

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

Marcus Vinícius de Freitas Teixeira Leite

**O DISCURSO PARLAMENTAR COMO ELEMENTO DE  
JUSTIFICAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO**

Belo Horizonte

2021

Marcus Vinícius de Freitas Teixeira Leite

**O DISCURSO PARLAMENTAR COMO ELEMENTO DE  
JUSTIFICAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO**

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

Área de estudo: Comunicação, Produção normativa e Multimedialidade.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Sette Lopes  
Coorientadora: Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

L533d           Leite, Marcus Vinícius de Freitas Teixeira  
                  O discurso parlamentar como elemento de justificação no processo  
                  legislativo [manuscrito] : Marcus Vinícius de Freitas Teixeira Leite. - 2021.  
                  150 f.: il.

                  Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
                  Faculdade de Direito.

                  Bibliografia: f. 140- 150.

1. Direito constitucional - Brasil - Teses. 2. Discursos parlamentares - Teses.  
3. Processo legislativo - Brasil - Teses. 4. Análise do discurso - Teses.  
5. Justificação (Direito) - Teses. I. Lopes, Mônica Sette - 1961-. II. Soares,  
Fabiana de Menezes. III. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade  
de Direito. IV. Título.

CDU: 342.534(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
COLEGIADO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

## FOLHA DE APROVAÇÃO

O DISCURSO PARLAMENTAR COMO ELEMENTO DE JUSTIFICAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO

MARCUS VINÍCIUS DE FREITAS TEIXEIRA LEITE

[Dissertação de Mestrado defendida e aprovada, no dia trinta dias do mês de junho de dois mil e vinte um, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

Roberta Simões Nascimento

(UNB)

Rodolfo Viana Pereira

(UFMG)

Fabiana de Menezes Soares

(UFMG)

Mônica Sette Lopes

(orientadora do candidato/UFMG)

Belo Horizonte, 23 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Maciel Ramos, Subcoordenador(a)**, em 23/09/2021, às 21:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0982094** e o código CRC **46960662**.



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus familiares, sobretudo aos meus pais, pelo apoio ao longo de toda a minha trajetória, tornando possível a realização de mais essa etapa.

Agradeço à Fernanda, por todo o companheirismo, compreensão e partilha, por ser um porto-seguro nessa caminhada.

Agradeço aos muitos amigos que seguiram comigo durante todo esse tempo, pelo suporte e incentivo constantes. Especialmente ao Guilherme, por ter sido não apenas amigo, mas também um ponto de apoio acadêmico e emocional.

Agradeço aos colegas da UFMG, das disciplinas, do grupo de estudos e, principalmente, aos do Observatório para a Qualidade da Lei, por me ensinarem uma vez mais a importância da dimensão coletiva de uma pesquisa, pelo espaço de troca e apoio recíproco.

Agradeço imensamente à minha orientadora, Professora Mônica Sette Lopes, pelo acompanhamento e por todos os ensinamentos que transformaram minha maneira de pesquisar. Agradeço também à Fabiana de Menezes Soares, pela coorientação tão valiosa e pelo exemplo de liderança no Observatório.

Agradeço aos professores e professoras que cruzaram meu caminho durante o Mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Direito e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos, por tornarem minha experiência muito mais rica em aprendizado, aguçando em mim a interdisciplinaridade e a paixão pelo conhecimento.

Por fim, agradeço aos servidores e servidoras da UFMG que, mesmo em um difícil contexto de pandemia, sempre trabalharam para que tudo seguisse funcionando da melhor forma possível.

*Toda vez que dou um passo o mundo sai do lugar  
Eu vivo no mundo com medo, do mundo me atropelar  
Toda vez que dou um passo o mundo sai do lugar  
E o mundo por ser redondo tem por destino embolar  
Siba e Mestre Nico*

## RESUMO

O discurso parlamentar é um dos elementos mais importantes do processo legislativo, sendo entendido como uma manifestação discursiva responsável por alterar os rumos da tramitação de uma proposição normativa e por representar diversos pensamentos presentes na sociedade. A análise sobre como os discursos parlamentares estão inseridos no processo legislativo, portanto, torna-se essencial para compreender seu espaço e sua relevância como uma das formas de justificação do processo de produção normativa. Assim, a análise do discurso surge como uma das maneiras de entender o funcionamento de tais pronunciamentos no contexto parlamentar, a partir de categorias de análise pertinentes ao problema, tais como categorizações temáticas e elementos de intertextualidade, algo realizado na presente pesquisa em relação à tramitação da Medida Provisória nº 881/2019. Em um contexto intrinsecamente político, o processo legislativo é conduzido por agentes políticos que buscam representar interesses e grupos sociais, de modo que é muito importante não apenas verificar as vozes presentes nos discursos parlamentares, como também entender o funcionamento dos atos de fala na disputa política. Por isso, o dissenso é um dos aspectos mais importantes no processo legislativo, diante da dimensão conflituosa no parlamento e da necessidade que se tem de garantir mecanismos de participação da oposição. Observou-se, então, diferentes características nas construções discursivas dos parlamentares, com enfoques nos efeitos da norma, em questões procedimentais da tramitação e na constituição de identidades políticas sobretudo a partir do dissenso.

**Palavras-chave:** discurso parlamentar; processo legislativo; análise do discurso; justificação; dissenso; procedimento.



## ABSTRACT

Parliamentary speech is one of the most important elements of the legislative process, understood as a discursive manifestation responsible for changing a legislative proposal's processing and for representing diverse thinking present in society. The analysis regarding how parliamentary speeches are inserted in the legislative process therefore turns essential to comprehend its space and its relevance as one of the means of justification of the rulemaking process. Thus, the discourse analysis arises as one of the ways to understand such statements' functioning in the parliamentary context, starting from categories of analysis related to the problem, such as thematic categorizations and elements of intertextuality, something realized in this research with respect to Provisional Measure No. 881/2019 processing. In an intrinsically political context, legislative process is conducted by political agents that seek to represent interests and social groups, so that it is very important not only verifying the voices present in parliamentary speeches, as well as understanding the speech acts' functioning in the political dispute. Thereupon, dissent is one of the most important aspects in the legislative process, before the conflicting dimension in parliament and the need to ensure opposition participation mechanisms. It was then observed different characteristics in parliamentarians' discursive constructions, focusing on the norms' effects, on processing's procedural issues and on the constitution of political identities mainly from dissent.

**Keywords:** parliamentary speech; legislative process; discourse analysis; justification; dissent; procedure.

## **LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS**

Quadro 1 – Momentos de fala na Câmara dos Deputados .....	<b>42</b>
Quadro 2 – Principais efeitos esperados pelos parlamentares favoráveis .....	<b>92</b>
Quadro 3 – Principais efeitos esperados pelos parlamentares contrários .....	<b>95</b>
Gráfico 1 – Frequência de pronunciamentos no plenário da Câmara dos Deputados .....	<b>114</b>
Gráfico 2 – Frequência de pronunciamentos no plenário do Senado Federal .....	<b>115</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
DEM	Democratas
FENACON	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
NOVO	Partido Novo
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REDE	Rede Sustentabilidade
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>PARTE I – PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA O DISCURSO PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A racionalidade legislativa e a justificação da norma: uma abordagem discursiva.....</b>	<b>19</b>
<i>2.1 A justificação no processo de produção normativa .....</i>	<i>19</i>
<i>2.2 O lugar do discurso parlamentar na teoria da legislação .....</i>	<i>24</i>
<i>2.3 A racionalidade no âmbito legislativo: limitações e contexto.....</i>	<i>34</i>
<b>CAPÍTULO 3 – O discurso parlamentar sob o olhar da análise do discurso: das situações de fala às categorizações .....</b>	<b>41</b>
<i>3.1 Os momentos de fala no processo legislativo brasileiro .....</i>	<i>41</i>
<i>3.2 Estudos anteriores e análise do discurso: construindo uma abordagem .....</i>	<i>47</i>
<i>3.3 A pertinência da análise do discurso e as categorizações possíveis .....</i>	<i>53</i>
<i>3.3.1 Intertextualidade e interdiscursividade .....</i>	<i>55</i>
<i>3.3.2 Temas.....</i>	<i>58</i>
<i>3.3.3 Vocabulário .....</i>	<i>60</i>
<b>PARTE II – DA TEORIA AO CASO: O DISCURSO PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019 .....</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 4 – As vozes de outros: a incorporação de vozes no discurso parlamentar .....</b>	<b>61</b>
<i>4.1 O início da tramitação: a discussão na Comissão Mista .....</i>	<i>61</i>
<i>4.2 A disputa política: o debate no plenário da Câmara dos Deputados.....</i>	<i>69</i>
<i>4.3 O momento do ajuste: a discussão no plenário do Senado Federal.....</i>	<i>78</i>
<b>CAPÍTULO 5 – Sobre o que os parlamentares falam: tematizações no discurso parlamentar.....</b>	<b>86</b>
<i>5.1 A promessa de um futuro: os temas político-sociais .....</i>	<i>86</i>
<i>5.2 Jabuti não sobe em árvore: os temas procedimentais .....</i>	<i>98</i>
<b>CAPÍTULO 6 – O dissenso no discurso parlamentar: a atuação da oposição pela via discursiva.....</b>	<b>112</b>
<i>6.1 O conflito no parlamento como expressão política no processo legislativo .....</i>	<i>112</i>
<i>6.2 A obstrução como exercício do conflito.....</i>	<i>122</i>
<i>6.3 As funções do dissenso .....</i>	<i>129</i>
<b>CAPÍTULO 7 – Conclusão.....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>140</b>

## CAPÍTULO 1 – Introdução

O processo legislativo é repleto de nuances e elementos diversos que o constituem. Em duas Casas legislativas que totalizam, somadas, 594 parlamentares, a tramitação de uma proposição normativa é bastante complexa e sofre influência da atuação dos diferentes grupos políticos que compõem o Congresso Nacional e dos parlamentares, não apenas individualmente – em comissões e nos plenários – mas também nos corredores e em espaços invisíveis ao público.

Um desses elementos que compõem de maneira central o processo legislativo é o discurso parlamentar. Os pronunciamentos dos congressistas estão presentes em quase todo o processo de produção de uma norma: nas discussões em torno do plano de trabalho em uma comissão, na apresentação de emendas, nas questões de ordem e requerimentos em plenário, na justificativa dada à sociedade para que o projeto seja aprovado, nas manifestações partidárias, dentre tantas outras situações. Mas há quase um paradoxo de invisibilidade nos discursos parlamentares: atribui-se pouca ou nenhuma importância a eles enquanto parte do processo legislativo, mesmo sendo tão presentes e de fácil acesso e consulta.

À medida que o projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho começou a ser pensado, uma aproximação cada vez maior se fazia não apenas em relação ao objeto da pesquisa – as discussões parlamentares propriamente ditas –, mas também à literatura sobre o tema. O que se percebia a partir da literatura era uma predominância de teorias de cunho normativo, isto é, construções teóricas sobre como os parlamentares deveriam falar para justificar a contento a produção normativa. Essa percepção parece compartilhada por pelo menos uma parte dos teóricos que se debruçam sobre o tema. Roberta Nascimento, por exemplo, entende que o principal déficit das teorias da legislação e argumentação legislativa consiste no caráter demasiadamente abstrato, que não leva em conta como de fato funciona a prática legislativa e os constrangimentos reais aí existentes<sup>1</sup>.

Para Nascimento, como consequência, tais teorias parecem apresentar modelos de baixa aplicabilidade prática, “a partir dos quais é difícil extrair conselhos mais palpáveis de como melhorar as práticas legislativas, especialmente as levadas a cabo dentro do Parlamento”<sup>2</sup>. A

---

<sup>1</sup> NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. Curitiba: Alteridade, 2019b.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 427.

autora considera, ainda, que um dos caminhos para uma melhor compreensão do tema poderia ser por meio de uma maior atenção para a racionalidade política presente nas práticas legislativas<sup>3</sup>. Parece haver, portanto, uma incongruência grande entre os modelos de análise já feitos e a forma como acontece o debate parlamentar. É como se os discursos parlamentares fossem muito ruins para serem compreendidos na produção normativa, mas nunca se leva em conta como eles de fato acontecem e porque ocorrem de tal maneira.

