt, Mouffe considera que o fundamento do “político” se encontra justamente na existência do elemento de hostilidade entre os seres humanos. Seguindo ainda o raciocínio de Schmitt, ela também distingue a “política” do “político”, associando a primeira a uma



série de práticas, instituições e discursos através dos quais uma ordem é criada, e situando o segundo no terreno dos conflitos sociais e nas relações de opressão que dividem a sociedade em lutas pela igualdade e/ou liberdade (MOUFFE, 2005, p. 21).<sup>10</sup>

Em um intenso debate com os comunitaristas (LACLAU; MOUFFE, 1985)<sup>11</sup>, Mouffe e Laclau não aceitam a tese de que a democracia liberal seja a articulação da democracia com o capitalismo, mas, sim, a articulação entre a democracia e o liberalismo, os quais, encerrando lógicas paradoxais, fazem emergir uma tensão que jamais poderá ser eliminada. Mouffe considera que os teóricos da democracia deliberativa são incapazes de reconhecer tal paradoxo:

Tal tensão, apesar de inerradicável, pode ser negociada de diferentes maneiras. De fato, uma grande parte da política democrática dá-se precisamente em torno da negociação de tal paradoxo e da articulação de soluções precárias. O que é descabida é a procura de uma solução racional final. (MOUFFE, 2005, p. 11).

De fato, no campo da política sempre se estará navegando nas relações de poder, e o consenso extraído do exercício puro da razão não vai além da mera superfície de um conteúdo que é muito mais profundo, concernente à subjetividade do ser humano, a qual não é suscetível de normatização.

Em Mouffe, enfrenta-se, portanto, a questão da antinomia entre o liberalismo, que compreende a ideia de pluralidade, e a democracia, que, ao identificar a vontade soberana com a lei, traduz a ideia de homogeneidade. Sob tal aspecto, revela a utopia de se sustentar a existência de uma vontade geral que possa ser expressa por uma comunidade orgânica unificada em torno do bem comum. Ainda que uma vontade

---

<sup>10</sup> Conflito é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, classes, organizações ou coletividades que possui natureza antagônica e desagregadora, implicando choques entre as partes, envolvendo o uso da violência ou não. Pode ter origem econômica, religiosa, cultural, étnica, territorial e geralmente envolve o acesso, controle e distribuição de recursos escassos: riqueza, prestígio, poder, cargos, território, etc. O conflito está normalmente relacionado com os interesses (materiais ou ideais, objetivos ou subjetivos) de cada uma das partes.

<sup>11</sup> O comunitarismo pressupõe a ideia de bem comum, no sentido de que uma comunidade deve compartilhar fins e valores comuns, capazes de garantir a coesão e a integração do grupo social. Os ideais liberais de liberdade e igualdade devem estar correlacionados também com a fraternidade, pressupondo a intersubjetividade de pertença inerente ao grupo social. Os comunitaristas insurgem-se contra as identidades determinadas por fins não escolhidos pelos indivíduos isoladamente, mas desvelados pela inserção dos indivíduos em determinados contextos sociais. Defendem que os sentimentos morais não podem ser expressos individualmente, mas devem perpassar os sentimentos morais da vida cotidiana e do senso comum. Por fim, as inter-relações entre indivíduos e sociedade devem ser mediadas por uma ética de socialização, a qual permite a passagem do ideal de uma moralidade particular para a realização de uma sociabilidade consubstancializada pela união do direito e moral, da ética e política. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 74).

geral tenha que ser extraída por meio de procedimentos racionais, o que é feito pelos governos, partidos e representantes políticos, a ideia da soberania popular deve ser compatibilizada com o pluralismo social. E a vontade geral soberana deve, também, compatibilizar-se com as liberdades individuais que emergem do pluralismo social.

Contra-pondo-se a Carl Schmitt, ao mesmo tempo que aproveita parte do seu pensamento, a teoria democrática de Mouffe rechaça a existência de uma verdade absoluta, pois o liberalismo implica que a verdade se dissolva em uma discussão infinda – e é nesse ponto que mais diverge de Schmitt, um franco adversário do liberalismo justamente pelo fato de que o individualismo que lhe é inerente impede a formação de uma identidade coletiva.

Ressalte-se que o conflito mouffeano não é a guerra. Para que seja legítimo, não pode destruir a associação política, erradicando os oponentes. No antagonismo, as partes são inimigas e não partilham qualquer referencial em comum. Em Mouffe, o antagonismo é transformado em agonismo, para que as partes em conflito se tornem adversárias, mas não inimigas, reconhecendo-se umas às outras como partícipes de um embate democrático (MOUFFE, 2005, p 11-23).

Assim como Mouffe, Jacques Rancière tece uma crítica à “ordem do consenso”. Apresentando algumas afinidades com a corrente da democracia radical, em seu livro *Ódio à Democracia* (RANCIÈRE, 2014) ele menciona duas formas de distribuir o sensível: a polícia e a política. A polícia é a ordem do consenso, aquela que apaga a contestação, as desigualdades e as assimetrias. A democracia do consenso confere invisibilidade à desigualdade. A política, ao contrário, traz o dissenso e a contestação. A política emerge nos hiatos e buracos da ordem policial, quando se inserem os questionamentos, as revoltas, as resistências, os atos de interrupção e irrupção (a exemplo dos movimentos de junho de 2013, no Brasil), uma força que atua para interromper a ordem consensual. Opera pela ausência de vazios e hiatos, nomeando a todos, dando-lhes um lugar fixo na sociedade, de modo a ocupar todos os espaços sociais. A política é o suplemento de pessoas, o resto, o “um a mais”, o excesso. A polícia se opõe à política, pois a primeira camufla as assimetrias, fazendo acreditar que se trata de uma ordem igualitária, enquanto a política, constituída pelo dissenso, revela as distorções e assimetrias. A política é evento isolado, enquanto a ordem

policial é corrente. As duas andam juntas, se complementam, uma não elimina a outra.<sup>12</sup>

Ele admite as conquistas provenientes das lutas democráticas em prol da ampliação da esfera pública: o reconhecimento da qualidade de iguais e de sujeitos políticos àqueles que a lei do Estado repelia para a vida privada dos seres inferiores; o reconhecimento do caráter público de alguns tipos de espaço e de relações que poderiam ser apropriadas pelo poder da riqueza; a inclusão no rol de eleitores e elegíveis daqueles excluídos pelo sistema policial, tais como trabalhadores domésticos, mulheres, etc.; a inclusão na esfera pública das discussões empreendidas pelos movimentos sociais sobre as condições de trabalho, salário, saúde, previdência, etc.; a discussão sobre a imposição de limites ao processo ilimitado do crescimento da riqueza (RANCIÈRE, 2014, p. 72-74).

Todavia, não é suficiente a incorporação do privado na esfera pública por meio das lutas democráticas para que se estabeleça uma democracia – esta não se volta para a busca da satisfação ilimitada dos desejos humanos, mas para o questionamento das estruturas de dominação que fazem perpetuar as opressões e assimetrias. O dissenso reside justamente aí. Não seria, pois, uma mera divergência entre pontos de vista, ou uma guerra de todos contra todos, dizendo muito mais respeito às diferentes concepções sobre como constituir o mundo comum. É, ainda, a reunião conflituosa de dois mundos sensíveis: o mundo dos que não falam e o mundo dos que falam. (RANCIÈRE, 1996).<sup>13</sup>

Em Rancière, o que atualmente se nomeia como democracia não é nada além do liberalismo. Para ele, a busca do desenvolvimento das forças produtivas acaba por impor a coesão do corpo social, esvaziando o sentido da política como escolha entre soluções alternativas. O consenso não admite “sujeitos divididos e divisores característicos da política”, e, portanto, o que o consenso quer é nada mais que a supressão da política. “Sob o termo consenso a democracia é concebida como o regime puro da necessidade econômica”. Ele se refere à pós-política e à pós-

---

<sup>12</sup> Ângela Cristina Salgueiro Marques, Professora Adjunta do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais, Doutora em Comunicação Social pela UFMG (2007) e mestre em Comunicação Social pela mesma instituição, proferiu interessante palestra comentando a obra de Rancière, na Escola do Legislativo, *Pensando em Minas, 2016*, que serviu como fonte de pesquisa deste trabalho e foi uma referência para esta parte do texto.

<sup>13</sup> Ao contrário de Mouffe, para quem o liberalismo consubstancia o triunfo da liberdade e da igualdade como valores determinantes da democracia, Rancière considera que o liberalismo é a doutrina sobre a qual o capitalismo globalizado se impõe como fator de opressão e de encolhimento dos valores da liberdade e da igualdade.

democracia, que eliminam as disputas, restringindo-se tão somente à troca de interesses. Não sem razão, Rancière abre seu ensaio Ódio à Democracia atribuindo à democracia, ironicamente, a fama de ser o “reino dos desejos ilimitados dos indivíduos da sociedade de massa moderna.” (RANCIÈRE, 2014, p. 8).

Rancière assim se expressa ao revelar o que considera “um escândalo democrático”: “não haverá jamais, com o nome de política, um princípio uno de comunidade que legitime a ação dos governantes a partir de leis inerentes ao agrupamento das comunidades humanas.” (RANCIÈRE, 2014, p. 67).

Para Bauman, o absolutismo, que busca uma razão universal fora e independentemente da prática racional, e o relativismo, que nega a possibilidade de acordo entre verdades

[...] coexistem como tendências bem marcadas no discurso contemporâneo: o segundo é forçado, pelos passos largos dados pelo primeiro, a confirmar de modo oblíquo suas pressuposições (o absoluto não pode mais ser procurado na prática, seja como generalização empírica, seja como premissas lógicas). (BAUMAN, 2010, p. 177).

As reflexões aqui trazidas revelam as enormes dificuldades de se dar concretude ao ideário tradicional que anima a soberania popular. Ou se trata de uma aporia, que não mais se sustenta em face das especificidades da democracia contemporânea, ou os modelos de sua materialização em face do pluralismo teriam que ser adequados a bases mais realistas e fecundas.

A descrença quanto à existência de uma vontade geral que possa expressar um valor único a ser compartilhado por toda a comunidade tem sido o maior embaraço a ser enfrentado pelos que desejam o aprimoramento da democracia. O consenso é desmistificado e, por decorrência, a ideia da lei como expressão da vontade geral soberana resta denunciada como um projeto inexecutável.

## **2.2 O processo circular de representação para o exercício da soberania**

Pierre Rosanvallon constata que a maioria dos estudiosos do tema, sejam historiadores, sociólogos ou filósofos, tem assente que o político não é uma “instância” ou um “domínio” entre outros da realidade: é o lugar onde se articulam o social e a sua representação, a matriz simbólica onde a experiência coletiva se enraíza e se reflete ao mesmo tempo (ROSANVALLON, 1995, p. 16).

Em seu programa de pesquisas, que ele designa como a “História Conceitual do Político”, Rosanvallon assim enuncia a sua ideia de democracia: “Ela é indissociável de um trabalho de exploração e de experimentação, de compreensão e de elaboração dela mesma.” (ROSANVALLON, 1995, p. 17, tradução livre).<sup>14</sup>

Para o historiador, desde o seu ressurgimento, com o advento da Revolução Francesa, em 1789, a democracia tem sido marcada pela contradição entre os seus princípios constitutivos e as suas imperfeitas manifestações institucionais. Não se trata de uma desconfiança ocasional, mas, sim, constitutiva da própria vida democrática. A desconfiança e a contestação, assim como a confiança e o consenso, são elementos intrínsecos à prática democrática, exercendo nela papéis estruturantes e fundamentais (ROSANVALLON, 2006).

Uma das maiores ambivalências da democracia decorre da ideia do sufrágio universal, ponto de partida para um individualismo sem volta, que, atualmente, se apresenta em sua forma mais exuberante, conferindo à modernidade um traço distintivo (SILVA, 2009). A igualdade do voto é uma condição basilar da democracia eleitoral-representativa contemporânea, embora nem sempre tenha configurado um valor assente, mas, pelo contrário, foi alvo de fortes resistências, motivadas, em grande medida, pela antinômica relação entre os princípios liberais e os princípios democráticos.

Na narrativa de Rosanvallon, a representação é o ponto central da história da democracia. Ao mesmo tempo que constitui uma abstração, ela também tem que exteriorizar-se em um sentido prático, materializando-se como forma de governo, e, nesse ponto, reside uma das importantes tensões geradoras do mal-estar constitutivo da experiência democrática, conforme define o historiador (SILVA, 2009).

A legitimidade eleitoral, sempre marcada pela tensão entre números, repousa sobre uma dupla ficção: a de que a maioria vale pelo todo e a de que a eleição representa a constituição de um vínculo permanente entre eleitor e representante (SILVA, 2009). Assim, a tensão emerge da pretensão antitética de se buscar integrar a diversidade do corpo social na unidade do político. Resta evidente que a legitimidade

---

<sup>14</sup> Do original : “*elle est indissociable d’un travail d’exploration et d’expérimentation, de compréhension et d’élaboration d’elle-même.*”

e a confiança que mantêm a democracia eleitoral-representativa convivem lado a lado com a “desconfiança generalizada da sociedade.” (ROSANVALLON, 2006, p. 18).

Tal desconfiança exterioriza-se sob a forma de movimentos de resistência ao exercício do poder, engendrando três principais ações, conforme aponta o autor: a atuação do povo-vigilante, do povo-veto e do povo juiz. E, assim, o historiador conclui: “à sombra da democracia eleitoral-representativa, esses três contrapoderes desenham os contornos do que eu proponho chamar de contrademocracia.” (ROSANVALLON, 2006, p. 16, tradução livre).<sup>15</sup>

Para Rosanvallon, a história conceitual do político está relacionada com uma perspectiva central: a apreensão do sentido da modernidade política, do seu advento e desenvolvimento. Para ele, a modernidade política liga-se à emergência progressiva do indivíduo como figura geradora do social, colocando a questão das relações entre o liberalismo e a democracia no centro da dinâmica da evolução das sociedades. É, portanto, a compreensão sobre como as novas racionalidades políticas e sociais se constituem e se organizam e sobre como os sistemas de representação se modificam em relação às transformações institucionais, às técnicas de gestão e às formas de relação social, que permite um melhor enquadramento da “crise da democracia representativa” diante da emergência de novos meios de legitimação democrática (ROSANVALLON, 1995, p. 16).

No ponto das indagações a que chegamos, cumpre trazer o pensamento da italiana Nadia Urbinati, que se tem destacado no pensamento democrático e liberal contemporâneo por sua teoria sobre a representação política. Essa autora desenvolve ideias embrionárias do liberal John Stuart Mill, cujos vislumbres, estabelecendo um elo entre governo representativo, representação proporcional e caráter agonístico da assembleia, não estão muito distantes das teorias da democracia deliberativa (URBINATI, 2010, p. 56).

No tocante à pesquisa que desenvolve sobre a representação, Urbinati vale-se especificamente dos trabalhos de Bernard Manin e Hanna Pitkin “para demonstrar que a representação política é um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais.” (URBINATI, 2006, p. 191-192).

Segundo esclarece, ela investiga as condições que tornam a representação um modo de participação política que permita o controle e a supervisão pelos cidadãos.

---

<sup>15</sup> Do original : “à l'ombre de la démocratie électorale-representative, ces trois contre-pouvoirs dessinent les contours de ce que je propose d'appeler une contre-démocratie.”

Distinguindo a democracia representativa da democracia eleitoral, ela enfrenta o argumento fortemente reiterado, embora pouco questionado, de que a participação direta seria “mais democrática” do que a representação (URBINATI, 2006, p. 192).

Em Urbinati, a democracia representativa é o instrumento que mais possibilita o aprimoramento da democracia e a sua própria recriação, refutando a ideia amplamente defendida na teoria política de que a representação política seria um resquício aristocrático. Toma a soberania popular como um “princípio regulador” a guiar a ação e o juízo político dos cidadãos, atribuindo a ela (a soberania) o papel de “motor central para a democratização da representação.” (URBINATI, 2006, p. 192).

Os princípios centrais do governo representativo foram estabelecidos no século XVIII, com o propósito de refrear a própria democracia e construir um governo limitado e responsável (como bem lembrado por Rancière). Urbinati identifica duas importantes escolas de pensamento sobre o modelo representativo: o modelo eleitoral, que combina o elitismo (quanto ao local de deliberação e voto e quanto ao domínio da competência) com o consentimento; e o modelo representativo, que “visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular a um ato de autorização.” (URBINATI, 2006, p. 192). Esse último modelo é considerado pela autora como explicitamente democrático, uma vez que seus adeptos sempre buscaram viabilizar uma conexão entre sociedade e instituições, mesclando o consentimento formal com a influência informal da sociedade.

À semelhança do projeto do “pluralismo agonístico”, de Mouffe, Urbinati reclama a revisão da ideia de “monopólio da vontade sobre a definição e a prática política”, substituindo o “sim” ou “não” por uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas a revisão a qualquer tempo.

Segundo a autora:

Pode-se dizer que a representação política provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. [...] Isso me leva a argumentar que a representação ativa um tipo de unificação política que não pode nem ser definida nos termos de um acordo contratual entre eleitores e eleitos, nem decomposta em um sistema de competição que aponte aqueles que deverão pronunciar o interesse geral de todos. (URBINATI, 2006, p. 194).

As eleições engendram a representação, mas não os representantes. Produzem um governo, mas não um governo representativo. O representante, no desenho proposto pela cientista política, não substitui o soberano ausente, precisando estar conectado com a sociedade para aprovar leis legítimas. A autora chama de “ordem diárquica” o sistema em que “a decisão”, que, na linguagem da soberania, significa os procedimentos e instituições que regulam a elaboração das leis, e “a opinião”, que é o domínio extrainstitucional de formação do julgamento político, exercem influência mútua ou entram em conflito. Na democracia contemporânea, a decisão não pode estar dissociada da opinião do povo, que tem que participar, direta ou indiretamente, da tomada de decisões (URBINATI, 2013, p. 6).

Urbinati conclui:

Com base nisso, é correto afirmar que a democratização e o processo representativo compartilham uma genealogia e não são antitéticos. O juízo e a opinião são sedes da soberania tanto quanto a vontade, se admitirmos a soberania como correspondendo a uma temporalidade ininterrupta e a influência incalculável dos princípios e ideais básicos concernentes ao interesse geral, que transcendem os atos de decisão e eleição. Essa reflexão me leva a sustentar que a representação estimula um ganho de política em relação ao ato sancionador pelo qual os cidadãos soberanos ratificam e recapitulam, com regularidade cíclica, as ações e promessas de candidatos e representantes. (URBINATI, 2006, p. 195).

A representação origina-se da ideia de uma igreja unida espiritualmente por Cristo, através do seu vigário. O conceito passou por um processo de secularização, transmutando-se em unidade mística do Estado, o que forneceu as bases para o desenvolvimento das teorias modernas da representação, que descolam a representação da representatividade e separam o Estado da sociedade.

A teoria jurídica da representação, seguindo a lógica da presença/ausência do soberano, coloca o Estado como o centro nevrálgico da representação (Schmitt usou a teoria para reconstruir a unidade orgânica do Volk, acima do pluralismo dos interesses sociais, personificando o Estado na pessoa do soberano). No papel de tutor da sociedade, o Estado apropria-se do poder pelo uso da força soberana, restringindo a participação a um mínimo procedimental, reduzindo-a praticamente às eleições.

A teoria política apresentada por Urbinati rompe com o modelo anterior, introduzindo uma nova categoria, na medida em que concebe a representação como uma forma dinâmica, e não estática (URBINATI, 2006, p. 201). Segundo sua teoria política, não há entidades preexistentes visíveis – Estado, povo, nação. A



representação constitui um processo político estruturado em termos de “circularidade entre as instituições e a sociedade”, que não se confina à deliberação e decisão na assembleia. A autora esclarece que a representação é uma forma de existência política criada pelos próprios atores (o eleitorado e o representante) (URBINATI, 2006, p. 202). E elucida:

É tarefa dos representantes populares, portanto, coordenar e criticar. A unidade necessária não se segue logicamente da unidade daquele que representa, como Hobbes sustentaria, mas deve ser criada e constantemente recriada através de um processo político de atividade dinâmica. (FRIEDRICH, 1963 apud URBINATI, 2006, p. 202).

Concebe-se, assim, um modelo de representação política que tem como condição essencial e constitutiva a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil. Conforme esse modelo, a generalidade da lei e os critérios da cidadania não se realizam com base em identidade social distinta e oposta à identidade política.

A representação é ativada por meio das múltiplas fontes de informação e comunicação trazidas pelos cidadãos, pela mídia, por movimentos sociais e por partidos políticos, fazendo com que o social se torne político, entrelaçando-se a política da presença à política das ideias, considerando que “toda presença é um artefato do discurso.” (URBINATI, 2006, p. 203).

Em Urbinati, o discurso agonístico em uma assembleia propicia o ambiente deliberativo (uma esfera pública articulada pelo discurso), estabelecendo a presença pelo discurso. Isso densifica o sentido da representação proporcional, vinculando os representantes a determinadas causas e ideias (URBINATI, 2010).

A teórica tece importante consideração a respeito da diferença entre a democracia direta e a representativa no processo legislativo. Ela entende que a participação ocorre em ambas as situações, que só se diferenciam pela forma de ação: quando direta, a participação é sincrônica e tem visibilidade e, quando indireta, a participação é diacrônica, fazendo-se por meio da mediação discursiva do parlamentar, que dá voz ao participante. Nesse caso, embora sem visibilidade, o cidadão, sendo ouvido na fala do parlamentar, participa tanto das discussões quanto da decisão. Isso ocorre quando o discurso do parlamentar expressa as reivindicações e opiniões do representado (URBINATI, 2010, p. 57).

Desenvolvendo e adaptando para a democracia atual o pensamento de John Stuart Mill, Urbinati faz uma ligação entre governo representativo, representação proporcional e o caráter agonístico da deliberação, propondo o modelo de representação como *advocacy*, que destaca as duas principais funções políticas da representação: “de meio tanto para expressar opiniões e escolhas individuais – portanto exercer o autogoverno – como para resistir à exclusão e, portanto, conquistar segurança”.

A representação como *advocacy* não é um tipo de representação “espelho” da sociedade, nem pode ser compreendida como um agregado de promoção de interesses privados. Essa representação comporta um conjunto de ideias, reivindicações, opiniões e compromissos relacionados a temas de interesse comum, os quais ensejam uma construção cooperativa de toda a comunidade (URBINATI, 2010, p. 57).

O representante é um intermediário, que pode ampliar o espaço do debate político para além das instituições governamentais, e ao mesmo tempo, submeter as decisões ao escrutínio do povo. O representante leva as reivindicações e ideias do povo à assembleia para ampliar e enriquecer o debate nesse âmbito. Para que isto aconteça, contudo, a sociedade não pode ser um lugar silencioso. A *advocacy* no parlamento tanto requer quanto estimula a *advocacy* na sociedade. (URBINATI, 2010, p. 66).

O voto e a representação política possibilitam agendas políticas concorrentes e são capazes de condicionar a vontade dos legisladores, de uma forma constante e em consonância com a intrincada malha de significados, interpretações, crenças, humores e opiniões dos cidadãos, os quais variam ao longo do tempo. Na política representativa, as decisões são reflexivas e permitem a seleção de políticas que se baseiam em uma continuidade histórica. Espelham narrativas de um processo mais longo de formação de ideias, valores e ideologias. Refletem a duração de uma opinião política ou de uma constelação de opiniões políticas, uma plataforma política, um conjunto de demandas e de ideias ao longo do tempo, e é por isso que a democracia representativa tem sido considerada um regime de tempo. O voto é como um novo começo ou uma resolução final e sempre será o resultado de uma contagem de preferências. Reflete preferências individuais, que não necessariamente representam opiniões e poderiam dificultar a seleção de políticas que se baseiam em uma continuidade histórica. A vocalização direta das preferências individuais por meio do voto não transcende o ato, fazendo de cada voto um evento absoluto, e, da política,

uma série única de decisões – uma soberania pontuada (URBINATI, 2006, p. 211-212).

A Constituição promove a interface entre o Direito e a Política. O Direito é fruto da política, e a política, por sua vez, é modulada pelo Direito. Na política prevalecem os princípios da soberania popular e o da vontade majoritária; no Direito, o primado da lei e o respeito aos direitos humanos. A democracia representativa atenua a violência do Direito, acolhendo o pluralismo agônico da sociedade política, mediando os conflitos e criando o Direito. A especificidade da representação reside no reconhecimento e na legitimação dos conflitos e na recusa de suprimi-los pela imposição de uma ordem autoritária.

Certamente, no contexto da representação, não se está falando da “democracia de auditório” ou do espetáculo<sup>16</sup> tão comuns nos dias atuais, mas de uma representação que considere opiniões, programas e ideias das associações partidárias, de um modo mais ou menos organizado e conhecido, com os quais os cidadãos possam se identificar.

Para Urbinati “a política, no contexto da representação, envolve um processo complexo de unificação-e-desunião dos cidadãos, que os projeta para uma perspectiva orientada para o futuro.” (URBINATI, 2006, p. 221). Nesse ponto, seu pensamento encontra-se formidavelmente com o de Laclau e Mouffe, para quem tensão entre a lógica da diferença e a da equivalência jamais será suprimida (LACLAU; MOUFFE, 1985, p.204-223), fazendo pressupor que não é possível alcançar solução definitiva para os conflitos sociais. Mas a tensão, sendo constitutiva da democracia, faz com que a sua possibilidade de realização seja sempre um porvir.

A democracia é, assim, “moto-contínuo”, processo em aberto, movimento constante e incerto em direção à realização da própria democracia.

### **2.3 A formação das identidades e a relação entre Estado e sociedade**

As identidades constroem-se na relação com o outro. No conflito político, o “eu” só existe na diferenciação do “outro”. Dessa forma, o “eu”, particularizante, tende a

---

<sup>16</sup> Bernard Manin e Nadia Urbinati referem-se à “democracia de audiência” como uma distorção da democracia representativa, em que ocorre uma identificação acrítica das massas com um líder eleito por uma campanha que ele manipulou através dos meios de comunicação (MANIN; URBINATI, 2016).

associar-se a “outros” para a criação de um “nós” e a formação de um “eles.” (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 125).

Assim, numa democracia liberal inspirada pela economia e associada com a representação, os indivíduos se veem como “proprietários” de determinadas identidades, como a de ser negro, mulher ou aposentado, delegando poder aos agentes políticos para que os representem sob essas condições.

Para Mouffe (1996), as lutas por igualdade e liberdade, no Estado liberal, estão circunscritas a particularismos identitários (ser mulher, idoso, deficiente, etc.), o que resulta em uma sociedade dividida, que não reconhece os laços do “comum” e da “res publica” que devem permear uma comunidade política. Essa situação acaba por agravar a resolução dos problemas fundamentais da sociedade, como a desigualdade e opressão, que ocorrem em um plano muito mais geral, isto é, para além das categorias fixas do sujeito. Mouffe apresenta uma concepção de identidade a que denomina antiessencialismo, que nega a existência de um fundamento único, de caráter universal e de natureza permanente, que possa conformar os sujeitos.

Desenvolve, ainda, uma concepção de identidade calcada no descentramento do sujeito, reconhecendo a impossibilidade de se falar em um sujeito universal e admitindo a existência de variadas posições de sujeito, tal como defende Stuart Hall, em “A identidade cultural na pós-modernidade” (HALL, 2004). Isto é, os agentes sociais podem ser portadores de diferentes posições de sujeito, em diversas situações na sociedade, não havendo uma posição completamente fixa.

A questão das identidades se faz presente também nas obras de Michael Hardt e Antonio Negri. Quando apresentam seu projeto da multidão (HARDT; NEGRI, 2004), ainda no prefácio anunciam tratar-se de proporcionar os meios para o alcance de uma democracia em escala global, que expresse o desejo de um mundo de igualdade e liberdade e que exija uma sociedade global aberta e inclusiva (HARDT; NEGRI, 2004, p. 9).

Segundo Hardt e Negri, devem-se distinguir, em termos conceituais, multidão, povo, massas e classes operárias (HARDT; NEGRI, 2004, p. 12). Multidão, massa ou povo, embora possuam distintos significados, exprimem pensamentos e conceitos variados sobre os grandes coletivos sociais, sendo importante investigar os elementos comuns que conferem a tais contingentes o seu ponto de coesão ou de homogeneidade.

Não sendo o caso de estender este estudo ao campo de tal investigação, analisando os múltiplos aspectos que caracterizam tais entes coletivos, restringir-nos-emos a assinalar algumas diferenças apontadas pelos próprios autores, Hardt e Negri (2004), e por alguns outros que tenham concorrido de maneira relevante para a formulação de alguns conceitos.

Para os mencionados autores, povo tem uma concepção unitária, pois a sua diversidade fica reduzida a uma unidade. Seu conceito foi delineado no contexto da criação dos Estados modernos, dentro da tradição hegemônica da modernidade, que tem em Hobbes, Rousseau e Hegel, cada um à sua maneira, as principais referências para a definição de povo sustentada na ideia da transcendência do soberano (NEGRI, 2009)

As massas são compostas de todos os tipos e espécies, mas as diferenças não podem ser identificadas, constituindo, assim, portanto, um conglomerado indistinto e uniforme (HARDT; NEGRI, 2004, p.13).

Classe operária, por sua vez, em seu conceito mais estrito, pode referir-se apenas aos trabalhadores industriais e, em seu sentido mais amplo, estaria referindo-se a todos os trabalhadores assalariados, diferenciando-os dos pobres e demais trabalhadores domésticos que não recebem salários (HARDT; NEGRI, 2004, p.13).

Segundo Hardt e Negri (2004), multidão é uma rede aberta e em expansão na qual todas as diferenças podem ser expressas, livre e igualitariamente. Esse conceito aberto e abrangente tenta apreender, segundo os autores, a importância das recentes mudanças na economia global. A multidão não possui uma identidade como o povo, tampouco é uniforme como as massas. “Multidão é o nome de uma imanência. A multidão é um conjunto de singularidades.” (NEGRI, 2009, p. 19-20).

Essa nova forma de inteligência social trazida pelo conceito de multidão incorpora o signo do “comum” e do “qualquer”, profanando o conceito transcendental, unitário e homogêneo de povo. A multidão tem formação plural e horizontal, destituída de identidades fixas, sujeita ao devir identitário (MATOS, 2014).

Agamben também cogita a possibilidade de uma comunidade qualquer, composta por seres desprovidos de identidades fixas, um ser comum. Mirando-se no modo como Espinosa pensa o comum, para quem “o que é comum não pode em nenhum caso constituir a essência de uma coisa singular”, Agamben fala de uma comunidade inessencial, de uma conformidade que não diz de modo nenhum respeito

a uma essência (AGAMBEN, 2010, p. 23). O autor menciona as singularidades que existem à sua própria maneira, únicas capazes de conformar a comunidade que vem:

O qualquer que está aqui em causa não supõe, na verdade, a singularidade na sua indiferença em relação a uma propriedade comum (a um conceito, por exemplo: ser comunista, francês, muçulmano), mas apenas no seu ser tal qual é. A singularidade liberta-se assim do falso dilema que obriga o conhecimento a escolher entre o caráter infável do indivíduo e a inteligibilidade do universal. (AGAMBEN, 2010, p. 11).

Nos pensamentos que descrevemos sucintamente – o antiessencialismo e o descentrismo, de Mouffe (1996), o projeto de multidão, de Hardt e Negri (2004), o devir identitário, de Matos (2014), a comunidade vislumbrada por Agamben (2010) –, é de se notar um quase idêntico substrato ético, qual seja, o pouco entusiasmo com as lutas pelas identidades fixas, sob o manto da proteção aos direitos humanos, especialmente as lutas de gênero, raça e classe. Cada um dos arcabouços teóricos anteriormente analisados, guardadas as evidentes e profundas diferenças entre eles, postula a indiferença para com as tradicionais categorias fixas de sujeito, tão marcantes nas relações entre Estado e sociedade no mundo contemporâneo.

Se o exercício do poder impõe que se considere a representação e a delegação para que as preferências dos sujeitos sejam postas em disputa, os titulares de poder, ou seus aspirantes, por sua vez, disputam a atenção de uma sociedade fragmentada pelas identidades categorizadas, elegendo aquelas que querem representar. A partir daí, fidelizando públicos específicos, atuam como se fossem seus proprietários.

Nos parlamentos, criam-se inúmeras comissões técnicas para o atendimento desses públicos. Há comissões da saúde, de deficientes, de dependentes de drogas e de idosos, por exemplo, de modo que as políticas públicas vão sendo discutidas de maneira segmentada, divididas em várias áreas temáticas de especialização. Na administração pública, multiplica-se o número de pastas e de outras estruturas administrativas, conforme vão se identificando nichos de atuação. Muitos conselhos populares são compostos para atuar nessa máquina. Diante desse contexto, a relação Estado/sociedade fica “clientelizada”, e os cidadãos tratados como um grande mercado eleitoral. Mercantiliza-se não só o sujeito, mas o conjunto da sociedade.

As lutas das categorias são assemelhadas entre si, no sentido de que todas buscam o mesmo valor político em situações conjunturais equivalentes e concomitantes, fazendo-se necessária a articulação entre os movimentos, na luta

comum pelo significado de liberdade e/ou igualdade. Para Laclau e Mouffe (1985) os movimentos políticos deveriam fazer parte de uma ação articulada mais ampla, numa cadeia de equivalências formada por outros movimentos contra situações de opressão, para buscar liberdade e igualdade onde esses valores políticos não estejam presentes.

Rancière (2014) considera que as práticas políticas dividem o povo ou constituem um povo suplementar, representado por parlamentares ou encarnado no Estado. O enfraquecimento das lutas sociais permite que a ordem do consenso se instale, impondo-se a todos uma mesma realidade sem contradições. Contra a ordem do consenso, o sujeito da política é aquele que não aceita o lugar para o qual foi designado e quer constituir o próprio lugar. O sujeito da política não se identifica com as identidades pré-existentes, inserindo-se em um processo permanente de formação de subjetividade. Ele luta contra as disposições da **arqué**, pondo-se em ação para corrompê-la – ou para exterminá-la –, e é assim que exerce a democracia.

As lutas por igualdade e liberdade, sobremaneira referenciadas nas categorias identitárias, compõem a pauta dos direitos humanos e fundamentais, que constitui uma das grandes conquistas da democracia na modernidade. Mas não se pode desconhecer que a sociedade categorizada pelas identidades resulta dividida, em um sentido político. Bauman observa que muitas subjetividades são produzidas apenas com vistas a se tentar reduzir a complexidade das vivências individuais, tornando as causas dos sofrimentos mais inteligíveis e tratáveis; todavia isso acaba dividindo as situações humanas, ao invés de gerar cooperação e solidariedade. (BAUMAN, 2001, p. 48).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Interessante os entendimentos antagônicos expostos por Amy Gutmann e Charles Taylor sobre a relação estado/sociedade. Gutman defende a neutralidade da esfera pública, ignorando-se as identificações, ou mesmo levando-se à sua própria despersonalização. Sob a perspectiva do liberalismo, a liberdade e igualdade dos cidadãos referem-se apenas às suas características comuns, independentemente das identidades culturais próprias. Seriam interesses comuns à maioria das pessoas, não obstante a raça, a religião, a etnia ou o sexo. Daí as instituições públicas não precisarem se esforçar para reconhecerem essas identidades, tratando a todos como cidadãos livres (GUTMANN, 1994, p. 22-23). Taylor, Appiah e Machado, ao contrário, defendem que as instituições públicas não devem – e, de fato, não podem – pura e simplesmente ignorar a necessidade de reconhecimento por parte dos cidadãos. Afirmam, outrossim, que a identidade humana deve ser criada dialogicamente, exigindo-se uma política que abra espaço para a decisão pública sobre todos os aspectos das identidades de uns com as de outros cidadãos. Seria, então, no seio de uma sociedade democrática, deliberativa, constituída por diálogos coletivos, que as identidades individuais poderiam coexistir de maneira mais harmônica (TAYLOR; APPIAH; MACHADO, 1994, p. 25-26). Todavia, o reconhecimento da unicidade e humanidade de cada indivíduo, que constitui a pedra angular da democracia liberal, não significa a necessidade de se conservar no tempo as culturas distintas e únicas. O valor democrático da diversidade está relacionando também com o alargamento de horizontes culturais, intelectuais e espirituais. O confronto entre valores culturais

Uma sociedade cujas lutas estão circunscritas aos particularismos identitários acaba por não reconhecer os laços do “comum” e da “*res publica*”, que devem permear uma comunidade política. Faltando-lhe uma base comum, ou um mínimo de compartilhamento de princípios e valores, falta-lhe também motivação para um envolvimento mais ativo nas questões de interesse público. A sociedade torna-se passiva, restando-lhe assistir impávida aos acontecimentos políticos, como se assistisse a um espetáculo fantástico.

Para Agamben, o Estado moderno abandonou o domínio da política (AGAMBEN, 2013). É preciso, pois, resgatar o exercício cotidiano do político.

A representação política, por estar inexoravelmente ligada à participação social, pode ser a instituição em que a sociedade assume a direção política do país (URBINATTI, 2006). Por meio dela flui o exercício do político, na medida em que as identidades sociais, em vista do pluralismo, têm nas arenas políticas o seu campo de expressão e um enorme potencial para, atuando nesse campo, engendrarem a própria recriação.

## **2.4 Caminhos da democracia representativa**

A democracia passou por várias metamorfoses ao longo do tempo, resalta Rosanvallon (2006), e o processo de individualização decorrente do liberalismo econômico, o qual parece ser um fenômeno resistente a mudanças, afeta diretamente a democracia contemporânea. Pelo menos em um cenário de longo prazo, não se vislumbra a suplantação dos princípios liberais da liberdade e da igualdade como expressões de ordem política e jurídica, que servem de moldura para as reformas políticas e econômicas que tanto se almejam.

Há que considerar, no entanto, a inevitabilidade dos conflitos que emergem da multiplicidade de preferências, valores e interesses que pontuam o convívio social. O exercício do político é justamente a manifestação, o confronto e a concertação desses conflitos, e, como tal, deve ser vivenciado no âmbito das esferas públicas e privadas

---

enriquece a oportunidade de se reconhecer o valor de cada cultura, valorizando a própria diversidade. Assim, a neutralidade não deve ser absoluta, sendo necessária mantê-la para certos domínios, como, por exemplo, o da religião, mas dispensada em outros campos, como o da educação, onde as instituições têm responsabilidade democrática para refletir os valores de uma ou mais comunidades culturais (TAYLOR; APPIAH; MACHADO, 1994, p. 30).



normatizadoras da organização da sociedade. Esse é o parâmetro da convivência entre seres livres e iguais, no Estado Democrático de Direito.

A soberania popular, questão multifacetada, tem sido apenas uma ficção, um desejo. O problema não é simples, pois antes de concernir à potencialidade de concretização da soberania, perpassa a aporia de se dar corpo e materialidade à ideia de “povo”, a qual segue indeterminada. Não obstante o conceito de povo apresentar-se sob a forma descritiva em ordenamentos pátrios e internacionais, o termo ainda carece de um sentido normativo que, de alguma maneira, no contexto de uma constelação infinita de subjetividades, possibilite que a representação política não se desvincule da ideia de amparo ao bem comum. As indefinições, contudo, não afastam a necessidade de que as decisões de poder se efetivem em um contexto de deliberação participativa, ou seja, que levem em consideração os múltiplos discursos sociais, tanto os conhecidos como os que estão fora de qualquer disputa. Trata-se de condição *sine qua non* de legitimidade das decisões políticas tomadas em nome da soberania popular.

A contraditória relação da representação política em face da soberania popular, por sua vez, tem muito a revelar sobre a distância que se afigura entre os princípios democráticos e a sua realização. Se a liberdade e a igualdade que caracterizam a cidadania compreendem uma forma de poder individualizado, urge conciliá-lo com a soberania popular, e esta com o poder representativo. A concretização disso pode estar apontada nas formulações de Mouffe e de Urbinati. A teoria política da representação circular, em que os representantes atuam como *advocates*, nos moldes tratados por Urbinati (2016), dá guarida ao livre curso do pluralismo agonístico que emerge do exercício do político, conforme preconiza Mouffe (1996).

Com Rancière (2014) e com importantes pensadores da democracia radical, aprende-se que a única lógica que respalda a autoridade é a sua imanência ao corpo social. Mas, ao contrário, a prática de todo governo é a de estreitar a esfera pública. A democracia seria, com Rancière, a luta contra o alijamento sistemático da esfera pública, o encontro e o conflito entre as duas lógicas opostas da polícia e da política.

A circularidade da representação política estudada por Urbinati (2006), permeada pelo conflito e pela paixão que constituem o exercício do político, estreita laços e possibilita o fim da separação entre Estado e sociedade. A democracia representativa poderia romper, assim, o círculo semântico da ordem policial, renomeando e ressignificando as coisas do mundo.

### 3 TEORIA JURÍDICA: A REFORMA DA SOBERANIA

#### 3.1 O processo de criação do Direito Positivo na teoria jurídica

Quando se busca dar eficácia aos textos legais, a dogmática jurídica tradicional, moldada pelo longo período de adesão ao positivismo jurídico<sup>18</sup>, sempre recorre à intervenção salvadora do Poder Judiciário, o fórum por excelência da concretização normativo-jurídica dos princípios constitucionais, o berço da hermenêutica jurídica. Por muito tempo o estudo da lei e da produção normativa não gozou de tanto prestígio na ciência jurídica quanto o mereceu o estudo da aplicação da lei.<sup>19</sup> À luz do positivismo jurídico, que tem informado a maneira de pensar o Direito desde a Modernidade, o juiz é alçado à condição de principal ator dentro do sistema legal (WINTGENS, 2012, p. 14), ao mesmo tempo em que as decisões jurisdicionais submetem-se ao mais alto nível de exigência técnica que o rigor da investigação científica impõe. O legislador, ao contrário, é considerado como aquele que opera sempre “atrás da cena do sistema jurídico.” (WINTGENS, 2012, p. 14), e a sua atuação só está vinculada materialmente à Constituição e formalmente às regras que regem o procedimento legislativo.

O positivismo jurídico ou juspositivismo, cujas bases estão lançadas na Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen (2011), opondo-se ao jusnaturalismo, que proclama a existência de um Direito natural, desenvolve seu método jurídico racional a partir do estudo das regras postas, as quais constituem o Direito positivo. Uma vez existentes no mundo jurídico, são consideradas justas, pelo fato de terem sido emanadas de autoridade soberana. Para Bobbio, o positivismo jurídico é aquele que reduz a justiça à validade (BOBBIO, 2010). A dogmática jurídica tradicional, permeada pelo método cartesiano, lida apenas com proposições verdadeiras, que podem ser logicamente provadas (WINTGENS, 2012, p. 13). Em uma metodologia própria das ciências naturais, o positivismo sustenta-se em termos lógico-formais no método dedutivo a partir de verdades demonstradas. Assim sendo, a concepção positivista repele

---

<sup>18</sup> “O positivismo jurídico caracteriza-se pela negação do direito natural e pelo apego ao direito que se dá na experiência. A norma fundamental não vincula o conteúdo da ordem que fundamenta: o fundamento de validade é formal.” (GOMES, 2004, p. 24).

<sup>19</sup> Leciona Riccardo Guastini que os juízes interpretam textos normativos e aplicam normas (que são textos normativos interpretados). Interpretar é decidir o significado de um texto normativo, de modo a encontrar uma ou mais normas. Aplicar as normas é usá-las para resolver concretas controvérsias. As regras (ou normas) se aplicam mediante subsunção, que significa banalmente usar um conceito, um enquadramento (GUASTINI, 2010, p. 51-52).

qualquer critério de valor na formação do seu juízo racional, mantendo uma neutralidade axiomática.

Isso explica o fato de a produção da lei ter escapado por tanto tempo ao escopo de uma teoria jurídica que a apresente como objeto de conhecimento (WINTGENS, 2012, p. 14). Por envolver o arbítrio de um legislador soberano, o fenômeno da criação do Direito positivo mantém-se apartado na sua dimensão política, enquanto a lei posta constitui o objeto apriorístico da investigação jurídica. Dado o caráter subjetivo e discricionário das decisões legislativas, as quais refletem valores, crenças e opiniões do legislador, à luz da dogmática positivista essas decisões são consideradas como um fenômeno normativo metajurídico, fora, portanto, do alcance do Direito.

Ainda que o direito tenha origem na política, a separação entre o direito e a política adviria, segundo Wintgens (2012) de uma exigência de natureza epistemológica, necessária para a moldagem teórica do positivismo jurídico; assim, os juízos de valor<sup>20</sup> são considerados como externos ao campo tratado pelo direito e situados no campo da política, da moral e da ética.<sup>21</sup>

O enaltecimento do caráter criador do Direito pelo juiz, ao aplicar a lei ao caso concreto, faz com que, de um modo predominante, o Direito esteja teleologicamente voltado para a possibilidade de realização da lei posta – vale dizer, a eficácia normativa é buscada no momento da aplicação da norma. Conforme ensina Ferrara: “Porque o direito vive para se realizar, e a sua realização consiste nem mais nem menos que na aplicação aos casos concretos. O conhecimento do direito visa a este objetivo prático – a decisão dos casos jurídicos.” (FERRARA, 2002, p. 77).

Cumprе salientar que a criação do Direito decorrente da aplicação da lei não se confunde com a criação do Direito pelo legislador. No primeiro caso, cabe ao juiz extrair um sentido para a norma posta, estando a sua atuação criativa, diante do caso concreto, deontologicamente vinculada ao conteúdo do ordenamento jurídico vigente, cabendo-lhe, ainda, manter-se neutro, no sentido de abster-se de emitir juízo

---

<sup>20</sup> Segundo Bobbio, os juízos de fato são objetivamente apreendidos na forma de uma “tomada de conhecimento da realidade” e, portanto, têm por objetivo primordial o de informar ao destinatário do juízo emitido uma constatação realizada em função da realidade observada. Já os juízos de valor realizam uma “tomada de posição frente à realidade”, eis que a emissão desse tipo de juízo tem por finalidade influir sobre o entendimento do destinatário e é, portanto, subjetiva (BOBBIO, 2006, p. 135-138 *apud* BORGES, 2011, p 19).

<sup>21</sup> Kelsen reserva à Ciência do Direito o papel descritivo: Se não existem valores absolutos, conseqüentemente, não pode haver conhecimento desses valores absolutos, e ao jurista cabe apenas descrever as normas, sem emitir qualquer juízo de valor sobre seu conteúdo (GOMES, 2004, p. 219).

valorativo sobre a lei objeto de seu exame. Cabe-lhe, também, o dever de justificar racionalmente a sua decisão.<sup>22</sup> Diferentemente, a atividade do legislador é axiológica, com ampla discricionariedade e poder de arbítrio, fazendo-o em nome da soberania da qual é titular, estando vinculado tão-somente à Constituição e ao Regimento Interno.

Mais afeiçoado aos critérios da objetividade e da neutralidade a serem guardadas pelo aplicador da norma e tendo como primado a segurança jurídica, o positivismo jurídico foi exposto a diversas críticas<sup>23</sup>, as quais conduziram e ainda conduzem a uma substancial reformulação das premissas que o sustentam desde os primórdios da modernidade. Tais críticas estão formuladas de maneira difusa e sob perspectivas teóricas variadas e, inobstante a importância delas, não comportam uma abordagem específica neste estudo. Vale assinalar, contudo, que a maioria das críticas alude a uma nova hermenêutica voltada sobretudo para a concretização dos princípios constitucionais, fazendo com que o papel da ética ressurgisse no âmbito da teoria do Direito. Sem configurar a volta do jusnaturalismo, contra o qual o juspositivismo se insurge, preconiza-se em desfavor da dogmática tradicional uma forma zetética<sup>24</sup> de se pensar o Direito de modo a torná-lo mais afeito à contingência e à aleatoriedade que caracterizam o comportamento humano, no contexto de uma realidade social em eterna mutação.

Entre os pensamentos críticos dos postulados positivistas, este trabalho dedica-se a tratar dos campos teóricos da Legística e da Legisprudência, que se desenvolveram na década de 60 do século XX como correntes insurgentes da separação epistemológica entre a política e o Direito, nos termos abraçados pelo juspositivismo. Esses dois campos do conhecimento constituem um veio teórico que

---

<sup>22</sup> No âmbito do Poder Judiciário, trata-se de atividade julgadora programada, significando que tal atividade desenvolve-se dentro dos limites precedentemente traçados por uma decisão política. (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p.130).

<sup>23</sup> As contestações iniciais contra a postura extremamente legalista do positivismo encontraram ressonância nas teorias antiformalistas e no Jusnaturalismo ressurgido, no século passado. Teorias neoconstitucionalistas do Direito, por sua vez, promoveram o esvaziamento da concepção positivista dominante da primazia da Lei, reconhecendo a primazia da Constituição na cadeia de fontes do Direito. Positivistas jurídicos como Hart, que admitiam a inevitabilidade da discricionariedade judicial como consequência ineludível da empresa do direito, foram contestados veemente por Dworkin, o qual recusa tal deferência ao juiz, considerando tratar-se de erro gerado por concepções equivocadas quanto ao próprio Direito. Vide Dworkin (2002) e Barroso (2005).

<sup>24</sup> Podemos ter um enfoque zetético e dogmático sobre o direito. Zetética vem de *zetein* e significa investigar; dogmática vem de *dokein* e significa ensinar, doutrinar. O enfoque zetético tem natureza especulativa, de questões infinitas, do “que é algo?” Já o dogmático se preocupa em possibilitar ações partindo de premissas inquestionáveis (os chamados dogmas) O enfoque zetético “desintegra, dissolve as opiniões, pondo-as em dúvida. (FERRAZ JUNIOR, 2016, p. 41).

preconiza a inserção do estudo da lei e do processo de sua feitura no âmbito da ciência jurídica.

Primeiramente, a obra *Gesetzgebungslehre*, de Peter Noll<sup>25</sup>, lançou as bases teóricas da Legística. O escopo doutrinário-metodológico sistematiza o fenômeno do fazer legislativo, não para estabelecer fórmulas prontas para a elaboração de uma lei, mas para melhor aferir os fatores conjunturais, de natureza social, política ou econômica, que influenciam a conformação da lei e a viabilidade da sua aplicação.

Posteriormente, adveio a Legisprudência, teoria desenvolvida por Luc J. Wintgens (2012) a partir de uma profunda crítica ao legalismo forte, uma das vertentes do positivismo jurídico. O legalismo forte toma o Direito como uma matéria de seguimento de regras, não importa de onde elas venham. Esse padrão de pensamento dominou a teoria jurídica do século XVII até a metade do século passado (WINTGENS, 2012, p. 11). Wintgens observa que tanto o jusnaturalismo quanto o juspositivismo compartilham uma mesma característica do legalismo: o conteúdo do Direito consubstancia uma norma transcendente, reproduzida pelo Direito do soberano – ou seja, o soberano representa o Direito. Assim, Wintgens arrola o representacionismo como a premissa básica do legalismo forte. O teórico apresenta, ainda, outras quatro características do legalismo forte: a) a intemporalidade, que é uma característica do legalismo forte e entende as regras como verdadeiras e eternas (WINTGENS, 2012, p. 12); b) o instrumentalismo oculto, característica consistente no entendimento de que o Direito deve realizar as regras, sem que estas tenham que passar por um crivo valorativo. Qualquer regra é verdadeira, o que significa que o valor, meta ou fim é correto do ponto de vista moral (WINTGENS, 2012, p. 12); c) o estatismo, segundo o qual o Direito do Estado prescreve o que é o correto, sobrepondo-se a qualquer outra proposição a que se pretenda atribuir valor normativo (WINTGENS, 2012, p. 13); d) o modo científico do estudo do Direito, que utiliza metodologia idêntica à das ciências naturais.

Para Wintgens, “*el método científico de descripción y explicación de un objeto encontrado ‘fuera’ se aplica tanto al derecho como a la naturaleza.*” (WINTGENS, 2012, p. 13). Como principal consequência dessa metodologia científica, o sistema legal se apresenta como um conjunto fechado de proposições logicamente conectadas.

---

<sup>25</sup> A obra *Gesetzgebungslehre*, de Peter Noll (1973) foi considerada por muitos estudiosos como “*uma espécie de ‘Bíblia’ da Legística atual.*” (MADER, 2009, p. 44).

A legisprudência propõe uma reformulação das premissas filosóficas do contrato social, onde o legalismo forte encontra suas raízes. Wintgens, por meio da sua teoria, fornece fundamentos jurídico-rationais que permitem reclamar à atuação parlamentar, no processo de criação das normas, uma conformidade jurídica a determinados procedimentos, os quais se pretendem disciplinadores do exercício da representação política, para atender ao princípio da soberania popular. Em outras palavras, a legisprudência torna a atuação parlamentar no âmbito do processo legislativo vinculada ao atendimento de uma série de princípios, como condição de legitimidade da norma. Para tanto, ele refaz as teorias contratualistas e propõe novos princípios para o exercício da liberdade.

As teorias contratualistas tiveram como principais expoentes os filósofos Hobbes e Rousseau, com relevantes variações entre eles, e constituem o embrião da mentalidade que moldou a cultura jurídica e política da modernidade, sobretudo no que tange à organização do espaço político moderno. Esse espaço está consubstanciado na figura de um soberano, alçado à condição de poder por meio de um ato de vontade dos sujeitos, cabendo-lhe “o que é e o como é da ação humana.” (WINTGENS, 1989, p. 6, tradução nossa).<sup>26</sup>

Tanto Hobbes quanto Rousseau veem o contrato social como corolário da liberdade individual ilimitada. Para Hobbes, o exercício da liberdade ilimitada, como um *jus naturale* individual, é impraticável, levando a uma guerra de todos contra todos, razão pela qual somente o soberano pode definir o conteúdo da ação humana de uma forma vinculante. Rousseau, por seu lado, defende o contrato partindo da convicção de que a razão individual é capaz de produzir uma vontade geral de uma perspectiva socioeconômica para justificar a sua necessidade, mas ambos os teóricos são assentes em considerar o contrato como uma condição necessária para a proteção do indivíduo contra os perigos da guerra. A razão do contrato social é, portanto, uma razão excludente, ou seja, o sujeito não pode deixar de concluir que o contrato é preferível a manter-se no estado da natureza, sob pena da guerra generalizada (ROUSSEAU, 1996).

A relação contratualista entre a ordem social, arquitetada pela mente humana, e o estado da natureza encontra a sua expressão no contraponto das expressões “razão” e “paixão”. Subjazem a tal bipolaridade as teorias da sociedade, que articulam

---

<sup>26</sup> Do original: “Él decide acerca el qué y el cómo de la acción humana”.

a oposição entre fenômenos antissociais produzidos pela natureza humana e o mecanismo de organização da sociedade, o qual enseja a hierarquização da ordem social – um poder do Estado, supraindividual, voltado para assegurar a ordem e repelir qualquer afrouxamento do poder contra os “efeitos mórbidos e desastrosos” emanados das predisposições naturais (BAUMAN, 2010, p. 83).

Tais premissas conduzem ao entendimento, à luz do positivismo jurídico, de que a liberdade é principalmente um tema de ordem política ou, dito de outro modo, a realização da liberdade ocorre em um espaço eminentemente político, criado por ato de vontade dos sujeitos. A criação de um espaço político autorregulado constitui, pois, o cerne das teorias do contrato social, e esse enfoque sobrepõe-se a qualquer outra questão de ordem moral. Nesse espaço político, o soberano pode intervir quando julgar apropriado, em decorrência da irrevogabilidade da sua posição – a liberdade é exercida, assim, de acordo com o Direito emanado do soberano. (WINTGENS, 1989, p. 8).

Figuram na teoria do contrato social os princípios fundantes do Direito público moderno, os quais asseveram uma verdade moral iniludível que se extrai da regra emanada pelo soberano, ou seja, da regra do Direito (WINTGENS, 1989, p. 11). A soberania é o critério exclusivo de validade da norma, e, sob tal perspectiva epistemológica, metas e finalidades da ação soberana não são passíveis de uma reflexão racional pela ciência do Direito. Ou seja, o Direito não alcança o fazer legiferante.

Para Wintgens, essa forma de pensar trouxe reflexos profundos para o pensamento científico, reduzindo fortemente o raio de ação da razão prática. Com efeito, a força desse eixo epistemológico que sustenta todo o programa do positivismo lógico foi sentida nos três séculos seguintes (WINTGENS, 1989, p. 9).<sup>27</sup>

### **3.2 A Legisprudência como uma nova teoria do contrato social**

Sob a égide do legalismo forte, as regras postas pelos legisladores são um assunto teórico à semelhança da matemática – os juízes as conhecem e as aplicam.

---

<sup>27</sup> Wintgens assinala que as reflexões sobre a liberdade que levam à figura do soberano articulam “[...] os três principais eixos do projeto filosófico moderno, é dizer, a epistemologização da filosofia, o eixo político resultante da construção do Estado e o eixo moral, principalmente na liberdade do indivíduo.” (WINTGENS, 1989, p. 7, tradução nossa). Do original: “[...] los tres principales ejes del proyecto filosófico moderno, es decir, la epistemologización de la filosofía, el eje político resultante de la construcción del Estado y el eje moral principalmente concentrado en la libertad del individuo.”

Wintgens proclama que o legalismo forte impede o desenvolvimento da teoria da Legislação, transformando-a em matéria política (WINTGENS, 1989, p. 50). Considera que a soberania sustentada por esse modelo epistemológico defere ao legislador um poder ilimitado ou não limitado “[...] ao menos não no sentido em que está um juiz.” (WINTGENS, 1989, p. 15, tradução nossa).<sup>28</sup>

O teórico apresenta uma versão alternativa do contrato social, a qual constitui os princípios teóricos da Legisprudência, concebendo uma teoria da Legislação que se pretende vinculante para a atuação parlamentar. Ele constrói sua teoria partindo também do conceito de liberdade, que tanto Hobbes quanto Rousseau consideram como a progênie do contrato social.

Para Wintgens, se a liberdade é infinita para o sujeito, cabem-lhe, então, infinitas possibilidades de ação. Assim, a escolha de uma entre as infinitas possibilidades já seria, por si só, uma limitação da liberdade infinita. Portanto, paradoxalmente ao conceito de liberdade, esta precisa de uma limitação para se concretizar como ação. Sendo assim, a ação humana só é possível se houver uma limitação da liberdade, o que ocorre quando uma opção entre as infinitas possibilidades de ação é selecionada. Dessa lógica, assume-se que a liberdade ilimitada é apenas um conceito intangível, pois toda ação humana, ao se concretizar, deve ser precedida de uma limitação da liberdade.

Ao se fazer necessário limitar a liberdade para possibilitar a ação, o autor emprega a expressão “concepção” como sendo a seleção da escolha da ação – isto é, “[...] as concepções são uma condição necessária para a ação.” (WINTGENS, 1989, p. 16, tradução nossa).<sup>29</sup>

As concepções, por sua vez, encontram duas condições para a sua consumação. Na primeira condição, o sujeito da ação atuará segundo as suas próprias concepções – uma limitação interna da sua própria liberdade, circunstância que o filósofo denomina de “concepção de liberdade”.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Do original: “[...] *al menos no en el sentido en que lo está un juez*”

<sup>29</sup> Do original: “[...] *las concepciones son una condición necesaria para la acción.*”

<sup>30</sup> Hobbes e Rousseau não admitem que os indivíduos possam atuar segundo as suas próprias concepções de liberdade. Para Hobbes, os indivíduos não conhecem o significado das leis da natureza, apenas o soberano teria tal capacidade. (HOBBS *apud* WINTGENS, 1989, p. 17). Rousseau considera que existe uma sociedade antes da existência de um Estado, mas essa sociedade não se reconhece como tal, pois que imersa em uma guerra generalizada de todos contra todos. A própria existência da guerra sinaliza a existência de uma sociedade, e, portanto, a guerra é uma forma de interação social. Mas, por meio do Estado os indivíduos podem interagir em um contexto de participação, se reconhecendo como membros de uma sociedade limitada por regras (ROUSSEAU *apud* WINTGENS, 1989, p. 18).



Na segunda condição, o sujeito atuará em uma concepção de liberdade que não foi escolhida por ele – uma limitação externa da liberdade –, chamada por Wintgens de “concepção sobre a liberdade”.

As teorias do contrato social tradicionalmente considerariam que, sendo as concepções da liberdade infinitas e sem significado, e presumindo que os indivíduos têm a mesma capacidade racional e que a razão é única e universal, todos eles chegariam à conclusão de que entrar no contrato seria preferível a permanecer no estado da natureza. A partir da adesão ao contrato, os indivíduos passariam a atuar sempre em concepções sobre a liberdade, consentindo que o soberano imponha limitações externas, qualquer que seja o conteúdo delas.

Opondo-se ao conceito de liberdade tal como se apresenta nas teorias contratualistas, o filósofo defende a liberdade como a possibilidade de os sujeitos atuarem segundo as próprias concepções, sem limitações externas – ou então não haveria liberdade. Portanto, ele utiliza a expressão “*liberdade como principium*” como o ponto de partida para a organização do espaço político. A liberdade assume, dessa forma, um caráter prioritário, além de adquirir uma autonomia no sentido moral, podendo a priori ser exercida livremente pelos sujeitos livres.

Wintgens, nesse ponto, está pronto para apresentar o seu modelo de contrato social, em que reforça o caráter reflexivo da liberdade como um conceito moral e apriorístico. Qualquer limitação externa que venha restringir a liberdade deve fazer-se acompanhar de uma justificação que demonstre cabalmente a necessidade da sua imposição (WINTGENS, 1989).

Em contraposição ao legalismo forte, Wintgens estabelece as premissas do legalismo fraco, redefinindo as bases do contrato social.

Se a liberdade no sentido moral é considerada o propósito geral, ela passa a ser “o leitmotiv do sistema legal” (WINTGENS, 1989, p. 23). Dizendo de outro modo: na relação entre o Direito e a moral, a moral assume prioridade sobre o Direito. Não se trata, contudo, de uma prioridade absoluta, uma vez que as concepções sobre a liberdade podem importar mais que as concepções de liberdade. Mas há um preço para que isso ocorra.

Para que os sujeitos abram mão da sua liberdade, entregando o poder ao soberano, estabelece-se um modelo de compensação – uma espécie de balança em que o peso das restrições impostas pelo soberano é compensado pelo cumprimento

de determinados critérios para que a soberania se manifeste, por meio de um processo de justificação –, para que haja um equilíbrio.

O modelo de compensação reacomoda os eixos epistemológico, político e moral, que constituem os três principais eixos do projeto da filosofia moderna (WINTGENS, 1989, p. 25).

Wintgens os reformula da seguinte maneira: o eixo epistemológico, antes assentado sobre a verdade soberana que subjaz ao representacionismo, passa a ter um novo sentido. O conceito de verdade e de significado deixa de ser equivalente – ao invés de se buscar um significado verdadeiro, buscam-se significados em um contexto de participação. Os significados passam a depender desse contexto, alterando-se sempre que o contexto assim o exigir. Dessa forma, o eixo epistemológico passa a sustentar-se sobre significados mutáveis, não mais sobre uma verdade absoluta e permanente.

O eixo político, antes consistente na institucionalização da verdade, que é descoberta pelo soberano, passa, consoante o modelo de compensação, a ser um modo de se contrabalançarem as concepções de liberdade com as concepções sobre a liberdade. Sendo a liberdade uma prioridade *prima facie*, ela só pode ser superada por concepções sobre a liberdade com a condição de que essas últimas estejam justificadas e se mostrem preferíveis às concepções de liberdade.

O eixo moral, decorrente do requisito de justificação, expressa a prioridade relativa da moral sobre as concretizações políticas da liberdade (WINTGENS, 1989, p. 26). Se, na tradição hobbesiana, a natureza dos indivíduos impede que estes atuem fora do contrato, o novo eixo moral consigna, em caráter prioritário, porém relativo, a capacidade de o indivíduo atuar segundo as próprias convicções, o que só pode ser superado mediante a devida justificação de que uma concepção externa de liberdade se faça necessária em determinada situação (WINTGENS, 1989, p. 25)

Dessa forma, a Legisprudência matiza o contrato social. Na relação entre a moral e o Direito, é prioritário que a moral prevaleça – o Direito seria a base da moral ou o seu propósito. O princípio da liberdade individual adquire substancial potência, mas sua prioridade é relativa, pois as concepções sobre a liberdade, que dizem respeito à prevalência do interesse da sociedade sobre o indivíduo, podem se fazer mais importantes, embora, nesse caso, essa prevalência esteja sujeita à observância de condicionantes, consoante o modelo de compensação, nos termos requeridos pela teoria da Legisprudência (WINTGENS, 1989, p. 26).

### 3.3 A atuação vinculada do legislador como ator jurídico e o dever de justificação da decisão legislativa

O instituto da justificação é o principal corolário da Legisprudência. Sua necessidade fundamenta-se na liberdade do indivíduo como um *principium*.

A justificação é um processo de pesagem e balanceamento da moral e das limitações políticas do exercício da liberdade. Na liberdade como *principium*, toda limitação externa deve ser devidamente justificada, e é nesse ponto que a nova teoria do contrato social encontra o cerne do seu objeto: a substituição de uma concepção de liberdade por uma sobre a liberdade submete-se a uma estrutura de princípios que dá conformidade ao processo de justificação. Ou seja, a vontade soberana que se manifesta na norma deve ser construída mediante um processo de justificação, que consiste na observância de princípios vinculantes.

Sendo a Legisprudência uma teoria racional da legislação, ela está estruturada sobre quatro princípios que a respaldam: o princípio da alternatividade, o princípio da densidade normativa, o princípio da celeridade e o princípio da coerência.

O princípio da alternatividade (PA) diz respeito à formação da convicção sobre a necessidade de se estabelecer uma limitação externa de liberdade, a qual prevalecerá sobre as liberdades individuais, como alternativa para se superar uma defeituosa interação social.

As práticas sociais que emergem das interações sociais assumem significados próprios e constituem um conjunto de regras que se arraigam. O espaço social é um campo de variadas práticas e regras, implicando conflitos de toda ordem, dentro delas e entre elas. São justamente dessas práticas e regras que os conflitos emergem. Segundo Wintgens

A investigação científica, a interpretação musical, a carpintaria, a educação e a religião são todos tipos de práticas. Qualquer dessas práticas tem suas próprias regras e constituem formas significativas de interação. Mark Hunyadi tem argumentado convincentemente que a existência dessas regras são a superfície de um caso de conflito. Vale dizer, os conflitos revelam a existência de regras juntamente com as práticas das quais elas surgem. Os conflitos, as regras e o significado são condições necessárias para que exista uma prática. (WINTGENS, 1989, p. 29, tradução nossa).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Do original: *La investigación científica, la interpretación musical, la carpintería, la educación, y la religión son todos tipos de prácticas. Cualquiera de estas prácticas tiene sus propias reglas por medio de las cuales estas prácticas son formas significativas de interacción. Mark Hunyadi ha argumentado convincentemente que la existencia de estas reglas sale a la superficie en el caso de un conflicto. Es decir, los conflictos revelan la existencia de reglas junto con las prácticas en las cuales surgen. Los conflictos, las reglas y el significado son condiciones necesarias para que exista una práctica.*

Os conflitos levam a medidas de prevenção, de mediação ou de composição – o espaço social e o político se equivalem. Partindo-se do princípio de que os indivíduos são capazes de agir segundo as próprias convicções, admite-se que as práticas sociais são, a princípio, autorreguladoras. Todavia, a alternativa de se estabelecer uma limitação externa de liberdade pode ser adotada, desde que haja um processo de justificação que demonstre, de uma maneira contextualizada, a sua necessidade para solucionar ocorrência de fracasso na interação social (WINTGENS, 1989, p. 29).

O segundo princípio da Legisprudência é o da densidade normativa (PN). Diz respeito às sanções que acompanham uma limitação externa de liberdade. Nem todas as regras se fazem acompanhar de sanções, como, por exemplo, as que conferem poderes específicos a determinados agentes públicos. Há várias técnicas para fazer com que normas sejam cumpridas, como informação, benefícios fiscais, etc. A imposição de uma sanção, por sua vez, requer uma justificação especial, pois ela deve ser considerada como uma outra limitação de liberdade que acompanha a principal. Isto é, a limitação principal prescreve o padrão de comportamento a ser cumprido, e a sanção é imputada no caso de descumprimento da primeira, constituindo duas limitações, uma suplementando a outra. Para que se estabeleça uma sanção, há que justificar a existência de uma relação necessária entre a regra principal e a necessidade da sanção (WINTGENS, 1989, p. 33).

O terceiro princípio da Legisprudência é o da celeridade ou temporalidade (PC). No legalismo forte, as regras são atemporais ou, melhor dizendo, têm um caráter de permanência ad infinitum. As teorias tradicionais do contrato social consideram que o soberano tem um acesso direto com a realidade (para Wintgens, o grande erro dessas teorias), portanto a norma se presume como verdadeira e eterna. No legalismo fraco, preconizado pela Legisprudência, ao contrário, a verdade ontológica é substituída por um significado, de modo que uma proposição só pode ser verdadeira em dado contexto (WINTGENS, 1989, p. 36). Nesse novo paradigma, as regras são históricas, acompanham o contexto da atividade humana e, por isso, são mutáveis. Entre inúmeras concepções sobre a liberdade, a opção por uma delas é submetida à justificação, e, como é da natureza do processo de justificação, ressalta-se-lhe, pelo princípio da celeridade, o seu caráter histórico e temporal.

Em decorrência, “[...] a racionalidade da legislação obriga o legislador a tomar em consideração circunstâncias concretas.” (WINTGENS, 1989, p. 38, tradução

nossa).<sup>32</sup> Ou seja, o legislador deve considerar um dado contexto e no tempo devido, o que dá à justificação um caráter de processo em curso, sempre mutável, como o são as situações humanas.

O quarto e último princípio da Legisprudência é o da coerência (PCO), que se insere em uma perspectiva que considera o sistema legal como um todo. O Direito não é um sistema fechado em si mesmo, estando aberto às interações sociais que regula. A coerência articula-se com a consistência, mas não se confunde com esta. A consistência significa a ausência de contradições e é uma das condições para a coerência. A coerência, por sua vez, pode ser graduada em níveis. Wintgens desenvolve uma teoria da coerência, estabelecendo quatro níveis.

Nível de coerência 0 – é a coerência mais elementar, concernente à coerência da palavra, dando sentido ao discurso. Trata-se de uma coerência de caráter universal, qual seja, a necessidade de se dar inteligibilidade à palavra (WINTGENS, 1989, p. 41).

Nível de coerência 1 - Esse nível de coerência tem uma dimensão temporal, variando ao longo do tempo (WINTGENS, 1989, p. 42). Uma situação ilustrativa seriam os julgamentos que envolvem situações similares, principalmente em um sistema de common law, o que requer a adoção de decisões similares. Nesse caso, para que se atenda ao senso de justiça, aplicam-se os precedentes. Sendo assim, aspectos temporais podem fazer com que a justificação de uma decisão seja substituída por uma mera aplicação dos precedentes, pois a justificação inclui que a identidade de casos seja ajustada a suas similitudes. O juiz, em situações assim, não precisa justificar que esteja aplicando a regra ou o precedente. É possível, porém, que o juiz não aplique o precedente e, nesse caso, ele tem que justificar a sua decisão, dando nova interpretação para a aplicação do Direito, o que enseja uma distinção adicional que lhe abra caminho para um diferente nível de coerência. Esse nível de coerência, da perspectiva da atuação do juiz, pressupõe uma mudança da limitação externa, que deve ser justificada (WINTGENS, 1989, p. 47).

O legislador, tal como o juiz, submete-se ao princípio da coerência, mas tem um dever ainda maior de justificar as suas decisões, cabendo-lhe evidenciar não só a necessidade da manutenção do *status quo* quanto a necessidade da sua mudança, o que requer argumentação que justifique a sua alternativa (WINTGENS, 1989, p. 46).

---

<sup>32</sup> Do original: “[...] la racionalidad de la legislación obliga al legislador a tomar en consideración circunstancias concretas.”

Nível de coerência 2 - Quando um juiz se afasta do precedente, viola as exigências da justiça formal, compensando-a por meio da justificação. O juiz elege a regra que se aplica ao caso concreto, tendo que apresentar o porquê de ter escolhido um determinado conjunto de regras ao invés de outras. Ou seja, ao identificar o campo jurídico sobre o qual o caso concreto incide, sua justificação deve incluir argumentos suplementares para a manutenção da coerência da sua decisão. Havendo, portanto, muitas alternativas entre regras a serem aplicadas, o juiz deve aprofundar-se ainda mais na sua justificação. Trata-se de um nível de coerência maior que a coerência 1, porque o juiz tem que levar em conta todo o ordenamento jurídico, para identificar, por meio de uma interpretação sistemática, as regras aplicáveis ao caso concreto.

Assim também ocorre com a atividade legislativa. Como o juiz, o legislador tem que levar em consideração o sistema jurídico como um todo, não para aplicá-lo, mas para constituí-lo.

Nível de coerência 3 – Se, no legalismo forte, as funções do legislador e do juiz são muito bem delineadas – o primeiro cria as normas e o segundo as aplica –, no legalismo fraco ambos criam e seguem as regras.<sup>33</sup> Em ambas as situações, não basta que se coteje a coerência interna do sistema jurídico, mas há que articular a coerência interna com a racionalidade externa. O significado das regras não advém de si próprias, mas de uma realidade externa que se apreende em cada caso, por meio da formulação de uma teoria. Ao contrário do legalismo forte, em que se presume um acesso direto com a realidade, no legalismo fraco o acesso à realidade é mediado por uma teoria (WINTGENS, 1989, p. 53). O comportamento de seguir as regras inclui um aspecto cognitivo e volitivo. O aspecto volitivo, que parte de um ponto de vista interno, deve ser completado por uma teoria que não está contida na regra, mas em uma teoria analítica do sistema jurídico, a qual orienta a escolha da melhor interpretação a ser dada às regras legais (WINTGENS, 1989, p. 57). Portanto, a mediação de uma teoria analítica para conformar o processo de justificação da construção de uma regra nova é requisito que se impõe ao legislador, segundo a moldagem do legalismo fraco.

---

<sup>33</sup> Para Ricardo Guastini, o princípio a separação de poderes pressupõe uma distinção conceitual entre criação e aplicação do direito. Esta última é concebida como uma atividade que requer exclusivamente o conhecimento de normas preexistentes, e não comporta a criação de normas novas. Sob o prisma dinâmico, criação e aplicação do direito não são coisas rigidamente distinguíveis: todo ato jurídico é criativo e aplicativo ao mesmo tempo. Assim, a legislação é criação de normas gerais (legislativas) mas aplicação de normas constitucionais e a jurisdição é aplicação de normas legislativas, mas criação de norma individuais (jurisprudência) (GUASTINI, 2005, p. 217).

Diferentemente do legalismo forte, em que o modelo de exercício do poder faz com que a verdade das limitações externas seja presumida como sendo a representação de uma realidade irrefutável, no modelo de compensação do legalismo fraco o legislador deve justificar as limitações externas que se impõem, nos níveis de coerência exigidos, uma vez que a racionalidade das limitações externas é uma questão de justificação, e não de presunção. O legislador não precisa nem deve ser racional, mas os atos legislativos haverão de ser, sob o novo paradigma do contrato social edificado pela Legisprudência (WINTGENS, 1989, p. 49).

O giro epistemológico da teoria do contrato social propiciado pela formulação de Wintgens engendra um modelo institucional para a manifestação política da vontade soberana, submetendo-a à deliberação pública. A Legisprudência, ao trazer para o processo legislativo o dever jurídico de justificação como condição de legitimidade da decisão, manifesta o caráter deliberativo da produção do Direito, que advém da inelutável incorporação do discurso plural. Uma decisão justificada é necessariamente mediada pela pluralidade discursiva que compreende a deliberação. A deliberação presume o desacordo, e o desacordo promove a deliberação. O discurso deliberativo decompõe a vontade geral em múltiplos termos, fragmentos e significados, como é próprio do exercício da soberania popular. Isso traz reflexos significativos para o exercício da representação.

O campo teórico afeto a este trabalho é extenso e impossível de se esgotar. As teorias selecionadas dizem muito sobre como a coletividade pode conduzir a sua ação e preparar um futuro baseado em um contexto democrático. Algumas das teorias mostradas apresentam contradições entre si, mas a contradição é uma singularidade da democracia pós-moderna. Todas essas teorias, contudo, encontram pontos de afinidade no reconhecimento de que a pluralidade social impõe a implementação de reformas institucionais que possam tornar o modelo formal do sistema democrático mais afinado com os valores e demandas que se afiguram na contemporaneidade. Para os propósitos deste estudo, alcança-se o respaldo teórico necessário para afirmar ser possível atribuir um caráter mais vinculado ao exercício da representação e ao processo legislativo, o qual deve estar aberto à deliberação pública como condição de legitimidade do Direito positivo, em observância ao princípio da soberania popular, sob a lógica do pluralismo social.