Diante disso, a pesquisa se estruturou para buscar compreender como os discursos parlamentares se inserem no processo de produção normativa, a fim de entender o papel e a importância dos pronunciamentos enquanto uma das formas de justificação do processo legislativo. Essa análise é qualitativa, embora explore alguns elementos quantitativos. Assim, a pesquisa possui abordagem predominantemente jurídico-compreensiva, isto é, faz uso de um procedimento analítico de decomposição do problema em seus diferentes aspectos, níveis e relações, conforme Gustin, Dias e Nicácio<sup>4</sup>. Em menor grau, há também uma faceta de pesquisa de tipo descritivo, uma vez que se trata de uma tentativa de compreender como determinado processo acontece, no sentido de descrevê-lo a partir de uma observação analítica empírica.

Entretanto, compreender e descrever como os discursos parlamentares estão inseridos no processo de justificação da produção normativa seria uma tarefa excessivamente ampla e genérica diante da complexidade do tema e da realidade parlamentar, profundamente multifacetada, interdisciplinar e relativamente pouco apreensível em sua inteireza. Por isso, foi necessário construir uma forma de análise que permitisse compreender o problema dentro das possibilidades de tempo e recursos da pesquisa.

A partir disso, foi pensado um estudo de caso. Em pesquisas assim, Maira Rocha Machado afirma serem possíveis dois tipos de caminho: um que vai da pesquisa ao caso, outro que vai do caso à pesquisa, ou seja, o interesse por uma situação concreta precede o interesse sobre o tema como um todo<sup>5</sup>. Aqui, trata-se do primeiro caminho: o interesse pela temática leva à exploração de um caso no intuito de compreender como determinada situação acontece na

---

<sup>3</sup> NASCIMENTO, 2019b.

<sup>4</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

<sup>5</sup> MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. v. 1. p. 356-389.

realidade. Assim, foi escolhida a Medida Provisória (MP) nº 881/2019<sup>6</sup>, que veio a se tornar a Lei de Liberdade Econômica (13.874/2019)<sup>7</sup>, como o caso a se estudar.

A escolha por essa proposição não aconteceu por uma afinidade maior ou menor com a matéria, mas pela atualidade da tramitação e por ser um processo legislativo concluído, além de regular questões socialmente relevantes. Ademais, deliberadamente optou-se por não trabalhar com nenhum projeto com forte apelo moral, em razão de um receio que discussões assim pudessem ser pouco exploradas para o objetivo da pesquisa, por talvez serem mais fortemente influenciadas pelas suas circunstâncias temáticas. Por fim, o volume de pronunciamentos também foi um fator levado em conta: outras proposições possuem uma quantidade de discursos parlamentares que inviabilizaria uma pesquisa como essa (cita-se como exemplo a Reforma Trabalhista, cuja tramitação contou com um volume imenso de discursos). Assim, a MP nº 881/2019 pareceu adequada, por dar a possibilidade de se analisar os debates em comissão, plenário da Câmara dos Deputados e plenário do Senado Federal, o que permitiria até mesmo comparar o tipo de discussão empreendida conforme o local e a fase de tramitação. Trata-se, então, de uma amostra que é, em alguma medida, representativa de outros acontecimentos dessa natureza.

Com esse recorte já delimitado, o problema de pesquisa que se coloca é: como o discurso parlamentar se insere enquanto elemento de justificação no processo legislativo, especificamente no caso do debate parlamentar envolvendo a tramitação da MP nº 881/2019? Ao longo da pesquisa, outras perguntas vão se colocando no caminho da compreensão do discurso parlamentar no processo legislativo, trilhando uma análise a partir de vários aspectos teóricos trabalhados. O objetivo, então, não é avaliar se os pronunciamentos satisfazem um modelo ideal de justificação previamente pensado, mas compreender como esse processo de justificação discursiva se dá.

Essa finalidade pensada para o trabalho se deve a um principal motivo: ao longo da pesquisa, pouca literatura específica sobre o tema foi encontrada, sobretudo no campo jurídico. E o que se encontrou está muito mais relacionado a uma avaliação sobre o atendimento ou não da justificação a um modelo ideal. Evidentemente, esse tipo de trabalho é bastante interessante

---

<sup>6</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

<sup>7</sup> BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

e útil, mas o que se verificou é uma ausência de pesquisas e teorias que buscam compreender e descrever como o debate parlamentar ocorre no contexto de justificação da produção normativa. Assim, optou-se por dar um passo atrás e, em vez de avaliar se os discursos servem como justificação ou não dentro de algum modelo prévio, buscar primeiramente compreender como a discussão ocorre, quais são suas características e que elementos sobressaem. Embora exista um diálogo constante com referenciais teóricas que estão mais associados a essa avaliação da justificação, o objetivo traçado para a presente pesquisa é diferente.

Um dos pressupostos teóricos do trabalho é justamente o de não haver conhecimento suficiente, nas pesquisas e teorias jurídicas atuais, sobre como se dá o debate parlamentar. E é esta lacuna que se pretende atacar, mesmo com as limitações inerentes ao recorte e aos recursos disponíveis para a pesquisa, o que justifica a escolha por uma abordagem mais descritiva e compreensiva. Diante da verificação de tal cenário no decorrer dos estudos feitos, a adoção de um esforço de diagnóstico em relação ao objeto pareceu apropriada, mesmo com o reconhecimento da pertinência de outras abordagens, com as quais existem muitas interseções.

Conforme mencionado, a construção da pesquisa se deu do tema ao caso. Dessa forma, optou-se por dividir o trabalho em duas partes. A primeira delas traz os fundamentos teóricos que guiarão o estudo, a partir de diversos autores, como Jeremy Waldron, Ángel Daniel Oliver-Lalana, Luc Wintgens, Roberta Nascimento, dentre outros. Com a pretensão compreensiva e descritiva, torna-se necessário conceber formas de análise que dialoguem teoricamente com o tema e o caso concreto. No Capítulo 2, então, o objetivo é compreender do que se trata a justificação no processo legislativo e a racionalidade legislativa – a partir de uma perspectiva já discursiva –, além de entender brevemente como o discurso parlamentar é tratado na teoria da legislação. No Capítulo 3, estrutura-se o modelo de análise, com as categorias que serão utilizadas para compreender o objeto.

Como escolha metodológica, a análise do discurso (AD) mostrou-se a mais apropriada para o objetivo da pesquisa. Ao longo de todo o trabalho que resultou nesta dissertação, muitas incursões foram feitas em estudos linguísticos, especificamente na análise do discurso. Vale ressaltar, assim, que o objeto de estudo aqui se restringe – inclusive por uma questão de recorte – aos atos de fala em si, aos pronunciamentos orais dos parlamentares. Evidentemente, não se ignora que a justificação da produção normativa é muito mais ampla que os discursos parlamentares orais, com muitas outras interações que se fazem, por exemplo, por escrito, de modo que tais pronunciamentos orais são a todo tempo relacionados com outros elementos do processo legislativo.



Um grande atributo da análise do discurso que serviu para a sua escolha enquanto aporte teórico-metodológico é a flexibilidade de suas categorias. Gláucia Muniz Proença Lara destaca que o pesquisador pode e deve construir o dispositivo de análise conforme as questões de sua pesquisa<sup>8</sup>. Não existe um dispositivo pronto para se fazer uma análise; ele varia de acordo com o *corpus* (conjunto de texto a serem analisados), o problema, o objetivo e outros elementos da pesquisa. A autora considera, ainda, que o pesquisador possui autonomia para combinar uma perspectiva da análise do discurso com outras que pareçam adequadas, a fim de complementá-la ou enriquecê-la<sup>9</sup>. O próprio Dominique Maingueneau, importante referência para esta pesquisa, afirma que “é o pesquisador quem decide de que maneira vai constituir e explorar os materiais a partir dos quais vai trabalhar, em função de seus objetivos”<sup>10</sup>.

Outro ponto importante para a escolha pela análise do discurso é a proximidade que essa vertente linguística possui com diferentes aspectos sociais, compreendendo os atos de linguagem como socialmente situados, como parte de um contexto, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com alguns estudos retóricos, conforme ressalta Warat: “falta à retórica tradicional inaugurar uma ampla discussão sobre a situação política da palavra na sociedade”<sup>11</sup>. Como o contexto parlamentar tem especificidades muito importantes para a compreensão dos discursos ali proferidos, a AD de fato parece mais apropriada.

O *corpus* de análise foi constituído por meio de uma pesquisa aos sites do Senado e da Câmara, nas notas taquigráficas das sessões pertinentes ao caso e no sistema de buscas, utilizando diferentes palavras-chave, tais como *lei de liberdade econômica, medida provisória 881, medida provisória nº 881/2019, liberdade econômica, MP 881*, e similares. A partir desses filtros e das consultas às notas taquigráficas das sessões, chegou-se a um conjunto de 185 pronunciamentos no plenário das duas Casas, além de transcrição feita das reuniões da Comissão Mista que tratou da matéria. Optou-se por excluir pronunciamentos que não possuíam elementos discursivos relevantes, como algumas brevíssimas orientações de bancada sem qualquer outro aspecto importante para o estudo.

---

<sup>8</sup> LARA, Gláucia Muniz Proença. A semântica global em análise do discurso. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lucia; LARA, Gláucia Muniz Proença (org.). *Teorias do discurso: novas práticas e formas discursivas*. Campinas: Pontes Editores, 2020. p. 79-100.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> MAINGUENEAU, Dominique. *Discurso e análise do discurso*. Tradução Sírio Possenti. São Paulo: Parábola Editorial, 2015. p. 33.

<sup>11</sup> WARAT, Luis Alberto. *O direito e sua linguagem*. Com a colaboração de Leonel Severo Rocha. 2. ed. aum. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995. p. 90.

Dessa forma, a Parte II da pesquisa se inicia já com o estudo empírico propriamente dito. No Capítulo 4, o objetivo é verificar quais vozes estão presentes no discurso parlamentar, isto é, como os pronunciamentos são constituídos por outras construções discursivas. No Capítulo 5, buscou-se compreender o que falam os parlamentares, a partir de duas categorias específicas: os temas político-sociais e os temas procedimentais. O intuito dessas categorias é analisar como os parlamentares entendem os efeitos da norma e suas motivações (inclusive políticas), além de verificar como os aspectos procedimentais do processo legislativo são tratados pelos legisladores.

Por fim, o Capítulo 6 trabalha o dissenso como uma das formas de manifestação discursiva no contexto parlamentar. Inicialmente, não era um objetivo tratar desse assunto na pesquisa, mas como as análises empíricas devem se colocar abertas aos elementos que o *corpus* expõe, a dimensão conflituosa do parlamento e especificamente dos discursos mostrou-se extremamente presente e relevante, motivo pelo qual foi feita uma análise própria.

Além disso, é importante destacar desde já que a análise realizada neste trabalho é apenas uma possibilidade dentre tantas outras. Diferentes pesquisadores poderiam entender como relevantes muitos outros elementos. A quantidade de pronunciamentos coletados impôs muitos desafios à pesquisa, já que constantemente era preciso escolher alguns aspectos em detrimento de outros, o que diminui as chances de uma compreensão global, mas ajuda no recorte do estudo. Maira Machado destaca, nesse sentido, que diante da “miríade de informações – algumas mais fortes, apoiadas em mais de uma fonte, outras mais fracas, indiciárias, mas relevantes – lançamo-nos a encontrar e a propor mecanismos que nos permitam narrar o contexto, o caso, as unidades de análise”<sup>12</sup>.

De todo modo, espera-se que esta pesquisa contribua de alguma maneira para uma melhor compreensão dos discursos parlamentares enquanto um dos elementos de justificação no processo legislativo. Em uma epistemologia jurídica que pede tanto por regulamentações normativas para resolver problemas sociais, talvez seja um contrassenso não observar como a produção normativa é debatida pelos legisladores. Apesar da profunda complexidade do tema e das limitações inerentes a essa pesquisa, a intenção é traçar um panorama sobre como esses atos de linguagem constituem o processo de produção normativa em suas variadas facetas.