### 3.4 O papel da Legística e da Legisprudência em face dos conflitos sociais

A Legística e a legisprudência atuam sob uma dimensão pragmática, mais empírica e normativa, buscando a efetividade da democracia constitucional. John Finnis (2010, p. 201), meditando sobre como o fazer legiferante envolve tanto atividades de razão prática como a reflexividade do pensamento sobre as escolhas e a ação, reproduz um curioso raciocínio de Tomás de Aquino, para quem “as leis, sejam extremamente gerais ou muito específicas, são todas proposições universais da razão prática” (AQUINO<sup>34</sup> apud FINNS, 2010, p. 202).

Uma das principais preocupações da Legística e da Legisprudência concerne à racionalização do processo de produção do Direito, principalmente porque a observância dos procedimentos constitui fator de segurança jurídica para os cidadãos em face da atuação legiferante. Bobbio afirma que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1986, p. 17).

Há que distinguir dois termos utilizados na atividade de produção do Direito, quais sejam o processo e o procedimento. O termo processo indica “um fenômeno dinâmico da realidade social (sucessão de atos, fatos, coligados mas decomponíveis de uma investigação, não dispostos numa sequência regulada pelo ordenamento.” (PREDIERI<sup>35</sup> apud SOARES, 2002, p. 233). Vale salientar que o processo não é exclusivo da atividade jurisdicional, constituindo a maneira pela qual o exercício de qualquer dos poderes estatais se manifesta.

O termo procedimento é concebido como “sucessão pré-ordenada e causal de atos de sujeitos ou de ofício, cuja sequência é predisposta por atos normativos, com o escopo de exercitar um poder atribuído, obtendo a formação ou decisão de um ato final (PREDIERI<sup>36</sup> apud SOARES, 2002, p. 233). Os regimentos internos das Casas Legislativas, observados os ditames de sede constitucional, afiguram-se no esquadro normativo como os instrumentos jurídicos cardiais que informam não só o processo

---

<sup>34</sup> AQUINO, Tomás de. *Summa theologiae*. I-II q. 90 a.1 ad 2.

<sup>35</sup> PREDIERI, Alberto. *Aspetti del processo legislativo in Italia*: studi in onore a C. Esposito, 1970. p. 2457-2466.

<sup>36</sup> PREDIERI, Alberto. *Aspetti del processo legislativo in Italia*: studi in onore a C. Esposito, 1970. p. 2458.



legislativo, como a atuação parlamentar. Normalmente veiculados por meio de resolução<sup>37</sup> consubstanciam, na prática, a prerrogativa de auto-organização do Poder Legislativo, e, como tais, essas normas conferem densidade ao princípio constitucional da separação entre os poderes. Destaca-se, pois, o efeito materializador do princípio constitucional de autogoverno empreendido pelos regimentos internos.

Alonso de Antônio considera que as normas regimentais das Casas legislativas são imprescindíveis para a compreensão do jogo democrático que se opera no âmbito do Poder Legislativo, reconhecendo que, em certas ocasiões, tais normas podem ser mais importantes que os próprios mandamentos constitucionais (ALONSO DE ANTÔNIO, 1995, p.124). Cita Eugene Pierre, para quem o Regimento Interno pode ser um instrumento terrível nas mãos dos partidos, de modo que essa norma interna pode ter mais influência que a própria Constituição sobre o andamento dos assuntos públicos (este autor refere-se ao contexto da Terceira República Francesa).

O caráter participativo do processo legislativo, cujos princípios fundantes estão na Carta Magna<sup>38</sup> encontra materialidade nas disposições regimentais. Essa progênie constitucional que perpassa as disposições regimentais faz desse instrumento normativo um meio imprescindível para a consecução material dos princípios democráticos. Sendo assim, além da prefixação de normas organizadoras das Casas Legislativas, seus efeitos ultrapassam os limites do regramento interna corporis para alcançar a realização material dos direitos e garantias fundamentais.

José Alcione Bernardes Júnior, em estudo sobre o controle jurisdicional do processo legislativo, assim leciona:

Com efeito, uma vez prefigurados os trilhos a serem seguidos pelo Estado em seu proceder, sobre eliminar-se o risco de os cidadãos serem surpreendidos por condutas imprevistas do Poder Público, abre-se-lhes ainda a oportunidade de impugnar qualquer ato que componha a cadeia procedimental e que esteja inquinado de vício. Desse modo, a técnica procedimental se constitui em eficiente canal de interação entre governantes e cidadãos, assegurando uma saudável influência qualitativa no resultado do processo decisório. (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 57).

---

<sup>37</sup> **Resolução:** Ato administrativo de autoria de dirigentes de órgãos do Poder Executivo ou de presidentes do Legislativo e de tribunais, destinado a regular matérias de sua competência." (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>38</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – “Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:(ECR no 4/94 e EC no 16/97): I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.” (BRASIL, 1988).

A participação e o estabelecimento do contraditório no âmbito do processo legislativo, com a finalidade de conformar o discurso de justificação da lei, constitui direito a ser reclamado. Para Fabiana de Menezes Soares, o direito à participação alude ao “pluralismo típico das sociedades de nossos dias, que traz em primeiro plano o valor e o potencial democrático ínsito à disciplina processual.” (SOARES, 2002, p.236). Ela ressalta a importância do Direito processual para a concretização dos direitos fundamentais, essencial não só para assegurar a participação popular, mas para justificar o conceito de Estado Democrático de Direito:

O enfoque dos direitos fundamentais sob a perspectiva processual evidencia o relevante papel no aspecto hodierno da sua problemática: as lesões aos direitos fundamentais. Estas não derivam somente de vícios materiais, mas de vícios formais, no sentido de que o direito processual tutela o modo de exercício das garantias dos direitos fundamentais. (SOARES, 2002, p. 232-233).

Dessa forma, a ofensa às regras procedimentais pode ensejar a intervenção do Judiciário. Segundo Bernardes Júnior:

[...] quando o conflito que tem curso no seio do Parlamento desloca-se dos embates políticos acerca das matérias objeto de deliberação para os embates jurídicos concernentes à exegese das disposições disciplinadoras da elaboração legislativa, instaurando-se controvérsia insuperável, faz-se imprescindível a interveniência do Judiciário para pôr termo à controvérsia, pois este constitui a instância constitucionalmente encarregada de dizer o Direito, com caráter de definitividade. (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 118).

[...] longe de configurar invasão de domínio institucional do Legislativo, significaria garantia de cidadania, na medida em que voltada à garantia da institucionalização de mecanismos tendentes a assegurar a gênese democrática da lei. (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 130).

### **3.5 O conflito no procedimentalismo: respeito às divergências**

Vale distinguir, ainda, a expressão procedimento, anteriormente explicitada, da expressão procedimentalismo, esta última compreendida como um dos eixos analíticos estudados pela filosofia e pelo Direito, que se situa em corrente oposta ao substancialismo.

Para os procedimentalistas, a Constituição encontra-se desprovida de derivações valorativas, de modo que a adoção de valores e princípios pela sociedade se sujeita ao âmbito decisório popular. Por essa perspectiva, a Constituição assegura procedimentos que garantem a validade dos resultados obtidos por meio de um

processo, sendo a jurisdição constitucional um instrumento de defesa do procedimento democrático. Por conseguinte, o procedimentalismo tem por fim estabelecer procedimentos institucionais para os processos deliberativos, submetendo à sua égide questões relacionadas com valores e princípios morais, para fins de positivação e debates populares. Kant, Rawls, Habermas e John Hart Ely figuram como alguns dos expoentes principais dessa corrente.

Para os substancialistas, a Constituição assume valores e princípios reputados como relevantes para a sociedade, consagrando direitos fundamentais e sociais que vinculam o “agir-político”, sendo que o Judiciário assume um papel preponderante para garantir a realização desses valores e princípios. Ou seja, consideram a jurisdição constitucional o instrumento de defesa dos direitos fundamentais, o que autoriza a sua retirada do âmbito decisório popular. Hegel e Ronald Dworkin destacam-se entre os filiados a essa corrente.

A Legisprudência e a Legística posicionam-se na corrente procedimentalista em articulação com a substância, conforme Woomin Shim, que tece algumas considerações relevantes sobre o papel da Legisprudência em face dos conflitos. (SHIM, 2013, p. 125-133).

Referindo-se ao intenso debate promovido por teóricos contemporâneos da Constituição, divididos entre as correntes do procedimentalismo e do substancialismo, e afinado com a teoria do pluralismo agonístico, de Mouffe, Shim sustenta que, no processo de produção normativa, mesmo que baseado na racionalidade dos procedimentos, as divergências são inevitáveis, não sendo possível obter-se o almejado consenso. Portanto, caberia ao campo da Legisprudência, em face do seu escopo teórico e sua autonomia acadêmica, assumir o enfrentamento dos desacordos na produção legislativa, cabendo-lhe encontrar as formas de coabitação desses para fins de deliberação.

O *procedimentalismo baseado em substância* lida com os valores e princípios substanciais, os quais fornecem a base do julgamento do processo. Nessa categoria, a atuação da Suprema Corte como guardião da Lei Maior é fortalecida em detrimento da supremacia parlamentar, ao argumento de que a aplicação da razão pública exarada pelo tribunal evitaria a corrosão do Direito pela legislação emanada de uma maioria transitória.

A Teoria do Constitucionalismo dualista, de Ackerman, enquadra-se nessa categoria. Segundo Ackerman, há dois tipos de política, a constitucional e a normal. A

primeira ocorre em uma situação de excepcionalidade, tal como uma revolução ou a instituição de uma nação. A segunda é a política ordinária, que ocorre sob um sistema constitucional, em que as normas constitucionais desempenham um papel de “normas substantivas” – valores e princípios que pautam o julgamento do processo.

Rawls também adota o ponto de vista de que a democracia constitucional é dualista, havendo que distinguir o poder constituinte do poder ordinário, bem como a Lei Maior do Direito comum emanado dos órgãos legislativos. Ele defende o conceito de “posições originais” no procedimento, as quais consignam os valores substantivos, que não podem ser neutros. Os princípios de justiça são substantivos e realizam as concepções políticas da sociedade e das pessoas, representadas nas “posições originais”. Mas, entre as posições originais, que são substantivas, e o fator do pluralismo social, deve haver uma base neutra, que é o procedimento.<sup>39</sup>

Para Shim, esse modelo de *procedimentalismo baseado em substância* é passível de crítica, uma vez que a neutralidade do procedimento inexiste na prática, sendo sempre afetado pela substância da posição original, que não é neutra.

O segundo tipo de procedimentalismo é o centrado no processo. Essa categoria considera o procedimento mais significativo do que a substância. Está voltada para a normatividade do procedimento vinculado ao processo legislativo, conferindo-lhe neutralidade.

Um dos seus principais teóricos é Habermas, que sustenta que as comunicações no processo legislativo são complementadas pelo procedimento legal, conferindo uma racionalidade processual que compensa as fraquezas inerentes ao processo de argumentação. A normatividade processual fornece um caráter social (uma quase justiça processual pura, segundo Rawls) aos resultados obtidos pelo processo. Permite, pois, que a lógica da argumentação esteja a serviço da produção

---

<sup>39</sup> Em sua famosa obra “Uma Teoria de Justiça”, John Rawls (2002) concebe a justiça em um sentido político, cujos valores não se aplicam a tudo, mas “à estrutura de base da sociedade”. Tais valores, que se apresentam de maneira independente à qualquer doutrina compreensiva, se expressam em ideias fundamentais implícitas na cultura política pública de uma sociedade democrática. (RAWLS, 2011, p. 11-13). Para esse autor, a fim de que se configure uma concepção política liberal de justiça, seu conteúdo deve incluir certos direitos, liberdades e oportunidades fundamentais que se sobreponham prioritariamente a outras pretensões e valores voltados para o bem-geral. Além disso, devem estar assegurados os meios para que os cidadãos usufruam desses ditos direitos, liberdades e oportunidades, de modo a concretizar-se uma concepção de cidadãos considerados livres e iguais. Defendendo o conceito de “posições originais”, que são substantivas e realizam as concepções políticas da sociedade e das pessoas, ele afirma tratar-se simplesmente de um mecanismo de representação que descreve as partes, cada uma vocalizando interesses de um cidadão livre e igual, equanimemente situados e chegando a um acordo sujeito a certas condições. (RAWLS, 2011, p. 25).

de decisões razoáveis, com força de lei. Ele nutre esperança de que a ciência possa forjar tanto a substância (os valores) quanto o saber consensual.

Para Habermas o puro-procedimento é baseado na concepção de “contradição performática”, que pressupõe um lugar comum para o discurso. Sugere a emergência de um “patriotismo constitucional”, identificado como a situação do discurso ideal, que é impregnado de substância ética, sem, contudo, desvirtuar a neutralidade do processo, permitindo a integração das diferentes formas de vida coexistentes dentro de uma sociedade multicultural. Nas sociedades complexas, segundo Habermas, os cidadãos não podem ser integrados por um consenso substantivo de valores, mas apenas pelo consenso estabelecido no âmbito do processo, legitimando a lei e o exercício do poder.

Essa ideia aproxima-se da teoria do reforço à representação política, desenvolvida por John Hart Ely, que sustenta que os juízes não decidem sobre valores com vistas a resultados substanciais, mas, sim, os representantes eleitos. O controle judicial ocupa-se apenas de eliminar as obstruções ao processo democrático, reforçando a representação.

Segundo a crítica de Shim (2013) ao “procedimentalismo centrado no processo”, sendo os valores substanciais definidos pelos representantes políticos, o conceito de situação de discurso ideal no puro processo não se caracteriza pela neutralidade, pois é inevitável que alguns valores substanciais sejam incluídos e outros excluídos.

Em suma, as duas categorias, o “procedimentalismo baseado em substância” e o “procedimentalismo centrado no processo” estão formuladas sob a concepção de que é viável obter-se consenso por meio do “puro-procedimento”. Para Shim (2013), tal objetivo, ao final, não é alcançado, porque muitos interesses são excluídos.<sup>40</sup>

Por fim, a terceira forma é o “procedimentalismo de respeito às divergências”. Essa categoria nega a tangibilidade de um consenso obtido pelo “puro-processo” e assume a existência das divergências, que não podem ser suprimidas. Não se separa a substância do procedimento, sendo ambos considerados conjuntamente na

---

<sup>40</sup> A questão da neutralidade foi debatida entre Habermas e Rawls. Segundo Habermas, o movimento na direção do abstrato para o concreto significa que a concretização se dá à medida em que os cidadãos se reconhecem mutuamente na medida em que regulam formas compartilhadas do mundo da vida, – o que ocorre por meio do Direito positivo. (HABERMAS *apud* OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 72).

resolução dos problemas legislativos. Ambos, substância e procedimento, são complementares e não excludentes.

Constitucionalistas políticos como Bellamy, Amy Gutmann e Denis Thompson também levam o problema das divergências a sério, não tentando removê-las, mas, sim, respeitá-las. A teoria de Amy Gutmann e Dennis Thompson, apesar de também consignar conceitos identificados com as categorias anteriores, sustenta que as divergências permanecem mesmo após profundas discussões. Ou seja, esses autores defendem a ideia de que sempre haverá divergências que nunca poderão ser removidas. Há conflitos em que razões morais dividem profundamente os cidadãos, parecendo ser impossível sua resolução. As divergências, que muitas vezes recaem sobre princípios morais fundamentais, persistem no processo deliberativo, pois os cidadãos têm entendimentos diferentes não só sobre a resolução correta para uma questão, mas também sobre a maneira como o conflito pode ser resolvido (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 73)

Essas ideias também podem ser encontradas na teoria do constitucionalismo político, contrária ao constitucionalismo legal, que apresenta o conceito de “circunstâncias da política”, desenvolvido por Jeremy Waldron. Esse autor considera que o processo deliberativo do Poder Legislativo deve levar os desacordos a sério, não escondendo as controvérsias e as divisões que efetivamente envolvem o processo de deliberação legislativa (WALDRON, 2005, p.25). Circunstâncias da política são aquelas em que há divergências tanto sobre o Direito quanto sobre o mérito da questão, mas, ainda assim, uma decisão coletiva tem que ser tomada para resolver o problema. Consequentemente, a Constituição não pode ser tratada como uma norma comum, mas tem que ser capaz de fornecer uma base para dirimir a questão.

Todavia, em se aceitando o modelo do “procedimentalismo de respeito às divergências”, em que não há qualquer restrição aos desacordos, corre-se o risco de haver uma regressão infinita à discussão da questão. Para resolver esse problema, Toulmin (TOULMIN apud SHIM, 2013, p. 125-133) formula um modelo de argumentação que visa a superar os defeitos do raciocínio silogístico:

**Figura 1 – Regressão Infinita**



Fonte: TOULMIN apud SHIM, 2013, p. 125-133

Para superar a “regressão infinita”, Rawls e Habermas propõem o respeito ao “puro-procedimentalismo”. Mas o procedimentalismo tolerante às diferenças considera normal tal “regressão infinita”. As substâncias de cada questão devem ser enfatizadas, bem como os aspectos processuais da argumentação, havendo sempre a possibilidade de que as divergências persistam indefinidamente. Por decorrência, as decisões têm que se apresentar como provisórias, sempre sujeitas a revisão, em conformidade com a própria dinâmica dos conflitos sociais, que se altera a cada movimento de correlação de forças, e é esse movimento que informa a atuação legiferante.

Para Shim, é preciso superar as limitações das teorias do “puro-procedimento”, subsumindo-se às premissas do “*procedimentalismo de respeito às divergências*”, mais adequadas ao perfil da sociedade contemporânea (SHIM, 2013).

Em nome da capacidade de autogoverno que subjaz à ideia de soberania popular, não se pode retirar do crivo popular a decisão sobre questões que envolvam valores substanciais. Dessa forma, tanto a substância quanto o procedimento devem ser considerados no âmbito da produção normativa. Uma decisão legislativa que não considere os interesses e preferências substanciais da sociedade carece de legitimidade social. O processo deliberativo supõe as divergências que dividem os cidadãos em “nós” e “eles”, abrindo espaço para o livre exercício do político, de modo que as decisões reflitam o perfil político-social em dado momento.

Sob as lentes da Legisprudência e da Legística, os aspectos considerados anteriormente adquirem uma importância crucial. Os dois campos do conhecimento – a Legística atuando como um braço operacional da Legisprudência –, tendo por objeto de estudo a racionalização do processo de produção do Direito e o desenvolvimento

de desenhos institucionais que dão suporte à atuação parlamentar, encaram o desafio de desenvolver estratégias e instrumentos para a incorporação e o enfrentamento dos conflitos sociais no processo deliberativo. É preciso reconhecer que as leis contemporâneas não eliminam definitivamente os conflitos, e, portanto, devem ser provisórias e mutáveis, como o são os problemas e as contingências a serem enfrentados. Sob esse aspecto, a Legisprudência e a Legística têm um relevante papel a cumprir na formulação de caminhos institucionais viáveis para a absorção do novo paradigma.

### **3.6 O discurso prático e a retórica parlamentar perante o conflito**

Robert Alexy, em estudo sobre a argumentação jurídica, discorre sobre a importância da teoria do discurso no âmbito político, uma vez que a criação do Direito, no Estado democrático constitucional, não se baseia apenas em compromissos e atos institucionais, mas também na conexão entre legalidade e legitimidade no sentido de aceitação racional. Citando Kant, para quem somente os sistemas jurídicos que cumprem as exigências da realidade prática podem ser justificados, entre as quais figuram a garantia aos direitos humanos e a institucionalização de procedimentos democráticos, Alexy afirma que a teoria do discurso constitui a base da teoria democrática do Estado constitucional (ALEXY, 2010, p. 10).

A questão do discurso que fundamenta a decisão legislativa vem a propósito deste trabalho, uma vez que se discute a incorporação do conflito no processo legislativo para a conformação do discurso de justificação da decisão, em oposição à tradicional ordem consensual, que utiliza como estratégia comunicacional a supervalorização do consenso, o que acaba por calar o dissenso. Por consenso, Gumbrecht entende que é o que ocorre quando falantes associam as mesmas proposições às mesmas ações de linguagem (GUMBRECHT, 2003, p. 44).

Cumprido, pois, tecer algumas breves considerações acerca do consenso/dissenso, à luz de alguns conceitos no campo da teoria do discurso, da teoria da linguagem e da comunicação.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior leciona que “fundamentar é prestar contas daquilo que se diz. Toda fundamentação está, nesse sentido, a serviço do mútuo entendimento, o que não exclui a possibilidade de conflito.” (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 31).



Uma discussão racional pressupõe entendimento mútuo, mas a ação linguística utilizada permite variações. Algumas vezes o orador procura produzir no ouvinte um sentimento de *convicção*, de modo que o ouvinte perceba o discurso como fundado na verdade, provocando uma “discussão-com”. Ferraz Júnior, citando Perelman e Tyteca, diz que uma fundamentação convincente produz consenso porque é capaz de produzir um sentimento de verdade – a verdade seria uma condição para se produzir o consenso (PERELMAN; TYTECA<sup>41</sup> apud FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 40).

Ocorre que, muitas vezes, a fundamentação não busca produzir convicção, mas persuasão. Nesse caso, o consenso obtido do ouvinte não se dá em razão de sua própria convicção sobre a verdade do fato, mas em razão de um sentimento de que o orador está seguro do que diz. A fundamentação persuasiva ocorre quando o ouvinte reage ao discurso no sentido contestatório, constituindo uma “discussão-contra”, caracterizando um *dubium conflictivo* (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 40). Uma “discussão-contra” não implica oposição violenta ou recusa de ouvir-se mutuamente, mas pressupõe alternativas incompatíveis resultantes de duas proposições opostas. Para o autor,

Conflitos são alternativas incompatíveis, mas que, além disso, pedem uma decisão. Há, pois, questão conflitiva quando, diante de uma alternativa incompatível, defrontamo-nos com um problema de decisão. Entendemos por decisão ‘um modo de comportamento que pode trazer consigo graves sanções’. Isso significa que uma decisão não implica uma eliminação, embora permita uma solução do conflito (LASSWELL; KAPLAN<sup>42</sup> apud FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 42).

Em geral, uma decisão é racional quando a fundamentação também o é. Nas palavras de Ferraz Júnior, “uma fundamentação é racional na medida em que é um discurso fundamentante, um discurso que presta contas de seu agir”. Saliente-se que a fundamentação pode ocorrer em dois sentidos, quer se trate da “discussão-com” ou da “discussão-contra”, as quais operam funções com as diferenças apontadas anteriormente.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> PERELMAN, Chaïm; TYTECA, L. Olbrechts. *Traité de l'argumentation: la nouvelle rhétorique*. Bruxelles : Université de Bruxelles, 1970.

<sup>42</sup> LASSWELL, Harold E.; KAPLAN, Abraham. *Power and society: a framework for political inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1950.

<sup>43</sup> Para Hugo Mari, “Consenso e dissenso não são condições necessárias à constituição do processo dialogal; talvez devêssemos admiti-los como efeitos decorrentes desse processo. Nem todo dissenso inviabiliza o processo interlocutivo de forma irremediável: o turno seguinte é sempre uma oportunidade de retomada de elos desconectados. Igualmente, nem todo consenso legitima as interlocuções onde se faz presente: interesses circunstanciais podem costurar um pacto, pelo

Interessa-nos especialmente a “discussão-contra”, a qual enseja uma decisão pela configuração de alternativas incompatíveis. Nesse caso, a fundamentação da decisão leva o autor ao seguinte questionamento: a função da decisão seria a de eliminar o conflito? (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 43).

A decisão certamente procura viabilizar “um arranjo de meios e compensações, um máximo de consenso e cooperação concreta entre os atingidos por ela” (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 43), mas o autor não considera que o consenso e a cooperação sejam a finalidade da decisão. Não seria tangível buscar-se uma repartição equitativa de vitória entre as alternativas que se apresentam em dado conflito, uma vez que as decisões não se operam em um campo neutro e equidistante do campo onde as discussões são produzidas – os atores que decidem são os mesmos que argumentam e não estão abertos a se colocarem em posição neutra, o que somente ocorreria na situação de um modelo ideal de decisão, nos termos presentes na “teoria da otimização”. Segundo essa concepção, haveria uma situação discursiva ideal, em que opiniões e contra opiniões posicionam-se desordenadamente em momentos de concorrência e cooperação, sendo possível adotar-se um critério que as ordene. Habermas é um dos principais expoentes dessa concepção. Segundo Ferraz Júnior,

Nessa situação, todos os dados relevantes seriam conhecidos de início, todas as alternativas poderiam ser enumeradas e avaliadas de antemão, restando apenas a escolha. Mas, tão logo a situação se complique, tão logo as teorias da decisão cresçam em riqueza de sentido e de relacionamento, uma ordem deste gênero perderia em nitidez. (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 43).

Muito a propósito, Niklas Luhmann, tecendo uma crítica sobre a teoria da ação comunicativa de Habermas, comenta que nada pode ordenar-se por meio do fluxo de um discurso de justificação. Se não houver um critério de relevância, a comunicação pode não levar a lugar algum (LUHMANN, 2005, p. 119).

Para o problema apresentado, Ferraz Júnior (1997, p. 44) traz o conceito de “absorção de insegurança” e explicita que, no caso de alternativas incompatíveis, o que as põe na condição de “premissas inseguras de decisão”, novas alternativas

---

afrouxamento do rigor das proposições. Não devemos refutar o dissenso pela comodidade de neutralização dos conflitos, nem o consenso deve ser refutado pela necessidade de exaltação da diferença. De ambos devemos extrair aquilo que nos podem oferecer como exercício de enriquecimento do processo comunicacional [...]. O processo de construção do sentido, na sociedade, fundamenta-se em um movimento dúbio que se auto-organiza: ele induz ao consenso onde o dissenso grassa, mas impele ao dissenso onde o consenso prevalece.” (MARI, 2000, p. 156-157).

podem ser obtidas, sem que haja um retorno constante às incompatibilidades originais, em vista das decisões subsequentes. Sendo assim, a função da fundamentação do ato decisório, como discurso racional, é constituir um elemento de controle da discussão, permitindo que seus partícipes saibam como direcionar as suas ações numa discussão superveniente.

Dessa forma, a “absorção de insegurança” não significa a obtenção de consenso, “nem como pressuposto nem como consequência imediata da decisão” (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 44). Apenas atenua ou elimina as incompatibilidades, reduzindo ações linguísticas que tornariam as incompatibilidades ainda mais agudas.

O autor adverte que, de modo algum a “absorção de insegurança” se confunde com o processo de eliminação de informação. Em termos da teoria da informação, quanto mais informação se tem sobre o mundo exterior, mais se é capaz de ordenar-se perante o mundo, e, por outro lado, quanto menos informação restar, melhores serão as possibilidades de orientação e de adaptação perante o mundo exterior. Esse princípio, que tem relevância na observação do fenômeno físico, orientando a operação de atos sucessivos com base na averiguação da capacidade dos canais usados por uma máquina, não se aplica à ação linguística, uma vez que, na decisão, o “processo seletivo de absorção de insegurança” visa apenas a transformar incompatibilidades indecidíveis em alternativas decidíveis (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 44).

Para o autor, o conflito é, pois, um pressuposto essencial da decisão (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 45). Ele ilustra tal assertiva abordando a função específica da técnica jurídica no tratamento de problemas, gerando mais segurança na medida em que avalia como correta uma decisão obtida por meio de premissas e informações antes inseguras e discutíveis. O autor rechaça, por outro lado, o conceito de “harmonia”, referindo-se à premissa – por ele rejeitada – de que a decisão seja derivada de um processo de superação ou de anulação de conflitos.

Nesse ponto a lição de Ferraz Júnior atinge o ponto crucial para a extração de importantes fundamentos sobre a incorporação do conflito no processo legislativo. A “discussão-contraria”, que tem por finalidade justamente configurar o conflito, permite a obtenção de uma decisão a partir da seleção entre as alternativas que se apresentam, mas não elimina as demais alternativas, tampouco o conflito que decorre da seletividade da decisão, deixando em aberto as possibilidades de novos objetos de decisão:

Nesse sentido, justamente, a discussão-contra não é necessariamente irracional (manutenção, a todo custo, dos próprios direitos), mas racional: discurso fundamentante. Ela pressupõe a certeza de que uma decisão deve ocorrer, mas também a incerteza sobre qual decisão será tomada. (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 45).

Se a finalidade da argumentação é buscar o consenso, ou seja, o assentimento da pessoa com quem se dialoga, conforme preconizam Perelman e Tyteca, o *dubium* dentro do discurso dialógico deveria ser eliminado, no sentido de suprimir as condições necessárias a uma futura argumentação. Para esses autores, a eliminação do *dubium* seria fator de sobrevivência da ordem social (PERELMAN; TYTECA<sup>44</sup> apud FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 45). Contudo, verifica-se a impossibilidade dessa eliminação, conforme Perelman e Tyteca reconhecem, sob pena de eliminação do próprio diálogo (apud FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 45). Tal dificuldade constitui o grande dilema em torno das finalidades da argumentação, questão que concerne à natureza das decisões:

[...] existe toda uma zona intermediária entre a interdição absoluta de retomada da discussão e a permissão incondicionada: essa zona é regida, em grande parte, por tradições, costumes extremamente complexos. Eis aí um dos aspectos não-negligenciáveis da vida de uma comunidade. (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 45).

Ferraz Júnior conclui que toda decisão é instável, não tendo o condão de eliminar o *dubium* conflitivo (a incerteza) – senão não caberia uma decisão. Sendo o *dubium* uma condição para a possibilidade da decisão, a sua eliminação excluiria o diálogo e imporá o monólogo, o que não ocorre numa “discussão-contra”, mas tão somente em uma “discussão-com”. E conclui que a “discussão-contra” só pode ter a estrutura dialógica, pois a fundamentação se organiza no sentido de configurar o conflito, o que exige do orador, na sua estratégia, um constante deslocamento da sua posição para a posição do ouvinte (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 46).

Embora o autor não prescreva esta ou aquela estrutura para as decisões tomadas no âmbito de variados discursos científicos, tem-se como certo que os discursos decisórios são, de maneira predominante, dialógicos e, portanto, discussão-contra.

---

<sup>44</sup> PERELMAN, Chaïm; TYTECA, L. Olbrechts. *Traité de l'argumentation: la nouvelle rhétorique*. Bruxelles: Université de Bruxelles, 1970.

Roberty Alexy, referindo-se ao discurso prático geral, resume muito bem as regras específicas do discurso não monológico:

As mais importantes são:

Qualquer um que possa falar poderá tomar parte no discurso (2.1);

(a) Qualquer um pode questionar qualquer afirmação; (b) Qualquer um pode introduzir qualquer afirmação no discurso; (c) Qualquer um pode expressar atitudes, desejos e necessidades (2.2);

2. Nenhum interlocutor será proibido de exercer os direitos postos nos itens (2.1) e (2.2) por nenhuma sorte de coerção interna ou externa ao discurso (2.3). (ALEXY, 2010, p. 8-9).

Segundo ele, tais regras garantem que

[...] qualquer pessoa tenha o direito de participar nos discursos, bem como asseguram liberdade e igualdade de participação. [...] pode-se dizer que elas correspondem aos princípios básicos do Estado democrático constitucional, que são a liberdade e a igualdade. (ALEXY, 2010, p. 8-9).

Assim, é defeso aos legisladores, sob pena de desatendimento do princípio da soberania popular, tomar decisões que levem à construção das regras de ordenamento social por meio da utilização de estruturas monológicas de discurso, em nome de uma suposta viabilização de consenso. As decisões legislativas devem nascer da implementação de diálogos efetivos que decorrem da configuração dos conflitos, havendo que reconhecer que o campo do diálogo é ainda mais amplo e caracterizador de um ambiente democrático do que a própria decisão tomada no processo legislativo.<sup>45</sup>

A retórica, por sua vez, pode ser entendida como a arte da convicção e da persuasão em situações voltadas para uma decisão, como também é entendida como a arte do compreender e do tornar compreensível (GUMBRECHT, 2003).

Entre as décadas de 60 e 70 do século XX, a retórica serviu de pano de fundo para uma discussão em torno da Hermenêutica, surgindo duas posições sobre modelos para a prática da formação da vontade política. Uma das posições, defendida por H. G. Gadamer, era a de que toda formação de uma vontade social e política

---

<sup>45</sup> O diálogo – discussão-*contra* e discussão-*com* – e o monólogo são entendidos como o resultado do aperfeiçoamento das técnicas de comunicação, que mutuamente se referem e se completam, e ocorrem em quaisquer situações discursivas, de maneira mediata ou imediata. Estabelecer qual estrutura deva ser preponderante nos diversos discursos científicos é uma questão que cabe às diversas ciências responderem, segundo as respectivas possibilidades e peculiaridades.

decorreria da construção de convicções comuns alcançadas pela retórica (GUMBRECHT, 2003, p. 22). Em oposição a tal premissa, Habermas propôs um modelo de situação comunicativa ideal, possibilitando alcançar-se o consenso por meio da livre determinação de todos os envolvidos, isto é, sem retórica. São conhecidas as críticas feitas a Habermas sobre a impraticabilidade de ocorrência de uma situação comunicativa ideal. Habermas, por sua vez, considera que a obtenção do consenso pela retórica contém um elemento de violência, evidenciada na ambivalência entre convicção e persuasão.

Reconhece-se o elemento coercitivo do discurso retórico, o qual não se despoja de muitas vantagens em favor da formação de consensos. Há, pois, que avaliar em cada situação concreta a relação entre o “custo” e o “benefício” da utilização do discurso retórico como forma de persuasão para o consenso.

Neil MacCormick, em seu livro *Retórica e Estado de Direito*, referindo-se mais especificamente à argumentação utilizada pelos advogados e juízes – mas suas preleções podem aplicar-se às argumentações de justificação das decisões provenientes do exercício do poder –, ensina que o discurso precisa ser reconhecido como um caso especial de raciocínio prático em geral, atendendo às condições de racionalidade e razoabilidade, que se aplicam a todo tipo de razão prática. Ou seja, não pode haver asserções sem razões. Ele assinala: “Onde quer que exista um processo público de argumentação, lá estará a retórica.” (MACCORMICK, 2008, p. 24).

MacCormick, certamente, não está se referindo ao “uso das palavras como meras armas de coerção ou logro”, mas ao uso da retórica para fins da conformação do argumento de justificação racional, que é do tipo persuasivo (MACCORMICK, 2008, p. 24). Interessante como o raciocínio do autor sobre o argumento jurídico, aquele que se utiliza nos processos judiciais, encontra também um lugar na retórica parlamentar. Ele aborda o fato de que os argumentos persuasivos podem estar dispostos em partes de decisões distintas, de maneira que um argumento jurídico persuasivo consistirá na agregação dos pedaços de argumento para aplicação à situação de um fato em questão. Os contra-argumentos, por sua vez, são colocados e construídos também na forma de “pedaços”, de forma que se tem um conjunto de argumentos “contra” e a “favor”, os quais podem associar-se, ajustar-se ou contrapor-

se, conforme o contexto. O autor, citando James Palmer (PALMER<sup>46</sup> apud MACCORMICK, 2008, p. 28), comenta que ele propõe a adoção de tecnologias de informação e da inteligência artificial para auxiliar nos processos de argumentação. Longe de delegar a elaboração de argumentos aos computadores, o que se quer é constituir uma espécie de acervo ou repositório de argumentos e discursos circulantes, colhidos da prática.<sup>47</sup>

Quanto a tal possibilidade, não se pode desconsiderar o risco de que as pré-compreensões sejam empregadas de forma imprudente, sem questionamentos, o que levaria à produção de decisões inadequadas. Nesse sentido, Stephen Toulmin, em seu livro *The Uses of Argument*, afasta a lógica tradicional assentada na racionalidade pura, para aproximar-se mais do contexto em que ocorre cada argumentação retórica e a persuasão, explicando que os processos mentais e a apresentação pública de razões são ordenados por uma espécie de “processo que regula os movimentos no jogo de argumentos”, de modo que formas apropriadas de argumentos permitem um caminho apropriado das premissas à conclusão (TOULMIN apud MACCORMICK, 2008, p. 27).

Fato é que a retórica é recurso a favor da obtenção do consenso, e seu uso pode poupar o orador da obrigação de fornecer provas da sua fala. Entretanto, os ouvintes mantêm-se incertos tanto sobre a intenção do falante, quanto sobre as consequências da aprovação das suas premissas – esse é o momento coercitivo da retórica (MACCORMICK, 2008, p. 59).

Nesse sentido, MacCormick reconhece a má-reputação da retórica, em razão do fato de que más ideias podem ser muito bem argumentadas por um bom orador. Isso transformaria a retórica em um instrumento que permitiria tornar as piores razões nas melhores. Mas não é esse o escopo da retórica. Pelo contrário, trata-se de possibilitar que uma escolha entre vários argumentos seja feita em uma dada situação dialética (MACCORMICK, 2008, p. 28).

Gumbrecht tampouco concorda que os meios retóricos estão sempre a serviço da fraude mal-intencionada e egoísta, mas, ao contrário, estão também a serviço da persuasão paulatina como procedimento legítimo de formação de consenso entre o

---

<sup>46</sup> PALMER, James. *Artificial intelligence and legal merit arguments*. 1998. Tese (Doutorado) – University of Oxford, 1998.

<sup>47</sup> MacCormick cita Duncan Kenedy, que se refere aos argumentos de *common law*, os quais progridem como pedaços de argumentos (argument-bites) e outros autores (KENEDY, Duncan. *A critique of adjudication*. Cambridge: Harvard University Press, 1997. p. 137-156).

discurso “livre” e o “coercitivo” .(GUMBRECHT, 2003, p. 26) Ele reconhece que a retórica promove mudanças nas configurações de poder (GUMBRECHT, 2003, p. 45) e não foi sem razão que o autor buscou reconstruir diversas situações comunicativas do cenário político da Revolução Francesa para demonstrar que o discurso parlamentar foi um fator de grande importância para a mudança das condições de sua realização.

Todavia, Gumbrecht, citando Habermas, faz uma ressalva: “Hoje, as decisões políticas sobre ações futuras são tomadas, na medida do possível, à revelia do público” (HABERMAS<sup>48</sup> apud GUMBRECHT, 2003, p. 26). O discurso parlamentar só se torna conhecido após a divulgação pela mídia, posteriormente à tomada da decisão. Sob tais condições, o discurso não poderá ser chamado de retórica, porque não se levou em conta o saber do público, de modo que se perderam os pressupostos de uma ação comum entre falantes (GUMBRECHT, 2003, p. 28).<sup>49</sup>

A incorporação do conflito no processo legislativo não elimina o discurso retórico sem uma base contextual, mas o dificulta e fornece maiores condições para que saberes plurais sejam incorporados às ações discursivas comuns. Ou seja, o conflito promove não só o aprimoramento da retórica, diminuindo as assimetrias informacionais entre falantes e ouvintes, como substitui a decisão imediata pela deliberação. Esta é o discurso mediado, capaz de produzir razão pública. Para Urbinati, o discurso deliberativo pertence a todos os cidadãos, sendo capaz de uni-los e de separá-los, dando sentido à decisão que é tomada com base na avaliação e no discernimento entre opções articuladas (URBINATI, 2010, p. 64).

Ademais, um uso enganador da linguagem retórica pode ser contornado pela maior compreensão do contexto por parte dos ouvintes. Como o próprio Gumbrecht reconhece, a retórica engana apenas aqueles ouvintes “inocentes” que, devido aos antecedentes, ao processo coercitivo sofrido ou à falta de condições informacionais, entre outros fatores, ficam incapacitados de fazer objeções (GUMBRECHT, 2003, p. 60).

---

<sup>48</sup> HABERMAS, Jürgen. *Strukturwandel der Öffentlichkeit: untersuchungen zu einer kategorie derürgerlichen Gesellschaft*. 5.ed. Auflage: Neuwied, 1971.

<sup>49</sup> Por ação comum, conforme os pressupostos da sociologia compreensiva, entende-se qualquer comportamento que se direciona a uma meta. Ações complexas são constituídas por vários atos relacionados entre si. Os conceitos são válidos para as ações da linguagem, que são aquelas nos quais se utilizam os códigos das línguas naturais.



É o que se pode evitar em um processo legislativo efetivamente deliberativo, bem informado, dialógico e devidamente justificado, cuja decisão, ainda que não consensual, tampouco definitiva, tenha levado em consideração os discursos diversos e adversos que se apresentam no cenário social.

## 4 O DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO ABERTO AO CONFLITO

### 4.1 A importância do desenho institucional do processo legislativo para a incorporação do conflito

Entre as definições desenvolvidas por Hanna Pitkin sobre a representação política, destaca-se uma formulação concebida sob uma perspectiva institucional. Para ela,

[...] (a) representação política seria um arranjo público, institucionalizado, que envolve muitas pessoas e grupos na forma de arranjos sociais de larga escala. O que faz a representação não é nenhuma ação particular de qualquer participante sozinho, mas a estrutura e funcionamento em conjunto do sistema, os padrões que emergem das atividades múltiplas de muitas pessoas. (PITKIN, 1967, p. 221).

À luz do arcabouço teórico do neo-institucionalismo, as instituições têm um importante papel na determinação dos resultados sociais e políticos, sendo capazes de estruturar o comportamento coletivo. O Estado não é um mero agente neutro a arbitrar interesses concorrentes, mas um complexo de instituições que conformam as interações sociais, a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos, engendrando situações políticas e econômicas.

Segundo Peter Hall e Rosamary C. R. Taylor, o termo “neo-institucionalismo” não constitui uma corrente teórica unificada, havendo vários métodos de análises diferentes, todos reivindicando o uso dessa expressão. Esses autores identificam três escolas de pensamento: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, que se desenvolveram como reação contra as perspectivas behavioristas dos anos 60 e 70 do século XX. As três correntes buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193).<sup>50, 51</sup>

A corrente do institucionalismo histórico tenta explicar as instituições como inseridas em determinado contexto histórico, produzindo trajetórias com base nos

---

<sup>50</sup> “*Political Science and the three New Institutionalisms*” publicado originalmente em *Political Studies*, Dec. 1996.

<sup>51</sup> Peter A. Hall escreveu este artigo na condição de professor de Ciência Política e pesquisador do Center for European Studies da Harvard University e Rosemary C. R. Taylor escreveu esse artigo na condição de professora de sociologia e de Saúde Pública na Tufts University e pesquisadora associada no mesmo Centro de Harvard.

cenários que se apresentam. Os adeptos dessa corrente consideram que o funcionamento das instituições pode engendrar assimetrias de poder (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196), ao reparti-lo de maneira desigual entre os grupos sociais. Segundo essa perspectiva, as instituições teriam uma tendência a conferir a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão.

Paralelamente ao institucionalismo histórico, a corrente do institucionalismo da escola racional, desenvolvida a partir de estudos de comportamento no interior do Congresso dos EUA, observa que, de um modo paradoxal, as decisões do Congresso são de surpreendente estabilidade, a despeito da dificuldade de se reunirem maiorias estáveis em matérias de legislação, em um parlamento caracterizado pelas múltiplas preferências dos seus agentes políticos. Muitos concluíram que tal paradoxo se deve ao modo como as regras procedimentais e o funcionamento das comissões orientam os processos decisórios e à maneira como as informações são disponibilizadas aos parlamentares. Algumas dessas regras possibilitam restringir a participação dos representantes nas decisões (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203). Outras regras direcionam “questões-chave” para comissões cujos membros têm um perfil mais favorável à salvaguarda dos interesses eleitorais dos membros do Congresso. Segundo Hall e Taylor: “No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

A corrente do institucionalismo sociológico, desenvolvida no campo do conhecimento da Sociologia, defende a ideia de que não seria a busca racional da eficiência a razão determinante para a escolha da forma organizacional das instituições, mas as formas e procedimentos decorrentes de práticas culturais arraigadas no seio da sociedade e incorporadas às organizações. Os defensores dessa proposta estudam não só as regras, procedimentos e práticas, “mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significado’ que guiam a ação humana.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

As três correntes do neo-institucionalismo têm muitos pontos em comum, e embora tenham se desenvolvido de forma autônoma e sem qualquer cruzamento dos seus dados, podem ser consideradas como complementares. Em comum, afirma-se que os mecanismos institucionais de uma organização são determinantes para a ocorrência de comportamentos e resultados. Naquilo que interessa especialmente a

esta pesquisa, o neo-institucionalismo muito diz sobre o modo como os regulamentos, procedimentos e práticas podem afetar o comportamento dos legisladores.<sup>52</sup>

O funcionamento de uma instituição pública tem, portanto, uma vinculação direta com os instrumentos jurídicos que adota, conformando as suas práticas, procedimentos e rotinas. Se as premissas jurídico-normativas conferem a tônica operacional de uma instituição, são também capazes de promover significativas transformações nos seus rumos. Portanto, o funcionamento do Parlamento pode e deve ser aprimorado pela ação estratégica.

MacCormick (2008) concebe o Direito como uma ciência social aplicada, cuja realização se opera pela via institucional. Para ele, o exercício apropriado do poder dá-se por meio de procedimentos adequados e de outras condições que permitam a produção de decisões válidas, que ele denomina de “julgamentos institucionalizados”.

Por institucionalização MacCormick (2008) entende um sistema constituído por um conjunto de normas destinadas a guiar as instituições e as pessoas cujas vidas são afetadas por ela. Segundo ele, tal sistema

[...] oferece uma moldura para entender a vida dentro de um Estado ou de uma dada coletividade como sendo algo organizado, ainda que imperfeitamente. A conduta dos indivíduos e dos grupos se conformam em alguma medida aos padrões estabelecidos naquilo que nós consideramos serem as normas do sistema, e as pessoas podem ser avaliadas com vistas àquilo que o sistema considera serem boas ou apropriadas para a ação: os membros de determinados grupos podem dirigir sua própria conduta com vistas (mas não de modo absoluto ou irrestrito) àquilo que eles compreendem ser as normas do sistema. Ao conceber expectativa acerca das condutas dos outros, eles podem, de um modo mais ou menos consciente, presumir que esses outros irão dirigir seus comportamentos de forma similar a partir daquilo que se entende serem as normas aplicáveis a esses comportamentos. Portanto, a compreensão da existência de um sistema normativo e a compreensão do fato de que os outros vêm esse sistema normativo de modo semelhante e dão a tal sistema semelhante consideração prática contribui para, ou mesmo constitui, um certo ordenamento na conduta. Os participantes ostentam entre si uma ordem comum ou compartilhada. (MACCORMICK, 2008, p. 8).

---

<sup>52</sup> Os autores do estudo arrolam Adam Przeworski, Barbara Geddes, Gary Marks e outros estudiosos que analisam as transições para a democracia segundo o modelo da teoria dos jogos, e apontam George Tsebelis e outros que estudam as consequências da reforma institucional no seio da União europeia. Pesquisadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

Considerando que as características institucionais são preditoras de resultados, conforme revelam as análises produzidas no consolidado campo teórico do neo-institucionalismo, o desenho institucional se afigura como importante ação estratégica para a busca de melhorias das instituições. (CUNHA; THEODORO, 2014, p. 9).

Johan P. Olsen<sup>53</sup> assim define o desenho institucional em contextos democráticos:

[...] significa a intervenção intencional e deliberada que consegue estabelecer novas estruturas e processos institucionais, ou reorganizar as existentes, conseguindo assim resultados pretendidos e melhorias. Ou seja, a concepção é entendida em termos de uma cadeia de efeitos do propósito humano para os resultados desejados. (OLSEN, 1997 apud CUNHA; TEODORO, 2014, p 21).

Olsen (apud CUNHA; TEODORO, 2014), em seu estudo sobre desenhos institucionais, fornece importantes elucidações sobre a viabilidade de implementação das inovações dessa natureza. Uma das considerações apresentadas diz respeito ao momento mais oportuno para a introdução de novos arranjos. Segundo o autor, a introdução do desenho é mais provável quando os designers sabem identificar as circunstâncias políticas e a confluência de fatores favoráveis que permitam viabilizá-los; quando se buscam inovações a longo prazo; quando uma única decisão desencadeia processos autodirigidos; quando os atores políticos evocam aspectos que vão além dos valores instrumentais da instituição; quando os atores políticos levam em conta as características dos cidadãos e, por fim, quando eles consideram que as instituições moldam os cidadãos, e não somente os regulam (CUNHA; THEODORO, 2014, p. 42).

Alguns conceitos significativos formulados por Olsen podem ser sintetizados, sem que se pretenda esgotar o conteúdo do seu estudo, uma vez que a diversidade das condições que se apresentam tanto no interior das instituições como no cenário político e social demandam raciocínios específicos e premissas diferenciadas para a concepção de desenhos institucionais apropriados em cada caso. As dificuldades e empecilhos arrolados pelo autor são tantos que, tampouco, serão aqui abordados, salvo os alertas de que os resultados práticos costumam ser bem diferentes do tipo

---

<sup>53</sup> Professor emérito da Universidade de Bergen (Noruega), fundador e pesquisador da *Advanced Research on the Europeanization of the Nation State* (ARENA).

idealizado e de que o processo de aprendizado e de adaptação pode não ocorrer de forma homogênea e organizada.

Segundo Cunha e Theodoro (2014, p. 43), o desenho institucional consiste em um processo que visa à produção de prescrições, organogramas e planos com o propósito de criar melhorias no funcionamento da instituição. Algumas vezes as mudanças são feitas de forma paulatina, com base em processos rotineiros e adaptações incrementais; outras vezes são implementadas por meio de transformações radicais ou revolucionárias, decorrentes de crises intensas e de rupturas (CUNHA; THEODORO, 2014, p. 48). É difícil prever o resultado do desenho, o que exige acompanhamento e observação do comportamento institucional na prática. As melhores expectativas estão voltadas para o aprendizado institucional, no sentido de que a experiência melhore a inteligência, a efetividade e a adaptabilidade da governança. Sendo assim, o maior desafio democrático é o de fortalecer o aprendizado institucional, possibilitando a implementação de melhorias contínuas, paulatinas e seguras, ao invés de grandes saltos idealizados (CUNHA; THEODORO, 2014, p. 49).

Uma das questões que se põe neste trabalho é a de como conceber um desenho institucional capaz de fazer com que o Poder Legislativo possa alcançar mais efetivamente os seus propósitos finalísticos, permitindo que o conflito mouffeanno se instale no Parlamento. É preciso começar pela compreensão das atividades apriorísticas desse Poder para além do cumprimento puramente formal das atividades de representar, legislar e fiscalizar. As dificuldades não são ignoradas.

Dessa forma, o processo legislativo, sendo o principal instrumento da expressão parlamentar, merece ser o foco prioritário de um planejamento institucional voltado para o melhoramento das condições de atuação do Poder Legislativo. Por conseguinte, como torná-lo intensamente participativo?

Conforme o escopo mouffeanno de recepção dos conflitos sociais e a circularidade de representação para o exercício da *advocacy* parlamentar, proposto por Urbinati, pode-se aspirar a um modelo de processo legislativo que permita ao Poder Legislativo, cuja pluralidade representativa constitui o atributo intrínseco ao seu propósito finalístico, assumir de maneira preponderante, em nome da soberania popular, a função de trazer os conflitos sociais para a arena política, mediando-os e permitindo o confronto dos discursos plurais no processo de positivação do Direito.

Quando se fala em preponderância, não se afirma a superioridade ou prevalência desse poder sobre os demais poderes e sobre outras instituições do Estado aptas a lidar com conflitos de toda ordem, mas há que reconhecer que as especificidades do Poder Legislativo, relacionadas com as suas competências constitucionais e com o seu caráter plural, lhe conferem maior capilaridade funcional para dirimir questões que afetam a vida da coletividade e que geram profundas expectativas quanto a uma resposta adequada por parte do Estado. Mais do que as demais instituições estatais, o Poder Legislativo, com base nos procedimentos dialógicos próprios das deliberações legislativas, tem que estar institucionalmente organizado para decidir sobre questões que atendam aos reclames de isonomia, de justiça e de moralidade demandados pela sociedade, por meio do balanceamento dos interesses das maiorias e das minorias. Ora, o modelo representativo consegue evitar que a participação popular se restrinja ao mero ato de autorização à ação estatal por meio do sufrágio e que haja uma forte concentração de poder nas mãos dos gestores governamentais, conforme assinala Urbinati (2006, p. 192). O excesso de poder na esfera do Executivo para ditar parâmetros, medidas e critérios distributivos das políticas públicas acaba dando vezo às intervenções não pouco esporádicas do Poder Judiciário, que busca prover a satisfação de direitos e garantias fundamentais mal ofertados ou mal distribuídos. A representação parlamentar deve se fazer presente nessa relação, garantindo a efetividade do cumprimento dos direitos constitucionais por meio da promoção de uma conexão permanente entre a sociedade e as instituições, de modo a fazer com que os cidadãos tenham a possibilidade de exercer influência permanente sobre as decisões governamentais, nos períodos pós-eleitorais.

Portanto, impõe-se ao Poder Legislativo, em face do seu rol de prerrogativas e competências constitucionais, fornecer as bases legais para a formulação das políticas públicas<sup>54</sup> necessárias à vida social, como também para acompanhar a condução da ação governamental na implementação dessas políticas, exercendo, principalmente, a mediação dos conflitos que emergem das relações entre os afetados, sobretudo no que tange à prestação de serviços públicos à população. Esse

---

<sup>54</sup> “Política pública é o resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos. Política pública pode ser entendida como um sistema de decisões públicas que visa manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para se atingir os objetivos estabelecidos.” (MINAS GERAIS, 2010).

proceder, seja por meio da atividade legiferante, seja pelo exercício do controle e da fiscalização da execução das políticas, públicas, reforça a incursão do parlamento no ciclo das políticas públicas<sup>55</sup> adentrando em um quadrante conduzido quase que exclusivamente pelo Poder Executivo. O controle aqui é entendido em seu conceito ampliado, que vai além de uma mera fiscalização de natureza contábil, dizendo respeito à eficácia, eficiência e efetividade social das intervenções governamentais. Trata-se de uma função à qual o Poder Legislativo não se pode furtar a desempenhar, sob pena de não estar exercendo a contento o seu desiderato constitucional.

Certamente, não se pode pretender alterar o modelo institucional democrático tão-somente por meio de alterações processuais promovidas nas disposições do regimento interno das Casas parlamentares. O desenho institucional realizado no plano local ou regional, embora com força reconhecida para promover significativas mudanças no modelo democrático, não dispensa uma atitude que passa principalmente pelas esferas constituintes, as quais engendram o funcionamento dos Poderes e as relações que se estabelecem entre si. Entrementes, mudanças “de baixo para cima” também têm chances de se espriarem e imprimirem algumas transformações desejadas. Pequenas mudanças de rumo nas configurações do processo legislativo podem ter o condão de corrigir grandes distorções cometidas em nome de um poder que tem permissão para atuar com grande discricionariedade funcional.

#### **4.2 Algumas estratégias políticas e a organização institucional para acomodá-las**

A organização institucional deve ser desenhada para acomodar a dinâmica própria ao exercício da política, e não o seu contrário. As formas são acessórias do principal, ainda que as primeiras afetem em grande medida as últimas, conforme já exposto neste trabalho.

Vislumbra-se a maneira como os embates políticos ocorrem nos parlamentos fazendo uso da análise desenvolvida por Maria das Graças Rua (1998, p. 7). Em linhas

---

<sup>55</sup> O ciclo de uma política pública envolve várias etapas, não necessariamente sequenciais e obrigatórias, que se retroalimentam de forma contínua. Essas etapas começam com a identificação de um problema social e sua inclusão na agenda pública, passam pela formulação, escolha e implementação de alternativas de solução, e se completam com o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos. (MINAS GERAIS, 2010).



gerais, a dinâmica das relações entre os atores<sup>56</sup> pode obedecer a três padrões: lutas, jogos e debates. As lutas ocorrem em arenas redistributivas, onde se tem o “jogo de soma zero”, em que, para que um ator ganhe, o outro tem que perder, mas pode ocorrer uma acomodação entre os interesses em conflito. Os jogos são as situações onde a lógica é vencer o adversário, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado num momento posterior e, nesse caso, pode haver negociações, barganhas, conluíus e coalizões de interesses. Os debates são situações em que um ator procura convencer o outro pela persuasão, envolvendo, nessa hipótese, análise e argumentação, de modo a buscar-se a adesão do outro. Para o processo de persuasão, o emprego de recursos de conhecimento técnico desempenha papel relevante. O processo legislativo deve, pois, espelhar a dinâmica própria da política, incorporando as lutas, os jogos e os debates.

Um importante mecanismo de expressão dos conflitos sociais tem sido objeto de análises no âmbito das ciências políticas e do Direito. Gerken (2005, p 101-152) estuda o papel das minorias e os modos como exercem seus desacordos em face do poder da maioria (GERKEN, 2005).

Segundo ele, a dissidência no sentido convencional afigura-se como uma estratégia política de uma minoria discordante das posições e das ideias majoritárias. O objetivo da minoria é governar, mas, para tanto ela precisa tentar obter a maioria dos votos. Tradicionalmente, a minoria teria dois caminhos: participar do processo de tomada de decisão, de maneira minoritária, tentando exercer alguma influência, pelo menos em alguns pontos, usando principalmente a força do argumento para persuadir a maioria. Nesse caso, a minoria participa de forma moderada nos atos de governança. Todavia, se tal participação for incoerente com o posicionamento político ideológico dessa minoria, seus partidários podem exercer a dissidência de uma forma mais radical, fora da ação governamental, no âmbito privado, de onde “falam a verdade” para a maioria. Nesse caso, o discurso oposicionista é feito em nome próprio, e não em nome do Estado, tratando-se de uma voz crítica e não autorizada.

Todavia, uma terceira hipótese de dissidência emerge como modelo de distribuição de poder de uma forma mais justa: a alocação de certo poder de decisão

---

<sup>56</sup> Rua distingue os atores em públicos e privados. Ela também distingue duas categorias entre os atores públicos: os políticos e os burocratas. Entre os atores privados, ela menciona como os mais influentes os empresários, os trabalhadores e os agentes internacionais, como o FMI ou a Anistia Internacional, por exemplo).

às minorias. Isso é possível quando se concebe o poder não como uma forma unitária de decisão, mas como um sistema descentralizado, com várias esferas decisórias. Nesse caso, permite-se que os dissidentes possam agir de forma radical dentro do processo de governança, expressando-se por meio de tomadas de decisão estatal.

Seria o caso, por exemplo, de um Parlamento em que a maioria dos membros compõe a base de governo, mas uma minoria oposicionista passa a exercer o controle decisório de algumas das comissões. Nessa hipótese, em se tratando de algum tema que seja caro ao interesse político-ideológico do grupo minoritário, essa comissão teria o poder de vetar a tramitação da matéria, ou de modificá-la, fazendo valer a sua vontade minoritária. Outra hipótese seria a de um órgão deliberativo controlado por minorias no âmbito do Poder Executivo. Nesses exemplos, a minoria continua sustentando sua voz crítica perante o poder, mas na condição de detentora de poder decisório, não deixando de se posicionar como minoria e como oposicionista.

Sustein (2010) fala em “institucionalização da dissidência”, como modo de inserir a minoria no “mercado das ideias políticas”. Tal estratégia pode possibilitar uma dinâmica dialógica saudável na política, de maneira geral, permitindo que minorias eleitorais compartilhem o aparelho estatal para expressar o seu desentendimento. A dissidência com poder de decisão pode ser um modelo que encerra grandes possibilidades transformadoras, incorporando o conflito na prática quotidiana de governança política.

#### **4.3 Um modelo de processo legislativo centrado na informação**

Atuar sob a premissa de promover a mediação dos conflitos sociais e de desenvolver e acompanhar políticas públicas em atendimento às necessidades da população conduzem ao problema concreto de tornar o processo legislativo mais adequado institucionalmente ao cumprimento dessas condições, o que se coaduna com os esforços realizados pela Legística, o braço operacional da Legisprudência, no sentido de conferir uma maior eficácia ao processo de positivação do Direito, para que possa produzir políticas adequadas à complexidade das demandas. Ressalte-se que a eficácia da produção legislativa não advém apenas de uma reorganização institucional do processo legislativo, mas da forma como os representantes se conduzem em face dos procedimentos.

Segundo Jacques Chevallier, a racionalização da produção jurídica está inserida em um movimento mais geral de racionalização das políticas públicas, a qual

[...] traduz-se pela promoção duma tripla abordagem: uma abordagem metódica, assente na exploração de instrumentos técnicos novos; uma abordagem incremental, baseada na exigência de eficácia social; e finalmente, uma abordagem de avaliação, caracterizada pela introdução de dispositivos permanentes de correção e de ajustamento. (CHEVALLIER, 1992, p.10).<sup>57</sup>

Considerando a diversidade dos temas abordados pela legislação contemporânea, frequentemente os legisladores têm que lidar com temas que envolvem conhecimento especializado e tecnologias avançadas, o que enseja o apoio de especialistas. As políticas públicas de maior alcance, tais como as das áreas da saúde, da educação e da segurança pública, para citar apenas as políticas mais conhecidas, demandam conhecimento científico de alta complexidade. Os legisladores são levados a tomar decisões em um intrincado processo de escolha entre múltiplas alternativas e interesses contraditórios em disputa, como é próprio do exercício da política, o que vai resultar na produção de uma regra estatal de significativa importância estratégica para a população. Tudo isso exige que eles respaldem suas decisões em um sólido repertório de informações contextualizadas. Ademais, não se devem alijar da esfera pública decisões que se revestem de relevante interesse social em razão da complexidade técnica de algumas temáticas. A formulação de políticas públicas e as soluções para os problemas sociais não podem ser enunciadas apenas por especialistas. Decorre daí a necessidade de que o corpo legislativo atenuar a assimetria informacional que lhe é desfavorável em relação a outros setores públicos e civis. Para isso, o Poder Legislativo tem que contar com uma estrutura apropriada. No contexto da sociedade do conhecimento<sup>58</sup> a atuação do legislador passa a depender cada vez mais do desenvolvimento de metodologias e de ferramentas de uso prático que possam dar resguardo às suas escolhas. O processo de produção do Direito, constituindo importante instrumento de materialização dos valores constitucionais, sobretudo os de proteção aos direitos humanos e de realização da justiça social, não pode prescindir da implementação de arranjos

---

<sup>57</sup> Segundo o autor, a abordagem incremental refere-se ao esforço para alcançar, por tentativas sucessivas, o melhor equilíbrio possível entre os diferentes interesses sociais.

<sup>58</sup> Por sociedade do conhecimento entende-se como o novo perfil da sociedade globalizada, cujo maior ativo produtivo, em termos de importância econômica, é o conhecimento.

institucionais que lidem devidamente com a complexidade das temáticas e dos conflitos sociais que se apresentam.

No tocante às abordagens metódicas, incrementais e de avaliação do processo legislativo, a que se refere Chevallier (2002, p. 9-23), algumas medidas institucionais para a racionalização da produção jurídica se impõem para os fins de promoção da abertura radical ao conflito: a disponibilização de canais de comunicação com os diversos públicos, a garantia de ampla publicidade das informações e a elaboração de análises técnicas e de avaliações de impacto sobre as proposições, entre outras medidas de organização institucional. Esses aparatos organizacionais e instrumentais são reconhecidos e respaldados pela literatura especializada no campo da Legística<sup>59</sup>, os quais têm sido utilizados em muitas Casas Legislativas fora e dentro do Brasil.<sup>60</sup> Tais métodos agregam certa cientificidade ao campo predominantemente político do processo legislativo, o que pode ampliar as oportunidades para que as decisões exaradas estejam justificadas com base em dados contextualizados e legitimadas por processos participativos de alta complexidade.

As avaliações de impacto das proposições<sup>61</sup> procedidas antes da aprovação da lei (ex ante), ou durante a sua vigência para avaliar a sua aplicação (ex post), podem

---

<sup>59</sup> Uma bibliografia básica da Legística está disponibilizada nas notas bibliográficas desse trabalho.

<sup>60</sup> As metodologias da Legística têm sido utilizadas em diversos países, tais como Alemanha, Suíça, Holanda, Bélgica, Reino Unido, França, Portugal, Estados Unidos, Canadá, entre muitos outros, e foram mais amplamente divulgados com a publicação do tratado de legística, do professor suíço Peter Noll, em 1973. A própria Comunidade Europeia, tendo lançado um projeto batizado de “legislar melhor” (COMMISSION EUROPEENNE, 2001), adota um modelo de “governança europeia”, que envolve a parceria entre os diversos níveis de tomada de decisão (europeu, nacional, local, regional) e a participação de diversos tipos de atores (órgãos institucionais, parceiros sociais, coletividades, associações, mídias, universidades, grupos de pressão, experts), tanto para a produção do ordenamento jurídico comunitário como para a produção jurídica interna dos países-membros (PAPADOPOULOS, 2012) Na França, por exemplo, a necessidade de submeter as proposições de lei à avaliação de impacto legislativo configura um imperativo constitucional (FRANCE, 2009)

<sup>61</sup> A avaliação de impacto legislativo, fazendo uso do conceito econômico do “custo-benefício”, tem por finalidade estabelecer uma relação de valor para cada escolha a ser consignada em uma lei, ou para as escolhas já estabelecidas em um ordenamento jurídico. Procede-se a um estudo em que se avalia a relação entre os esforços a serem investidos ou já investidos para o cumprimento da lei e o que se pode receber em troca ou o que já foi auferido em função da aplicação da norma. Tal avaliação não se traduz necessariamente em valores monetários, mas deve ser capaz de apontar as vantagens e as desvantagens desta ou daquela medida. Segundo Fernando Meneguim (2010), em importante estudo sobre a avaliação de impacto no Brasil: [...] devem ser respondidas perguntas como: qual o benefício que tal projeto, se aprovado, trará ao público; como o programa governamental deve ser definido e como será administrado; quais os incentivos envolvidos para o alcance do objetivo pretendido e quais consequências esperadas ou inesperadas podem advir; quais os recursos necessários para o desenvolvimento do que se pretende; como será a avaliação da execução do programa. (MENEGUIM, 2010, p. 5). As mesmas indagações podem ser feitas na avaliação retrospectiva: qual o benefício trazido pela lei; como o programa foi gerido; quais as consequências da aplicação da lei; quanto de recurso foi despendido, etc. (Avaliação de Impacto do ICMS Solidário – www.almg.gov.br).

levantar dados mais precisos sobre a relação custo-benefício das intervenções legislativas e apresentam, ainda, uma vantagem significativa situada na ordem do político: auxiliam no reconhecimento das divergências sociais que provocam o eterno retorno ao político, possibilitando maior abertura para as transformações da realidade que se queira promover.

A incorporação institucional dos dissensos nas deliberações do processo legislativo pode provocar uma mudança na configuração das leis. Se nos moldes atuais, a lei é idealizada por grupos restritos de políticos, técnicos e experts e ainda se encontra apegada ao paradigma positivista que alude a um direito verdadeiro e definitivo, a ampliação da participação abre espaço, ao contrário, para os discursos dissonantes e polissêmicos, que tornam o processo de elaboração da lei muito mais complexo. Sendo concebida por um contingente maior de atores, a lei inevitavelmente refletirá a instabilidade dos consensos firmados e a eventualidade da sua inconstância ou da sua brevidade. Por consequência, a lei passa a adquirir um caráter de mobilidade para acompanhar a dinâmica dos conflitos sociais e as emergências das políticas públicas, cujos movimentos constantes fazem surgir novas realidades que levam à necessidade da sua contextualização. À luz da Legística:

[...] a lei, por lidar com uma realidade em constante transformação, submete-se a uma dinâmica própria, devendo estar sujeita a ajustes e adequações sempre que as circunstâncias o exigirem. Ou seja, cumpre avaliar diuturnamente se a lei está em consonância com a conjuntura social e econômica para que os seus propósitos não sejam desvirtuados ou tornados improfícuos. É o caso das leis formuladoras das políticas públicas, que, por sua própria natureza, caracterizam-se pela provisoriedade, uma vez que animadas por metas a serem alcançadas em determinados prazos. Impõe-se, nesse caso, que estejam submetidas a monitoramento constante, o que pode levá-las, em qualquer tempo, ao reexame pelos legisladores, de modo a se assegurar a eficácia do seu alcance. Nesse sentido, Wintgens (2013) afirma que o papel do legislador na produção do direito assume singular importância. (SANTOS; SOARES, 2016, p. 16).

Há que reconhecer, como característica intrínseca à democracia contemporânea, a impossibilidade de se obter uma solução definitiva para os desacordos advindos da convivência humana, razão pela qual a lei deve acompanhar as rápidas transformações que ocorrem no plano social. A qualidade da lei e das políticas públicas que elas consignam estão, portanto, intrinsecamente vinculadas às suas relações com a realidade social.

A apreensão dessa realidade pelo Poder Legislativo é questão das mais complexas. Circula no Poder Legislativo todo tipo de informação que decorre de correntes heterogêneas de pensamento e de forças antagônicas, havendo profundas assimetrias informacionais entre os vários públicos e atores do processo legislativo.<sup>62</sup>

Cumpra, mais uma vez, recorrer a Bauman, que traz pungente e atual enunciado de Lonnie D. Kliever, revelando a dimensão do desafio do pluralismo:

Pluralismo é a existência de múltiplas estruturas de referência, cada qual com seu próprio esquema de compreensão e seus próprios critérios de racionalidade. Pluralismo é a coexistência de posições comparáveis e rivais que não podem se conciliar. Pluralismo é o reconhecimento de que diferentes pessoas e diferentes grupos vivem, literalmente, em mundos diferentes. (KLIEVER<sup>63</sup> apud BAUMAN, 2010, p. 81).

Para que o processo legislativo possa incorporar o conflito, é preciso reconhecê-lo e mediá-lo.

O exercício mediador da representação requer informações substanciais não só quanto ao cenário que se apresenta no momento, mas também quanto à memória das lutas passadas. A maioria dos conflitos não recomeça do zero a cada vez que vem à tona, mas muda de configuração, assume novas bandeiras ou cria novas subjetividades. Portanto, um parlamento provido de conhecimento tem na capacidade de contextualização das informações os elementos qualificadores e impulsionadores da ação parlamentar. As informações que circulam no parlamento compõem o seu acervo cognitivo, o que vai fornecendo uma história para as decisões políticas tomadas no seu âmbito. A capacidade de transformar as informações obtidas em uma trajetória de atuação política faz com que o representante alcance o sentido da representação, “presentificando” aquilo que representa ao longo de um período de tempo. A representação requer reflexividade e tempo para o preparo das decisões.

---

<sup>62</sup> “No Poder Legislativo, a convivência de correntes heterogêneas de pensamento e de forças antagônicas de pressão permite um significativo aporte de informações, o que torna peculiar o conhecimento ali produzido. Políticos, técnicos, acadêmicos e representantes dos setores interessados nas matérias em discussão no Parlamento trocam informações e conhecimentos em distintos momentos e instâncias de uma Casa legislativa. Esses grupos, aliás, não são homogêneos, o que significa dizer que pode haver troca de informações também no interior de cada um deles. Técnicos do Poder Executivo com frequência trocam informação e conhecimento com os do Poder Legislativo no exame das proposições. O pluralismo persiste até mesmo no interior de cada um desses grupos, pois, comumente, há divergências entre os próprios técnicos sobre um determinado assunto” (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 136-137).

<sup>63</sup> KLIEVER, Lonnie D. Authority in a pluralism word. In: BERNSTEIN, Richard J. *Modernization: the humanist response to its promise and problems*. Washington: Paragon House, 1982.

Assim é que Urbinati considera a representação como um “regime de tempo” (URBINATI, 2006, p. 211-212).

Segundo a perspectiva teórica defendida por Zygmunt Bauman, em “Legisladores e Intérpretes” (2010), o papel de “intérprete”<sup>64</sup> refere-se à estratégia da atividade intelectual pós-moderna, que consiste na identificação e na tradução de diferentes conhecimentos autônomos, fazendo com que eles possam ser compreendidos a partir da relação que estabelecem entre si, auxiliando na seleção de uma ordem social em determinado contexto. Trata-se de um papel de facilitação da comunicação entre tradições e conhecimentos distintos, em que o “intérprete” atua como uma espécie de negociador entre eles, preocupando-se em impedir distorções de significado no processo de comunicação (BAUMAN, 2010, p. 20).

O papel de intérprete aproxima-se bastante do conceito do exercício da representação como *advocacy*, conforme Urbinati, desde que haja interatividade entre representantes e representados para a troca de informações e referências, sem as quais a incorporação de interesses plurais e a sua consideração nos processos decisórios restariam inviabilizadas.

Esse raciocínio, sob o prisma jurídico, também conduz à necessidade de se conferir maior transparência ao exercício do direito à participação nas atividades legislativas. Ademais, o direito à participação, que surge sob diversas formas na Constituição e em normas infraconstitucionais, adquire uma dimensão primordial, que é a publicidade do processo legislativo e dos atos legislativos, de maneira geral. Obviamente, não se trata de publicidade midiática, apenas com o propósito de popularizar o Poder ou de exibir as suas atividades, divulgando decisões que já foram tomadas. Ao contrário, a publicidade do processo legislativo deve estar alicerçada em um modelo institucional centrado em informações sincronizadas com as ações legislativas, voltadas tanto para promover a participação, como para recepcioná-la, quando essa ocorrer de modo espontâneo. O sistema de informações, mais do que

---

<sup>64</sup> Bauman utiliza a metáfora do “papel do legislador”, referindo-se à estratégia utilizada pelos intelectuais da modernidade, a qual consiste em fazer afirmações autorizadas e autoritárias que arbitram controvérsias de opiniões e escolham aquelas que, uma vez selecionadas, se tornem corretas e associativas. Diferentemente, os intelectuais da pós-modernidade empregam a estratégia descrita pela metáfora do “papel de intérprete”, o qual consiste em traduzir afirmações feitas no interior de uma tradição baseada em termos comunais, a fim de que sejam compreendidas no interior de um sistema de conhecimento fundamentado em outra tradição, facilitando a comunicação entres participantes autônomos. A estratégia pós-moderna não elimina a moderna, sendo que ambas podem coexistir ou se colocarem em uma espécie de sequência estratégica. (BAUMAN, 2010, p. 20-21).

buscar promover uma legislatura, deve voltar-se para promover a ação legislativa em tempo real, mobilizando públicos e divulgando os discursos e argumentos sobre determinada matéria, possibilitando a incorporação de novos atores e permitindo a redução das assimetrias informacionais entre todos. O objetivo da comunicação é o de conferir maior consistência e amplitude aos discursos deliberativos. A troca de informação entre os partícipes tampouco pode prescindir da utilização de canais amplos e abertos de comunicação e do uso das redes sociais, o que permite a mobilização de públicos e amplia a participação. Medidas como a regulamentação do lobby surgem também como interessantes mecanismos de reforço à transparência e à garantia de igualdade na participação.<sup>65</sup>

O levantamento do máximo de informações e de dados advindos dos saberes técnicos e leigos que circulam na sociedade complexa tem o condão de revelar aos membros do Parlamento os diferentes discursos e preferências que se apresentam muitas vezes de forma antagônica, divergente ou contraditória, mas que também podem demonstrar conexão, compatibilidade ou convergência. Portanto, o parlamento moderno não pode prescindir da informação para embasar o processo de produção da lei, levando em consideração os conflitos sociais, de modo a resolvê-los pela deliberação pacífica, refletida e ponderada.

#### **4.4 O Assessoramento Técnico-Parlamentar – organização do aparato técnico-burocrático do processo legislativo**

O sistema de informações de um Parlamento ainda se desdobra na manutenção de corpo técnico qualificado para dar suporte à atividade legiferante. Da mesma maneira que o Poder Executivo e o Poder Judiciário dispõem de recursos humanos tecnicamente capacitados para a prestação dos serviços públicos e para a

---

<sup>65</sup> A atividade é regulamentada em diversos países como nos Estados Unidos da América e na União Europeia. Para maiores conhecimentos sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil e no direito comparado, consultar Relatório Final de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob), em seu Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), eixo temático 3, fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, linha de pesquisa sobre governabilidade e representação (SANTOS; CUNHA, 2015). No Brasil, o ordenamento jurídico, por enquanto, só prevê regulação indireta. Uma breve revisão mostra que alguns diplomas legais contêm previsões de comportamento que, pelo menos de forma indireta, afetam a atividade de *lobby*. Entre eles: a Resolução nº 47/2013, Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados; a Resolução nº 20/1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado; o Decreto nº 1.171/1994, Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; o Decreto nº 4.334/2002, que regulamenta as audiências concedidas a particulares por agentes públicos, entre outros (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 13).



prestação jurisdicional, o Poder Legislativo também não pode prescindir de pessoal técnico-especializado para subsidiar a realização das tarefas mais complexas a cargo desse Poder.