---

<sup>12</sup> MACHADO, 2017, p. 382.

## PARTE I – PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA O DISCURSO PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

### CAPÍTULO 2 – A racionalidade legislativa e a justificação da norma: uma abordagem discursiva

#### 2.1 A justificação no processo de produção normativa

O ato de legislar, de criar normas de aplicação geral, diz respeito à regulação de condutas humanas (em sentido *lato*), seja pela atribuição de sanções, seja por meio de normas organizacionais, ou outras estruturas normativas possíveis. No âmbito jurídico, a lei é uma espécie de norma oriunda de um dos poderes do Estado (neste caso, o Legislativo) e é uma forma de representar e generalizar relações, referindo-se à conduta em sociedade<sup>13</sup>.

Segundo François Ost, a própria ideia de direito consiste em uma representação da ordem social que se deseja em um determinado momento da história, como uma imagem do porvir que uma comunidade projeta no futuro<sup>14</sup>. Essa ideia de direito relaciona-se a uma concepção dinâmica do jurídico: “o direito é uma obra de imaginação, solução para um problema inédito, ideia diretiva [...] antecipando um estado de coisas possível e imaginável. É afirmar que a ordem jurídica vale mais pelas virtualidades que torna possíveis, que pelos conteúdos dos quais já dispõe”<sup>15</sup>. A legislação, então, seria uma maneira de ligar o futuro, projetando um horizonte desejável na perspectiva de quem legisla a respeito de determinada situação. Ao ligar o futuro a partir de uma promessa normativa, a regra jurídica busca assegurar a si própria um mínimo de duração, além de segurança aos seus destinatários, mesmo que esse objetivo possa ser ilusório<sup>16</sup>.

Ocorre que a produção legislativa se dá a partir de e sobre um presente, referente a situações reais que levam à propositura de projetos. Na própria Legística, o procedimento metódico de pensar a lei vem de uma análise da situação presente, remetendo “a valores que permitem qualificar essa situação e, por conseguinte, os objetivos que lhe são iminentes. Ou

---

<sup>13</sup> COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<sup>14</sup> OST, François. *O tempo do direito*. Tradução Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 225-226.

seja, a expressão de uma insatisfação em relação a uma situação de fato revela uma tensão entre a realidade vivida e uma realidade desejada”<sup>17</sup>. Por isso, esse procedimento de pensar a lei leva em conta etapas como a definição de um problema, a determinação de objetivos, o estabelecimento de cenários alternativos e a escolha das soluções, sem falar nos métodos de avaliação prospectiva e retrospectiva dos efeitos da norma<sup>18</sup>. É aí, no caminho do legislar, que a promessa de futuro se torna mais palpável.

O processo pelo qual a produção legislativa passa, então, é um fator autolegitimador da construção normativa, à medida que estabelece parâmetros para se pensar a lei e pode basear parte de sua autoridade nesses aspectos, e não somente na validade e legitimidade formais da norma. Segundo Charles-Albert Morand, o método legislativo diz respeito apenas à racionalidade do processo, de modo que não busca indicar quais são as finalidades corretas ou não de uma lei, nem fazer um juízo sobre os valores contidos na produção normativa, mas assegurar uma certa coerência entre os fins pretendidos e os meios escolhidos<sup>19</sup>. Isso não significa, porém, que seja correto falar em neutralidade no processo legislativo, sobretudo considerando o contexto político no qual as leis são discutidas e criadas, como veremos mais adiante.

Um dos elementos centrais do processo legislativo, assim, compreende a instância de justificação da norma, isto é, a maneira pela qual a proposição legislativa é justificada para que passe a existir enquanto norma, estabelecendo novas formas de regulamentação de uma determinada situação. Como mencionado na Introdução, a análise da justificação aqui pretendida concentra-se no âmbito discursivo, mais especificamente em observar como o discurso parlamentar se insere no processo de produção normativa, a partir de um estudo empírico da Medida Provisória nº 881/2019.

De modo geral, fala-se em justificação mais especificamente para tratar das decisões judiciais, que devem ser fundamentadas e justificadas para que sua autoridade seja reconhecida. Aulis Aarnio, por exemplo, considera que a responsabilidade de se justificar as decisões seria, em última análise, uma responsabilidade de maximizar o controle público sobre tais decisões, representando um meio para assegurar a existência da certeza jurídica na sociedade, a partir de

---

<sup>17</sup> DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004. p. 102.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> MORAND, Charles-Albert. Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation. *Droit et société*, n. 10, p. 391-407, 1988.

uma base racional<sup>20</sup>. Mesmo referindo-se à interpretação jurídica em relação à aplicação das normas, Aarnio destaca o caráter discursivo desse processo, ao afirmar que as diretrizes de tal interpretação estão baseadas em dois tipos de regras: as regras que constituem as fontes do direito e as regras que definem o procedimento do discurso<sup>21</sup>.

No caso da justificação da ação legislativa, o elemento discursivo também é central. Clarissa Borges afirma que “o retorno da legitimidade da lei dar-se-á também pela justificação da decisão legislativa, por meio da qual, argumentos racionais podem promover a abertura da legislação para adesão e controle, seja da população, seja dos órgãos de poder”<sup>22</sup>. Assim, a própria decisão legislativa é constituída, em si, por seu cunho linguístico, uma vez que se trata de “uma mensagem elaborada por um emissor (legislador) a um destinatário (cidadãos)”<sup>23</sup>.

Ainda segundo Borges,

A ideia de justificação da decisão legislativa insere-se no amplo espectro do uso do poder justificado. Princípio basilar do Estado de Direito, a legalidade institui, de um lado, anteparo ao exercício do poder que reside na autorização legal e, de outro, a exigência de justificação das decisões, ao que o processo de aplicação da norma aos fatos da vida não se dê na forma simples de subsunção, mas por meio de procedimento racional que viabilize o conhecimento dos fatos e a aplicação das normas<sup>24</sup>.

No mesmo sentido, Fabiana de Menezes Soares considera que a adesão da sociedade a um determinado sistema de normas não se dá pela força ou pela possibilidade de seu uso pelo Estado, mas o próprio conteúdo desse sistema e suas representações sociais – expressão de valores e interesses de seu tempo – acabam por garantir uma adesão mais eficiente aos comandos normativos<sup>25</sup>. Embora o eventual uso da força por parte do Estado possa ter alguma influência, de fato as representações sociais envolvidas no sistema normativo tendem a exercer um papel muito relevante na adesão às normas, o que novamente revela como a instância discursiva constitui o fenômeno jurídico e normativo em geral.

---

<sup>20</sup> AARNIO, Aulis. *Lo racional como razonable: un tratado sobre la justificación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>22</sup> BORGES, Clarissa Tatiana de Assunção. *Justificação da legislação na perspectiva da jurisprudência: princípios de avaliação e controle da legislação*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8MQJ47>. Acesso em: 25 ago. 2019. p. 62.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>25</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação*. 2002. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-96WPB6>. Acesso em: 03 set. 2019. p. 24.

Assim, William J. Witteveen e Van Klink entendem que a legislação pode ser vista por meio de uma abordagem comunicativa, em que o aspecto simbólico consistiria no emprego de conceitos jurídicos indeterminados (como devido processo e igualdade), sem um significado fixo, de modo a constituir normas *aspiracionais*<sup>26</sup>. Ao retomar a teoria desses autores, Oliver-Lalana menciona que, na perspectiva deles, muitos problemas enfrentados pela legislação para gerar efeitos na sociedade se dão pela carência do aspecto simbólico (nesse caso, mais comunicacional), de modo que se a formulação, interpretação e concretização das normas se configuram como processos inclusivos de argumentação, é mais fácil que as normas sejam reconhecidas e aceitas pelos destinatários<sup>27</sup>. Embora isso não seja dito explicitamente, é razoável pensar que a dimensão discursiva da elaboração parlamentar da norma pode ser uma das facetas de uma construção comunicativa mais inclusiva, por meio de uma melhor incorporação de vozes no processo legislativo, por exemplo.

Na perspectiva da Legisprudência, a validade (não no sentido formal, mas sim no sentido *legisprudencial*) de uma norma está relacionada à sua justificação, que deve atender algumas condições, tais como: estabelecer o valor ou objetivo ao qual a regra está conectada; demonstrar que a realidade social sobre a qual a norma trata está falhando em relação a esse valor ou objetivo estabelecido; apontar os motivos que levam o contexto atual a ser falho; explicar por que, nesse domínio específico, a limitação da liberdade por meio de intervenção legislativa na forma de uma lei imposta é preferível (ou menos prejudicial) em comparação ao estado atual; mostrar que o conteúdo escolhido para a norma é necessário para proteger o objetivo da intervenção legislativa em questão; e, caso a norma estabeleça uma sanção, demonstrar que tal sanção seria imprescindível para se chegar ao fim pretendido<sup>28</sup>.

Além disso, a justificação serve não apenas para fins jurídicos, mas também diz respeito a questões político-eleitorais. Segundo Andrej Kristan, a justificativa das proposições normativas deve conter de forma explícita e tão abrangente quanto possível valores ou interesses específicos, mesmo que abstratos, pois isso pode contribuir para que a ação legislativa seja revista por um eleitorado que eventualmente não possua um conhecimento

<sup>26</sup> WITTEVEEN, William J.; VAN KLING, Bart. Why is soft law really law? A communicative approach to legislation. *RegelMaat*, 14, n. 3, p. 126-140, 1999.

<sup>27</sup> OLIVER-LALANA, Ángel Daniel. Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario. *Doxa*, Alicante n. 31, p. 533-566, 2008. Disponível em: <https://doxa.ua.es/article/view/2008-n31-los-argumentos-de-eficacia-en-el-discurso-parlamentario>. Acesso em: 26 ago. 2019.

<sup>28</sup> KRISTAN, Andrej. Three Grounds for Tests of the Justifiability of Legislative Action: Freedom, Representative Democracy, and Rule of Law. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Heidelberg: Springer, 2013. p. 55.

específico sobre algumas das matérias legisladas<sup>29</sup>. Kristan vai além ao considerar que a exposição de motivos deveria conter, também, os possíveis efeitos negativos das escolhas tomadas na esfera legislativa<sup>30</sup>. Para ele, se as ações legislativas não são motivadas mais ou menos em conformidade com as condições expostas, elas não seriam nem mesmo justificáveis, pois as pessoas teriam dificuldade para avaliar a atuação legislativa a partir dos interesses e valores que moveram aqueles parlamentares<sup>31</sup>. Como se vê, essa concepção de Kristan parece tangenciar quase uma ética política que foge do estudo aqui feito, mas escancara de maneira acertada o caráter político inerente ao legislar.

Outro ponto destacado pelo autor consiste em compreender que o legislador, tendo poderes para fazer determinadas escolhas, deve acompanhar suas decisões das razões que o levaram a atuar daquela maneira<sup>32</sup>. Isso tornaria tais decisões mais passíveis de revisão, debate e contraponto – em âmbito jurídico e político – por toda a sociedade.

Nesse sentido, autores como Ángel Daniel Oliver-Lalana entendem haver inúmeros motivos para se considerar o debate parlamentar no estudo da legislação. O primeiro deles diz respeito ao fato de que toda lei implica uma reivindicação de justificativa que não pode se dar por quaisquer motivos, mas exige um processo argumentativo para que a justificativa surja<sup>33</sup>. O autor considera, ainda, que a legitimidade da legislação não se esgota no funcionamento do sistema democrático e em suas formas legais, mas está relacionada também aos argumentos que sustentam a criação normativa. Para Oliver-Lalana, então, uma lei só pode ser tida como racional e legítima se for devidamente justificada<sup>34</sup>.