De fato, muitos Parlamentos no mundo todo dispõem de órgãos de assessoramento institucional para prover o suporte técnico-informacional ao processo legislativo. Importante análise sobre a conexão entre o técnico e o político no ambiente do processo legislativo (SOARES; GELAPE, 2016) aponta o Parlamento Britânico e a Assembleia Nacional da França como dois parlamentos de referência a abrigar esse tipo de convívio em sua organização institucional. Remonta ao Iluminismo a ideia de racionalização da “função pública”, sendo que a figura do jurista atuando junto aos corpos legislativos há muito se tornou uma tradição. Um exemplo é a função de aconselhamento técnico exercida por consultores do Congresso Americano, o que ocorreu desde os primórdios da República, no governo de Thomas Jefferson, Andrew Jackson e Abraham Lincoln (SOARES; GELAPE, p. 2016, p 384). Stuart Mill sugeriu a criação de um conselho legislativo composto por especialistas para auxiliar os parlamentares britânicos. Para ele, a elaboração legislativa exige longos e laboriosos estudos por espíritos adestrados (FERREIRA, 1986).

Hodiernamente, tais órgãos técnicos estão estruturados na organização burocrática dos Parlamentos para realizar análises técnico-jurídicas e avaliações de impacto retrospectivas (ex-ante) e prospectivas (ex post) das proposições, e para instruir o processo legislativo com análises gerais sobre as matérias em trâmite. Igualmente necessário o suporte técnico-especializado para a produção e acompanhamento de eventos públicos, inclusive os realizados pela via eletrônica, consultas, audiências públicas, seminários, conferências, debates e outros eventos que demandam a elaboração de relatórios e análises variadas, o que requer, ainda, a criação de metodologias específicas de planejamento estratégico e de sistematização para garantir melhores resultados.

A maioria dos parlamentos costuma dispor de um assessoramento institucional do tipo técnico-político, que combina a prestação de suporte técnico-administrativo com o trabalho voltado para as questões político-eleitorais afetas ao mandato do parlamentar. Normalmente, esse assessoramento é exercido por pessoa que goza da estrita confiança do representante político, que o indica para ocupar cargo de recrutamento amplo, de livre nomeação e exoneração, podendo atuar no serviço público durante o período de duração do mandato parlamentar ao qual se vincula.

Pode estar lotado no gabinete ou junto às lideranças partidárias, nas bancadas (art. 37, II, da CF). Esse assessor, muitas vezes recrutado junto às bases eleitorais do parlamentar, mantém com ele um vínculo de natureza político-ideológica, comungando dos mesmos valores e ideologias. A maior preocupação desse assessor é com a manutenção do mandato do parlamentar, tentando garantir a sua reeleição. Portanto, ele zela para que os posicionamentos políticos assumidos pelo representante estejam em conformidade com os compromissos assumidos com o eleitorado do parlamentar. Nesse sentido, além de assessores legislativos, são também “cabos-eleitorais”. O que anima o relacionamento entre o assessor do gabinete e o deputado é, portanto, a satisfação do interesse do parlamentar, visando, sobretudo, à sua reeleição.

Tais funções são importantes em uma Casa legislativa. Esse assessor auxilia o parlamentar a obter um desempenho satisfatório no exercício do seu mandato, como também colabora com os interesses do Parlamento como um todo, agregando relevantes informações inerentes à atividade parlamentar que servem de referência para que a Casa legislativa disponha a sua organização institucional de forma a facilitar o desenvolvimento dos jogos políticos, sobretudo no tocante à atuação política no processo legislativo.

Contudo, esse assessoramento não proporciona ao representante político informações de maior complexidade técnica para que possa lidar com os diversos temas com que se depara no exercício da sua atividade legiferante. Faz-se necessário que recorra a outro tipo de suporte informacional, podendo buscá-lo de diversas maneiras, seja requerendo o comparecimento de especialistas, que podem ser convidados a se manifestar sobre determinado assunto em uma audiência, por exemplo, seja contratando a prestação de serviços de consultoria externa para casos específicos, entre outras possibilidades.

Nenhum desses modelos, contudo, supera as vantagens de se contar com órgãos institucionais compostos por servidores especializados. Esse modelo de assessoramento é de natureza eminentemente técnica e voltado para o atendimento ao conjunto de parlamentares, independentemente do partido ou da posição política, sendo o servidor, pelo menos no plano objetivo, politicamente neutro na prestação do assessoramento.

Soares e Gelape (2016), com propriedade, relacionam o trabalho que os assessores técnicos integrantes dos quadros de carreira dos Parlamentos exercem

no processo legislativo ao papel processual do *amicus curiae*. Com efeito, essa figura é prevista no processo judicial (art. 138 do CPC/2015) como um terceiro interessado, o qual não titulariza qualquer posição de parte processual, tendo por objetivo tão-somente levantar informações importantes para subsidiar a decisão do juiz. De modo semelhante, também os consultores legislativos buscam levantar o máximo de dados técnicos para auxiliar a decisão parlamentar, não pendendo nem a favor nem contra os posicionamentos políticos em confronto na deliberação.

O papel do *amicus curiae* mostra-se de grande importância para a resolução dos conflitos, e não é por outro motivo que a sua intervenção no processo judicial está prevista em lei. Pelo mesmo motivo, há que reconhecer a importância do papel do assessoramento técnico independente no âmbito também do processo legislativo. Ora, o incremento de informações trazido pelo corpo técnico amplia o universo de discursos em disputa no Parlamento, revelando novos discursos ainda não considerados no processo decisório.

Outra vantagem inegável da manutenção de um órgão de assessoramento técnico institucional diz respeito à sua capacidade de produzir um conhecimento próprio, disponível de forma perene, e não só numa legislatura. Esse acervo de informações fornece ao Poder legislativo a sua própria memória, e é dela que se torna possível retomar histórias das lutas políticas que se travam no seu âmbito, cujos movimentos de expansão e de retração podem requerer a sua reconstituição em qualquer tempo.

Portanto, trata-se de um recurso do processo legislativo facilitador da incorporação do conflito ao iter criador do Direito positivo, razão pela qual deve ser criado pelos parlamentos que ainda não contam com essa estrutura na sua organização.

Todavia, é preciso salientar que os dois tipos de assessoramento mencionados – o eminentemente técnico e o de natureza técnico-política – são necessários em uma Casa legislativa e devem atuar de forma articulada e complementar, de modo que o representante político possa contar com um atendimento integral.

Nesse sentido, é preciso reconhecer a dupla natureza da atuação parlamentar: de um lado, o representante político, na condição de “delegatário” de determinado eleitorado ou defensor de determinados interesses, atua como “demandante” perante o Poder Legislativo, pleiteando a prevalência das suas demandas na decisão tomada pela maioria; de outro lado, o parlamentar atua na condição do próprio “Poder que

decide”, o que ocorre quando ele vota com o colegiado para conformar uma decisão estatal, cujo resultado será obtido pelo voto majoritário.

O assessoramento deve acompanhar essa dinâmica “bipolar”. Na condição de “demandante”, o representante deve receber o assessoramento técnico-político, exercido por agente da sua confiança. Na condição de membro de um colegiado, por sua vez, o representante deve receber assessoramento institucional eminentemente técnico e objetivamente neutro, necessário ao desenvolvimento da deliberação parlamentar.

A existência de um só desses tipos de assessoramento, por outro lado, gera uma série de deficiências em prejuízo da atuação do Poder Legislativo. Senão vejamos: de um lado, o parlamentar necessita de um assessoramento que faça a ligação entre as aspirações do seu eleitorado e o posicionamento político que assume no exercício do seu mandato. Nesse caso, o parlamentar atua na condição de “demandante perante o poder”, e precisa dos serviços de assessores comprometidos com a sua “causa”. De outro lado, a existência de um assessoramento institucional é fundamental para assegurar que o Parlamento disponha de capacidade própria para levantar informações de complexidade técnica, as quais serão de grande utilidade para o cumprimento das competências constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo. Trata-se de estratégia institucional importante para a manutenção de um relacionamento equilibrado do Poder Legislativo em face dos demais Poderes, instituições públicas e sociedade civil, potencializando a sua capacidade de compreensão sobre os problemas que se apresentam, não se furtando a resolvê-los no âmbito da sua responsabilidade.

#### **4.5 A relação ambivalente entre políticos e técnicos.**

A política tem por natureza a mudança do status quo, movimentando-se sempre em direção à inovação do ordenamento jurídico, de maneira que é natural que haja uma permanente tensão que permeia as relações entre técnicos e parlamentares, haja vista a oposição entre a aplicação segura da técnica e o risco da inovação política. Essa relação de atrito já foi muito bem perscrutada na teoria do Agente e do Principal.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> A literatura sobre a teoria do agente e do principal, também conhecida como “Dilema da Agência”, foi primeiramente apresentada por Jensen e Meckling (1976), descrevendo os conflitos de interesses

No Poder Executivo, tensões desse tipo têm um caráter mais institucional, pois os técnicos efetivamente detêm algum poder de decisão, expedindo, por exemplo, atos normativos que podem eventualmente colidir com a vontade política, gerando tensão. Diferentemente, no processo legislativo a subjetividade axiológica do técnico não concorre com a do representante político, este último o legítimo mandatário a quem cabe decidir com exclusividade. A tensão, nesse caso, ocorre muito mais no campo psicológico, pois o técnico pode nutrir um desejo de substituir o Poder, decidindo no lugar dele.

É de se reconhecer, contudo, que argumentos “técnicos” e “políticos” não devem ser considerados antitéticos. Dificilmente uma argumentação técnica se pauta por uma total neutralidade política, uma vez que todo conhecimento técnico também está impregnado de subjetividade. Em analogia com o modelo hermenêutico,<sup>67</sup> qualquer intérprete, ao entrar em contato com o texto, parte de um pré-entendimento (preconceito) relacionado com suas expectativas e experiências pessoais, o que ocorre também com o trabalho técnico exercido pelo especialista legislativo, sempre levado a fazer escolhas diante do conjunto de dados pesquisados.

Ainda assim, o processo legislativo de um modo geral não pode prescindir de fontes de informação de natureza técnica e politicamente neutras, que contextualizem aspectos que permeiam a matéria em discussão. Em que pesem as controvérsias sobre a impossibilidade de uma informação técnica se afigurar como neutra devido à nota de subjetividade impressa pelo prestador da informação, no plano objetivo faz-se necessário subsidiar o processo legislativo com dados baseados numa compreensão mais abrangente e científica, quando o tema assim o exigir. Se uma proposição está afeta a uma política pública determinada, por exemplo, informações relacionadas com a organização institucional da política, a legislação aplicável e o seu estado da arte devem ser disponibilizados para conhecimento geral dos partícipes do

---

entre indivíduos em atividades de delegação. Tem por foco determinar um contrato ideal entre os dois atores, sopesando comportamento versus resultado. Nesse relacionamento (principal/ agente) é esperado conflito de objetivos, sendo o agente mais avesso a riscos, enquanto o principal seria capaz de diversificar seus investimentos, mesmo assumindo riscos momentâneos (EISENHARDT, 1989, p. 60).

<sup>67</sup> Robert Alexy, referindo-se a um dos 3 círculos hermenêuticos, trata da relação entre o preconceito e o texto, concernente ao trabalho do intérprete, que faz refletir na sua decisão as concepções gerais da sociedade e as suas experiências profissionais. Segundo Alexy “[...] pode-se dizer que o círculo de preconceito corresponde ao postulado da reflexividade, o qual é de grande importância para a argumentação jurídica” (ALEXY, 2010, p. 3).

processo, simetrizando informações necessárias à deliberação entre os membros da comissão.

Objetivamente considerado, é possível organizar o trabalho de elaboração de informações técnicas de forma não a suprimir, mas a pelo menos atenuar os impactos negativos que essas informações possam exercer sobre as pretensões políticas. O trabalho em equipe é medida importante e tem o efeito de despersonalizar a informação técnica, expurgando ao máximo as considerações que denotem preferências subjetivas. Ademais, o trabalho em equipes multidisciplinares amplia a produção do conhecimento, facilitando o enfrentamento dos temas complexos que envolvem a elaboração de uma lei. Outra medida capaz de superar as tensões na relação entre técnicos e políticos é o exercício da autocontenção na produção dos informes, critério que orienta os técnicos a não avançarem em considerações que encerrem juízos de mérito, em confronto com pareceres relatados ou com posicionamentos politicamente assumidos. A produção de informes autocontidos, nesse caso, é a melhor estratégia para garantir um assessoramento técnico-parlamentar de caráter institucional.

A tal propósito, em outra consideração analógica, Sustain (2010), referindo-se ao fenômeno que ele denomina como “decisões políticas teorizadas de modo incompleto”, sugere o silêncio, em determinadas situações,

[...] como um instrumento para a produção convergente de decisões políticas, apesar de discordâncias, incertezas, limites de tempo e capacidade e heterogeneidade. Em síntese, o silêncio pode ser uma força construtiva. Decisões políticas teorizadas de modo incompleto são uma importante fonte de constitucionalismo bem-sucedido e estabilidade social; elas também proporcionam uma maneira para as pessoas demonstrarem mútuo respeito. (SUSTEIN, 2010, p. 295).

Para ele, essas decisões são especialmente apropriadas aos limites de diversas instituições, incluindo as Casas legislativas e as Cortes, e também tem o seu lugar no setor privado, em universidades, no local de trabalho e até no seio das famílias. Essa postura pode ser usada como estratégia para se alcançar o consenso em matérias controvertidas e aplica-se à lógica da elaboração de subsídios técnicos para a instrução do processo legislativo, considerando que todo trabalho técnico também encerra uma decisão.

Não é por outra razão que a Legística preconiza a realização de análises de impacto legislativo, “ex ante” e “ex post”, que suprem as abordagens técnicas

necessárias para subsidiar a deliberação parlamentar. Esses procedimentos são realizados em vários países, já referidos anteriormente neste trabalho, sendo que, na França, a avaliação de impacto constitui uma previsão constitucional.

Segundo Alonso de Ant6nio,

[...] torna-se evidente a import6ncia da miss6o dos advogados nesse sentido, comeando pela pr6pria an6lise da constitucionalidade do texto inicial e das emendas e seguindo com o ajuste da tramitaao ao ordenamento em seu conjunto. Este 6, propriamente, o momento t6cnico do iter legislativo, j6 que, quando os pol6ticos interv6m, essa dimens6o t6cnico-jur6dica desaparece ou, pelo menos, deve conviver em prec6ria estabilidade com a avaliaao pol6tica que, no final, terminar6 por se impor. (ALONSO DE ANT6NIO, 1995, p. 151-152).

Esse autor prop6e, como soluao para promover a interface entre a t6cnica e a pol6tica no processo legislativo, atribuir-se aos t6cnicos das C6maras o trabalho de promover “[...] uma an6lise isenta dos distintos elementos que comp6em a proposiao legislativa, estudando-os 6 luz do Direito e informando a posteriori o conjunto da comiss6o sobre os aspectos puramente jur6dicos desses elementos [...]” (ALONSO DE ANT6NIO, 1995, p. 158).

Embora o autor se refira t6o-somente aos aspectos jur6dicos que permeiam um tema em an6lise no Parlamento, a complexidade das quest6es contempor6neas submetidas ao crivo parlamentar enseja a elaboraao de an6lises apuradas quanto aos conte6dos substanciais abordados na proposiao, fazendo-se necess6rio contar com o suporte de especialistas t6m quanto a tais conte6dos. Com tal prop6sito, a manutenao de 6rg6o institucional de assessoramento multiespecializado nos quadros de carreira do Poder Legislativo 6 provid6ncia necess6ria 6 qualificaao dos trabalhos das comiss6es parlamentares, para que estas possam assumir maiores responsabilidades sobre as decis6es tomadas em relaao 6s pol6ticas p6blicas sob a sua an6lise e tutela.

## PARTE II – ESTUDOS SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG

### 5 CRITÉRIOS ORIENTADORES DA PESQUISA

A Constituição de 1988 em muito avançou no estabelecimento das diretrizes que, em um primeiro momento, informaram o processo de redemocratização brasileira e que, atualmente, dão sustentação à implementação de uma democracia deliberativa. A materialização dessas aspirações constitucionais encontra supedâneo nos regimentos internos do Parlamentos, os quais, jungidos às regras, princípios e valores da Constituição, afiguram-se como meta-normas jurídicas. Estas, ao estabelecerem a moldagem do processo criador do Direito, respondem pela índole do sistema jurídico do País.<sup>68</sup>

Este trabalho aborda apenas os procedimentos e práticas autonomamente estipulados pela Casa parlamentar, em exercício discricionário. Lança lentes sobre as engrenagens mais intestinas do processo legislativo, que configuram microssistemas atuantes na formação da lei. Avalia-se uma fração do modelo institucional da ALMG que orienta a relação triangular entre as normas procedimentais, a estrutura orgânica e operacional dedicada ao processo e a efetividade da participação formalizada, para identificar eventuais contradições ou defeitos sistêmicos que possam estar comprometendo ou não colaborando com a promoção do contraditório processual, a fim de que mereçam a atenção dos designers do processo legislativo para a correção ou saneamento dos eventuais problemas.

O processo legislativo da ALMG já foi objeto de estudos minuciosos, em grande parte elaborados por pesquisadores das ciências políticas<sup>69</sup>, deixando evidenciado que a referida Casa legislativa se apresenta, entre as Assembleias estaduais, como modelo emblemático de organização qualificada em termos de estrutura. Com efeito, essa Casa legislativa se tem destacado por possuir um aparato institucional robusto, com potencial de abertura à participação política, oferecendo múltiplos canais de

---

<sup>68</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre a natureza jurídica do regimento interno, recomenda-se a leitura do tópico “Os regimentos internos das Casas Legislativas e o conceito de bloco de constitucionalidade”, do livro *O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo*, de José Alcione Bernardes Júnior (2009).

<sup>69</sup> Vide a obra “Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência”. SANTOS, Fabiano (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2001; “Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais”. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016, SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) e outros estudos indicados na bibliografia desse trabalho.



interatividade com a população (ANASTASIA, 2001; 2009; SANTOS; ANASTASIA, 2016; MAGNA; MENEGUIN, 2014).

Plenário, Mesa, Lideranças, Comissões Temáticas e Gabinetes<sup>70</sup> são os órgãos do Poder Legislativo para os quais as estruturas burocráticas são organizadas para a prestação de serviços tecnológicos, informacionais e logísticos voltados, principalmente, para o apoio ao processo legislativo. Este trabalho não se propõe a examinar tais estruturas, o que já foi feito em minudência em outros estudos. A pesquisa<sup>71</sup>, que se concentra prioritariamente no suporte informacional do trabalho das comissões, abordará apenas superficialmente a dinâmica dos trabalhos no âmbito dos demais órgãos.

As comissões<sup>72</sup> têm por incumbência analisar tecnicamente e emitir parecer sobre as proposições em tramitação, verificando se contêm alguma impropriedade de natureza jurídica ou linguística ou se seu mérito está adequado aos valores e às conveniências da sociedade, entre outras questões. Há comissões especializadas em diversos campos temáticos correspondentes às áreas de incidência das políticas públicas estaduais, como, por exemplo, a comissão para assuntos de meio ambiente, de segurança pública, de educação, de saúde, de orçamento, entre outras, no caso da ALMG. Há comissões cuja principal atribuição é a de proceder ao exame de natureza técnico-jurídica, avaliando a compatibilidade das proposições com os

---

<sup>70</sup> **Plenário:** Órgão máximo da Assembleia Legislativa, formado pela reunião dos deputados, que nele discutem e votam as matérias sujeitas a sua apreciação. Por extensão, é também o nome dado ao local onde os deputados se reúnem; **Mesa:** Na ALMG, é o órgão encarregado de dirigir os trabalhos da Casa, com atribuições tanto de natureza legislativa quanto administrativa. A Mesa da Assembleia é composta de sete membros: o presidente, o 1º-vice-presidente; o 2º-vice-presidente; o 3º-vice-presidente; o 1º-secretário; o 2º-secretário e o 3º-secretário; **Líder:** Deputado indicado por bancada, por bloco parlamentar, pelo Governo do Estado, pela Maioria ou pela Minoria para fazer a intermediação do grupo que representa com os órgãos da ALMG. O líder também atua como porta-voz de seu grupo; **Comissão:** É permanente quando integra a estrutura institucional da Casa e temporária quando criada para apreciar assunto específico de interesse público ou representar a ALMG. As comissões temporárias podem ser especiais, de inquérito e de representação. Há ainda as comissões extraordinárias, a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, e as comissões interestaduais (CIPES). **Gabinete:** É o conjunto dos auxiliares ou colaboradores imediatos de um parlamentar e também o espaço físico onde eles exercem suas funções.

<sup>71</sup> Essa pesquisadora valeu-se da condição de servidora da ALMG para a observação da rotina processual e para a coleta dos dados que compõem a presente pesquisa, sem, contudo, caracterizá-la como um trabalho de natureza etnográfica. A falta do emprego dos rígidos critérios metodológicos próprios de uma pesquisa etnográfica impedem que o trabalho seja classificado como tal.

<sup>72</sup> **Comissão:** Cada um dos grupos formados por parlamentares para estudar e dar pareceres sobre as proposições, dentro de sua área de competência. É permanente quando integra a estrutura institucional da Casa e temporária quando criada para apreciar assunto específico de interesse público ou representar a ALMG. As comissões temporárias podem ser especiais, de inquérito e de representação. Há ainda as comissões extraordinárias, a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, e as comissões interestaduais (CIPES). - Glossário do site da ALMG.

ditames constitucionais ou com o conjunto do ordenamento jurídico, entre outras análises de natureza semelhante, como é o caso da Comissão de Constituição e Justiça da ALMG. Apesar de a maioria das comissões parlamentares ter caráter permanente, algumas podem ser provisórias, quando criadas para procederem a análises específicas, sendo encerradas com o cumprimento da finalidade para a qual foram criadas (art. 96 a 150 do RI da ALMG).

Sob a perspectiva do desenho institucional, serão verificados alguns aspectos do modelo processual utilizado na Assembleia Legislativa que denotem os modos como o contraditório se manifesta no trâmite de uma proposição<sup>73</sup> quando esta se encontra sob o crivo das comissões. Serão avaliados alguns aspectos objetivos e subjetivos da atuação parlamentar no âmbito das comissões, notadamente nos momentos estratégicos de leitura, de discussão e de votação dos pareceres, para verificar como ocorre o acolhimento dos desacordos, conspícuos ao ambiente deliberativo. Interessa evidenciar principalmente as condições de publicidade desses procedimentos, as condições discursivas do confronto entre opiniões divergentes e as principais fontes de discursos que influenciam as decisões tomadas. Considera-se que os pareceres, embora não se constituam em únicas fontes informacionais do processo, são os meios formais mais estratégicos para conformar consensos e estabelecer a decisão final sobre uma proposição. Sem a pretensão de esgotar a investigação sobre o tema, partiu-se da observação dos temas políticos mais rotineiros, descartando os debates notáveis, em que há ampla cobertura midiática e acompanhamento de participantes ativos da sociedade civil que pressionam a votação.

O desenho institucional pressupõe uma perspectiva reformista, portanto, crítica. É o que se propõe realizar nesta pesquisa, abordando apenas os pontos considerados passíveis de crítica, a merecer uma atenção especial dos designers preocupados com a inclusão dos desacordos no processo legislativo. Neste quadrante do trabalho, tão-somente serão analisadas as questões que se apresentam como procedimentos e práticas decorrentes do modelo regimental e dos demais instrumentos regulatórios da

---

<sup>73</sup> **Proposição:** Nome genérico dado às matérias sujeitas à apreciação do Poder Legislativo. São proposições, no âmbito estadual: a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei complementar, o projeto de lei ordinária, o projeto de lei delegada, o projeto de resolução e o veto. De acordo com o artigo 171 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, 'incluem-se no processo legislativo, por extensão do conceito de proposição', a emenda, o requerimento, o recurso, o parecer, a mensagem e a representação popular contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas.' (MINAS GERAIS, 2017).

ALMG, que, a princípio, são tomados autonomamente, por estarem afetos ao crivo discricionário dessa instituição.

A brevidade do trabalho não comporta que se trate do desenho institucional no plano dos macrossistemas, concernentes às características fundantes e gerais que configuram o modelo democrático, o que exclui o desenho constitucional que engendra a organização dos Poderes e o caráter das instituições do Estado, a relação mútua entre os Poderes, as formas de controle, os princípios balizadores da ação estatal e outras condições. Certamente, todos esses aspectos importam em grande medida para a compreensão do modelo processual da produção legislativa, mas os elementos em avaliação no plano dos microssistemas, em torno do parecer do relator e de outras peculiaridades do processo legislativo da ALMG, podem revelar nuances interessantes sobre como as normas procedimentais e as práticas correntes de uma Casa legislativa concorrem para o estabelecimento ou para o impedimento do contraditório processual.

Optou-se por não se enunciarem casos concretos, muito em razão do fato de que é impossível fornecer narrativas fiéis sobre as condições de trâmite de uma determinada proposição, em qualquer fase em que ela esteja. Isso porque a mera observação das manifestações externas dos atos e procedimentos legislativos não permite, por óbvio, uma compreensão da totalidade da ação política, sobretudo no que diz respeito às suas verdadeiras razões e motivações. Estas decorrem, muitas vezes, de compromissos e acordos firmados fora das circunstâncias processuais, as quais escapam ao conhecimento do observador.<sup>74</sup>

Por exemplo, a perda regimental de prazo para a emissão do parecer na comissão pode se dar intencionalmente, por estratégia política, ora porque se deseja a aprovação rápida da proposição no Plenário, sem enfrentamento de discordâncias na comissão, ora porque se deseja a sua derrocada ou o seu esquecimento, entre outras razões. Em todas essas hipóteses uma decisão estratégica oculta foi tomada, sendo a perda do prazo o mote instrumental para o atingimento de tal fim. Importa

---

<sup>74</sup> A esse propósito, Tsebelis, à luz da teoria dos jogos, elucida um tipo de comportamento comum no cenário político: do ponto de vista do observador, um determinado ator político aparenta ter feito uma má escolha - uma escolha subótima - quando, na verdade, o observador desconhece que o ator político está jogando mais de um jogo e que a sua escolha teria sido bastante vantajosa. Isso demonstra a assimetria informacional entre o ator político e o observador, uma vez que o último desconhece a totalidade das arenas em que o ator político está atuando ao tomar decisões (TSEBELIS, 1998). Para melhor conhecimento, vide livro (BIERMAN; FERNANDEZ, 2011).

salientar que o silêncio, a omissão e a obstrução são discursos ativos numa deliberação.

As percepções que orientam uma pesquisa de desenho institucional partem, portanto, de um conjunto de elementos que são dados empiricamente e de um conjunto de resultados cuja frequência e reincidência autorizam algumas conclusões de certa consistência para efeito de crítica. Ademais, salvo se se utilizarem exemplos de casos já dissipados no tempo, não convém submeter ao crivo laboratorial, de forma concomitante, questões de ordem política que ainda se discutem na conjuntura presente, ao pretexto de se fazer pesquisa técnica ou acadêmica aparentemente neutra, sob o risco de que sejam transpostos os tênues limites entre o ato de observar uma ação política e o ato de protagonizá-la, por meio da emissão de determinadas opiniões – o que não é vedado, mas não está nos propósitos deste trabalho. Sendo assim, as narrativas oferecidas, embora se baseiem em experiências concretas, para mera ilustração, não serão feitas por meio da identificação formal das proposições observadas.

## 6 PARÂMETROS PARA A AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA INFORMACIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG QUANTO AO SEU POTENCIAL FACILITADOR DO EXERCÍCIO DO CONFLITO.

Ainda que a Casa Legislativa do Estado de Minas Gerais conte, em termos quantitativos, com uma estrutura orgânica aparentemente adequada ao provimento do suporte técnico-informacional ao processo legislativo, seja pela sua notável capacidade de comunicação social, seja pelos demais serviços técnico-operacionais disponibilizados, pretende-se verificar, nesta pesquisa, se tal aparato produz resultados no incremento da participação na tomada das decisões políticas. Um processo legislativo jungido a tais recursos possibilitaria, pela lógica intrínseca, uma participação intensa, reverberada em múltiplos discursos incorporados durante a instrução processual. Ou seja, cabe neste trabalho avaliar se os recursos humanos e operacionais empregados no suporte informacional ao processo legislativo, na fase do exame pelas comissões, proporcionam ganhos efetivos na qualidade participativa das decisões tomadas.

Cumprido observar, conforme já se disse, que o termo “participação” está compreendido num sentido amplo, que considera não só as formas de interação direta com a população, mas, principalmente, a manifestação dos múltiplos discursos sociais incorporados pelos representantes políticos das variadas correntes representadas em determinada legislatura.<sup>75</sup>

Não se desconhece a capacidade estratégica das forças políticas majoritárias de fazerem valer as suas opiniões e vontades na maior parte das decisões que sejam tomadas durante o iter legislativo, o que ocorre em praticamente todas as Casas parlamentares nas mais avançadas democracias. A diferença reside nas oportunidades processuais de se introduzirem os discursos minoritários na deliberação política, e isso é uma variável do processo legislativo. No contexto de uma democracia deliberativa, para fins da conformação dos desenhos institucionais para o processo legislativo, é possível traçar um esquema de graduação da qualidade participativa, ora formulado de maneira intuitiva, senão banal, em que o grau de participação máximo é o amplo debate sobre o tema objeto de uma proposição legislativa, assegurada a participação direta da sociedade civil, além da “presença

---

<sup>75</sup> “**Legislatura**: Período de atividade legislativa que corresponde ao tempo de duração do mandato do parlamentar. No caso da Assembleia de Minas, a legislatura é de quatro anos.” (MINAS GERAIS, 2017).

pelo discurso” promovida pela representação, até chegar ao grau mínimo de participação política, que é a imposição da vontade majoritária pela simples contabilidade dos votos, sem qualquer enfrentamento discursivo. Ou seja, o processo legislativo participativo deve conter procedimentos que permitam que os múltiplos discursos sociais concorram entre si em igualdade de condições processuais, como condição ótima de deliberação. A manifestação plebiscitária, que para muitos seria o mais alto nível de concretização da soberania popular, pode carecer das condições discursivas necessárias à configuração de um processo deliberativo caracterizado pelo confronto entre discursos antagônicos, razão pela qual não está sendo considerada, para fins deste estudo, como uma oportunidade participativa ideal para o processo de positivação do direito.

Inácio, Anastasia e Santos, em estudo sobre as inovações institucionais do parlamento, elaborado para subsidiar o planejamento estratégico da ALMG, apresentam, como principais resultados da pesquisa “Mapeamento de tendências”<sup>76</sup>, os seguintes elementos requeridos para a avaliação de uma instituição parlamentar.

- a) Agenda, processo e produção legislativa;
- b) Controle e fiscalização do Poder Executivo;
- c) Interlocução com a sociedade; e
- d) Transparência no exercício da atividade legislativa.

Os autores também apontam cinco princípios que informam a noção de instituições parlamentares democráticas, conforme apontados pela União Interparlamentar – Interparliamentary Union (IPU)

1. Representatividade;
2. Transparência;
3. Acessibilidade e Responsabilidade (Accountability); e
4. Efetividade em todos os níveis: nacional, internacional e local (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2005, p. 9)

---

<sup>76</sup> Para o aprofundamento do tema, sugerimos a leitura do capítulo O Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações, de Magna Inácio, Fatima Anastasia e Fabiano Santos, (*apud* SANTOS; ANASTASIA, 2016, p. 33) com post-scriptum de Fabiano Santos, p. 52.

De maneira não exaustiva, tais critérios norteiam a presente avaliação do processo deliberativo no âmbito da ALMG, que tem o foco voltado para o trabalho de identificação, incorporação e mediação dos conflitos sociais conduzido pela referida instituição. A avaliação de estruturas e de tecnologias apropriadas ao suporte dessa atuação é uma das condições primordiais da pesquisa.

## **7 A ESTRUTURA INFORMACIONAL BÁSICA DO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG (VIGENTE À ÉPOCA DA PESQUISA).**

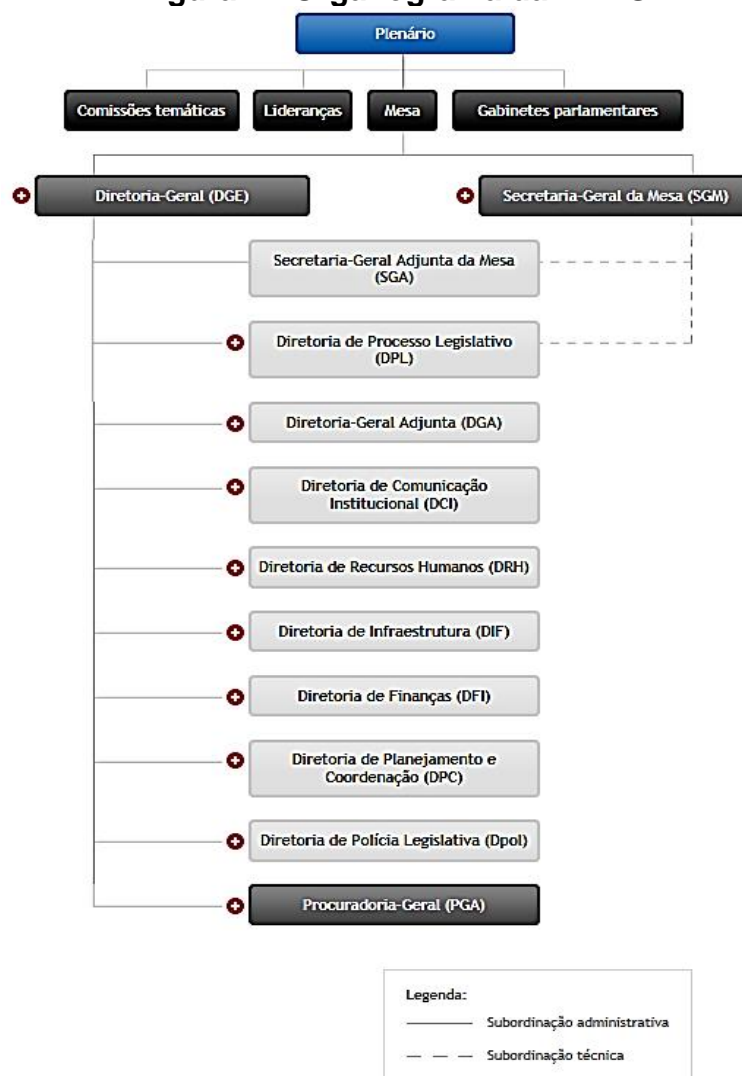
Cumpra, primeiramente, descrever de modo sucinto algumas condições informacionais sob as quais as ações legislativas pesquisadas se desenvolvem nas comissões. Múltiplos órgãos institucionais da ALMG dão suporte direto ao processo legislativo, em todas as suas fases, sendo também utilizadas várias ferramentas de participação direta e de interação remota com os públicos. Estruturas administrativas e pessoal especializado compõem um sistema de suporte informacional ao processo legislativo da ALMG, de reconhecida qualidade, conforme assinalam Fabrino e Schettino (CUNHA; THEODORO, 2014, p.141-153), referindo-se ao potencial participativo decorrente da estruturação de um sistema participativo integrado na ALMG:

O processo participativo observado em torno do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade indica a possibilidade de estruturação de um sistema participativo integrado na ALMG, cuja principal característica é visar a mais ampla participação da sociedade nos processos legislativos, em diferentes formatos e intensidades. (CUNHA; THEODORO, 2014, p.151).

Abaixo apresentamos o organograma da ALMG:



Figura 2 - Organograma da ALMG



Serão destacadas algumas estruturas e serviços que influem mais diretamente no processo legislativo da ALMG.<sup>77</sup>

#### a) Estrutura da Secretaria Geral da Mesa- SGM

- Assessoria de Maioria
- Assessoria de Minoria
- Assessoria Institucional
- Gerência de Correspondência Oficial

<sup>77</sup> Na década de 1980, a ALMG procedeu a uma reestruturação administrativa que separou os quadros de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de apoio às atividades da Secretaria (Resolução nº 5.086, de 1990) dos quadros de assessoramento político-parlamentar, de apoio às atividades de representação (Resolução nº 5.497, de 2015).

**A Secretaria Geral da Mesa** é o órgão de assessoramento máximo das atividades legislativas da ALMG. Tem por competência assessorar a Mesa<sup>78</sup>, o Plenário e as comissões da Assembleia no processo legislativo e as atividades político-parlamentares, além de coordenar e orientar o trabalho técnico da Diretoria de Processo Legislativo.<sup>79</sup>

O cargo de Secretário-Geral da Mesa é de recrutamento limitado, e o seu provimento se dá por indicação da Presidência da Casa. O Secretário-Geral da Mesa exerce comando técnico e administrativo sobre a Diretoria do Processo Legislativo, tendo, portanto, poder hierárquico sobre todas as estruturas de assessoramento técnico-processual. Assessorando a Mesa e despachando diretamente com a Presidência da Casa, o Secretário-Geral da Mesa estabelece a ponte entre o colegiado político e os setores técnicos, levando as diretrizes estabelecidas pela Mesa para as atividades técnico-legislativas sob a sua coordenação. Exerce grande influência sobre a interpretação do Regimento Interno, colabora com a Presidência na conformação das pautas e de outras atividades da Casa, e tem a prerrogativa de coordenar a máquina administrativa de modo a imprimir determinado ritmo ao processo legislativo.