Ainda conforme Oliver-Lalana, há uma correlação entre a qualidade da lei e o seu raciocínio subjacente, isto é, quanto melhor for a argumentação legislativa, melhor será a lei resultante dela. Por esse motivo, o autor considera descabida a separação entre a justificativa legislativa no parlamento e a teoria da legislação. Assim, o estudo do debate parlamentar deve se preocupar não apenas com a forma como as decisões legislativas são tomadas, mas também como elas devem ser justificadas. Evidentemente, as discussões parlamentares não abrangem todo o quadro possível de justificação da norma, mas como o parlamento continua sendo o

---

<sup>29</sup> KRISTAN, 2013, p. 58

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 58-59.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>33</sup> OLIVER-LALANA, Ángel Daniel. Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Heidelberg: Springer, 2013. p. 135-184.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

centro institucionalizado da legislação e da discussão, os debates constituem parte significativa desse processo e em alguma medida são parte de uma deliberação maior em escala social<sup>35</sup>.

Por fim, a análise da justificativa legislativa como prática argumentativa social deve incorporar, segundo Oliver-Lalana, a perspectiva daqueles que realmente estão envolvidos, ou seja, a perspectiva participante. No entanto, as abordagens teóricas da legislação falharam em dar uma justificativa para a legislação sob essa perspectiva. Geralmente, a justificativa é analisada apenas nos fundamentos apresentados pelo legislador enquanto instituição, o que abarca somente os motivos sustentados pela maioria que aprovou a proposição, excluindo argumentos dissonantes<sup>36</sup>. Assim, a análise dos debates parlamentares por essa perspectiva acaba por incidir no erro de se considerar o parlamento um corpo uniforme, cujas visões antagônicas não são levadas em conta quando se pensa na importância da discussão parlamentar no contexto de produção normativa.

## ***2.2 O lugar do discurso parlamentar na teoria da legislação***

Roberta Simões Nascimento entende haver a presunção de que os legisladores ou são irracionais – de modo que não valeria analisar o que dizem –, ou são racionais e, assim, não seria necessário examinar suas razões nem verificar o que foi dito em debates legislativos<sup>37</sup>. Diante desse cenário, a autora observou também que os estudos feitos até então (geralmente pela ciência política) sobre os discursos parlamentares frequentemente não conseguem abarcar a complexidade do procedimento legislativo, da deliberação parlamentar e da discussão em torno de uma proposição legislativa<sup>38</sup>.

Dessa forma, não se pode simplesmente presumir uma racionalidade ou irracionalidade para o processo legislativo em abstrato, sendo necessário analisar concretamente como as discussões se dão e como integram tal processo<sup>39</sup>. É essa, inclusive, uma das principais críticas que Jeremy Waldron faz à marginalização da legislação nos estudos jurídicos:

As pessoas convenceram-se de que há algo *indecoroso* em um sistema no qual uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base

---

<sup>35</sup> OLIVER-LALANA, 2013.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> NASCIMENTO, 2019b.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.



no governo da maioria, tem a palavra final em questões de direito e princípios. Parece que tal fórum é considerado indigno das questões mais graves e mais sérias dos direitos humanos que uma sociedade moderna enfrenta. O pensamento parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões desse caráter<sup>40</sup>.

Para Waldron, os juristas em geral se sentem mais confortáveis com a legislação feita “por corpos que negam estar legislando”<sup>41</sup>, isto é, pelos membros do Poder Judiciário, que de alguma forma criam o direito a partir de suas decisões. Por outro lado, a legislação feita no âmbito parlamentar é vista como “por demais humana, por demais associada a decisões explícitas, datáveis, feitas por homens e mulheres identificáveis”<sup>42</sup>.

Ainda segundo o autor, haveria um consenso de que a argumentação no congresso e no parlamento seria “explícita e despudoradamente política”<sup>43</sup>. Entretanto, mesmo se isso for verdadeiro, ainda assim essa argumentação é feita justamente em um espaço de criação normativa, o que implica uma necessária relevância para o direito e o processo legislativo. De todo modo, Waldron questiona se realmente sabemos como são feitas as discussões no parlamento:

*Pensamos que sabemos como os legisladores argumentam. Mas sabemos realmente? Isto é, compreendemos realmente a que equivalem, para fins jurídicos, a legislação e o raciocínio jurídico? Temos uma compreensão adequada da ligação entre a deliberação que ocorre no congresso ou no parlamento e a autoridade dos estatutos que resultam em lei?*<sup>44</sup>

É importante acrescentar, também, que o estudo do debate parlamentar enquanto um elemento do processo de produção normativa não significa buscar aprofundá-lo como forma de compreender a intenção legislativa, porque, como dito, o parlamento é um espaço muito diverso e antagônico, de modo que essa busca geralmente irá redundar em escolhas específicas daqueles pronunciamentos que parecem mais apropriados à interpretação que o advogado ou o juiz defendem. Assim, se um indivíduo fala e seu discurso não soa claro aos destinatários, é possível questionar a ele o que quis dizer ou fazer consultas a respeito do que se sabe sobre o que foi dito. No entanto, não é possível fazer isso com uma legislação ambígua, por exemplo, já que a legislatura não é um ato de um indivíduo apenas, mas sim de um corpo de membros diversos, com opiniões e posicionamentos políticos muitas vezes contrários<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 5.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

A legislação, nesse contexto, é produto de uma deliberação feita em assembleia, “os muitos, a multidão, o populacho (ou seus representantes)”<sup>46</sup>. Trata-se de uma situação muito diferente da criação do direito por juízes, geralmente cercados por poucos colegas com os quais normalmente não há tanta diversidade quanto no parlamento, tido como um “corpo rebelde”<sup>47</sup> composto por centenas de pessoas. E, antes de ser um obstáculo, na verdade essa amplitude e essa diversidade podem ser vistas como uma vantagem para a legislação racional. Somente um corpo amplo e diverso pode trazer a polifonia necessária a um processo de criação normativa cujos efeitos da lei resultante serão aplicados para a sociedade em geral.

De acordo com Jeremy Waldron, outorga-se valor à deliberação nos processos de mudança jurídica, mas uma implicação evidente disso é que nem tudo o que se diz no debate legislativo pode possuir *autoridade legislativa*<sup>48</sup>. Igualmente, outorga-se valor à integridade do processo deliberativo que resulta na votação – ou seja, conta-se com um critério imparcial para determinar aquilo que resultará em norma ou não –, mas, para o autor, se a deliberação legislativa não cair no caos e na indeterminação, as regras modernas de aprovação e reconhecimento devem ser usadas para manter a integridade e distinguir as intervenções deliberativas do texto aprovado, de modo que o problema das teorias interpretativas seria outorgar autoridade a outras partes do processo deliberativo (que não o texto aprovado), dificultando a distinção entre as tantas intervenções deliberativas que ocorrem daquelas que de fato resultam em norma<sup>49</sup>. Efetivamente, muitas coisas são ditas no contexto parlamentar, mas muitas delas são faladas especificamente na deliberação de proposições normativas, o que torna importante compreender de que modo tais falas constituem o processo legislativo.

Oliver-Lalana, contudo, aponta várias objeções possíveis ao fato de se fazer análises dos debates parlamentares na teoria da legislação. A primeira delas seria uma percepção pessimista generalizada a respeito de como ocorre a tomada de decisão no contexto legislativo e de como os parlamentares fazem seu trabalho. Afinal, a legislação é considerada uma questão política e a política é usualmente criticada por ser o domínio de vícios como o oportunismo, a falta de palavra e a busca pelo poder. Pode-se opor, também, que as decisões legislativas na verdade não são tomadas nas sessões parlamentares e que os reais fundamentos da legislação deveriam ser procurados em outros lugares, fora do parlamento, ou que os parlamentares ocupam um

---

<sup>46</sup> WALDRON, 2003, p. 37.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> WALDRON, Jeremy. *Derechos y desacuerdos*. Traducción José Luis Martí y Águeda Quiroga. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005. p. 53.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

papel marginal na produção normativa, sendo esta uma tarefa mais a cargo de redatores, tecnocratas e agências governamentais<sup>50</sup>.

Outras objeções ainda podem ser feitas. Conforme esse raciocínio, parece que as discussões legislativas no parlamento são, em sua maioria, inúteis, fracas ou enganosas e não podem constituir, de forma alguma, uma justificativa adequada para a legislação<sup>51</sup>. Em resumo, a crítica possui duas facetas: por um lado, nenhuma argumentação legislativa racional pode ser encontrada nos debates parlamentares; por outro, mesmo que seja possível encontrar tal argumentação nas discussões parlamentares, ela não influenciaria os resultados da decisão. Esses pontos podem ser pertinentes em alguns aspectos, mas, de toda forma, seria preciso testá-los para verificar como isso ocorre. Assim, segundo Oliver-Lalana, primeiramente seria necessário compreender como deve ser uma argumentação legislativa racional enquanto justificativa de uma lei. Essa seria uma questão fundamental que exigiria uma compreensão mais aprofundada a respeito da própria justificativa da legislação, bem como de que forma legisladores deveriam lidar com essa necessidade de justificativa e incorporá-la nas deliberações parlamentares<sup>52</sup>.

A perspectiva ora adotada, contudo, embora compartilhe de muitas das premissas do trabalho de Oliver-Lalana, tende a ser muito mais descritiva que prescritiva, no sentido de percorrer o caminho contrário e, antes de tentar traçar como a deliberação deve ocorrer, buscar compreender como ela vem ocorrendo em alguns casos. No caso da Medida Provisória nº 881/2019 (Lei de Liberdade Econômica), a ser analisada na Parte II do trabalho, a ideia é justamente compreender como a discussão ocorreu, a partir de categorias de análise pertinentes ao processo legislativo e às ideias de justificação da norma. Assim, antes de construir um modelo teórico ancorado em um *dever ser* a respeito dos discursos parlamentares, o entendimento de como se dá o debate pode também trazer mais elementos para a posterior constituição de outras formas de análise.

Geralmente supõe-se, então, que os parlamentares não possuem habilidades deliberativas e legislativas, ou que os parlamentos e instituições políticas estão fadados ao insucesso na elaboração de leis racionais. Contudo, para Oliver-Lalana, essa suposição pode estar prejudicando o juízo que se faz sobre a capacidade de se produzir boas normas<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> OLIVER-LALANA, 2013.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 138-139.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

Ao analisar a teoria de Oliver-Lalana, Roberta Nascimento indica a contradição existente no pensamento jurídico predominante, que em várias ocasiões dá por certa a racionalidade legislativa nos momentos de aplicação e interpretação das normas, mas entende a legislação como assunto meramente político, como se a racionalidade legislativa estivesse subsumida à arbitrariedade das decisões políticas<sup>54</sup>. Assim, a teoria jurídica considera que as regras de decisão e argumentação estão restritas à jurisdição, de sorte que a legislação estaria relegada ao oportunismo político<sup>55</sup>. A separação entre legislação e jurisdição, então, traria cinco principais inconvenientes:

- 1) as condições procedimentais da legislação nos sistemas democráticos compreendem uma dimensão justificatória, de modo que a argumentação parlamentar deveria refletir a justificção racional subjacente, razão por que esse requisito (a justificção legislativa) não deveria ser irrelevante;
- 2) a separação entre legislação e jurisdição sugere uma contradição entre democracia e racionalidade, como se a legitimação democrática autorizasse a edição de leis irracionais, quando na verdade os procedimentos deveriam ser utilizados para controlar ou minimizar a irracionalidade dos argumentos provenientes da esfera pública;
- 3) as decisões legislativas não são totalmente livres ou irrestritas, pois a Constituição e o ordenamento jurídico oferecem condições de coerência e racionalidade, do que decorre que o legislador está obrigado a dar razões capazes de justificar suas decisões;
- 4) não se pode carregar a irracionalidade na conta do legislador e pressupô-la no juiz; na verdade, o que falta é um quadro de critérios (análogo ao que já existe na teoria da argumentação judicial) para a justificção legislativa, sem o que a tendência é que se pense ser esta (a legislativa) guiada por meros critérios de oportunidade política; e
- 5) a negação da racionalidade legislativa poderia distorcer a avaliação da racionalidade das decisões judiciais, ou, se se prefere, a racionalidade e a legitimidade das leis constituem componente imprescindível da argumentação dos juízes e dogmáticos. Se as leis não têm que ser racionais, a conexão entre racionalidade e legitimidade se rompe<sup>56</sup>.

O primeiro ponto relaciona-se com o que falamos sobre a justificção no direito e no processo legislativo especificamente. Como uma parte da validade (no sentido *legisprudencial*) está associada à justificção, o discurso parlamentar deve incluir a dimensão justificatória da produção normativa, na visão de Oliver-Lalana. Em última análise, essa perspectiva busca demonstrar, em alguma medida, como os discursos parlamentares devem se dar para que contemplem de maneira mais ou menos satisfatória essa exigência justificatória que acontece de maneira discursiva. No entanto, mesmo que os discursos não atendam a um ideal de justificção, parte deles ainda assim acontece no contexto de produção normativa, o que

---

<sup>54</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 142-143.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 143.

significa que, mesmo fora de um determinado modelo ou padrão ideal, eles ainda são um elemento do processo legislativo.

No que tange ao segundo ponto, relativo à separação entre legislação e jurisdição – aplicável também ao quarto item levantado por Roberta Nascimento –, Mangabeira Unger considera que a teoria jurídica contemporânea demonstra um desconforto com a democracia. Tal desconforto aparece de várias maneiras, segundo Unger, tais como na oposição a todas as reformas institucionais (particularmente aquelas destinadas a elevar o nível de engajamento político popular); no esforço de obter dos juízes, a pretexto de melhorar a interpretação, os avanços que a política popular não consegue realizar; no enfoque obstinado em juízes superiores e sua seleção como a parte mais importante da política democrática; em um ideal de democracia deliberativa próximo ao estilo de uma “conversa educada entre cavalheiros em uma sala de estar do século XVIII”<sup>57</sup>.

Ao dialogar com essa perspectiva de Unger, Jeremy Waldron considera que a legislação é preterida a um lugar marginalizado na teoria do direito, o que contribui para que o enfoque aconteça muito mais na atuação de juízes<sup>58</sup>, como se a legislação pouco tivesse a dizer sobre os problemas jurídicos e sociais vividos. Waldron acrescenta, ainda, que se nos perguntássemos quais contribuições a teoria analítica do direito deu aos juízes, legisladores ou professores de direito interessados pela legislação, a resposta provavelmente revelaria um incômodo<sup>59</sup>.

Além disso, Waldron entende que os filósofos analíticos do direito, quando constroem teorias da interpretação, não têm praticamente nada a dizer sobre as características estruturais da legislação<sup>60</sup>. As únicas estruturas que interessam aos filósofos do direito contemporâneos são as do raciocínio judicial, na perspectiva do autor. Para ele, tais filósofos estariam “intoxicados de tribunais de justiça e cegos a quase todo o resto por encantos da justiça constitucional. E o que mais incomoda é que há um risco considerável de que prolonguem esta intoxicação muito tempo depois que seus colegas não filósofos”<sup>61</sup> passem a explicar as fontes do direito de maneira mais realista.

---

<sup>57</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *What Should Legal Analysis Become?* Londres: Verso, 1996. p. 73. Tradução livre. No original: “polite conversation among gentlemen in an eighteenth-century drawing room”.

<sup>58</sup> WALDRON, 2005, p. 15-16.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 16-17.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 17. No original: “intoxicados de tribunales de justicia y cegados a casi todo lo demás por los encantos de la justicia constitucional. Y lo que más incomoda es que hay un riesgo considerable de que prolonguen esta intoxicación mucho tiempo después que sus colegas no filósofos”.

O terceiro ponto refere-se ao fato de que as decisões legislativas não são totalmente livres, considerando que a Constituição e o ordenamento jurídico dispõem de condições de coerência e racionalidade, de modo que o legislador está obrigado a justificar suas decisões. No caso brasileiro, a Constituição da República dispõe sobre o Poder Legislativo nos artigos 48 a 75, em que constam inúmeras questões, como as atribuições, as reuniões, o processo legislativo, as comissões, dentre outras<sup>62</sup>. Além disso, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe, no parágrafo único do artigo 107, sobre as proposições, que “Deverão constar da publicação a proposição inicial, com a respectiva justificação”<sup>63</sup>, enquanto o Regimento do Senado Federal prevê no artigo 238 que “As proposições, salvo os requerimentos, devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita”<sup>64</sup>.

A esse respeito, Waldron também traz contribuições importantes. Em *Political political theory: essays on institutions*, o autor traça alguns princípios sobre a atuação do parlamento e aborda a relevância de se pensar atributos estruturais e procedimentais das legislaturas para que o ato de legislar seja feito de maneira responsiva<sup>65</sup>. Esses procedimentos consideram não apenas o trâmite das proposições – que devem passar por comissões, pelo plenário, receber pareceres, dentre outros expedientes –, mas também questões deliberativas, para que as diferentes visões sobre o projeto sejam levadas em conta<sup>66</sup>. Mesmo que isso possa parecer mera burocracia, na verdade a forma como o processo é conduzido poderá influenciar fortemente na produção da norma.

Por fim, o quinto ponto traz a ruptura entre racionalidade e legitimidade quando se nega a racionalidade legislativa e se pensa apenas na racionalidade em âmbito judicial. Já tratamos sobre essa divisão equivocada que se faz no pensamento jurídico, relegando a teoria da legislação a um lugar de pouca ou nenhuma importância. O problema da legitimidade é tratado por diversos autores e, em Habermas<sup>67</sup>, parte da legitimidade do direito vem de procedimentos

---

<sup>62</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 set. 2020.

<sup>63</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17 de 1989*. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 06 set. 2020.

<sup>64</sup> BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93 de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06 set. 2020.

<sup>65</sup> WALDRON, Jeremy. *Political Political Theory: Essays on Institutions*. London: Harvard University Press, 2016.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidade de la acción y racionalización social*. Traducción Manuel Jiménez Redondo. 2. ed. Madrid: Taurus Humanidades, 1999.

democráticos de produção da lei, de modo a alterar a perspectiva do destinatário para a do autor da lei, sendo que o processo democrático de produção normativa “também deve permitir que os seus autores disponham da liberdade subjetiva de escolher os motivos para aprovar leis segundo a sua autonomia privada ou a possibilidade de chegar a um consenso racionalmente motivado sobre a legitimidade da lei”<sup>68</sup>. Por isso, não se pode romper o nexo entre a racionalidade no processo legislativo e a legitimidade da produção normativa, pois a justificação é um dos elementos que constitui ambos: racionalidade no processo e legitimidade.

Nesse sentido, os debates possuem uma função justificativa da legislação, à medida que potencialmente informam os motivos e as posições dos legisladores em relação às decisões acerca de uma proposição em discussão. Os votos, simplesmente, respondem a outros fatores diferentes dos argumentos e, em muitos casos, os parlamentares sabem que as razões que expõem no debate não mudarão a votação final do projeto. De todo modo, essas razões contribuem para a justificativa legislativa, já que a aprovação de um projeto se dá, em alguma medida, também pelos argumentos contrários que são rejeitados<sup>69</sup>.

Na perspectiva de Oliver-Lalana, a abordagem da Legisprudência a respeito dos debates parlamentares deve ter três principais tarefas: reconstruir o conteúdo da argumentação, analisá-la como forma de justificativa das leis e avaliar a qualidade dessa justificativa. O objetivo, então, seria de avaliar se as discussões parlamentares são adequadas ou não enquanto justificação da proposição legislativa<sup>70</sup>.

Sua proposta de análise, em resumo, consiste em i) averiguar se e como os parlamentares discutem sobre a eficácia da norma; ii) “definir o peso relativo dos argumentos de eficácia dentro do discurso de justificação das leis”<sup>71</sup>; iii) analisar a relação entre a eficácia e a efetividade da lei com a racionalidade linguística; e iv) avaliar a qualidade discursiva ou argumentativa da discussão a respeito da eficácia<sup>72</sup>. Essas balizas ajudam a estruturar um modelo de estudo dos debates parlamentares, à medida que estipulam categorias de análise para verificação da racionalidade legislativa nesses debates.

---

<sup>68</sup> DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. *Argumentos*, Fortaleza, ano 7, n. 14, p. 22-35, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/24153>. Acesso em: 15 ago. 2019. p. 30.

<sup>69</sup> OLIVER-LALANA, 2013, p. 147.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 146.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 146.

Ao analisar argumentos de eficácia no discurso parlamentar, Oliver-Lalana pondera algumas objeções possíveis, tais como a de que estes argumentos estariam mais presentes nos trabalhos preparatórios e a de que a avaliação das leis na verdade caberia aos especialistas, sendo mais restrita às “instâncias tecnocratas”<sup>73</sup> que intervêm na formação do projeto. No entanto, nada impede que os parlamentares considerem a eficácia das medidas que vão aprovar, uma vez que os resultados das avaliações dos projetos sempre estão submetidos a um juízo político. Espera-se, ainda, que eventuais relatórios de especialistas reflitam de algum modo nos debates parlamentares e, mesmo que o debate careça de sofisticação técnica, pode revelar a forma pela qual os legisladores compreendem as funções sociais do direito e das leis na sociedade. Enfim, a ausência de discussões sobre eficácia poderia ser um indicador da baixa qualidade da fundamentação das leis<sup>74</sup>.

Outra dificuldade consiste em estimar de maneira confiável quais serão as consequências das leis, já que há grandes limitações nas avaliações, sobretudo *ex ante*, em razão também de efeitos indiretos ou não intencionais de uma proposta legislativa. Para Oliver-Lalana, o direito é apenas um dos vários fatores que influenciam nas mudanças sociais, sendo que se já é difícil avaliar seus efeitos *ex post*, é ainda mais complicado avaliá-los durante o processo de criação. Contudo, isso não quer dizer que a avaliação não deva ocorrer, muito menos que os legisladores não devam discuti-la<sup>75</sup>.

Além disso, Roberta Nascimento considera que Oliver-Lalana admite a dificuldade de se analisar a argumentação legislativa “a partir de um modelo multinível de justificação: a deliberação legislativa pode ser tão complexa, e seu debate incluir uma profusão argumentativa, que resulte impossível representar essa estrutura em um único esquema”<sup>76</sup>. De todo modo, a argumentação legislativa sempre terá como traço a busca de um fim e sempre aparecerá no debate legislativo “um eixo de argumentação teleológica”<sup>77</sup>.

Para esse autor, então, a melhor maneira de reconstruir o debate legislativo se dá a partir da definição de um problema, “o que consiste em uma descrição, naturalmente colorida com juízos de valor, de um estado de coisas atual ou futuro”<sup>78</sup>. Para ele, os legisladores observam uma situação ou tendência social que entendem como insatisfatória e merecedora de uma ação

---

<sup>73</sup> OLIVER-LALANA, 2008, p. 545.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 150.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 150-151.



legislativa, de modo que a definição do problema geralmente tem “argumentos de que a situação fática afeta valores ou bens ético-morais ou constitucionais, e de que o marco jurídico em vigor não cobre a necessidade detectada; se existente, ele é inseguro ou incerto, não alcançou eficácia social ou não cumpriu seu objetivo”<sup>79</sup>.

Oliver-Lalana chega a defender, inclusive, a necessidade de um controle constitucional dos argumentos legislativos. Nesse caso, não se trata de um controle substantivo da legislação, mas sim da deliberação parlamentar, sobretudo no que tange aos requisitos formais e procedimentais, no intuito de averiguar se o parlamento justificou ou não a decisão tomada, ou seja, se a norma foi de fato debatida ou não. Para o autor, “a revisão das razões legislativas pode ser uma maneira viável e democraticamente reconhecida de promover uma melhor deliberação parlamentar na produção das leis”<sup>80</sup>. Roberta Nascimento sintetiza, assim, o esforço empreendido por Oliver-Lalana, ao considerar que o mais interessante consiste:

na comprovação de algumas características básicas da argumentação legislativa: o caráter fragmentário, sintético e repetitivo dos argumentos, a predominância da perspectiva moral e política, o entrincheiramento (embora também a evolução) das posturas, a incidência de lutas partidárias na justificação da lei, o uso de tópicos recorrentes na discussão política (como o das intenções ocultas ou o da falta de representatividade social), a invocação do consenso (ou dissenso) como critério legitimador (ou deslegitimador). Observa, ainda, o uso do raciocínio prático, como os argumentos consequencialistas, e também argumentos jurídicos, que chegam, inclusive, a interpretar valores constitucionais. Mesmo o autor considerando um estudo limitado e incompleto, claramente joga grandes luzes sob seu enfoque legisprudencial, em cujo núcleo está o problema da justificação das leis<sup>81</sup>.