As assessorias de Maioria, de Minoria e Institucional, vinculadas à SGM, assessoram os líderes e parlamentares da Maioria, da Minoria e a Presidência, respectivamente. Nesse trabalho atuam servidores de recrutamento amplo e efetivos. As salas das assessorias de Maioria e Institucional são importantes espaços de articulação política, em que muitos acordos sobre o processo legislativo são firmados. Muitos relatores confiam aos assessores da Maioria e da Minoria o poder de articular as melhores soluções para os problemas a serem enfrentados na elaboração do parecer. É comum que os relatores ou os assessores entrem em contato com os setores interessados na matéria, convidando agentes políticos, técnicos dos três Poderes e de entidades estatais, os quais, na maioria das vezes, comparecem para prestar esclarecimentos sobre as proposições. Muitas dessas reuniões são solicitadas

---

<sup>78</sup> Mesa é o órgão encarregado de dirigir os trabalhos da Casa, com atribuições tanto de natureza legislativa quanto administrativa. A Mesa da Assembleia é composta de sete membros: o presidente, o 1º-vice-presidente; o 2º-vice-presidente; o 3º-vice-presidente; o 1º-secretário; o 2º-secretário e o 3º-secretário.

<sup>79</sup> O art. 6º da Resolução nº 3.800, de 1985, assim estabelece: São atribuições da Secretaria-Geral da Mesa as atividades de assessoramento à Mesa e às Comissões da Assembleia no processo legislativo, quanto a este e às atividades político-parlamentares, assistência administrativa e contatos com órgãos de outros Poderes; execução de tarefas afins.

pelos consultores encarregados de estudar o assunto, para melhor elucidarem o conteúdo do texto legislativo. Nas discussões, podem comparecer, também, os lobbies - representantes de interesses corporativos e demais interessados ou impactados pela proposição, para apresentarem as suas reivindicações. Nessas oportunidades, as proposições de maior interesse político, sobretudo as de iniciativa governamental, são negociadas política e tecnicamente. O relator prefere atuar nesses espaços, pois a ele interessa identificar uma solução que atenda, tanto quanto possível, ao pleito dos atores envolvidos na discussão de determinada proposição, na forma de uma proposta comum. Na configuração dessa proposta, o consultor, em nome do relator e com a sua anuência, tem a oportunidade de sugerir os ajustes técnicos necessários à viabilização do texto legal. Muitos substitutivos<sup>80</sup> são configurados dessa forma. (SANTOS; MOURÃO; WAGNER, 2007). Embora sejam espaços de debate e negociação, não são de livre acesso a todos, só se admitindo os que forem convidados.

**b) Estrutura da Diretoria de Processo Legislativo (DPL) (vinculada à SGM)**

- Gerência-Geral de Apoio às Comissões (GCO)
- Gerência-Geral de Apoio ao Plenário (GPL)
- Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT)
- Gerência-Geral de Taquigrafia e Publicação (GTP)
- Gerência-Geral de Projetos Institucionais (GPI)
- Gerência-Geral de Documentação e Informação (GDI)

Os servidores dessa Diretoria são arrematados por concurso público, integrando os quadros de carreira da instituição. A GCT<sup>81</sup> é órgão de consultoria

<sup>80</sup> “**Substitutivo**: Alteração sugerida por deputado que modifica substancialmente o conteúdo de uma proposição. Se for aprovado, substitui na íntegra a proposição original.” (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>81</sup> Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT) Atribuições:

- Prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares, na Capital e nos eventos institucionais realizados no interior do Estado;
- Desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo legislativo e as manifestações político-parlamentares;
- Realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa;
- Elaborar instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares;
- Prestar suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução do orçamento e dos planos plurianual e de desenvolvimento econômico-social e da implementação das políticas públicas;
- Elaborar estudos técnicos sobre matérias relativas ao gasto público, ao sistema de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e à fiscalização de investimentos no Estado, desenvolvendo e aprimorando os mecanismos de avaliação dessas matérias;
- Prestar assessoramento e suporte técnico na realização das audiências públicas regionais e dos eventos institucionais;

temática, que presta assessoramento parlamentar de natureza técnica multidisciplinar. Possui em seus quadros cerca de cem profissionais especializados em vários campos do conhecimento. Mantém um site interativo de acompanhamento de políticas públicas estaduais<sup>82</sup>, que presta informações técnicas sobre estas de uma forma facilitada, para que sejam acompanhadas pelos parlamentares e pela população.

A GDI, órgão de documentação e informação institucional, mantém informações atualizadas sobre a tramitação das matérias, além de fornecer informações e elaborar pesquisas sobre legislação para parlamentares e público externo.

A GPI é um órgão especializado na realização de algumas modalidades de eventos participativos<sup>83</sup> e em produção de análises sobre a qualidade da participação.<sup>84</sup> Administra um sistema de tabelas e análises político-estatísticas e

- 
- Proceder aos estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando material e dados para sua instrução e análise;
  - Manter a equipe interna integrada e atualizada, com vistas a alcançar os objetivos da gerência;
  - Atuar em parceria com os demais órgãos da Assembleia Legislativa, visando agilizar e desburocratizar o processo de tomada de decisão;
  - Imprimir modernidade na dinâmica dos sistemas, métodos e processos de trabalho vinculados à gerência.

<sup>82</sup> O site de acompanhamento das políticas públicas do Estado de Minas Gerais presta informações sobre a gestão, a execução e a legislação de cada política, organizando-as de forma sistêmica, pretendendo facilitar o entendimento de dados pelo público em geral e públicos específicos, tais como os Legislativos municipais, os Deputados e as comissões da ALMG.

<sup>83</sup> Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Ciclos de Debates e Debates Públicos.

<sup>84</sup> Gerência-Geral de Projetos Institucionais (GPI). Atribuições:

- Planejar, organizar e coordenar os eventos institucionais na Capital e no interior do Estado, destinados a colher subsídios para ações legislativas e executivas vinculadas aos temas em discussão;
- Sistematizar os resultados dos eventos, por meio de documentos que contenham as propostas aprovadas em reunião plenária dos participantes;
- Fornecer subsídios, juntamente com a Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT) –, a ações legislativas das comissões permanentes da Casa, em especial às relacionadas com proposições originadas de propostas aprovadas em seminários e fóruns técnicos; revisar e editar o conteúdo básico das exposições e debates de fóruns técnicos e seminários, para fins de publicação;
- Acompanhar, juntamente com a GCT e a Comissão de Representação dos fóruns técnicos e seminários legislativos, os desdobramentos das propostas aprovadas nesses eventos;
- Coordenar as ações necessárias, no âmbito da ALMG, para implantação e divulgação dos desdobramentos dos eventos institucionais;
- Atuar na organização, na gestão e na emissão de relatórios analíticos dos resultados das consultas públicas eletrônicas realizadas pela ALMG; planejar e organizar, juntamente com a GCT e a Gerência-Geral de Comissões – GCO –, audiências públicas de monitoramento e de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG;
- Atuar, em parceria técnica com órgãos do Poder Executivo, na organização, mobilização e realização de conferências estaduais temáticas, colhendo subsídios para ações legislativas na ALMG; participar da manutenção e da gestão do Sistema de Informações do Cadastro Institucional, em parceria com outros setores da Casa e sob a coordenação do Comitê Gestor do referido sistema;

georreferenciadas relativas às eleições majoritárias e participa da manutenção e da gestão do Sistema de Informações do Cadastro Institucional, em parceria com outros setores da Casa e sob a coordenação do Comitê Gestor do referido sistema.

**c) Diretoria de Comunicação Institucional (DCI), composta por:**

Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação (GID)  
Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial (GRPC)  
Gerência-Geral de Rádio e Televisão (GTV)  
Gerência-Geral de Radiodifusão (GRD).

Os servidores dessa Diretoria são arregimentados por concurso público, integrando os quadros de carreira da ALMG.

O Canal da TV Assembleia, além de divulgar as atividades da ALMG e apresentar programas de interesse da cidadania, promove a cobertura ao vivo das reuniões de Comissão, do Plenário e dos eventos institucionais.

Essa Diretoria é gestora do site da ALMG, que é interativo e bastante completo em termos de informações institucionais, quando comparado a outros sites de Casas legislativas brasileiras. No site da ALMG a janela “Participe” dá acesso aos seguintes instrumentos participativos:

- a) “Dê sua opinião sobre projetos em tramitação”;
- b) “Ajude a aperfeiçoar projetos importantes para Minas Gerais, enviando sua contribuição”;
- c) Enquete “Dê a sua opinião sobre temas relacionados ao legislativo”;
- d) “Fale com a Assembleia”, “para que o cidadão possa tirar dúvidas, fazer reclamações e entrar em contato com Deputados, Comissões, Ouvidoria e setores diversos”;
- e) “Envie sua sugestão de Projeto de lei”;
- f) “Visite a Assembleia”

- 
- Manter e desenvolver, em parceria com outros setores da Casa, o Sistema de Eventos e Autoridades, e gerar subsídios sobre os eventos institucionais, para alimentação do Portal da ALMG Elaborar a Revista do Legislativo, juntamente com a Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação – GID –, a GCT e a Escola do Legislativo;
  - Elaborar tabelas e análises político-estatísticas e georreferenciadas relativas às eleições majoritárias em âmbito estadual para divulgação em publicações e veículos de comunicação da ALMG. Manter a equipe interna integrada e atualizada, com vistas a alcançar os objetivos da Gerência;
  - Imprimir modernidade na dinâmica dos sistemas, métodos e processos de trabalho vinculados à Gerência Atuar em parceria com os demais órgãos da Assembleia Legislativa, visando a agilizar e desburocratizar o processo de tomada de decisão.

#### **d) Comissão Permanente de Participação Popular – CPP**

Embora não seja uma estrutura de suporte ao processo, a ALMG conta com uma comissão permanente para a interação com entidades representativas da sociedade civil, promovendo audiências públicas regulares. Oferece uma ferramenta participativa, denominada Proposta de Ação Legislativa (PLE)<sup>85</sup>, permitindo às entidades da sociedade civil intervirem diretamente no processo legislativo, sob a forma de proposições subscritas pela CPP.<sup>86</sup>

#### **e) Revisão do Plano Plurianual da Ação Governamental - PPAG**

A ALMG realiza diacronicamente o acompanhamento das políticas públicas do Estado, por intermédio técnico da Consultoria Temática, que atualiza o site de acompanhamento de Políticas Públicas, referido anteriormente. Anualmente, durante a revisão do Plano Plurianual da Ação Governamental (PPAG), que contém as diretrizes, os objetivos e as metas a serem atingidas pela administração pública nos quatro anos seguintes, a ALMG organiza eventos abertos à participação da sociedade civil. Por meio de audiências públicas, os participantes conhecem e opinam sobre como, onde e quando o Estado pretende investir os recursos disponíveis. As propostas deliberadas pelas entidades participantes são encaminhadas à CPP que, juntamente com a comissão de mérito competente, as encaminha para o devido trâmite, na forma de emendas ao PPAG.

#### **f) Escola do Legislativo**

A Escola do Legislativo oferece suporte indireto ao processo legislativo. Promove formação política e cidadã a segmentos da sociedade e a agentes públicos, além de ministrar cursos variados de capacitação interna e externa de servidores. Promove o evento participativo “Parlamento Jovem”, em parceria com a Pontifícia

---

<sup>85</sup> **“Proposta de ação legislativa:** Proposta de autoria de entidade da sociedade civil, por meio da qual ela solicita à Assembleia Legislativa, entre outras coisas, a edição de projeto de lei, a apresentação de emenda a uma proposição, a convocação de audiência pública e o envio de pedido de informações a órgãos e autoridades públicas. A proposta de ação legislativa deve ser apresentada sempre à Comissão de Participação Popular.” (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>86</sup> A PLE é distribuída a uma comissão permanente para receber parecer, e, se este lhe for favorável, é subscrita pela comissão de participação popular para o devido trâmite.

Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e câmaras municipais mineiras, organizando plenárias nas quais os estudantes formulam propostas que são encaminhadas à consideração da Comissão de Participação Popular, para a sua possível formalização e trâmite.

### **g) Direcionamento Estratégico**

Potencializa as atuações setoriais dos órgãos de suporte ao processo legislativo a partir de metas previamente estabelecidas, facilitando o trabalho colaborativo e interdisciplinar.<sup>87</sup>

### **h) Viagens de Interiorização da ALMG**

A instituição conta com infraestrutura que viabiliza e assegura apoio logístico às viagens que promovem a interiorização das atividades da ALMG. Com o intuito de promover a descentralização dos trabalhos parlamentares, muitas audiências públicas das comissões, mediante requerimento parlamentar, são realizadas em diversos municípios mineiros. Eventos institucionais também são feitos de forma descentralizada. Nessas ocasiões, são discutidos temas de interesse da região visitada ou de interesse geral. Mobilizam-se transporte, equipamentos, servidores, cobertura de rádio, de TV e de imprensa. Os servidores das diretorias mencionadas participam das viagens fazendo o assessoramento parlamentar e trabalhando junto à população. Trata-se de uma agenda de trabalho intensa e onerosa, razão pela qual, recentemente, o número de viagens por comissão foi reduzido, como medida provisória de contenção de gastos.

---

<sup>87</sup> O Direcionamento Estratégico Assembleia 2020 é um conjunto de diretrizes para a atuação do Legislativo de Minas Gerais nos próximos dez anos. Contempla 11 objetivos estratégicos, que se desdobram em 64 linhas de ação. Sua implementação foi iniciada em 2010. Melhorias no processo legislativo estão previstas e em andamento.

## 8 ALGUMAS NORMAS REGIMENTAIS, REGRAS E PRÁTICAS PROCEDIMENTAIS QUE PODEM FACILITAR OU IMPEDIR O EXERCÍCIO DO CONFLITO NO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG

O Regimento Interno da ALMG está instituído pela Resolução nº 5.176, de 1997, e alterações posteriores.<sup>88</sup> Muitas das disposições constantes no Regimento Interno da ALMG são frutos de práxis internas que se vão solidificando e conformando um *modus operandi* fortemente arraigado e peculiar. O Regimento Interno muitas vezes logra maior efetividade quanto à capacidade de vincular a atuação parlamentar do que muitas das disposições constitucionais – talvez porque a norma interna *corporis* assegure, em termos concretos, um tratamento isonômico dispensado aos membros das Casas legislativas, *locus* de competição e de disputas entre maiorias e minorias. A cada legislatura, mesmo que renovada pela recepção de novos integrantes, os comportamentos corporativos vão se adequando com relativa espontaneidade aos preceitos regimentais e às práxis internas, sem grandes evidências de resistência ou insatisfação.

No Regimento Interno da ALMG, algumas disposições são pensadas com vistas a resolver problemas inerentes às rotinas de trabalho, em atendimento às inquietações que emergem do estreito convívio profissional entre os representantes políticos, muitos dos quais exercem mandatos por longos períodos, servidores de carreira e “pessoal de gabinete”.<sup>89</sup> Somam-se, ainda, servidores especialistas, arregimentados por concurso público, cuja incumbência funcional é a de auxiliar os parlamentares na interpretação e aplicação das normas procedimentais. Forma-se uma coletividade que se vai especializando nos assuntos processuais, auxiliando a interpretar e a formular regras que visam a facilitar o *modus operandi*, a eliminar os embaraços e acomodar as demandas, resultando em normas cuja tendência é a de simplificar os atos legislativos, conferir-lhes agilidade e diminuir-lhes as complexidades. E não poderia ser diferente, pois atributos contrários seriam

---

<sup>88</sup> Resolução nº 5.176, de 1997, alterada pela Resolução nº 5.183, de 1998, pela Resolução nº 5.197, de 2000, pela Resolução nº 5.204, de 2002, pela Resolução nº 5.207, de 2002, pela Resolução nº 5.212, de 2003, pela Resolução nº 5.222, de 2004, pela Resolução nº 5.229, de 2005, pela Resolução nº 5.322, de 2008, pela Resolução nº 5.342, de 2010, pela Resolução nº 5.344, de 2011, pela Resolução nº 5.349, de 2011, pela Resolução nº 5.387, de 2013, pela Resolução nº 5.511, de 2015, e com as Decisões Normativas da Presidência nºs 5, 6, 7, 14, 18, 20, 21, 22, 23 e 24). A espécie normativa adequada para consignar o Regimento Interno é a Resolução, que é o instrumento normativo de que se vale o Legislativo para dispor sobre temas que se inserem no seu campo de competência exclusiva, não sujeitos à sanção do Poder Executivo.

<sup>89</sup> Gabinete é o conjunto dos auxiliares ou colaboradores imediatos de um parlamentar e também o espaço físico onde eles exercem suas funções.



imprestáveis ao bom andamento processual. Alguns desvirtuamentos, contudo, podem ter início quando a busca rápida do consenso passa a ser o caminho escolhido para solucionar os problemas processuais.

Não se nega que a busca do consenso é ínsita ao exercício da política, mas não pode ser alcançado por meio da exclusão reiterada de discursos contraditórios, e sim por meio da deliberação. Vale dizer, o consenso significa um ponto de interseção entre os vários discursos que se apresentam numa deliberação. Se não obtido pelo enfrentamento político, não se trata de consenso, mas de discurso monológico produzido pelo poder hegemônico de uma determinada conjuntura, sob a máscara do consenso, forjado pela simples soma aritmética dos votos de uma maioria provavelmente desinformada.

A busca por consensos rápidos, no entanto, pode ser a motivação subjacente a muitas regras regimentais. O consenso, que constitui o cerne teleológico do exercício de toda política, não é buscado apenas no desiderato político, mas pode afigurar-se também como uma meta institucional, de modo a obter-se celeridade processual, alcançada pela tentativa sistemática de se desviar dos obstáculos. Sob tal padrão, uma boa solução institucional é aquela capaz de superar os obstáculos, reduzindo ao máximo as possibilidades dos confrontos discursivos na trajetória do processo legislativo.

Ademais, a pressão da opinião pública, sobretudo das opiniões veiculadas pela mídia, que, muitas vezes, avalia a qualidade da representação pela quantidade de proposições apresentadas e de leis aprovadas, motiva ainda mais a corrida pela aprovação rápida de leis, mediante a conformação de consensos engendrados à revelia de um maior aprofundamento deliberativo.

Por decorrência, a formação rápida do consenso, que equivale à recusa ao contraditório, passa a ser o anseio que anima a produção legislativa, o que se reflete no desenho institucional do processo legislativo, principalmente na teleologia das regras regimentais. As discussões de maior complexidade técnica podem permanecer insuladas nas esferas técnico-burocráticas, onde decisões em caráter definitivo são acertadas informalmente. Órgãos de assessoramento (da Maioria e da Minoria, no caso da ALMG), podem configurar microesferas de poder que decidem muitas questões relevantes fora da arena política formal.

Desse contexto, é de notar a configuração de uma contradição sistêmica que emerge das engrenagens do processo legislativo, a qual decorre do contraste entre a

disponibilização institucional de uma grande estrutura voltada para a promoção da participação, por um lado, e de normas procedimentais dificultadoras do aprofundamento do contraditório e, portanto, da participação, de outro lado. Reside um paradoxo nesse ponto, que não deve ser relevado. A busca sistemática do consenso rápido, que se alcança pelo voto de uma maioria contingencial, sem embates políticos, não incorpora no processo os discursos dissonantes, ou seja, não permite que estes se manifestem plenamente. Os votos sim ou não produzem dissonâncias, mas não consubstanciam uma produção discursiva de conflito no sentido mouffeano, pois nem sempre refletem de maneira íntegra os desacordos que dividem públicos e opiniões.

Passamos a relatar alguns exemplos que configuram contradições sistêmicas, observadas na prática processual da ALMG, mas que podem revelar também práticas correntes do universo procedimental de muitos parlamentos, de uma maneira geral.

### **8.1 Tratamento regimental dispensado pela ALMG às matérias semelhantes, conexas e correlatas**

O Regimento Interno da ALMG determina, entre outras condicionantes, que o Presidente só receba proposição que não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação (art. 173 do RI). Se, durante a tramitação, for verificada semelhança ou identidade entre proposições, determina-se a anexação da mais nova à mais antiga (173, § 2º do RI) e no processo anexado deve ser indicado o processo principal. Nas duas hipóteses – não recebimento ou anexação – não haverá continuidade de tramitação da proposição apresentada mais tardiamente. O processo mais novo perde, portanto, a sua autonomia, passando a compor a árvore de informação e de documentos do mais antigo. O Regimento estabelece, ainda, que o parecer de cada comissão sobre a proposição principal deve incluir o exame das proposições anexadas (art. 173, § 3º, do RI). A união dos processos anexados é definitiva e irreversível, salvo se houver retirada da proposição principal a pedido do seu autor.

A anexação processual por semelhança ou identidade é medida inevitável e necessária, uma vez que as informações contidas nos respectivos processos precisam estar agregadas para fins de impedir uma dupla submissão da mesma matéria à deliberação parlamentar em espaços curtos de tempo, anulando os embates

políticos já travados. Outro efeito impactante da anexação por identidade ou semelhança é a perda da autoria sobre a proposição anexada, o que constitui um constrangimento para o autor, num ambiente em que a autoria das proposições tem um grande valor no campo da atuação parlamentar individualizada.

Nos parlamentos modernos, há diferentes métodos de tramitação conjunta de proposições com conteúdos semelhantes ou conexos. Os instrumentos mais conhecidos são as anexações e os apensamentos. As vantagens são: a racionalização do processo legislativo, impedindo que matérias idênticas sejam examinadas em duplicidade; a possibilidade de que uma determinada temática ou política pública seja tratada em suas várias conexões e abordagens; a discussão política de conteúdos contraditórios ou polarizados pelos parlamentares; a ampliação do debate sobre determinado tema por meio da agregação de múltiplos interesses correlacionados, etc.

O apensamento, segundo vários regimentos internos, é o ato de colocar um processo tramitando junto a outro, sem que um forme parte do outro, durante certo período. O apensamento de dois ou mais processos é recomendado quando há uma conexão entre os respectivos conteúdos, fazendo com que a decisão sobre um dos processos enseje a consideração das informações contidas nos demais. O instituto do apensamento normalmente é previsto regimentalmente como possibilidade, e não como obrigação, havendo que examinar as vantagens de sua incidência em cada caso, segundo critérios de conveniência e oportunidade política e jurídica.

Há variações sobre os efeitos do apensamento: alguns regimentos estabelecem o apensamento tanto para matérias idênticas, quanto para matérias correlatas. O Regimento da Assembleia da República de Portugal considera o apensamento como o ajuntamento de processos que guardem semelhança ou conexão (PORTUGAL, 2017, art. 138º). No caso de matérias correlatas, as respectivas autorias são mantidas e a apreciação e a votação de cada um deles são feitas em separado. Outros regimentos podem prever que a apreciação dos vários processos apensados se dê em um único parecer, o que ocorre no caso do Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Congresso Brasileiro (RI, 2017, art. 142 c/c 139).

O Regimento Interno da ALMG não prevê o apensamento e não contempla a possibilidade de trâmite conjunto de matérias correlatas, mas tão-somente o não recebimento ou a anexação de proposições que guardem estrita identidade ou

semelhança, resguardando a exclusividade da autoria ao parlamentar que primeiramente apresentou o projeto.

As análises preliminares que ocorrem no momento do recebimento das proposições de lei são muito importantes, pois condicionam a tramitação da matéria e interferem diretamente no resultado final. Exige-se um exame acurado, porque semelhanças significativas e até mesmo a total identidade de conteúdos entre duas ou mais proposições podem permanecer ocultas devido às diversas formulações na redação dos textos e às variadas motivações que justificaram a sua apresentação. É comum que identidades ou semelhanças entre proposições só se revelem na ocasião do exame de seu mérito, causando embaraços caso as discussões já se tenham avançado em demasia. Os problemas tornam-se ainda mais sérios quando, na tramitação de proposições assemelhadas, cada uma tenha gerado em separado soluções e compromissos políticos diferentes, tendo em vista os critérios de distribuição aplicados a cada uma.

A inexistência regimental de instrumentos que permitam agregar um conjunto de proposições que guardem alguma conexão entre si, para que se abra a oportunidade de uma discussão coletiva sobre a temática envolvida, desfavorece a deliberação participativa. Pode impedir que os deputados resolvam sobre determinado tema de uma forma abrangente e com base em informações ampliadas, as quais podem se fazer necessárias para o entendimento do problema em sua real dimensão. Ora, o apensamento de matérias correlatas aumenta o nível da coerência legislativa, porque exige um processo de justificação densificado pela amplitude da informação trazida pelo conjunto das proposições. Por meio desse instrumento, trabalha-se com um espectro maior de alternativas e incorporam-se mais interesses e demandas. Ademais, possibilita, também, que os conteúdos dos processos apensados sejam unificados para fins de se erigir um único estatuto, o que pode ser benéfico para a inteligibilidade do texto legal e para a compatibilização da nova lei com o ordenamento jurídico vigente.

Quando surge uma questão que desperta o interesse de muitos representantes, é comum que projetos de lei se proliferem, pois o legislador prefere ele mesmo apresentar a sua própria versão legislativa do que atuar diretamente no aprimoramento de uma proposição em trâmite. Isso ocorre porque o parlamentar sabe que ser autor de uma proposição reforça o seu capital político, pois sua atuação

costuma ser avaliada conforme a quantidade de proposições que apresenta no exercício do mandato.

Formalmente, não se deve tolher a iniciativa do parlamentar, pois o trabalho que antecede a apresentação de uma proposição, o qual se desenvolve no âmbito do seu gabinete, não tem que estar concatenado com o trabalho dos demais. Assim, muitos parlamentares, no devido tempo, apresentam propostas de solução para um determinado problema por meio de uma proposição própria, e em vista das variadas formulações apresentadas, não há incidência de semelhança que justifique sejam anexadas dentro dos critérios regimentais. À falta de outros instrumentos capazes de correlacionar tais proposições, a temática acaba fragmentada em várias propostas individualizadas, sem que haja oportunidade de se discuti-las no seu conjunto. Obviamente, uma discussão coletiva sobre as variadas propostas incidentes sobre uma mesma questão poderia resultar em uma legislação mais completa e eficiente, mas cada autor prefere, comumente, trabalhar em prol da aprovação do seu próprio projeto. Isso acaba impedindo uma avaliação mais abrangente sobre determinado assunto ou política pública, gerando decisões que podem não resultar em ordenamentos jurídicos coerentes e concatenados com os problemas reais que pretendem solucionar.

Tome-se, como exemplo, um caso de incêndio terrível que acomete determinado espaço aberto ao público, causando mortes e destruição. O fato gera grande comoção social e muitos parlamentares apresentam propostas de prevenção contra novos acidentes, cada qual com sua própria visão sobre o assunto. Apresentadas várias proposições, as quais constituem variações sobre um mesmo tema, a única possibilidade de se agregá-las formalmente seria aprovar, no exame de uma delas, emendas que englobassem o conteúdo das demais, a fim de caracterizar, na proposição receptora das emendas, semelhança ou identidade com as demais propostas avulsas. Nesse caso, abre-se a possibilidade formal de uma anexação tardia dos diversos projetos individuais, mas trata-se de um arranjo que gera insatisfação entre os respectivos autores, além de não ser capaz de incorporar naturalmente os embates e disputas próprias de uma discussão coletiva sobre determinada questão.

Sendo assim, embora os aprimoramentos possam sempre surgir por meio de emendas parlamentares incidentes sobre qualquer proposição, a dificuldade de se estabelecer uma conexão formal entre matérias correlatas não contribui para que os

parlamentares atuem de forma colaborativa para produzir uma legislação mais aprimorada. A incomunicabilidade entre as proposições em tramitação, como resultado da valorização excessiva da autoria individual, faz com que os interesses diversos ou contrapostos em torno de um tema dificilmente sejam contrabalançados e deliberados no processo legislativo.

Tome-se como exemplo dois projetos tramitando concomitantemente: um deles dispõe sobre o apoio cultural aos espetáculos circenses, como concessão de certos benefícios e incentivos, etc. Outro projeto estabelece a proibição da apresentação de animais nos circos, em defesa do bem-estar desses seres escravizados pelas mãos humanas e contra a sua exploração mercantil. Embora as duas proposições tratem de assuntos bem diversificados, que mobilizam públicos comprometidos com causas diversas – a proteção aos animais e o estímulo aos bens de cultura –, claro está que os interesses entre as duas proposições estão fortemente contrapostos, aparentemente dividindo-os em amigos/inimigos de forma bastante polarizada. Enquanto o grupo ambientalista reclama dos maus tratos sofridos pelos animais, o grupo circense afirma que a apresentação deles nos espetáculos faz parte da tradição, e uma eventual proibição poderia infligir-lhes os mais terríveis sofrimentos, pois teriam que ser abandonados de imediato. Argumentam que há uma relação de amor e carinho entre os artistas e os animais, os quais são considerados como bichos de estimação e fazem parte da família circense. Caso tais discursos não se comuniquem no processo legislativo, importantes decisões e entendimentos recíprocos deixam de se configurar. Poderia ficar acordado, por exemplo, que as vantagens e benefícios concedidos às empresas circenses ficariam condicionadas à observância de determinadas contrapartidas em favor da proteção e da liberdade dos animais. O apensamento das duas proposições poderia facilitar o enfrentamento entre as opiniões e a norma resultante desse tipo de convergência poderia ser muito positiva para a vida de todos os envolvidos, incluindo a dos animais.

Há que se dispensar, portanto, no processo legislativo da ALMG, um tratamento regimental mais adequado para os casos de incidência de similaridade ou de correlação entre as proposições. As regras e práticas procedimentais devem facilitar que o Poder Legislativo, no processo de elaboração das leis, exprima livremente a abrangência da sua representatividade, não cabendo restringir a iniciativa parlamentar. Contudo, no plano institucional do processo legislativo, não se deve reforçar demasiadamente as atuações isoladas, nem deixar que prevaleçam os feitos

individuais e preferências subjetivas dos deputados em detrimento de uma atuação colaborativa do conjunto de representantes, para que haja o enfrentamento político quanto aos problemas que se apresentam na sociedade e que necessitam de uma solução eficiente e negociada.

## **8.2 Normas regimentais, regras e práticas de distribuição das proposições legislativas para as comissões**

A cargo do Presidente da Assembleia (art. 181 do RI), a distribuição das proposições para as comissões que vão analisar a matéria é um dos atos legislativos mais estratégicos para a conformação de uma lei. Segundo o art. 182 do RI, além do exame preliminar da Comissão de Constituição e Justiça, a proposição poderá ser distribuída a, no máximo, três comissões para exame quanto ao mérito. Ressalte-se que a distribuição de uma matéria para determinada comissão de mérito que não tenha sido contemplada na distribuição inicial pode ser requerida por deputado ou comissão, nos termos do art.183 do RI

As comissões da ALMG podem ser permanentes ou temporárias (art. 96 do Regimento Interno - RI), e seus membros são designados por indicação dos Líderes das bancadas ou dos blocos parlamentares (art. 97 do RI), devendo estar assegurada na constituição delas, tanto quanto possível, a representação proporcional das bancadas ou dos blocos parlamentares (art. 98 do RI).<sup>90</sup>

A designação das comissões permanentes competentes para examinar uma proposição constitui, por si só, uma atuação de natureza técnico-política no processo legislativo, a qual tem o condão de imprimir o perfil que será dado à lei resultante do iter legislativo. As comissões funcionam como *locus* de produção de conhecimento técnico e político sobre as proposições em trâmite (SILAME; NUNES, 2016). Tecnicamente, busca-se o trabalho de aprimoramento conferido pelo olhar especializado da comissão sobre o projeto que lhe é submetido à apreciação. Politicamente, sabe-se que as comissões se diferenciam não só por suas especialidades técnicas, mas também pelo perfil político dos seus integrantes, o que é um dado que também concorre para a decisão sobre a distribuição de determinada

---

<sup>90</sup> A participação proporcional é determinada pela divisão do número de Deputados pelo número de membros de cada comissão, e do número de Deputados de cada bancada ou bloco parlamentar pelo quociente assim obtido, indicando o inteiro do quociente final, chamado quociente partidário, o número de membros de bancada ou do bloco parlamentar na comissão – art. 98, § 1º, do RI.).

matéria. Considerando que a ALMG não adota qualquer tipo de instrução técnica anteriormente à tramitação das proposições, tais como informes técnicos e avaliações de impacto, a principal (e muitas vezes a única) fonte de informação técnica é a que será produzida no âmbito das comissões.

Por óbvio, as forças majoritárias assumem as comissões permanentes consideradas mais importantes, que são a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. A primeira tem por atribuição exercer o exame preliminar de constitucionalidade de todas as proposições em tramitação, e a segunda examina a compatibilidade da matéria às regras financeiras e orçamentárias, sobretudo no tocante ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como quase todas as matérias submetem-se ao crivo da CCJ e a maioria das proposições de iniciativa governamental são analisadas pela FFO, essas duas comissões detêm significativo poder de veto. Isso confere aos seus membros um estratégico poder de negociação, razão pela qual essas comissões figuram como as mais disputadas entre as forças majoritárias (SILAME; NUNES, 2016, p. 205).<sup>91</sup> Não há dúvida de que o caminho mais rápido para se aprovar uma proposição de interesse das forças majoritárias é aguardar que essas duas comissões, mantidas sob o seu controle, a aprovem sem questionamento.

A maioria das proposições, contudo, consigna as preferências somente dos próprios autores, e, portanto, não sofre tanta pressão para que seja aprovada rapidamente. Nesse caso, a distribuição para as comissões de mérito costuma reger-se por critérios estritamente técnicos. Institucionalmente, busca-se, na medida do possível, uma tramitação célere e segura, distribuindo-se a proposição preferencialmente para a comissão que seja mais compreensiva quanto à causa em jogo.

Tome-se, como exemplo, um projeto de lei que proíbe a venda de produtos, materiais ou artefatos que contenham um elemento químico considerado nocivo à saúde como um dos seus componentes de fabricação. Muitos projetos similares já teriam tramitado anteriormente, mas não prosperaram, quase sempre chegando ao final da legislatura sem que tenham sido votados, muito em razão de movimentos

---

<sup>91</sup> Para aprofundamento sobre as disputas políticas em torno da composição das comissões recomenda-se a leitura do capítulo “Critérios de recrutamento parlamentar em comissões estratégicas no processo legislativo estadual (1999-2008) de Thiago Rodrigues Silame e Felipe Nunes - do livro Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais (2016).



contrários à proibição. Trata-se, pois, de projeto polêmico, sujeito a disputas entre forças que querem aprová-lo ou rejeitá-lo. Reapresentado, o projeto é distribuído para a Comissão de Constituição e Justiça, que realiza o exame preliminar de constitucionalidade, para a Comissão de Saúde, que avalia o mérito quanto à saúde pública, e para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que avalia principalmente o impacto da proposta sobre as finanças públicas. Tal arranjo partiu do pressuposto de que o assunto estaria fortemente relacionado a uma questão de saúde pública e deveria ser analisado tão-somente por esse prisma. A Comissão de Saúde perscruta minuciosamente todos os malefícios causados pela utilização do referido componente empregado no produto, e opina pela sua imediata retirada de circulação. Todavia, a referida comissão de mérito, não tendo por competência conhecer em profundidade os aspectos relacionados com os impactos econômicos<sup>92</sup> que a proibição pretendida geraria sobre o setor produtivo, não aborda tais questões. Discursos importantes sobre os impactos econômicos negativos da proibição e a busca de medidas que poderiam ser tomadas para mitigá-los não são considerados. Destarte, também não se aborda, entre outras informações não menos importantes, o fato de que o componente nocivo é utilizado na produção de utensílios artesanais que constituem a principal atividade econômica de subsistência em determinadas regiões turísticas do Estado. Os consultores encarregados do assessoramento técnico não têm como expandir a discussão, pois não há circulação de informação técnica que extrapole os limites da competência da Comissão de Saúde. O parecer do relator é o único instrumento informacional sobre o tema e a publicidade sobre o assunto se vale quase que exclusivamente dessa peça opinativa. À falta de outras análises, o projeto chega à votação em primeiro turno sem qualquer acréscimo de informações sobre o tema, além das questões relacionadas com a nocividade do produto para a saúde pública. Existe ainda a chance de que emendas sejam apresentadas em Plenário para tratar das questões correlacionadas, mas isso não ocorre. O projeto, então, é analisado em segundo turno pela mesma comissão de mérito que o avaliou no primeiro turno, mantendo assim o seu enfoque na ameaça à saúde pública. Entrementes, reclamações e movimentos de pressão provenientes dos setores econômicos afetados começam a surgir, motivando alguns parlamentares a intervirem

---

<sup>92</sup> Em 2015 foi criada a Comissão de Desenvolvimento Econômico, que tem como uma das suas principais competências avaliar a repercussão econômica das proposições (Resolução nº 5.511, de 2015, que alterou a Resolução 5.176, de 1997 (Regimento Interno da ALMG)).

na proposição, e assim, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária apresenta requerimento solicitando, de uma forma nada comum<sup>93</sup>, que a proposição seja também submetida à sua apreciação em segundo turno. Nessa oportunidade, de forma intempestiva e, de certa forma, extrapolando a sua competência temática, a Comissão aprova, em última hora, um substitutivo<sup>94</sup> que altera significativamente a redação da proposição<sup>95</sup>, introduzindo como novidade a ampliação dos prazos previstos para o cumprimento da lei, ao argumento de que os setores produtivos precisariam se adaptar de forma gradativa às determinações legais. Com a ampliação do prazo, a solução do problema de saúde da população fica protelada para um futuro bem mais distante.

A carência de debate e de ponderação entre argumentos contrários, como no exemplo dado, propicia uma decisão quase que extemporânea, a qual beneficia somente um grupo de pressão, em prejuízo do conjunto da sociedade, tornando precário o discurso de legitimação da lei. Atente-se que a concentração discursiva de uma só comissão de mérito sobre o projeto de lei, sem a incorporação de outros discursos que cercam o assunto, leva à desinformação. Caso não se tenha discutido o projeto de lei em toda a sua abrangência, sem a incorporação dos discursos dos diferentes grupos de pressão no âmbito das comissões, fica-se dependendo de que outros parlamentares apresentem emendas isoladas no Plenário, e, se não o fizerem, até pelo desconhecimento do assunto, não serão incorporadas quaisquer soluções para os múltiplos aspectos que afetam a matéria objeto do projeto. Sem qualquer circulação de informação e sem qualquer confronto entre os interesses em jogo, vence o lobby mais organizado, aprovando-se um projeto que pode resultar em uma legislação com problemas significativos quanto a sua aplicabilidade.

Outra questão a ser objeto de preocupação institucional é a fraca comunicabilidade entre as decisões exaradas pelas comissões que avaliam uma mesma proposição durante o iter legislativo, cada qual imprimindo ao texto legal o seu próprio ponto de vista, as vezes uma anulando o ponto de vista anterior, sem qualquer tentativa de cotejamento ou de compatibilização entre as soluções apresentadas.