Apesar de todo o desenvolvimento da teoria de Oliver-Lalana – certamente uma das mais avançadas sobre o tema –, alguns aspectos precisam ser colocados para diferenciar o tipo de análise aqui feita e aquela conduzida pelo autor. Primeiramente, Oliver-Lalana constrói um modelo de análise dos debates legislativos a partir da teoria legisprudencial e da racionalidade legislativa de Manuel Atienza, de modo que sua perspectiva é efetivamente prescritiva, apresentando a maneira pela qual a discussão deve ocorrer para ser avaliada positivamente enquanto justificação da lei.

Portanto, é necessário desde já estabelecer uma diferença entre o entendimento que se tem sobre a *racionalidade* nesse contexto legislativo, presente em autores como o próprio Oliver-Lalana e Manuel Atienza, por exemplo, e o conceito de racionalidade adotado neste trabalho.

---

<sup>79</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 151.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 151-152

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 152.

### 2.3 A racionalidade no âmbito legislativo: limitações e contexto

Como visto, a discussão sobre a justificação da norma e o papel do discurso parlamentar no processo de produção normativa a todo tempo se pauta na ideia de *racionalidade*. Esse conceito, contudo, é extremamente polissêmico e utilizado de várias maneiras diferentes, tendo significados distintos nas diversas abordagens teóricas em que é utilizado. Por isso, é necessário discutir como esse termo é usado nas perspectivas a que fazemos referência, bem como explicar o uso aqui adotado.

O modelo de Oliver-Lalana, descrito anteriormente, é decisivo para uma melhor compreensão sobre o assunto em seus aspectos gerais, pois é embasado em um estudo profundo sobre a Legisprudência e os diversos fatores que compõem o processo legislativo. Porém, esta análise pretende ser mais descritiva, no intuito de contribuir para um diagnóstico a respeito de como as discussões são feitas, antes de se construir ou aplicar um modelo de análise que servirá como baliza para valoração das discussões. E é a partir da ideia de racionalidade de Manuel Atienza que esse modelo de Oliver-Lalana se baseia.

Manuel Atienza foi um dos principais teóricos a detalhar o estudo da racionalidade em âmbito legislativo. Segundo o autor, há cinco níveis de racionalidade legislativa, a saber: (i) racionalidade linguística (capacidade do emissor de transmitir a mensagem normativa com fluidez); (ii) jurídico-formal (inserção harmoniosa da norma no sistema jurídico); (iii) pragmática (as condutas devem adequar-se ao que prescreve a lei); (iv) teleológica (a lei deve alcançar os fins pretendidos); e (v) ética (as condutas prescritas e os objetivos das leis devem pressupor valores suscetíveis de justificação ética)<sup>82</sup>.

O autor afirma ter feito esses estudos sobre a racionalidade com três objetivos. O primeiro deles consiste na busca por uma unidade, ou ao menos uma articulação, entre os saberes heterogêneos envolvidos nos estudos sobre a legislação. O segundo objetivo diz respeito à definição do estatuto epistemológico desses estudos sobre a legislação<sup>83</sup>. Nesse caso, Atienza destaca que cada racionalidade pressupõe uma ou várias teorias (científicas ou não),

---

<sup>82</sup> ATIENZA, Manuel. Contribución para una teoría de la legislación. In: CARBONELL, Miguel; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (org.). *Elementos de técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/8997>. Acesso em: 06 set. 2020. p. 19.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 19-22.

como a racionalidade linguística pressupõe, por exemplo, uma teoria da linguagem, ou como a racionalidade ética também pressupõe alguma teoria de cunho ético. Por fim, o terceiro objetivo seria o de evitar o uso ideológico da teoria da legislação, que levaria não à solução de problemas, mas sim ao seu mascaramento<sup>84</sup>. Sobre este último ponto, o autor afirma que:

El riesgo de dicha utilización ideológica deriva sobre todo, en mi opinión, de que este tipo de estudios son una consecuencia directa de la crisis del Estado del bienestar, en una de sus facetas: la crisis de la legislación; cabría decir incluso que la técnica legislativa surge de la necesidad de dar una respuesta práctica a la crisis, y la teoría de la legislación de la necesidad de encontrar una explicación del fenómeno<sup>85</sup>.

Contudo, o próprio autor admite não ser possível cumprir plenamente os objetivos pretendidos. Ele considera que muito frequentemente os diferentes níveis de racionalidade entram em conflito e impedem uma construção que se possa entender efetivamente como racional segundo a teoria descrita<sup>86</sup>. Atienza cita como exemplo de conflito entre racionalidades os casos de legislação simbólica, em que leis feitas justamente para não serem cumpridas muitas vezes usam uma linguagem intencionalmente obscura e imprecisa, indicando uma subordinação da racionalidade linguística à pragmática e teleológica<sup>87</sup>.

Diante de conflitos e incompatibilidades que se observam na prática legislativa, Gonzalo Santiago Campos destaca a existência de autores que defendem a impossibilidade de uma racionalidade legislativa. Assim, ele cita o autor Niklas Luhmann, para quem a legislação estaria na periferia do sistema jurídico, de modo a estar em permanente contato com outros sistemas, sobretudo o político, o que traria outras tensões e relações para a atividade legislativa. Santiago Campos aponta, ainda, a diferença entre a ideia de Luhmann e a defendida por Habermas, já que este compreende que o fundamento de legitimidade das normas jurídicas encontra-se exatamente na racionalidade do processo legislativo que leva à sua criação, sendo que tal processo se constitui de um discurso jurídico-político repleto de diversos conteúdos. Assim, o discurso jurídico, seja de criação ou de aplicação, é restringido às exigências comunicacionais do sistema jurídico<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> ATIENZA, 2000.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 21. Tradução livre: “O risco da dita utilização ideológica deriva sobretudo, na minha opinião, de que este tipo de estudos é uma consequência direta da crise do Estado de bem-estar, em uma de suas facetas: a crise da legislação; caberia dizer inclusive que a técnica legislativa surge da necessidade de dar uma resposta prática à crise, e a teoria da legislação de uma necessidade de encontrar uma explicação do fenômeno”.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 22-23.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. *Racionalidad y Argumentación Jurídica Legislativa*. México: Cámara de Diputados - Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, enero 2006. Serie Roja: Temas Parlamentarios. Disponível em: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lix/racargu\\_jurleg.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lix/racargu_jurleg.pdf). Acesso em: 30 ago. 2019.

De fato, Habermas considera a *racionalidade comunicativa* como a capacidade de gerar consensos, de unir sem coação, o que permite a superação de pontos de vista meramente subjetivos em prol de um conjunto de convicções racionalmente motivadas<sup>89</sup>. Embora não seja objetivo do presente trabalho explorar a teoria de Habermas, a ideia de racionalidade por ele apresentada contribui para um aprimoramento do conceito na prática legislativa. E, nessa concepção, a tarefa da racionalidade seria a de reconstruir, por meio da argumentação, “os pressupostos da pragmática formal e suas condições para que se possa explicitar o procedimento racional”<sup>90</sup>, isto é, trata-se basicamente de uma justificação da ação comunicativa a partir de fatores contextuais<sup>91</sup>.

A racionalidade em Habermas, muito simplificada e de acordo com o que interessa mais especificamente ao presente estudo, diz respeito a uma pretensão de validade em relação a algo que é dito, mesmo que passível de ser criticado ou defendido, de modo que o núcleo da racionalidade não está em efetivamente alcançar o fim pretendido com a fala (como o consenso/entendimento ou o êxito em determinada ação), mas na criticabilidade e justificabilidade<sup>92</sup>. Ou seja, nas palavras de Habermas: “Ambas as tentativas podem fracassar: é possível que não se alcance o consenso que se busca ou que não se produza o efeito desejado. Mas inclusive neste tipo de fracassos, fica clara a racionalidade do enunciado ou da manifestação: tais fracassos podem ser explicados”<sup>93</sup>.

Alexandre Flückiger ressalta, baseando-se também na teoria habermasiana, a necessidade de se pensar em uma *racionalidade comunicacional*, discutindo o papel de uma argumentação que apela às emoções para angariar apoio no contexto parlamentar e as condições deliberativas ideais para um melhor debate<sup>94</sup>. Para o autor, a Legística pode contribuir ainda modestamente para o tema, ao sugerir que o legislador fundamente sua proposição com base em uma análise sólida sobre o problema, objetivos relacionados a causas e uma estipulação

---

<sup>89</sup> HABERMAS, 1999, p. 27.

<sup>90</sup> GONTIJO, Lucas de Alvarenga. Ensaio sobre Teoria da Argumentação sob os Crivos da Racionalidade Pragmática, da Guinada Linguística e do Discurso do Estado Democrático de Direito. In: OMMATI, José Emílio Medauar; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; OLIVEIRA, Laura Alves de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga (org.). *Teorias da Argumentação Jurídica e Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. 4. p. 80-81.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> DECAT, Thiago Lopes. Racionalidade como uma Questão de Discurso. In: OMMATI, José Emílio Medauar; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; OLIVEIRA, Laura Alves de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga (org.). *Teorias da Argumentação Jurídica e Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. 4. p. 204.

<sup>93</sup> HABERMAS, 1999, p. 28 *apud* DECAT, 2017, p. 204.

<sup>94</sup> FLÜCKIGER, Alexandre. *(Re)faire la loi: Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berne: Stämpfli Editions, 2019.

razoável dos efeitos, motivo pelo qual a Legística pode ser inserida no controle de constitucionalidade das leis, a fim de garantir um melhor equilíbrio entre razão e democracia<sup>95</sup>.

Gonzalo Santiago Campos ainda cita um outro entendimento sobre a racionalidade legislativa, chamada de *operativa*. Essa racionalidade operativa estaria ligada a três tipos de exigências: (i) as condições do legislador, que dizem respeito à legitimidade política daquele que faz a lei; (ii) as condições do exercício da legislação, relativas a assessores, equipes técnicas, conhecimento da norma, modos de votação e outros aspectos semelhantes; e (iii) as condições de resultado da lei, envolvendo as técnicas legislativas, a viabilidade prática da lei, dentre outros aspectos<sup>96</sup>.

Nesse sentido, Wintgens fornece uma grande contribuição para uma melhor compreensão da racionalidade legislativa. Segundo o autor, a forma como os legisladores lidam com a complexidade do mundo real, de maneira empiricamente justificável, é o que caracteriza sua racionalidade<sup>97</sup>. Essa ideia vem da noção de *racionalidade limitada*, em que só é possível pensar em uma tomada de decisão porque os legisladores não são oniscientes; por isso a racionalidade das escolhas feitas depende da maneira como se lida com toda a complexidade da vida real<sup>98</sup>.

Além disso, Wintgens afirma que a racionalidade legislativa não está ligada ao mero atendimento às regras de competência e procedimento do sistema legal. Na verdade, as leis devem fazer sentido no mundo. Isso significa que cabe ao legislador demonstrar como entende o mundo e como a produção normativa aí se encaixa<sup>99</sup>. Porém, a partir disso surgem várias outras questões, tais como: de que forma o legislador, limitado racionalmente, lida com a complexidade dos fatos? Assim, com limitações também em relação ao tempo e aos recursos disponíveis, o legislador é um agente autorizado pela Constituição a fazer leis e precisa pensá-las tendo em consideração todas essas contingências e limitações inerentes ao mundo real<sup>100</sup>.

Sobre tais contingências, Wintgens esclarece que o tempo é uma das mais importantes, já que o futuro é imprevisível e não se pode saber o que acontecerá e quais mudanças de fato ocorrerão. Nesse aspecto, o autor chama de *contingência sincrônica* aqueles fatos do momento

---

<sup>95</sup> FLÜCKIGER, 2019.

<sup>96</sup> SANTIAGO CAMPOS, 2006.

<sup>97</sup> WINTGENS, Luc J. The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Heidelberg: Springer, 2013. p. 1-31.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

da preparação e promulgação da lei, enquanto a *contingência diacrônica* refere-se aos fatos e suas mudanças ao longo do tempo, incluindo efeitos advindos de normas legislativas, o que evidencia seu caráter mais complexo e indeterminado, se comparada às contingências sincrônicas<sup>101</sup>.

O autor rompe com a noção de uma racionalidade cartesiana ao considerar que a racionalidade está conectada a um contexto (na ótica da *racionalidade limitada*), de modo que os legisladores tomam uma decisão inseridos em um contexto, que necessariamente influencia a decisão e, por consequência, a própria racionalidade<sup>102</sup>. Nas palavras de Wintgens:

Rationality is thus bounded by the limited capacity of the mind, limited time (that makes the search for additional information exponentially more expensive), the limited attention of agents, the complexity of the situation or the decision-making environment, limited information about alternatives, again ‘all things considered until now’, uncertainty about current and future events, limited access to past events, cognitive complexity, changing environments, and the like. Unbounded (Cartesian) rationality for its part is not troubled by these kinds of boundaries or limitations<sup>103</sup>.

Nessa mesma perspectiva, Patricia Popelier e Victoria Verlinden afirmam que o conceito de racionalidade mais atualizado passa também a envolver aspectos de subjetividade, diferentemente de um conceito de racionalidade claro, efetivo e absoluto que até hoje ainda influencia as teorias da legislação e é oriundo do século XVIII<sup>104</sup>. Por isso, para as autoras, leis racionais podem ser consideradas produto de um complexo processo intelectual que faz uso de instrumentos para buscar e analisar informações dentro de certas limitações e, então, extrair decisões dessa avaliação<sup>105</sup>.

Ademais, não se pode ignorar que o ato de legislar possui caráter eminentemente político, decorrente de uma atuação de fato política de diferentes agentes, que representam diversos interesses, muitas vezes antagônicos. Falando mais especificamente sobre as avaliações de impacto legislativo, Eberhard Bohne considera que são inevitavelmente políticas, inclusive porque a autoridade pública que encomenda um estudo de avaliação tem certas ideias

---

<sup>101</sup> WINTGENS, 2013.

<sup>102</sup> WINTGENS, Luc J. *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*. Farnham: Ashgate, 2012. p. 113.

<sup>103</sup> WINTGENS, 2012, p. 114. Tradução livre: “A racionalidade é, portanto, limitada pela capacidade limitada da mente, pelo tempo limitado (que torna a busca por informações adicionais exponencialmente mais cara), pela atenção limitada dos agentes, pela complexidade da situação ou do ambiente de tomada de decisão, pela informação limitada sobre alternativas, novamente por ‘todas as coisas consideradas até agora’, pela incerteza sobre eventos atuais e futuros, pelo acesso limitado a eventos passados, pela complexidade cognitiva, por ambientes em mudança e assim por diante. A racionalidade ilimitada (cartesiana), por sua vez, não é perturbada por esses tipos de fronteiras ou limitações”.

<sup>104</sup> POPELIER, Patricia; VERLINDEN, Victoria. The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation. In: VERSCHUUREN, Jonathan (ed.). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 13-37.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

e expectativas sobre a necessidade de ações legislativas específicas e sua viabilidade<sup>106</sup>. Assim, há uma racionalidade política que envolve objetivos de ganho/manutenção de poder no governo, sobretudo porque o poder político é condição necessária para as ações legislativas. Ainda segundo Bohne, a experiência tem mostrado que a avaliação de impacto não sobrevive ao processo político se ignorar as exigências da racionalidade política<sup>107</sup>, o que pode ser aplicado não apenas para as avaliações de impacto, mas também para as teorias da legislação que ignoram o caráter político do contexto parlamentar<sup>108</sup>.

Diante disso, não há como sustentar a existência de um caminho que permitirá com toda a certeza uma via de grande racionalidade no processo de produção normativa. Não se pode, por exemplo, esperar que seja possível uma racionalidade linguística que efetivamente logre uma linguagem realmente clara e precisa para os destinatários da norma, como preconiza Atienza, já que os conceitos de clareza e precisão da linguagem são altamente relativos. Ou a própria racionalidade teleológica, segundo a qual as leis devem alcançar os fins pretendidos, acaba prejudicada pelas contingências, bem como pelas limitações do próprio legislador em relação ao conhecimento do mundo real. Embora todos os esforços dessas teorias sejam positivos e tenham efeitos interessantes no intuito de melhorar a qualidade da lei, há restrições da realidade que acabam se impondo e exigindo um aperfeiçoamento do estudo sobre o tema.

Por isso, deve-se considerar a existência de um legislador não onisciente, com a racionalidade limitada, cercado por contingências que impõem dificuldades à compreensão de mundo e às melhores decisões para a atuação legislativa, bem como inserido em um contexto político que influencia a racionalidade legislativa em relação aos meios e fins das dinâmicas de poder estatal. Isso não redundaria em uma crença na impossibilidade de um processo de produção normativa racional, até porque aqui se concorda com a ideia de que as normas jurídicas têm fundamento de legitimidade no processo legislativo.

Essa racionalidade, então, deve antes de tudo se entender limitada e restrita, mas firmada na ideia de que há possibilidades de se buscar decisões que impliquem em leis que façam sentido no mundo, a partir da compreensão da realidade fática, lidando com a

---

<sup>106</sup> BOHNE, Eberhard. The Politics of the Ex Ante Evaluation of Legislation. In: VERSCHUUREN, Jonathan (ed.). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 65-66.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Bohne chega a afirmar que a literatura sobre avaliações de impacto é “largely ahistorical, apolitical and technical”, ou seja, bastante a-histórica, apolítica e técnica. BOHNE, 2009, p. 67. Pelo que se vê das teorias da legislação, inclusive no que tange aos discursos parlamentares, esses traços também são observados. Entretanto, como dito sobre a teoria de Wintgens, a racionalidade deve ser vista em contexto, de modo que negligenciar o contexto político da atuação legislativa pode ser um erro em muitos casos.

complexidade do mundo real e sabedora de que a produção normativa se situa em um espaço-tempo repleto de contingências, inclusive políticas. É exatamente nesse sentido, portanto, que o discurso parlamentar e a justificação normativa podem ser entendidos como parte do processo legislativo, de maneira condizente com a complexa realidade em que está inserido.



## **CAPÍTULO 3 – O discurso parlamentar sob o olhar da análise do discurso: das situações de fala às categorizações**

### ***3.1 Os momentos de fala no processo legislativo brasileiro***

Existem várias singularidades relativas ao debate parlamentar que implicam dificuldades metodológicas para se realizarem estudos da maneira como propõe, por exemplo, Oliver-Lalana. Como já dito, o parlamento é um lugar múltiplo, com uma variedade de debatedores e de público, em um contexto marcado por uma interface institucional entre o direito e a política. Além disso, há amplos procedimentos formais e regras específicas de fala e debate, muito diferentes de um país para o outro, que dificultam a análise do tema<sup>109</sup>.

Assim, a delimitação da análise proposta por Oliver-Lalana ocorre por um estudo que envolve apenas as deliberações em sessões parlamentares propriamente ditas, nas quais os legisladores discutem determinado projeto e argumentam no sentido de defendê-lo, alterá-lo ou rejeitá-lo<sup>110</sup>. Mesmo com a restrição das discussões em sessões parlamentares, há diferentes espaços de debate no parlamento, como o plenário e as diversas comissões que integram o caminho de um projeto de norma. Como os debates compõem apenas uma parte da deliberação – uma espécie de destilado de um processo de justificação que se insere em um contexto bem maior –, muitos argumentos legislativos circulando no exterior (na esfera pública), ou contidos em trabalhos preparatórios, estão ausentes<sup>111</sup>. Ainda assim, o interessante, aqui, seria concentrar o estudo nas questões que os parlamentares realmente consideram dignas de serem levantadas e discutidas, a fim de analisar precisamente como os pronunciamentos se inserem no processo legislativo.

Por isso, é necessário analisar em quais momentos os parlamentares estão habilitados a falar, ou seja, como o uso da palavra é previsto nos regimentos internos das casas legislativas. A verificação da previsão regimental a respeito dos pronunciamentos permite compreender os momentos em que o processo legislativo federal abre a possibilidade de fala aos parlamentares.

---

<sup>109</sup> OLIVER-LALANA, 2013.

<sup>110</sup> *Ibidem.*

<sup>111</sup> *Ibidem.*

Na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno prevê as seguintes oportunidades de fala:

Art. 74. O Deputado só poderá falar, nos expressos termos deste Regimento:

I - para apresentar proposição;

II - para fazer comunicação ou versar assuntos diversos, à hora do Expediente ou das Comunicações Parlamentares;

III - sobre proposição em discussão;

IV - para questão de ordem;

V - para reclamação;

VI - para encaminhar a votação;

VII - a juízo do Presidente, para contestar acusação pessoal à própria conduta, feita durante a discussão, ou para contradizer o que lhe for indevidamente atribuído como opinião pessoal<sup>112</sup>.

Se detalharmos mais especificamente como e quando os parlamentares podem falar, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem-se basicamente o seguinte cenário:

Quadro 1 – Momentos de fala na Câmara dos Deputados

<b>Momento institucional</b>	<b>Tempo de fala</b>	<b>Características principais</b>	<b>Dispositivo regimental</b>
Pequeno expediente.	Até 5 minutos.	A inscrição dos oradores é feita na Mesa, em caráter pessoal e intransferível, em livro próprio, diariamente, assegurada a preferência aos que não tenham falado nas cinco sessões anteriores. Não é permitido aparte.	Artigos 79 a 81.
Grande expediente.	Até 25 minutos.	A lista de oradores para o Grande Expediente será organizada mediante sorteio eletrônico, na forma definida pela Mesa. Permitido o aparte. Limite de 3 falas em Grande Expediente para cada deputado, por semestre.	Artigos 87 e 88.

<sup>112</sup> BRASIL, 1989.

Comunicações de Lideranças.	De 3 a 10 minutos.	Tempo de fala proporcional ao número de membros da respectiva bancada. Não é permitido aparte. Ocorrem durante as sessões ordinárias e são destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional.	Artigo 89 e parágrafo primeiro do artigo 66.
Comunicações parlamentares.	Até 10 minutos.	Acontecem apenas se a Ordem do Dia encerrar antes das 19 horas. Os oradores são indicados pelos Líderes.	Artigo 90.
Breves comunicações.	Até 5 minutos.	Trata-se do tempo que se segue à leitura da matéria do expediente, destinado aos deputados inscritos para breves comunicações. Inscrição feita na Mesa. Não é permitido aparte. É assegurada a preferência aos que não tenham falado nas cinco sessões anteriores.	Artigo 81.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) e inspirado na tabela 3 de MOREIRA, Davi Cordeiro. *Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04112016-124733/pt-br.php>. Acesso em: 13 ago. 2019, tendo sido feitas alterações em relação à tabela original.

Diante das previsões regimentais expostas acima, Davi Cordeiro Moreira assim resume os momentos de fala na Câmara dos Deputados:

Como é possível concluir com base nas regras que regem todos os momentos institucionais nos quais os parlamentares podem fazer uso livre da palavra, o Pequeno Expediente é o momento que permite maior acesso e liberdade por parte do deputado para expor suas ideias e proferir seu discurso. Em relação às Comunicações Parlamentares e às Breves Comunicações, há a vantagem de não depender da sobra de tempo para sua realização. Além do que, nas Comunicações Parlamentares a inscrição do orador é feita pelo líder do partido ou bancada.