---

<sup>93</sup> Conforme estabelece o art. 184, § 2º, do RI, no segundo turno a proposição retorna apenas a uma comissão para exame quanto ao mérito, salvo se houver requerimento de Deputado ou de Comissão solicitando que seja também submetida a outra comissão de mérito, nos termos do art. 183 do RI.

<sup>94</sup> “**Substitutivo:** Alteração sugerida por deputado que modifica substancialmente o conteúdo de uma proposição. Se for aprovado, substitui na íntegra a proposição original.” (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>95</sup> Segundo prescreve o art. 189, § 3º do RI, a emenda contendo matéria nova só será admitida, no 2º turno, por acordo de Lideranças e desde que pertinente à proposição.

Também nesse caso, o pouco cotejamento entre os diversos discursos proferidos pelas comissões examinadoras diminui a coerência da decisão legislativa tomada ao final, precarizando o exame técnico-político efetuado no âmbito desse colegiado

Vê-se que os atos iniciais de recebimento e distribuição das proposições parecem ter o potencial de criar - ou de dificultar - as condições mínimas para uma boa deliberação sobre as matérias legisladas e merecem, portanto, ser aprimorados.

Não que se pretenda organizar o exercício da política por meio de fórmulas institucionais, o que seria um esforço fadado à frustração, mas qualquer parlamento que adote o sistema comissional como forma de divisão do trabalho legislativo faz um tipo de classificação inicial das matérias, analisando seus possíveis impactos, antes de remetê-las às comissões temáticas correspondentes. A distribuição das proposições deve estar inserida, tanto quanto possível, em um planejamento prévio de tramitação que considere, em caráter inicial e sujeito a posteriores modificações, as possíveis incidências temáticas e repercussões políticas - positivas e negativas - para que as comissões pertinentes sejam implicadas desde o início na solução dos problemas, disputando entre si o predomínio das respectivas preferências. Estrategicamente, é sempre desejável, para o estabelecimento do conflito, submeter a proposição aos pontos de vistas antagônicos que podem ser expressos pelas comissões de mérito. Quando se encaminha a proposição apenas para comissões que sejam simpáticas à matéria, evitando-se as hostis, obtém-se celeridade processual e, sobretudo, o presumido consenso em torno da questão, mas esse é apenas aparente e pode ser que a medida preconizada, uma vez positivada, tenha a sua força cogente rejeitada. “Leis que surgem do nada” acabam merecendo a desconfiança da população e sujeitam-se a todo tipo de questionamento quanto a sua validade jurídica.

Conclui-se que um planejamento mínimo para a tramitação das proposições<sup>96</sup>, viabilizado por meio de acordos estabelecidos pelos membros das comissões e por outros órgãos colegiados<sup>97</sup>, associado a metodologias de sistematização dos

---

<sup>96</sup> No início de 2015, começo da 18ª Legislatura da ALMG, a Diretoria de Planejamento, responsável pela coordenação do Direcionamento Estratégico, implementou uma ação voltada para a conformação de uma agenda temática para a Legislatura, visando à racionalização dos trabalhos das comissões. Foram identificados e sistematizados pelos órgãos da Diretoria do Processo Legislativo os principais temas constantes nas pautas de discussão das diversas comissões, para uma atuação associada entre elas. Tal esforço não logrou o êxito esperado, muito em razão das divergências políticas em torno do estabelecimento das prioridades.

<sup>97</sup> O Regimento Interno prevê, por exemplo, o **Colégio de Líderes (art. 73 do RI)** responsável pelo **Acordo de Líderes**, que é o consenso entre os líderes da Maioria, da Minoria, das bancadas e dos

conteúdos<sup>98</sup> e a bons critérios de distribuição para as comissões, pode imprimir maior clareza e publicidade quanto às agendas políticas de discussão das matérias no Parlamento, ativando os eventuais conflitos de interesses, necessários para a conformação de um ambiente mais deliberativo. A previsão de realização de audiências conjuntas<sup>99</sup> e de audiências públicas conjuntas<sup>100</sup> fomenta o trabalho colaborativo entre comissões, o confronto de discursos e a mediação das posições divergentes, abrindo espaço para uma decisão política concertada na fase comissional do processo legislativo. Afinal, o processo legislativo deve encerrar um esforço contínuo em torno de pactuações políticas mais amplas a serem engendradas durante o seu trâmite, e o desenho institucional do processo legislativo pode colaborar na criação de ambientes mais propícios a que isso ocorra.

## 9 A RELATORIA, O PARECER E AS INFORMAÇÕES TÉCNICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO DA ALMG E ALGUNS ESTUDOS COMPARADOS

Angel Luís Alonso de Antônio tece uma importante análise sobre a função das relatorias, do parecer e do assessoramento institucional no processo legislativo do Parlamento Nacional da Espanha (ALONSO DE ANTÔNIO, 1995). Apesar de referir-se ao processo legislativo da Espanha, nação parlamentarista e monárquica, é possível aproveitar parte substancial de sua análise para cotejar o modelo espanhol com o da ALMG, uma vez que se afiguram inequívocas semelhanças entre a organização interna das suas Casas legislativas e as respectivas regras regimentais pertinentes ao processo legislativo. Ambos os parlamentos contam, em sua estrutura institucional, com comissões especializadas de caráter permanente, órgãos

---

blocos parlamentares a respeito de matérias em tramitação e de outros tópicos de interesse comum.” (MINAS GERAIS, 2017). O Presidente da Assembleia e os Presidentes das comissões permanentes constituem também o **Colégio de Presidentes** (art. 121 – A do RI), que tem como uma das suas atribuições coordenar e articular os trabalhos das comissões (art. 121-B, do RI).

<sup>98</sup> Na ALMG, uma metodologia de classificação e sistematização das proposições pela área da política pública à qual estão afetas está sendo desenvolvida. O site de acompanhamento de políticas públicas, gerido por especialistas, é capaz de identificar as incidências das políticas públicas correspondentes a cada proposição, o que pode facilitar, em um futuro breve, a correta distribuição das matérias pelo Plenário.

<sup>99</sup> O art. 128 do RI da ALMG prevê a reunião conjunta de duas ou mais comissões, em cumprimento de disposição regimental ou por deliberação de seus membros. O art. 125 -A do RI deixa explícito que o requerimento que solicitar audiência de convidados ou audiência pública deve garantir, tanto quanto possível, a representação das diversas correntes de opinião existentes.

<sup>100</sup> Segundo o art. 291 do RI, as comissões podem realizar audiência pública com cidadão, órgãos e entidades públicas ou civis para instruir matéria legislativa em trâmite, entre outras hipóteses.

compostos por um colegiado parlamentar que representa proporcionalmente as bancadas partidárias.

Comparando-se os dois modelos de relatoria, o espanhol e o da ALMG, deparamos com as seguintes semelhanças: as relatorias (*ponencias*, no caso espanhol) são funções desempenhadas no âmbito dos trabalhos das comissões, cabendo aos relatores (*ponentes*) emitir parecer técnico (*dictame* ou informe), devidamente fundamentado, sobre uma proposição em trâmite. O parecer é submetido ao pleno da comissão, para discussão e votação, registrados os votos discordantes. Tal parecer pode concluir pela rejeição da matéria, pela aprovação da proposição na sua forma original, pela apresentação de emendas para sanar algum vício ou para aprimorar o projeto ou, ainda, pela apresentação de texto alternativo ao original. Também em ambos os casos, a relatoria pode contar com apoio técnico para a realização das análises.

Tanto no caso espanhol como no mineiro as informações técnicas prestadas pelo órgão de assessoramento não são vinculantes para os parlamentares relatores, tendo esses atores ampla liberdade para emitir o parecer que considerarem politicamente conveniente. Ou seja, os relatores têm a prerrogativa de emitir seu parecer conforme o próprio juízo ou segundo a orientação política recebida em relação à matéria. Podem posicionar-se de maneira totalmente adversa às orientações recebidas do órgão de assessoramento técnico.

Considerando que o papel do relator é elaborar um parecer técnico sobre a matéria, nesse ponto torna-se relevante abordar os modelos institucionais de confecção e de apresentação desse documento, sobretudo no que tange ao apoio técnico para a sua elaboração. Diferenças marcantes ocorrem entre o modelo espanhol e o mineiro, as quais serão analisadas a seguir:

No modelo espanhol, informações técnicas são elaboradas por um órgão institucional e divulgadas como documento independente do parecer do relator. Ou seja, o processo legislativo espanhol é instruído com informações técnicas e com o parecer do relator, sendo possível saber sobre eventuais divergências entre a posição manifestada pelo relator em face dos dados técnicos que foram levantados. A divulgação das informações técnicas possibilita, assim, que os demais membros da comissão, mesmo não sendo relatores, possam fundamentar seus posicionamentos de uma forma mais preparada.

No modelo da ALMG, não há elaboração de informação técnica independente do parecer. O órgão de assessoramento institucional apenas orienta o relator, identificando os pontos de atenção e recomendando soluções, cabendo ainda a esse órgão institucional, na maioria das vezes, redigir o parecer, o qual será fundamentado em conformidade com a vontade política determinada pelo relator. Nos projetos de iniciativa do Poder Executivo raramente há informações técnicas produzidas pelos órgãos governamentais. Dessa forma, o parecer do relator acaba sendo o único documento formal do processo legislativo que traz informações de caráter técnico sobre a matéria em discussão. Quase nunca se sabe se o relator acatou as ponderações do órgão de assessoramento institucional. Havendo divergências, o relator não as revela, nem os consultores. Assim, quando o relator apresenta seu parecer<sup>101</sup>, ele não precisa fundamentar a sua decisão confrontando-a com os problemas técnicos levantados, podendo, caso queira, omiti-los. Para os demais membros da comissão, presume-se que eventuais problemas técnicos tenham sido sanados pelo relator por meio de emendas. Caso essas não tenham sido apresentadas, presume-se que a proposta original não contém problemas de natureza técnico-jurídica a serem sanados. Tais presunções facilitam em muito a obtenção do consenso pelos órgãos colegiados, tanto nas comissões, quanto no Plenário,

Sob as duas modelagens, seja na Espanha, seja na ALMG, o parecer levado à discussão na comissão expressa a opinião política do relator, não sendo apropriado compreender essa manifestação como uma análise eminentemente técnica sobre a matéria, e sim como um documento de natureza técnico-política, o qual consigna os entendimentos e interesses políticos do parlamentar relator, por sua vez enriquecido com fundamentos técnicos proporcionados pelo órgão de assessoramento institucional e por outras informações que o parlamentar levanta por conta própria.

Não se quer afirmar que a natureza técnico-política do parecer se afigure como um mau costume no âmbito dos trabalhos parlamentares, pois, em se tratando do processo legislativo, os argumentos políticos devem estar expressos nesses pareceres, não podendo ser outro o propósito de um parecer exarado por um

---

<sup>101</sup> Informações técnicas gerais, levantadas pelo corpo técnico, são inseridas nos pareceres, sendo essa a participação mais significativa da Consultoria Temática no processo legislativo da ALMG, qual seja a colaborar com o relator na elaboração do seu parecer, fortalecendo o discurso desse ator político. Sobre a qualidade da informação no parecer do relator no processo legislativo da ALMG, vide o estudo "Informação e deliberação no processo legislativo estadual: o caso da ALMG, de Marta Mendes da Rocha (2016).

parlamentar sobre uma proposição. Ademais, também não se quer que a técnica subjuga a política, desejando que relatores se apresentem como experts. Embora se reconheça em muitos deles um conhecimento de fato especializado, adquirido na vida particular ou na experiência pública, o representante político sempre estará posicionado politicamente, tanto no exercício da relatoria quanto em qualquer outra das suas manifestações no processo legislativo. Apesar de os pareceres contemplarem um ótimo repertório de informações técnicas nos seus relatórios, esses dados perdem a sua relevância no parecer do relator, uma vez que sobressai no discurso desse agente o seu posicionamento político sobre a questão. Assim sendo, a relatoria não pode ser politicamente neutra, e o discurso defendido em tal peça opinativa sempre revelará uma posição política do relator, que ele escolhe entre tantas outras alternativas que também poderiam ter sido assumidas. Ainda que a atuação parlamentar esteja animada – e na grande maioria das vezes está – por propósitos republicanos voltados para o atendimento do bem comum, o auto-interesse é indissociável da representação plural, pois lhe é inerente, compreendendo o seu próprio sentido ontológico. Por conseguinte, é um equívoco esperar que o parecer do relator seja uma peça tecnicamente neutra, havendo que ser entendida como um posicionamento político bem informado e fundamentado com base em argumentos de qualidade, pois a função de relatoria requer uma análise aprofundada da matéria.

Conforme já explicitado, o fato de o parecer do relator não se constituir em uma peça opinativa eminentemente técnica, mas de ordem técnico-política, não lhe retira o dever de examinar a proposição de maneira criteriosa, verificando a sua adequação jurídica e meritória. Trata-se de um momento crucial para se assegurar a qualidade da legislação. É sabido que normas ineficazes deslocam a produção do direito para a responsabilidade do Poder Judiciário, chamado a interpretar e conferir aplicabilidade a leis obscuras, contraditórias, vagas ou incapazes de interagir com a realidade objetiva que justifica a sua criação. Isso esvazia o papel do Poder Legislativo.

Embora a função da relatoria seja a de redigir um parecer tendo em vista o texto original e as emendas apresentadas (art. 144 a 148 do RI), a prática parlamentar permite que o relator promova maiores intervenções no texto, oferecendo um conteúdo que esteja em consonância com os posicionamentos políticos com os quais tenha maior afinidade. Pode também ignorar os problemas técnicos que lhe foram apontados, apenas para acenar com a sua boa vontade em relação ao autor da matéria, aos defensores da proposta ou aos correligionários do partido. Na pior das

hipóteses, a relatoria pode ser usada, também, como uma poderosa arma política e, não raro, essa arma pode macular os propósitos democráticos. Essas hipóteses podem ocorrer em tese, pois a relatoria se exerce com grande liberdade de ação. Segundo leciona Alonso de Antônio,

[...] é difícil pensar que as bancadas parlamentares e os partidos políticos, em suma, vão-se furtar à tentação de se apropriarem do sentido profundo do texto durante o conjunto do iter legislativo, tendo em vista que o parecer das relatorias e o texto alternativo que, na prática, costumam apresentar, condicionam em grande parte a filosofia da tramitação subsequente. É, pois, uma ótima ocasião para todos deixarem sua marca. (ALONSO DE ANTÔNIO, 1995, p. 158).

De outro lado, o conteúdo da proposição pode não despertar no relator o senso de oportunidade para exprimir sua vontade política, e, nesse caso, é possível que ele aceite de plano as considerações oferecidas pelo corpo técnico, sem se envolver na questão para além do cumprimento do seu dever de ofício. Além disso, muitos pareceres podem ser feitos “a toque de caixa”, dado o volume de matérias em análise, o que se reflete no momento da apresentação dos pareceres na comissão, quando várias proposições são examinadas em série, e as leituras se restringem à conclusão do relator: “Isso posto, concluímos pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela legalidade do projeto de lei nº X”; ou “somos pela aprovação do projeto de lei nº X, na forma proposta”, etc. Nessas hipóteses, a ordem do consenso rápido se estabelece no processo legislativo com todo o vigor.

Cabe ainda salientar que muitas proposições, sobretudo as de interesse do governo, têm a sua tramitação condicionada pelos acordos celebrados entre o Poder Executivo e a sua base de apoio parlamentar, não raro com a anuência também da oposição, de modo que as decisões podem ser tomadas fora do âmbito do processo legislativo. Isso ocorre com frequência nos parlamentos em que o governo conta com apoio da maioria absoluta dos parlamentares. Assim, a relatoria é utilizada simplesmente para corroborar o que já foi decidido anteriormente.



### **9.1 O modelo institucional de Consultoria Legislativa da ALMG e a informação técnica independente para subsidiar o processo legislativo**

A ALMG, a exemplo das Casas do Senado e da Câmara do Congresso Brasileiro, conta com uma Consultoria Legislativa institucional. O Regimento Interno da Casa estabelece que as comissões contarão com assessoramento específico e consultoria técnico-legislativa em suas respectivas áreas de competência (art. 149).

A Gerência-Geral de Consultoria Temática da ALMG é composta por servidores de cargo efetivo, selecionados por concurso público, conforme exige a Constituição Federal. Presta assessoramento e consultoria temática às comissões e aos deputados no processo legislativo e nos procedimentos político-parlamentares, desenvolve programas de pesquisa e realiza estudos técnico-científicos, entre outras atividades. Foi concebida como órgão temático multidisciplinar, composto por especialistas variados, o que permite a elaboração de estudos técnicos interdisciplinares que consideram os diversos aspectos de uma proposição – jurídicos, sociais, tecnológicos, linguísticos, ambientais, educacionais, econômicos, financeiros e orçamentários, etc.<sup>102</sup>

Retomando as diferenças entre o modelo espanhol e o da ALMG, nessa última não há o hábito de elaboração de informações técnicas para instruir as proposições, como ocorre na Espanha, embora o art. 150 do seu Regimento Interno admita a elaboração de nota técnica sobre proposição, quando a requerimento de comissão, do seu Presidente ou do relator. Nos últimos dez anos, contudo, nenhuma nota técnica foi solicitada.

O assessoramento técnico no âmbito do processo legislativo da ALMG opera-se mais ou menos na informalidade, ou seja, é exercido muitas vezes por meio de uma interlocução direta entre consultor e relator ou com preposto do relator, e não há necessidade de que se faça um trabalho técnico por escrito. Uma vez acordados sobre o teor da minuta do parecer, o órgão de assessoramento institucional responsabiliza-se pela conformação do texto, que é composto por relatório, fundamentação e conclusão (art.146 do RI).

O assessoramento institucional sobre a proposição em trâmite fica praticamente adstrito à figura do relator. É este quem, após receber os subsídios

---

<sup>102</sup> Para informações mais extensas, vide texto “Poder legislativo e as consultorias institucionais” (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007).

técnicos fornecidos oralmente, dá instruções aos consultores sobre como quer que o seu parecer seja redigido. Sobre o que foi acordado entre relator e consultor mantém-se absoluto sigilo. O relator pode autorizar que consultores participem de reuniões com outros atores do processo, como agentes governamentais e setores da sociedade civil, para troca de informações e para a conformação de soluções técnicas, o que é feito sempre em nome do relator.

Na ALMG, a oferta de um assessoramento técnico mais minucioso a outro parlamentar que não o relator pode contrariar o padrão estabelecido. Há uma espécie de “código de conduta tácito”, o qual regula as relações entre o assessoramento institucional da ALMG e os parlamentares, cujas regras não escritas estabelecem que somente o relator deve saber de tudo. Esse código de conduta, cumpre salientar, parece constituir uma peculiaridade da ALMG. É oportuno abrir um parêntese para pontuar que a restrição ora tratada diz respeito tão-somente às informações que são prestadas sobre as matérias em tramitação, em que o relator tem a primazia ou a exclusividade do assessoramento institucional.<sup>103</sup>

Esse trabalho de assessoramento institucional opera pela demanda do gabinete parlamentar. Fora dessa hipótese, o órgão de assessoramento técnico não se manifesta, sob pena de imiscuir-se inapropriadamente nos assuntos políticos. Vale dizer, o assessoramento institucional, no processo legislativo da ALMG, atua como um braço do gabinete parlamentar, dando suporte tão-somente ao discurso que será sustentado pelo relator.

Para instruir o relator com as informações necessárias para fundamentar o seu parecer são designados consultores especializados na área de competência sobre a qual recai a matéria. De ofício, os consultores do órgão de assessoramento institucional procuram pessoalmente o Deputado relator ou conversam com seus prepostos para fornecer subsídios informacionais sobre a proposição e indagarem sobre a linha de parecer que o relator pretende adotar. Após receber as informações técnicas que se façam necessárias, o que geralmente ocorre de forma oral, o relator

---

<sup>103</sup> A consultoria é acionada pelos parlamentares por meio de protocolo eletrônico. Eles solicitam informações e estudos sobre quaisquer assuntos de interesse parlamentar. Entre os trabalhos mais solicitados destacam-se os pedidos de elaboração de projetos de lei ou de informações sobre a viabilidade técnica de anteprojetos de proposições. Para esse atendimento, são elaboradas informações e notas técnicas, as quais, depois de concluídas, são encaminhadas ao gabinete do parlamentar demandante. As solicitações de trabalho são entregues no gabinete, assegurado o sigilo quanto à demanda. O atendimento é feito observando-se a ordem cronológica de formalização dos pedidos.

manifesta o seu posicionamento e pode até traçar uma estratégia argumentativa em relação aos fundamentos que serão utilizados no seu parecer.

Revela-se, nesse caso, um padrão de assessoramento técnico ao processo legislativo mais restrito, pois, na prática, não alcança corpos colegiados como as comissões, colégio de líderes, partidos, bancadas, entre outros órgãos que se conformam para o trabalho colaborativo. O consultor só pode passar informações técnicas sobre uma proposição em andamento a terceiros que não o relator caso este assim o autorize.

Cumpra observar que um suporte técnico institucional prestado sob tais critérios acaba por produzir uma assimetria informacional permanente entre os parlamentares, e não o seu contrário, com evidentes vantagens para a figura do relator.

Porém, para o que mais interessa a esta análise crítica, cumpre notar que a falta de informações técnicas em um processo legislativo pode desencadear uma sequência de “desinformação” durante todo o seu iter, pois um processo não compreendido não consegue incorporar discursos de qualquer natureza, tornando-se incapaz de ativar os conflitos que poderiam permear a questão. Isso pode ocorrer pelo desinteresse que a desinformação provoca. Na própria comissão onde a matéria deveria ser bem debatida, o desconhecimento dos “outros” que não o relator impede tanto a compreensão sobre “o que está em jogo”, como também cerceia a discussão e os posicionamentos políticos de cada um. Se apenas o relator tem conhecimento do assunto e ninguém mais, não haverá discussão alguma, e o consenso se estabelece pela desinformação.

Não é difícil concluir que a falta de avaliações de impacto e de outras informações técnicas gerais – assim entendidas como aquelas produzidas por órgão técnico imparcial - acaba empobrecendo a instrução do processo legislativo, pois não disponibiliza informações gerais suficientes para lastrear uma discussão mais ampla entre os parlamentares, sobretudo entre os integrantes da própria comissão do relator, quando a matéria requer aprofundamento técnico para a sua melhor compreensão. A ALMG, ainda que disponha de um corpo técnico consultivo próprio, aproveita pouco desse recurso no apoio do seu processo legislativo, pois o referido órgão poderia estar

prestando colaborações mais relevantes para o incremento informacional no âmbito deliberativo das comissões.<sup>104</sup>

## 9.2 O papel superlativo da figura do relator no modelo de relatoria singular do processo legislativo da ALMG e alguns modelos comparados

Alonso de Antônio afirma que, embora não haja tantos estudos científicos sobre o poder das relatorias, a doutrina corrente atribui grande importância estratégica aos pareceres sobre as proposições, tendo sido afirmado que “na verdade, em todo o processo de discussão e aprovação de um texto legal, a instância decisiva é a relatoria.” (TURA; CORTES, 1984, p. 159, apud ALONSO DE ANTÔNIO, 1995, p. 121). Ele elabora interessante análise sobre a função das relatorias no processo legislativo espanhol, com a qual se faz a presente comparação com o modelo da ALMG.

No modelo espanhol, as relatorias recaem sobre um órgão colegiado, em que maioria e minoria se fazem representar. Nesse caso, os discursos se confrontam e o conflito já se estabelece nos discursos contrários dos pareceres. Esses discursos são consignados por escrito e conhecidos por todos, gerando novos impasses entre os representantes políticos e entre os interessados da sociedade civil. No Congresso dos Estados Unidos, embora na maioria das vezes o parecer seja do grupo majoritário, as manifestações contrárias ficam consignadas no relatório.

Alonso de Antônio também menciona exemplos, no Direito Comparado, de modelos de relatoria diferenciados. O relatore italiano faz análises do texto das emendas e não toma posições a respeito dos problemas políticos em questão, cuja solução se deve deixar para ser discutida na comissão e, eventualmente, no Plenário (ALONSO DE ANTÔNIO, 1995, p. 97).

O *rapporteur* francês, diferentemente das relatorias espanholas, que são geralmente colegiadas, tem caráter unipessoal, desempenhando um papel importante

---

<sup>104</sup> A ALMG realizou, em 2016, como programa piloto do Direcionamento Estratégico, a avaliação de impacto sobre a lei do ICMS Solidário: Lei nº 10.030, de 2009, por meio da Consultoria Legislativa, em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), instituição que forneceu os dados brutos para os estudos e que é responsável pelo acompanhamento da aplicação da lei e distribuição dos recursos. Buscou-se, por meio de estudos estatísticos, determinar em que medida a alteração da lei interferiu na qualidade da distribuição da parcela do ICMS dos municípios em âmbito global, tendo sido feita, ainda, uma análise individualizada de cada critério de distribuição dos recursos financeiros adotado pela Lei do ICMS Solidário. Esse estudo foi apresentado ao Colégio de Presidentes das Comissões. Contudo, até o presente momento, não foi aproveitado pelos legisladores para subsidiar uma eventual revisão da legislação avaliada. (MINAS GERAIS, 2009).

ao longo de todo o processo legislativo, o que inclui a sua participação na discussão no Plenário da Câmara. Esse ator processual é representante da maioria parlamentar na comissão, defendendo as opções desta “mas pode mencionar, no Plenário, a tese das minorias, devendo, nesse caso, explicar os argumentos utilizados para recusá-las”. (ALONSO DE ANTÔNIO, 1995, p. 97).

Na ALMG prevalece a figura do relator individual, designado pelo Presidente da Comissão, podendo ser designados relatores parciais, em razão da complexidade da matéria (art. 135, §§ 1º e 2º, do RI). A relatoria parcial é utilizada de maneira raríssima, não tendo ocorrido nos últimos dez anos.

O parecer do relator, de caráter opinativo, é composto de relatório, fundamentação e conclusão (arts. 144, 145 e 146 do RI). No relatório, o parecer faz uma descrição sucinta do trâmite formal da proposição, mencionando a fase na qual se encontra atualmente.

Muitas vezes acompanhado pelos consultores designados para o trabalho de assessoramento da matéria, o relator busca levantar informações onde elas estiverem, seja na seara política, nas suas bases eleitorais, junto aos setores governamentais e demais setores interessados. Para ele convergem muitas informações prestadas voluntariamente por grupos de pressão ou por cidadãos interessados em obter do relator uma determinada solução. Em grande medida, as orientações partidárias são determinantes para a conformação do seu parecer, principalmente nas proposições de maior grau de complexidade política. Se for o caso, solicita diligências ou realização de audiência pública com convidados, muitos deles especialistas, para debater a questão. Todos os interessados querem interagir com o relator, e não é improvável que as negociações políticas, as composições e os compromissos ocorram nesse nível de interlocução.<sup>105</sup>

Saliente-se, como já se disse, que os demais parlamentares não recebem as informações técnicas do órgão institucional de assessoramento, as quais são destinadas apenas ao relator, configurando-se significativa assimetria informacional entre esse e os demais representantes políticos, inclusive entre os membros da

---

<sup>105</sup> Não são todos os parlamentares que conseguem obter grandes ganhos políticos com o exercício da relatoria. Além da necessária perícia e conhecimento sobre os caminhos processuais e a lida com as regras regimentais, é também necessário que o parlamentar pertença à base majoritária para ser indicado para a relatoria de matérias importantes. Sob tais condições, um relator qualificado passa a se constituir em referência na Casa legislativa para tratar dos assuntos mais complexos. Parlamentares com esse perfil se tornam imbatíveis no jogo político do processo legislativo.

comissão que votam o parecer. A assimetria informacional também pode se evidenciar favoravelmente ao relator em relação aos agentes governamentais. Sob tais condições, o relator consegue ficar bem mais capacitado do que qualquer outro ator do jogo político, fazendo prevalecer o seu discurso político para influenciar a decisão que será tomada ao final.

Na fundamentação, o parecer expressa as razões técnico-políticas que vão embasar a conclusão, e esta, por sua vez, se atém a declarar se é favorável ou não à aprovação da proposição analisada. Trata-se de uma peça de defesa da opinião do relator. Esse modelo não comporta os arranjos adotados pelas casas legislativas mencionadas no estudo comparado, pois o parecer omite qualquer discurso em contrário.

Ressalte-se que o parecer aprovado na Comissão se apresenta, na maioria das vezes, como a única referência de solução legislativa consignada formalmente no processo legislativo. As demais manifestações discursivas, salvo os votos, não são anexadas aos autos, sendo impossível conhecê-las por meio das informações processuais.

As vantagens da relatoria plural já foram explicitadas anteriormente e Alonso de Antônio manifesta a sua preferência por ela, pois tal modelo impede que um só parlamentar detenha o monopólio sobre um parecer que servirá para orientar a votação dos demais parlamentares em relação à proposta apresentada. Recaindo sobre um órgão colegiado, os discursos da maioria e da minoria se fazem representar nas decisões da comissão e tornam-se conhecidos por todos. Segundo as observações de Alonso de Antônio (1995), muitos parlamentos não mais aceitam um relator individual, ou que represente a bancada que apresentou a proposição, nem que seja integrante da maioria parlamentar. As restrições a tais hipóteses referem-se ao temor de que os relatores não se conduzam por critérios de imparcialidade ao exercerem um encargo que, na prática, toma o controle sobre os critérios de avaliação da proposição. Para ele, “esses inconvenientes talvez possam se diminuídos, se não eliminados de plano, na outra opção, isto é, na relatoria colegiada”. (ALONSO DE ANTÔNIO, 1995, p. 134)

Pode-se concluir que a relatoria única, no processo legislativo, não contribui para a incorporação do conflito no jogo político, e é por isso que o modelo de relatorias colegiadas, em que se contemplam as posições majoritárias e minoritárias, se afigura como muito mais democrático e deliberativo. Não se pretende elidir o poder majoritário

que prevalece nos confrontos políticos, o qual somente é contrabalanceado pela força contramajoritária dos tribunais. Contudo, as razões da minoria devem estar explicitadas formalmente no âmbito deliberativo, e não somente no plano midiático. Ainda que as forças majoritárias retenham inegáveis vantagens sobre as demais forças do parlamento para fazerem prevalecer as suas preferências, seus poderes não ficam tão concentrados no modelo de relatoria plural, pois o parecer da Comissão é fundamentado com base no enfrentamento de discursos variados que se manifestam e disputam entre si.

### **9.3 A discussão do parecer do relator, a manifestação dos discursos dissidentes no processo legislativo e alguns estudos comparados**

No que importa à publicidade do parecer, a divulgação do seu teor antes que seja incluído na pauta da comissão revela-se como medida salutar para proporcionar um bom debate sobre a matéria. A divulgação prévia permite que os interessados possam conhecer de antemão os argumentos do relator, a fim de apoiá-los ou de contraditá-los, possibilitando a agregação de novos discursos. A divulgação prévia também pode proporcionar um chamamento público para a discussão do tema, a partir dos argumentos apresentados pelo relator. Ademais, os parlamentares têm mais tempo para se prepararem para o debate e podem elaborar, caso queiram, seus próprios votos em separado, como costuma ocorrer com frequência na Câmara de Deputados, no Congresso Brasileiro. Os votos em separado produzem novos argumentos, por meio de arrazoados bem fundamentados, enriquecendo a discussão.

Alguns regimentos e ordenamentos internos recomendam ou instituem a obrigatoriedade de se dar publicidade ao teor dos pareceres antes da sua leitura na comissão, justamente para possibilitar as contra-argumentações. Na Câmara de Deputados, no Congresso Nacional, muitos pareceres são disponibilizados com antecedência pelo SILEG,<sup>106</sup> porém não se trata de uma obrigação, mas de mera faculdade.

Na ALMG não há divulgação prévia dessas peças opinativas. Pelo contrário, há um severo sigilo em relação à minuta do parecer até o momento da sua leitura.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> SILEG - Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (CG-SILEG), que dá suporte ao processo legislativo.

<sup>107</sup> A peça opinativa do relator é considerada, antes de sua leitura, como uma “minuta de parecer”, somente se denominando “parecer” após a sua leitura.

Tal sigilo faz prevalecer a lógica do consenso rápido, pois consegue cercear as manifestações de discordância, uma vez que os demais membros da comissão, não conhecendo os argumentos do relator com antecedência, não estão preparados para questioná-los. Essa prática costumeira, não escrita, recomenda que os parlamentares e demais públicos interessados sejam surpreendidos pela posição exarada pelo relator, para que não tenham condições técnicas de se oporem aos argumentos apresentados.

Os pareceres nas casas do Congresso Americano também são considerados as principais fontes de informação sobre a matéria. Nesses documentos, são sumarizados todos os argumentos contra ou a favor da proposição (KERNELL; JACOBSON, 2003 p. 227). Comissões americanas e canadenses registram e publicam todos os pontos de vista manifestados no processo legislativo, o que inclui as audiências públicas realizadas para discuti-lo. Segundo Olson,

Essas audiências são publicadas e tornam-se uma parte vital do histórico do processo legislativo da lei ou da questão em consideração. Uma vez que as audiências da comissão podem durar de meia hora a vinte horas ou mais, a espessura da transcrição publicada resultante do processo também varia de forma significativa. (OLSON, 1994, p. 68, tradução livre).<sup>108</sup>

David M. Olson<sup>109</sup>, em seu estudo “*Democratic legislative institutions: a comparative view*”, pesquisou o funcionamento de comissões de Casas legislativas de várias nacionalidades e, também, considerou que os pareceres e relatórios produzidos por esses colegiados estão entre os mais importantes documentos parlamentares. A maioria das comissões parlamentares ao redor do mundo produz pareceres e relatórios e apresenta textos alternativos para as proposições em análise em conformidade com o recomendado pela comissão. (OLSON, 1994, p. 67). Alguns exemplos:

Na Suécia e nos Estados Unidos, o parecer da comissão é muitas vezes um documento encorpado que explica detalhadamente os pontos de vista da comissão como um todo e de membros específicos. Esses pareceres frequentemente indicam o histórico da análise do projeto pela comissão [...] No Congresso dos Estados Unidos, muitas vezes há um relatório majoritário. Além disso, um pequeno número de membros, ou mesmo membros individuais podem anexar declarações adicionais ou suplementares

<sup>108</sup> Do original: *These hearings are published and become a vital part of the legislative history of the bill or issue under consideration. Since the committee hearings can last from a half hour to twenty or more days, the thickness of the resulting published transcript of the proceedings also varies greatly.*

<sup>109</sup> David M. Olson é Professor de Ciência Política da Universidade da Carolina do Norte – Grensboro.



expressando suas esperanças e medos sobre o projeto de lei como um todo ou sobre partes específicas da proposição. Esta prática é crescente na Suécia, embora a maioria dos membros da comissão seja da base de governo. (OLSON, 1994, p. 68, tradução livre).<sup>110</sup>

Nos processos legislativos de muitos parlamentos, portanto, não há apenas o parecer de um relator, mas relatórios que levantam o histórico do processo, com as argumentações manifestadas, mesmo as formuladas por grupos minoritários, seja pelos parlamentares, seja pelos participantes de audiências públicas. Ainda que os grupos majoritários predominem no exercício das relatorias, os pareceres devem relatar as posições majoritárias, minoritárias, além das manifestações individuais. O processo legislativo democrático deve comportar as polissemias da representação plural, e isso é feito no parecer sobre a proposição.

A Câmara dos Deputados do Congresso Nacional igualmente registra, embora muito menos do que ocorre nos exemplos anteriormente mencionados, as manifestações discursivas e documentais expressas durante as discussões do parecer, disponibilizando-as pelo já mencionado SILEG. Verifica-se a ocorrência de muitos votos em separado, igualmente disponibilizados pelo SILEG na sua íntegra, tema que será abordado mais adiante.

A esse propósito, cumpre mencionar interessante querela ocorrida recentemente na Suíça, país conhecido por seu modelo de democracia plebiscitária, envolvendo o direito de “ser ouvido” no processo legislativo, o que acabou ensejando a interferência do Tribunal Federal daquele país e mereceu um estudo publicado, o qual trazemos à colação. (ATTINGER, 2017). Não sendo o caso de se reproduzir toda a controvérsia judicial, uma vez que diz respeito às peculiaridades do processo legislativo cantonal suíço, importa ressaltar que o “direito de ser ouvido” no processo legislativo suíço, conforme pleiteado por setores da sociedade civil, ensejou o estudo de caso em referência, cuja conclusão foi a de que os argumentos dos participantes devem sempre estar expressos por escrito, para serem conhecidos por todos, não sendo suficiente a troca de argumentos orais em debate público, com fundamento no

---

<sup>110</sup> Do Original: *In Sweden and the United States, the committee report is often a thick document that explains in detail the views of committee as a whole and of specific members. These reports also often indicate the history of the committee's consideration of the bill. The pattern of members' names attached to the report signals the party and or factional alignment on the bill in question. In the United States congress, there is often both a majority report. In addition, a small number of members, or even individual members, may append additional or supplemental statements expressing their hopes and fears about the bill as a whole or about specific portions of the bill. This practice is a growing one in Sweden, although the party majority that is formed in committee is sustained on the floor.*

art. 34 da Constituição daquele país, que assegura a livre opinião e a fiel e segura expressão da vontade, a qual deve ser respeitada.<sup>111</sup>

Um testemunho sobre a importância das opiniões e dos votos dissidentes em uma decisão colegiada foi dado em palestra da ex-ministra da Suprema Corte Americana, Hon. Ruth Bader Ginsburg (2010). Segundo a juíza, normalmente, quando as decisões do Tribunal são anunciadas, divulgam-se e revelam-se a todos as opiniões e votos discordantes. O mesmo não ocorre em muitas cortes correlatas de outros países, sobretudo nos tribunais europeus de tradição da civil law, em que se costuma emitir um julgamento coletivo, em linguagem estilizada e impessoal, sendo que, muitas vezes, os autores do julgamento não são identificáveis.<sup>112</sup> A juíza ressalta as utilidades de se divulgar o voto discordante, ainda que ele retire o peso da decisão judicial quando exarada de forma unânime. O voto dissidente lança a ideia de que a decisão do tribunal não é apenas errada, mas gravemente equivocada. Esse voto discordante provoca um impacto externo semelhante a um apelo, promovendo uma “inteligência para um momento futuro”. Ela cita, entre outros exemplos clássicos de julgados da Suprema Corte Americana, o voto dissidente do juiz Harlan, em decisão de 1883, que envolveu os direitos civis dos afro-americanos. A maioria dos membros do referido Tribunal, exceto o juiz Harlan, indeferiu o pedido de direito igualitário ao uso dos transportes públicos pelos negros. Dissidências dessa ordem não diminuem, mas aumentam o prestígio de um tribunal, pois revelam que, diante desse erro histórico grave, alguns dos seus membros não teriam aderido ao posicionamento que, posteriormente, foi considerado pelo próprio Tribunal como racista e discriminatório contra os direitos das minorias. As dissidências não podem ser subestimadas, pois,

---

<sup>111</sup> “Mais, si les arguments présentés par les initiants sont essentiels pour l’appréciation de la validité de l’initiative, ils devraient être à la disposition des citoyens (voir arrêt TF 1C\_109/2014 du 4 mars 2015 cons. 4.2). On ne saurait ignorer les intérêts de ceux-ci, car, selon l’art. 34 al. 2 Cst., ils ont le droit à la libre formation de leur opinion et à l’expression fidèle et sûre de leur volonté. C’est cette volonté qui doit être respectée” [...] “La compréhension du texte par les citoyens doit être déterminante dans l’interprétation d’une initiative, et non pas l’avis des initiants, exprimé oralement (voir Attinger, p. 63 ss.). En accordant le droit d’être entendu aux auteurs de l’initiative, le parlement risquerait de voir sa propre compréhension de celle-ci diverger de celle des citoyens, qui ne disposent pas des arguments présentés oralement par les initiants. Il en résulte que l’octroi du droit d’être entendu à ces derniers prolongerait et compliquerait le processus de formation d’une initiative de manière inutile. De plus, une telle concession ne serait pas conforme au principe de la libre formation de la volonté des citoyens et du respect de celle-ci, comme on l’a montré plus haut.” (ATTINGER, 2017, p. 124-126).

<sup>112</sup> No Brasil, o STF disponibiliza via internet a íntegra do voto de cada ministro, embora o acórdão não explicita os argumentos dissidentes.

muitas vezes, levam à mudança de posicionamento da maioria e acabam impulsionando a promoção de mudanças nas legislações pertinentes.

Esse raciocínio, originalmente formulado para as decisões do Poder Judiciário, é perfeitamente aplicável às decisões exaradas no processo legislativo por meio dos pareceres. Tome-se, por exemplo, o caso do voto em separado, instrumento que pode ser utilizado para a manifestação fundamentada de oposição ao parecer do relator. Trata-se de instrumento para o exercício do contraditório, afigurando-se como manifestação alternativa ao parecer do relator. Oferece, pois, significativa oportunidade contra-argumentativa a ser utilizada no processo legislativo, sobretudo pela minoria.

Na Câmara dos Deputados e também no Senado, como já se disse, o voto em separado tem sido utilizado, e a íntegra do texto é disponibilizada junto com as demais informações sobre o processo legislativo nos sites e demais instrumentos de comunicação das Casas legislativas.<sup>113</sup>

Na ALMG, por sua vez, o Regimento Interno prevê, em seu art. 138, § 1º, a apresentação de voto em separado por membro da comissão, para se contrapor à posição do relator. Esse voto deve ser apresentado por escrito, guardada a mesma forma do parecer do relator.<sup>114</sup> O RI instrui a apresentação do voto em separado após encerrada a discussão do parecer, no momento da votação. Tal voto só será submetido à votação caso o parecer do relator seja rejeitado, nos termos do § 1º do art. 138. Assim, o documento não recebe qualquer protocolo, não é juntado aos autos, nem publicado, só podendo ser conhecido posteriormente, em consulta às notas taquigráficas do dia da reunião em que o voto foi apresentado, caso tenha sido lido. Talvez, por sua ineficiência mesmo, o voto em separado não é utilizado na ALMG, salvo em raras ocasiões, podendo-se mesmo afirmar que está em franco desuso.<sup>115</sup> Com efeito, praticamente não há registro formal das manifestações dissidentes no processo legislativo da ALMG, salvo os votos contrários, que são explicitados de maneira a apenas mencionar o nome daqueles que assim se posicionaram. Somente a posição do relator fica consignada formalmente, alijando do processo qualquer

---

<sup>113</sup> Como exemplo, o PLC nº 38/2017, que estabeleceu a reforma trabalhista, recebeu vários votos em separado, conforme se verifica no site da Câmara e do Senado (BRASIL, 2017).

<sup>114</sup> O parecer é composto de relatório, fundamentação e conclusão, nos termos do art. 146 do RI.

<sup>115</sup> Após anos sem qualquer registro de apresentação de voto em separado, foram apresentados, em junho de 2015, nº PL 2.173/2015, de autoria do Governador do Estado, dois votos em separado, um na CCJ e outro na FFO, mas não constam nos autos do processo, nem foram publicados, em virtude do modelo regimental.

discurso contrário. Ademais, o modelo da relatoria única adotado pela ALMG impõe a invisibilidade do discurso adversário.

A maioria das reuniões das comissões da ALMG é televisionada e as notas taquigráficas também podem ser solicitadas por qualquer cidadão. O órgão de imprensa da ALMG produz informes diários, em linguagem jornalística, sobre as matérias em trâmite, mencionando de forma sintética as controvérsias eclodidas em cada reunião. Todavia, um processo legislativo participativo não pode ser apenas historiado por notícias da imprensa, as quais não são completas, nem imparciais.<sup>116</sup>

A formalização processual das manifestações vocalizadas pelos múltiplos partícipes do processo legislativo faz-se necessária para que todos possam ter conhecimento dos diversos interesses em disputa. O registro sistemático dessas manifestações e a sua publicidade conformam uma história processual que constitui precisamente o discurso de justificação da lei. Esse discurso consubstancia a coerência da decisão legislativa, da qual nos fala Wintgens.

Por fim, o trabalho de comunicação social pode implementar estratégias informacionais que obtenham agendas programadas, a partir da divulgação prévia dos pareceres a serem defendidos pelos relatores, para promover uma maior adesão dos diversos públicos aos fóruns de debates realizados pelas comissões, permitindo o fluxo de ideias e de opiniões a serem consideradas em suas discussões.

Conclui-se que a falta de conhecimento prévio do conteúdo do parecer que vai ser discutido na pauta da comissão impossibilita que os argumentos do relator sejam contraditados de imediato. Ademais, a não consignação formal dos discursos contrários manifestados no processo legislativo o tornam aparentemente despojado de qualquer contradição, forjando um consenso que não reflete o pluralismo democrático da vida real.

---

<sup>116</sup> No livro *Manufacturing Consent* (Consenso Fabricado), de 1994, de Noam Chomsky e Edward Herman, avalia-se a atuação dos meios de comunicação de massa nos EUA e o seu poder de configurar as informações, enfatizando determinados fatos ou dando menor relevância para outros, de modo a produzir propaganda política ou a atender a grupos de interesse. A notícia midiática nem sempre se mostra imparcial, podendo promover discursos que tenham como intuito o direcionamento da opinião pública.

## 10 O PEDIDO DE VISTAS, A DISTRIBUIÇÃO DE AVULSOS E OUTRAS REGRAS E PRÁTICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO NA ALMG

O pedido de vistas (art. 136, § 1º) e a distribuição de avulsos (art. 136, § 2º, 3º e 4º c/c art. 120, XXX, do RI)<sup>117</sup> são os instrumentos que permitem aos membros da comissão tomar conhecimento mais detalhado da peça opinativa do relator para se posicionarem.

O pedido de vistas de um parecer em discussão é solicitado por membro da comissão, quando não houver distribuição de avulso (art. 136, do RI). Já a distribuição de avulso é solicitada pelo próprio relator, que normalmente o faz como manobra para impedir que haja solicitação de vistas, cujo prazo, sendo de 24 horas, é mais alongado do que o prazo para a leitura do avulso, que pode ser de, no mínimo, seis horas contadas do término da reunião, até a realização da reunião seguinte. (art. 136, § 2º, do RI). A distribuição do avulso é, portanto, a melhor opção para encurtar o prazo de discussão da matéria.

As vistas e os avulsos, contudo, não asseguram que a minuta do parecer seja de conhecimento geral e que abrirá a oportunidade para o debate. Primeiramente, esses instrumentos são voltados apenas para os membros da comissão, o que restringe o debate participativo. Além do mais, são procedimentos utilizados muito mais no sentido de protelar a decisão do que para fins de se promover um debate efetivo na comissão. E, por fim, são instrumentos que não são utilizados pelos parlamentares em todos os processos legislativos em trâmite, mas apenas naqueles que tratam de matérias mais polêmicas e conhecidas.

É comum o pedido de perda do prazo regimental da comissão para apreciar a matéria (art. 141 do RI), prerrogativa utilizada muitas vezes também como instrumento de manobra do grupo majoritário para evitar as manifestações discursivas da oposição. Essa prática é reconhecidamente utilizada também nas comissões do Congresso Americano.

Todavia, em relação aos prazos, nenhum instrumento é mais estratégico para a base de governo, geralmente majoritária, do que o pedido de urgência (MINAS GERAIS, 1997, p. 272-274). Limitado a quatro proposições simultâneas, sendo duas por solicitação do Governador e duas a requerimento de Deputado (§ 1º do art. 272

---

<sup>117</sup> “**Avulso**: Cópia do parecer do relator distribuída, durante a reunião, aos membros da comissão. O objetivo é permitir que os deputados tomem conhecimento do parecer e o estudem antes de deliberar sobre ele.” (MINAS GERAIS, 2017).

do RI), esse regime dispensa a prévia publicação dos pareceres e demais proposições acessórias, além de reduzir os prazos da comissão à metade (art. 273 do RI). Além disso, a discussão de proposição em regime de urgência não ultrapassará quatro reuniões contadas da data da sua inclusão na ordem do dia (art. 274 do RI). Sob tal regime, não cabe falar em discussão da matéria, cabendo aos opositores apenas os protestos.

Normalmente, como já se afirmou, o conhecimento do parecer do relator dá-se somente no momento da sua leitura. Pode ser também o momento em que os demais parlamentares da comissão tomam o primeiro conhecimento sobre a proposição, a qual já se apresenta sob o viés crítico do relator. Pode-se afirmar que, na maioria das proposições em trâmite, não são utilizados com frequência dos expedientes que permitiriam o aprofundamento da discussão, consoante possibilitam os arts. 136 e 137 do RI. Distribuição de avulsos antes da leitura do parecer, pedido de vistas, requerimento de diligência ou solicitação para realização de audiência pública para discutir a questão com setores da sociedade permitiriam conformar um juízo mais aguçado sobre o tema apresentado, mas isso só ocorre quando se trata de proposições de maior interesse político, sobretudo aquelas de iniciativa do Governador do Estado. Na maioria das proposições em trâmite, que são as apresentadas pelos parlamentares, a mera leitura do parecer tem sido o quanto basta para os demais membros da comissão aprovarem esse documento opinativo sem maiores delongas. Isso se observa claramente no enunciado de praxe do Presidente, ao orientar a votação do parecer, após a fase de discussão: “Não havendo ninguém para discutir, passa-se à votação. Os deputados que aprovam o parecer permaneçam como se encontram... Aprovado!”

Não se pode exigir, a princípio, que as iniciativas legislativas individuais dos parlamentares despertem o interesse dos seus pares ao ponto de levá-los a discutir as propostas, mas é preciso considerar que muitas dessas proposições serão transformadas em leis, ainda que careçam de um discurso de legitimação que justifique a sua inserção no domínio do ordenamento jurídico mineiro. Portanto, não podem deixar de passar por um processo efetivo de deliberação.

## 11 UM EXEMPLO DE PROCESSO LEGISLATIVO IDEAL NO ESTUDO COMPARADO

Tome-se o exemplo do processo legislativo da Finlândia: o ponto de partida de um projeto pode ser um programa de governo, de deputados, de uma convenção internacional, de um debate social amplo, etc. Em se tratando de programa de governo, há uma fase preparatória bastante criteriosa, precedida de pesquisas e análises. Pode ser designada uma comissão responsável pela elaboração do projeto, com acompanhamento de especialistas (um conselho consultivo, um comitê ou um grupo de trabalho, ou servidores públicos, no exercício de uma das suas funções ordinárias, por exemplo). A principal etapa de preparação consiste na elaboração do texto do projeto e da sua fundamentação, além de um planejamento das ações de monitoramento dos resultados após a entrada em vigor da lei. Uma equipe é responsável pela avaliação de impacto da legislação proposta, fornecendo informações aos redatores legislativos, aos parlamentares e às partes interessadas. À medida que a redação da proposição vai avançando, as avaliações dos impactos vão sendo mais desenvolvidas, sendo que os resultados das análises são consignados em um relatório. Outras providências são tomadas, como, por exemplo, aconselhamento especializado e ações necessárias para o planejamento do acompanhamento dos resultados da lei. A consulta também é etapa prevista para subsidiar o processo de redação da lei, objetivando ouvir os pontos de vista das partes interessadas, que podem ser os especialistas, organizações, empresas, cidadãos, etc. A consulta é feita pelos métodos tradicionais, mas as opiniões podem ser colhidas por meio de comentários escritos e pelo uso de tecnologias modernas de informação e comunicação, sendo recomendado que se utilizem vários métodos diferentes de consulta e que seja a mais ampla possível, alcançando diferentes públicos-alvo. Faz-se um resumo das manifestações sobre a proposição e um relato detalhado das principais reações à medida proposta. As partes interessadas são também ouvidas no Parlamento, em debates promovidos nas comissões. As propostas são redigidas em finlandês e depois traduzidas para o sueco. Sendo parlamentarista, a proposta é submetida ao governo (Gabinete da Finlândia, composto pelo primeiro ministro e por um número necessário de ministros. Após várias etapas de discussão interna, só então a proposta é submetida ao Parlamento, onde o projeto de lei e os relatórios que o acompanham serão submetidos a uma nova fase de análise, dividida em três etapas:

- a) Um debate preliminar ocorre em sessão plenária no Parlamento, em que o ministro competente apresenta a proposta do governo, e após a apresentação os grupos políticos e deputados individuais expressam as suas opiniões sobre o assunto;
- b) Há uma revisão detalhada por parte de uma das comissões permanentes, que pode solicitar a participação de outras comissões. A revisão da comissão parlamentar permanente normalmente começa com a solicitação de que um representante do ministério apresente, como especialista, a proposta. A comissão também ouve peritos e grupos de interesse durante a avaliação do projeto de lei. No seu relatório, a comissão apresenta os seus pontos de vista sobre a questão, devidamente fundamentados, e recomenda a linha de ação que o Parlamento deve tomar. O relatório da comissão também pode conter uma proposta de resolução ou um projeto de lei, caso a comissão decida que a proposta do governo deva ser alterada. A comissão pode recomendar que o projeto de lei seja aprovado na forma original ou com alterações menores ou maiores. Também pode recomendar que a proposição seja rejeitada. O relatório da comissão pode propor, também, que o Parlamento emita uma declaração ou adote uma posição, por exemplo, sobre como o Governo deve proceder na implementação da legislação. Se não houver unanimidade entre os membros da comissão, haverá votação. Os nomes de todos os membros e suplentes que tomaram parte na deliberação devem estar listados no relatório da comissão. Um membro pode também ter uma opinião dissidente anexada ao relatório, juntamente com seus fundamentos e uma proposta de resolução. Após a conclusão do relatório, a matéria é encaminhada para o Plenário.
- c) Encaminhado ao Plenário o relatório da comissão, ele é discutido em sessão plenária. A discussão envolve o conteúdo detalhado do projeto de lei e os fundamentos do relatório da comissão. Sempre haverá duas leituras do projeto de lei. Na primeira leitura, o Parlamento decide sobre o conteúdo do projeto de lei. Após um debate geral, analisa-se a proposta seção por seção. Durante essa etapa, mudanças são frequentemente propostas, geralmente seguindo as recomendações consignadas no relatório da comissão. A segunda leitura, que não pode começar antes do terceiro dia após a primeira leitura, baseia-se no texto aprovado na primeira leitura. Neste momento, a



proposição é aprovada ou rejeitada e o seu conteúdo não pode mais ser alterado.

Depois de aprovar o projeto de lei, o Parlamento o envia ao governo. O ministro proponente apresenta o projeto de lei ao Presidente da República. Se o presidente aprovar o projeto de lei, ele é publicado no Estatuto da Finlândia e na base eletrônica de dados da legislação finlandesa (Finlex). Se o Presidente não aprovar a lei, a proposição é devolvida para a reconsideração do Parlamento. Se o Parlamento reiterar a aprovação do projeto de lei sem alterá-la substantivamente, a lei entra em vigor sem a aprovação governamental. Se o Parlamento não o aprovar, considera-se caducado.

Após a entrada em vigor da lei, o ministério proponente é responsável por monitorar os seus efeitos, mas a tarefa pode ser atribuída a uma universidade ou a um instituto de pesquisa, em regime de colaboração.

A abertura ao debate e a transparência são características centrais na elaboração legislativa finlandesa. Além disso, o regulamento que disciplina a elaboração da lei é bastante generoso quanto à necessidade de se ouvir a todos e de se levarem em conta as posições minoritárias (FINLAND, 2017);

## 12 CONCLUSÃO

O conflito faz parte das relações humanas e não pode ser eliminado, sendo a política o meio pacífico para a sua resolução. Os dissensos decorrem do pluralismo social, e, no contexto do Estado Democrático de Direito, os indivíduos devem concorrer em igualdade de condições para que suas vontades sejam consideradas nas decisões estatais. O consenso nada mais é do que a aceitação das regras do jogo, ou seja, o entendimento de que a vontade soberana expressa na lei é o resultado de uma disputa igualitária em que todas as vontades discordantes tenham sido levadas em conta na tomada de decisão.

Esse estudo pretendeu demonstrar que, ao contrário da busca sistemática do consenso, o processo legislativo deve estar efetivamente aberto aos conflitos sociais, incorporando o dissenso. Mais do que apresentar fórmulas prontas, lançou-se um olhar crítico sobre a “cultura do consenso rápido”, com o único propósito de incentivar tanto os parlamentares como as equipes comprometidas com o aprimoramento do processo legislativo a seguirem rumos alternativos que possam dar uma maior satisfação quanto aos esforços de tornar o processo de criação do direito positivo institucionalmente mais democrático.

Deve-se ressaltar que o objeto da pesquisa foram as proposições mais silenciosas, que tramitam sem serem notadas, trilhando um percurso processual alheio a qualquer discussão mais aprofundada. Essas proposições configuram a maioria das matérias em tramitação e, salvo aquelas de apreciação conclusiva (art. 103 e 105 do RI<sup>118</sup>), geralmente costumam lograr aprovação no Plenário, em arranjos políticos nos quais os partidos negociam uma espécie de “pauta mínima”, para que projetos de interesse do governo sejam votados em troca da boa vontade do Governador em sancionar algumas dessas proposições. Mal discutidas e mal analisadas, tais proposições vão compor a legislação estadual, com o risco de se apresentarem com os vícios típicos das leis malfeitas que assolam o ordenamento jurídico pátrio.

Pode-se concluir que a ALMG, embora tenha conformado uma boa estrutura institucional para a prestação de suporte técnico-informacional ao processo legislativo,

---

<sup>118</sup> Projetos de lei que versem sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos (art. 103, I, do RI) não são votados no Plenário, sendo apreciados conclusivamente, em turno único, pela comissão permanente para a qual foi distribuída.

concentra excessivamente esse apoio no favorecimento das iniciativas individuais. As regras e as práticas internas acabam propiciando para os feitos individuais um ambiente relativamente livre de obstáculos - uma blindagem contra disputas e confrontamentos - impedindo o exercício do contraditório, elemento imprescindível para confirmar um processo deliberativo. Por outro lado, há menos incentivo regimental ao trabalho colaborativo. Tal perfil institucional acaba concorrendo para a proliferação de leis cujos escopos temáticos apresentam-se excessivamente fragmentados e com reduzido alcance social. Uma atuação mais associativa no processo legislativo, ao contrário, promove a agregação de preferências, com a ampliação da abrangência dos efeitos da lei.

Entre as várias medidas apontadas ao longo deste trabalho em relação ao desenho institucional do processo legislativo da ALMG, e sem a pretensão de exaurir o tema, sobressai a necessidade de se rever o modelo de assessoramento técnico institucional de conteúdo temático, que não pode ficar adstrito ao atendimento dos autores<sup>119</sup> e dos relatores das proposições. Informações técnicas de caráter geral devem subsidiar o processo legislativo, de forma autônoma e independentemente do parecer, de modo que possam alcançar os diversos atores do processo legislativo, sobretudo a totalidade dos membros da comissão, para que esses recebam as informações necessárias sobre as proposições que irão analisar.

A disponibilização prévia do conteúdo do parecer do relator, antes que este seja lido e posto em discussão e votação na comissão, permite uma preparação mais cuidadosa de argumentos em contrário formulados pelos demais deputados e estimula os votos em separado.

A relatoria plural é um modelo que apresenta vantagens significativas em relação à relatoria individual, conforme apontado anteriormente, pois permite o contraditório dentro do próprio parecer. Nesse documento, é importante que a multiplicidade dos discursos esteja registrada, para ser conhecida e considerada na votação do Plenário.

O trabalho institucional de comunicação social, por sua vez, de acentuado viés jornalístico e publicitário, ao voltar-se mais fortemente para a mobilização popular

---

<sup>119</sup> Muitas proposições apresentadas pelos parlamentares são preparadas na Consultoria, conforme solicitação do gabinete. Esse órgão de assessoramento, além de promover adequações de técnica legislativa na redação do texto, costuma elaborar nota técnica dirigida ao parlamentar solicitante do trabalho, a fim de prestar esclarecimentos jurídicos e de viabilidade técnica quanto à iniciativa.

concomitante às deliberações da comissão, pode propiciar a inclusão de públicos específicos, o que favorece a agregação de mais informações e preferências na conformação do parecer aprovado por esse colegiado.

Uma comunicabilidade mais estreita entre as comissões temáticas competentes para examinar a proposição pode contribuir para a composição das preferências, abrindo caminho para que ocorram soluções articuladas de natureza técnico-política no campo das deliberações comissionais

Reclamam-se, ainda, a realização de avaliações de impacto - *ex-ante* e *ex-post* - das matérias legisladas, a promoção de discussões associadas sobre proposições pertinentes e afins, o agendamento prévio de discussões temáticas com públicos variados e outras medidas também abordadas nesta análise, sempre buscando promover maior agregação de discursos e preferências, para que sejam disputados entre si. É justamente esse conflito político que torna as tomadas de decisão legislativas devidamente justificadas.

Muitas outras medidas podem ser trazidas pelos designers do processo legislativo para torná-lo mais bem informado e eficiente, nunca perdendo de vista que o conflito não deve ser evitado, nem ocultado, nem negligenciado, mas implacavelmente perseguido e incorporado ao iter processual.

Obviamente, essas considerações valem para todas as casas legislativas. As condições institucionais do parlamento afiguram-se como um dos fatores que influenciam significativamente na qualidade da atuação parlamentar, e, por conseguinte, na qualidade da lei. Há que se fortalecer, portanto, o aparato técnico-institucional do processo legislativo voltado especialmente para o aprimoramento das funções desempenhadas pelos órgãos colegiados, sobretudo pelas comissões, disponibilizando instrumentos e recursos tecnológicos necessários à conformação de um ambiente efetivamente deliberativo.

É de se reconhecer que o parlamentar não pode prescindir, na estrutura do seu gabinete ou do seu partido, de um amplo apoio institucional destinado a viabilizar o exercício do seu próprio mandato político, o que diz respeito principalmente ao atendimento dos compromissos que assumiu junto ao respectivo eleitorado. Essa é a essência da política, sua razão de ser. Todavia, os instrumentos institucionais que favorecem excessivamente o protagonismo individual, em detrimento da atuação colegiada, podem acabar comprometendo o desenvolvimento do jogo político em bases democráticas. Ao se adotar uma sistemática de encurtamento do jogo político

em benefício do parlamentar, ou de um grupo deles, rompem-se os laços entre o exercício da representação política e os ideais da soberania popular.

O aprimoramento do processo legislativo brasileiro passa forçosamente pelo seu redesenho institucional, especialmente visando ao melhor desempenho das comissões, espaço por excelência da atuação deliberativa exercida no âmbito do Parlamento e, portanto, o *locus* mais importante do iter processual. De fato, nas comissões os argumentos plurais têm chances de serem melhor identificados, analisados, confrontados, defendidos, rechaçados, ponderados e compostos. E, sobretudo, registrados e publicizados. É possível afirmar que os colegiados comissionais suplantam o Plenário em importância estratégica para a criação de uma lei. Vale dizer, os esforços para se aprimorar a qualidade dos trabalhos legislativos devem se concentrar no desempenho das comissões.

Conforme se demonstrou, o processo legislativo é uma importante plataforma operacional da democracia. Em qualquer Câmara municipal ou Assembleias Legislativas, ele deve estar radicalmente aberto às lutas políticas, para conformar no seu âmbito um espaço público democrático e inclusivo, em respeito ao princípio da soberania popular e como condição de legitimidade da atuação parlamentar, conforme exigem as premissas conformadoras do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Por uma teoria de poder destituente**. Atenas: Instituto Nicos Poulantzas, 2013. Palestra pública. Disponível em: <<https://5dias.wordpress.com/2014/02/11/por-uma-teoria-do-poder-destituente-de-giorgio-agamben/>>. Acesso em: 06 jul. 2015.
- AGAMBEN, Giorgio. Notas preliminares sobre el concepto de democracia. In: AGAMBEN, Giorgio et al. **Democracia en suspenso**. Madrid: Casus Belli, 2010. p. 13-55.
- ALEXY, Robert. A argumentação jurídica como discurso racional. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p. 1-13).
- ALONSO DE ANTÔNIO, Angel Luis. As relatorias no procedimento legislativo. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, p. 116-159, jul./dez. 1995
- ANASTASIA, Fátima. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, Myriam Costa de. **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais 1990-2009. Belo Horizonte, ALMG, 2009. p. 47-53.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: A experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerias. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Capítulo 1, p. 23-84.
- ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Editorial Civitas, 1997.
- ATTINGER, Patrizia. Les initiatives populaires cantonales et le droit d'être entendu: un extrait. **Le Ges**, Ano 28, n. 1, p. 117-123, 2017. Disponível em: <<https://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/10299/index.html?lang=it>>. Acesso em: 06 jul. 2015.
- BADIOU, Alain. El emblema democrático. In: AGAMBEN, Giorgio et al. **Democracia en suspenso**. Madrid: Casus Belli, 2010.
- BALBINOTTO NETO, Giacomio. **Logrolling (Troca de Votos)**. 2005. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/46619/>>. Acesso em: jan. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Legisladores e intérpretes**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

BELLAMY, R. **Political constitutionalism: a republican defense of the constitutionality of democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BIERMAN, H. Scott; FERNANDEZ, Luis Florentin. **Teoria dos jogos**. 2. ed. São Paulo: Pearson, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORGES, Clarissa Tatiana de Assunção. **Justificação da legislação na perspectiva da legisprudência**: princípios de avaliação e controle da legislação. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 18. ed. Brasília: Câmara, 2017. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129049>>. Acesso em: jan. 2017.

BUCHANAN, James McGill; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: Liberty Fund, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

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

CHEVALLIER, Jacques. **Science administrative**. 5. ed. Paris: PUF, 2013.

CHOMSKY, Noam. **Estados fracassados**: o abuso do poder e ataque à democracia. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

COLEMAN, James S. **The possibility of a social welfare function**: reply. *The American Economic Review*, v. 57, n. 5, p. 1311-1317, Dec. 1967.

COMMISSION EUROPEENNE. **Gouvernance européenne, un livre blanc**. Bruxelles: COM, 2001.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the commission on impact assessment**. Brussels, 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0276&from=EN>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse (Org.). **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p.101-143, jan./jun.2004.

DWORKIN, Ronald M. **Los derechos en serio**. Madrid: Anel, 2002.

EISENHARDT, Kathleen. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, jan. 1989.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução Juliana Lemos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

FERRAJOLLI, Luigi. Por uma refundação epistemológica da teoria do direito. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p.182-200.

FERRARA, Francesco. **Como aplicar e interpretar as leis**. Belo Horizonte: Líder, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Direito, retórica e comunicação**: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

FINLAND. Parliament. **Committees**. Disponível em: <<https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaaminen/valiokunnat/Pages/default.aspx>>. Acesso em: jan. 2017.

FINNIS, Jonh. Revisitando os fundamentos da razão prática. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p. 201-229.



FLÜCKIGER, Alexandre. A obrigação Jurisprudencial da avaliação legislativa: uma aplicação do princípio da precaução dos direitos fundamentais. **Seatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 14-28, jul. 2009.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979

FRANCE. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. Relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. **Journal Officiel de la République Française**, 16 avril 2009. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&categorieLien=id>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. **Política & Sociedade**, n. 11, p. 221-237, out. 2007.

GERKEN, Heather K. **Dissenting by deciding**. 25 mar. 2005. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1354&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1354&context=fss_papers)>. Acesso em: jan. 2017.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência política**: uma introdução. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GINSBURG, Ruth Bader. The role of dissenting opinions. **Minnesota Law Review**, v. 95, n. 1, 2010. Disponível em: <[http://www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2011/06/Ginsburg\\_MLR.pdf](http://www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2011/06/Ginsburg_MLR.pdf)>. Acesso em: jan. 2017.

GOMES, Alexandre Travessoni. **O fundamento de validade do direito**: Kant e Kelsen. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

GRUPO MANDELKERN. Relatório Mandelkern sobre a melhoria da qualidade legislativa. **Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação**, n. 29, p. 13-52, out./dez., 2000.

GUASTINI, Riccardo. Os princípios constitucionais como fonte de perplexidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p. 42-60.

GUASTINI, Ricardo. **Das fontes às normas**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005.

GUMBRECHT, Hans Ulrich. **As funções da retórica parlamentar na Revolução Francesa**: estudos preliminares para uma pragmática histórica do texto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

GUTMANN, Amy. Introdução. In: TAYLOR, Charles; APPIAH, Kwame Anthony; MACHADO, Marta. **Multiculturalismo**. Tradução: Marta Machado. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Deniis. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 105-121, jan./jun. 1995.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 9. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

HÄRBELE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. **Multidão**: guerra e democracia na Era do Império. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HESPANHA, Antonio Manuel. Leis bem feitas e leis boas. **Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação**, n. 50, p. 31-47, out./dez. 2009.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Parliament and democracy in the 21st Century**. New York: IPU, 2005. Disponível em: <<http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf>>. Acesso em: jan. 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática científica do direito. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

KERNELL, Samuel; JACOBSON, Gary C. **The logic of American politics**. Washington: CQ Press, 2003.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony & socialist strategy**: towards a radical democratic politics. New York: Verso, 1985.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e estado de direito**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do Direito. **Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 1, p. 41-49, abr./jun. 1991.

MADER, Luzlus. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2009, Belo Horizonte. **Legística**: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: ALMG, 2009. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: jun. 2017.

MANIN, Bernard; URBINATI, Nadia. A democracia representativa é realmente democrática? Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati por Hélène Landemore **Dois Pontos**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 143-156, out. 2016.

MARI, Hugo. Consenso/dissenso: entre o enunciado e a enunciação. **Scripta**, Belo Horizonte, v. 4, n.7, p. 141-157, 2000.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **Filosofia radical e utopia**: inapropriabilidade, an-arquia, a-nomia. Rio de Janeiro: Viavérita, 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; MAIA, Rousiley. Exclusão e deliberação: buscando ultrapassar as assimetrias do intercâmbio público de razões. **Contracampo**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 201-218, 2006.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

MAGNA, Inácio; MENEGUIN, Fernando. **Desempenho do poder legislativo**: como avaliar? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2014. (Texto para Discussão nº 155). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td155>>. Acesso em 11 set. 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário**: Lei nº 18.030, de 2009. Belo Horizonte: ALMG, 2016. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/hotsites/2016/icms\\_solidario/index.html](https://www.almg.gov.br/hotsites/2016/icms_solidario/index.html)>. Acesso em: jun. 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Glossário**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/sobre/glossario.html?run=1&txtPalavra=&chkIndiceGlossarioGlobal=r>>. Acesso em: jun. 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **ICMS solidário**: Lei nº 18.030, de 2009. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/hotsites/2016/icms\\_solidario/](https://www.almg.gov.br/hotsites/2016/icms_solidario/)>. Acesso em: jun. 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Estrutura organizacional**. Belo Horizonte, ALMG, 2015. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/a\\_assembleia/entenda\\_assembleia/estrutura\\_organizacional](https://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/estrutura_organizacional)>. Acesso em: jun. 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: ALMG, 2010. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/sobre/glossario.html?run=1&txtPalavra=&chkIndiceGlossarioGlobal=r>>. Acesso em: jun. 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento interno**. Belo Horizonte: ALMG, 1997. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento\\_interno\\_2016.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_2016.pdf)>. Acesso em : jun. 2017.

MONTAGNER, Maxime. **Le livre blanc sur la gouvernance européenne**. Paris: Commission Européenne, 2006. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

MOUFFE, Chantal. Alteridades y subjetividades em las ciudadanía contemporáneas. **Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social**, Santiago de Cali, n.75, p.1-7, set./dez. 2007.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 1, n.3, p. 11-26, out. 2003.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, Ano 1, v. 2, p. 91-107, jul./dez. 1994.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p.11-23, nov. 2005.

NEGRI, Antônio. Para uma definição ontológica da Multidão. **Lugar Comum**, n. 19-20, p. 15-26, jul. 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF, 2007.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.

OLIVEIRA JÚNIOR, Nythamar H. Fernandes de. Teoria discursiva do direito e democracia segundo Jürgen Habermas. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p. 61-81.

OECD. **Guiding principles for regulatory quality and performance**. 2005. Disponível em: <<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>>. Acesso em: maio 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Um ensaio sobre o liberalismo político de John Rawls: construtivismo político e razão pública. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 7, p. 81-96, jan./jun. 2010.

OLSON, David M. **Democratic legislative institutions: a comparative view**. New York: M. E. Sharpe, 1994.

PAPADOPOULOS, Ioannis. L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne. In: PHILIP-GAY, Mathilde. (Ed.) **Les études d'impact accompagnant les projets de loi**. Paris: L.G.D.J, 2012. p. 10-27.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Regimento da Assembleia da República n.º 1/2017, de 21 de abril**. Disponível em: <[http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao\\_annotada/regimentoar\\_simples.pdf](http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/regimentoar_simples.pdf)>. Acesso em: jan. 2017.

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa**: um estudo de caso de participação política na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (Org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RANCIÈRE, Jacques. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Harvard: Harvard University Press, 1971.

RAWLS, John. **Liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1993.

ROCHA, Marta Mendes da. Informação e deliberação no processo legislativo estadual: o caso da ALMG. In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. P. 241-280.

ROSANVALLON, Pierre. L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne. In: GAUCHET, Marcel; MANENT, Pierre; ROSANVALLON, Pierre (dir.). **La pensée politique**: volume.1: situations de la démocratie. Paris: EHESS; Gallimard; Seuil, 1993.

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie**: la politique à l'âge de la défiance. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **Le capitalisme utopique**: histoire de l'idée de marché. Paris: Seuil, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. **Le moment Guizot**. Paris: Gallimard, 1985.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 9-22, 1995.

ROSANVALLON, Pierre. Toward a philosophical history of the political. In: CASTIGLIONE, D.; HAMPSHER-MONK, Iain (Ed.). **The history of political thought in national context**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 189-203.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Izabel Valadão de. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reivicação vs. dignidade: revisando os fundamentos do direito penal a partir da teoria do reconhecimento de Axel Honneth. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p. 133-151.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano (Org.). **Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Flávia Pessoa; MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder legislativo e suas consultorias institucionais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 14, p. 133-152, jan./dez. 2007.

SANTOS, Flávia Pessoa; SOARES, Fabiana de Menezes. Avaliação do impacto da lei como instrumento de legística. In: COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Julio Cadaval (Org.). **Avaliação de impacto da lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030 de 2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2016. p. 15-20. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_icms\\_solidario/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_como\\_instrumento.pdf](http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao_impacto_lei_icms_solidario/avaliacao_impacto_lei_como_instrumento.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

SANTOS, Manuel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para discussão, 2094). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2094.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2094.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCOTTI, Guilherme; CARVALHO NETTO, Menelick de. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

SHIM, Woojin. Disagreement and proceduralism in the perspective of legisprudence. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Ed.). **The rationality and justification of legislation**: essays in legisprudence. New York: Springer, 2013. p. 125-133. (Legisprudence Library, v. 1).

SILVA, Ricardo. Pierre Rosavallon e as metamorfoses da legitimidade democrática. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. Disponível em: <[http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_vie&gid=226&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_vie&gid=226&Itemid=171)>. Acesso em: jan. 2017.

SILAME Thiago Rodrigues; NUNES, Felipe. Critérios de recrutamento parlamentar em comissões estratégicas no processo legislativo estadual (1999-2008). In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

SOARES, Fabiana de Meneses. **Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2002.

SOARES, Fabiana de Meneses; GELAPE, Lucas de Oliveira. Consultoria Legislativa da ALMG: o *amicus curiae* do processo legislativo? In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. p. 381-413.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Movimentos sociais: emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de (Org.). **Lições de direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

SUSTEIN, Cass R. Decisões políticas teorizadas de modo incompleto no direito. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi (Org.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. p. 294-316.

TAYLOR, Charles; APPIAH, Kwame Anthony; MACHADO, Marta. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

THE EUROPEAN UNION. **Interinstitutional agreement on better law-making**. Paris: COM, 2005. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/20151215\\_jia\\_on\\_better\\_law\\_making\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/20151215_jia_on_better_law_making_en.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2016.

TOULMIN, Stephen E. **The uses of argument**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TSEBELIS, George. Jogos ocultos: **Escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: EdUsp, 1998.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, p.191-228, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 5-16, jun. 2013.

URBINATI, Nadia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. **Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, p. 51-88, abr. 2010.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **Derecho y desacuerdos**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. (Org.). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: practical reason in legislation**. Leuven: University of Brussels and University of Leuven, 2012.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación**. Universidad de Alicante, 1989. (Cuadernos de Filosofía del Derecho, n. 26). Disponível em: <<http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148676RD46905733.pdf>>. Acesso em: jun. 2017.

WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. D. **The rationality and justification of legislation**. Switzerland: Springer International Publishing, 2013. (Legisprudence library, v. 1).