Em relação ao Grande Expediente, enquanto nesse momento o parlamentar pode discursar no máximo por três vezes no semestre e totalizar 75 minutos de discurso, no Pequeno Expediente um parlamentar pode discursar uma vez por semana e chegar à marca de 120 minutos de discurso no semestre. Ademais, as regras de inscrição no

Grande Expediente são restritivas, pois, de forma geral, permitem que no máximo 240 deputados diferentes possam discursar no semestre. Já as regras do Pequeno Expediente permitem que até 1.440 deputados diferentes possam discursar ao longo do semestre, número que representa quase três vezes o número de Deputados Federais<sup>113</sup>.

Além disso, outro momento pertinente de uso da palavra na Câmara dos Deputados ocorre quando a proposição passa por apreciação nas comissões. Nesses casos, segundo o artigo 57, inciso VII, do Regimento Interno: “durante a discussão na Comissão, podem usar da palavra o Autor do projeto, o Relator, demais membros e Líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, Deputados que a ela não pertençam”<sup>114</sup>. É possível, ainda, o encerramento da discussão nas comissões mediante apresentação de requerimento, após a fala de dez deputados.

O Regimento Interno ainda prevê que a *discussão* é a fase dos trabalhos de apreciação de proposições destinada ao debate em plenário. Segundo o artigo 167, “A proposição com todos os pareceres favoráveis poderá ter a discussão dispensada por deliberação do Plenário, mediante requerimento de Líder”<sup>115</sup>. A inscrição dos oradores será feita junto à Mesa e, ao se inscreverem, os deputados “deverão declarar-se favoráveis ou contrários à proposição em debate, para que a um orador favorável suceda, sempre que possível, um contrário, e vice-versa”<sup>116</sup>.

Sobre a fase da discussão, pode-se dizer que

é a fase da apreciação das proposições destinada ao debate em Plenário. Nela, os deputados se manifestam sobre a matéria objeto da proposição em debate e argumentam quanto ao mérito da proposição, sua adequação à realidade social, sua necessidade, seus efeitos e implicações. Não obstante a discussão preceder a votação, os deputados, ao se inscreverem para ela, devem se declarar favoráveis ou contrários à proposição em debate (art. 172, § 1º); porém, isso deve ser considerado apenas indício de como será o voto do orador, afinal, se durante os debates o parlamentar se convencer de que deve adotar posicionamento diferente do que inicialmente pretendia, poderá fazê-lo.

A regra é que a discussão ocorra sobre a proposição como um todo, ou seja, sobre os substitutivos, proposições apensadas, emendas, se houver<sup>117</sup>.

Quando iniciada a discussão sobre determinada proposição, o artigo 173 prevê que o Deputado “salvo expressa disposição regimental, só poderá falar uma vez e pelo prazo de cinco

<sup>113</sup> MOREIRA, 2016, p. 48.

<sup>114</sup> BRASIL, 1989.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Ibidem*, artigo 172.

<sup>117</sup> CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. *Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados*. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/19519>. Acesso em: 26 set. 2020.

minutos na discussão de qualquer projeto”<sup>118</sup>. É interessante notar, ainda, que o artigo 175 dispõe sobre restrições relativas ao uso da palavra quando se discute uma matéria:

Art. 175. O Deputado que usar a palavra sobre a proposição em discussão não poderá:  
 I - desviar-se da questão em debate;  
 II - falar sobre o vencido;  
 III - usar de linguagem imprópria;  
 IV - ultrapassar o prazo regimental<sup>119</sup>.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, ainda, nos artigos 255 a 258, a possibilidade de realização de audiência pública pelas comissões, “para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada”<sup>120</sup>. A comissão deverá selecionar as autoridades, pessoas interessadas e especialistas ligados às entidades participantes para serem ouvidas durante os trabalhos, sendo que cada convidado terá 20 minutos para falar, prorrogáveis conforme juízo da comissão, sem apartes. A presidência da comissão poderá advertir, cassar a palavra ou determinar a retirada do local, caso o expositor se desvie do assunto tratado ou perturbe a ordem dos trabalhos. É facultada, também, a interpelação por parte dos deputados inscritos ao expositor, pelo tempo de três minutos, com direito a réplica e tréplica pelo mesmo prazo.

Já no Senado Federal, o uso da palavra ocorre de maneira distinta. As previsões regimentais a esse respeito se dão, primeiramente, a partir do artigo 14 do Regimento Interno. Segundo tal dispositivo, o senador poderá usar a palavra “nos cento e vinte minutos que antecedem a Ordem do Dia, por dez minutos, nas sessões deliberativas, e por vinte minutos, nas sessões não deliberativas”<sup>121</sup>. Caso o senador seja líder, poderá falar uma vez por sessão por cinco minutos para comunicação urgente de interesse partidário ou por vinte minutos após a Ordem do Dia.

Na discussão de qualquer proposição, é permitida a fala por dez minutos, apenas uma vez durante a sessão (artigos 14 e 273). Já na discussão sobre a redação final, a fala poderá ter até cinco minutos e será usada pelo relator e por um senador de cada partido (artigos 14 e 321). Há, ainda, uma série de previsões para uso de fala em aparte, questão de ordem, interrupção, explicação pessoal, dentre outras situações. Fica vedado aos senadores “I - usar de expressões

---

<sup>118</sup> BRASIL, 1989.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Ibidem*, art. 255.

<sup>121</sup> BRASIL, 1970b.

descorteses ou insultuosas; II - falar sobre resultado de deliberação definitiva do Plenário, salvo em explicação pessoal”<sup>122</sup>.

Já no regimento comum do Congresso Nacional<sup>123</sup>, consta que na apreciação das matérias “os oradores falarão na ordem de inscrição, pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, concedendo-se a palavra, de preferência, alternadamente, a Congressistas favoráveis e contrários à matéria”<sup>124</sup>. No caso das comissões mistas instauradas para análise de proposições, após a apresentação do parecer, “qualquer membro da Comissão Mista poderá discuti-lo pelo prazo máximo de 15 (quinze) minutos, uma única vez, permitido ao Relator usar da palavra, em último lugar, pelo prazo de 30 (trinta) minutos”<sup>125</sup>.

É interessante notar que, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, os regimentos preveem que os parlamentares devem falar de pé (salvo exceções por motivos de saúde), sem dar as costas para a Mesa e dirigindo-se ao Presidente da Casa e aos colegas deputados e senadores. Todos os aspectos trazidos pelos regimentos internos acabam por delimitar de alguma forma a maneira pela qual são proferidos os discursos, direcionando o uso da palavra enquanto um elemento do processo legislativo.

Nesse sentido, Waldron considera que a ideia que se tem sobre os parlamentos diz respeito justamente a um lugar para conversar e decidir, considerando principalmente que os assuntos tratados nessas discussões são de grande interesse público para o país<sup>126</sup>. Para tanto, é preciso que existam regras processuais e procedimentos que permitam a discussão pelas pessoas, levando em conta sua discordância e diversidade de opiniões<sup>127</sup>, de modo que as regras sobre o uso da palavra possam ter valia para garantir que o processo legislativo esteja aberto ao dissenso e às falas em geral como um componente que efetivamente constitui o processo de produção normativa.

Por isso, Claudia Gomes Paiva afirma que “a palavra do parlamentar é que põe em movimento o processo legislativo”<sup>128</sup>. As palavras proferidas em contexto parlamentar acabam

---

<sup>122</sup> BRASIL, 1970b, art. 19.

<sup>123</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1 de 1970*. Regimento Comum. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 07 out. 2020.

<sup>124</sup> *Ibidem*, art. 38.

<sup>125</sup> *Ibidem*, art. 13.

<sup>126</sup> WALDRON, 2016.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> PAIVA, Claudia Gomes. *Uma viagem pelo discurso parlamentar: gênero discursivo por desvendar*. 2006. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Departamento de Linguística, Línguas Clássicas e Vernácula,

por servir como registro das atividades ali exercidas, o que pode ajudar a dar a esse processo maior transparência e justificabilidade, à medida que a intervenção legislativa carece, como visto no capítulo anterior, de uma justificação para sua própria legitimação. Assim, é necessário situar a análise dos discursos parlamentares nesse contexto em que se insere, diante de aportes teóricos e metodológicos que se encaixem na complexidade do tema.

### ***3.2 Estudos anteriores e análise do discurso: construindo uma abordagem***

Ao verificar os estudos sobre os discursos parlamentares, é possível notar indícios de certa proeminência no que tange aos aspectos políticos envolvidos, com abordagens geralmente voltadas à retórica, à tematização ou aos elementos ideológicos. No campo jurídico, muitas análises são feitas a partir da abordagem argumentativa. Uma das razões para essa predominância do enfoque retórico-argumentativo talvez seja a familiaridade que o Direito já possui com essas áreas, diferentemente do que acontece em relação à Linguística e às abordagens da análise do discurso.

Em *As funções da retórica parlamentar na Revolução Francesa: estudos preliminares para uma pragmática histórica do texto*, Hans Ulrich Gumbrecht faz uma retomada de vários discursos ocorridos durante essa revolução<sup>129</sup>. Como exemplo do estudo feito nessa obra, o autor explora o discurso de Mirabeau ao Rei, reivindicando a demissão dos novos ministros de Luís XVI, e analisa como o orador faz isso por meio de determinados indicadores linguísticos<sup>130</sup>. Gumbrecht analisa também os discursos epidícticos após a morte de Marat e mostra quais são as mobilizações ali feitas e os objetivos percebidos nos pronunciamentos<sup>131</sup>.

O interesse principal do livro é a tematização dos debates da Assembleia Nacional Revolucionária, especificamente os discursos orais, tendo como objeto as “situações e modos de uso, padrões e funções do falar”<sup>132</sup>, compartilhando, portanto, o campo de pesquisa com a análise do discurso. Na visão do autor, a grande diferença entre a sua proposta e o que faz a

---

Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6474>. Acesso em: 14 set. 2020. p. 84.

<sup>129</sup> GUMBRECHT, Hans Ulrich. *As funções da retórica parlamentar na Revolução Francesa: estudos preliminares para uma pragmática histórica do texto*. Tradução George Otte. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> HYMES *apud* GUMBRECHT, 2003, p. 18.

análise do discurso é que esta se concentraria na descrição da fala, respondendo ao *como*, enquanto o estudo por ele empreendido é submetido “ao desenvolvimento de um método no qual a estruturação de textos deve depender antes de mais nada da compreensão dos motivos situacionais daqueles que participam da comunicação, isto é, da pergunta pelo *por quê*”<sup>133</sup>.

A abordagem de Gumbrecht relaciona-se mais à retórica, utilizada por ele como um importante aporte teórico-metodológico, e tem vários méritos na difícil análise histórica de discursos proferidos há tanto tempo. Mencionando Perelman e Olbrechts-Tyteca, o autor afirma que “a relevância prática da reflexão sobre determinados usos da linguagem aumenta na medida em que *diminui a evidência* dos conteúdos nela tematizados”<sup>134</sup>. De fato, seja com que abordagem for, investigar o uso da linguagem pode servir exatamente para melhor coletar evidências (ou fazê-las melhor transparecer) do conteúdo contido nas falas.

Já no livro *História da fala pública: uma arqueologia dos poderes do discurso*, Carlos Piovezani escreve um artigo denominado *Falar em público na política contemporânea – A eloquência pop e popular brasileira na idade da mídia*, em que aborda o uso da palavra na esfera política em diferentes contextos, tais como o palanque, o rádio e a televisão<sup>135</sup>. Em um segundo momento, Piovezani faz uma análise empírica de discursos do ex-presidente Lula, explorando uma série de aspectos da oralidade presentes nesses pronunciamentos, como o timbre, e relacionando-os a outros elementos<sup>136</sup>.

Em um estudo já mais próximo do proposto no presente trabalho, Davi Cordeiro Moreira, em sua tese *Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros*, analisa “os discursos proferidos pelos Deputados Federais brasileiros, com o objetivo de identificar os padrões que regem sua frequência e ênfase temática ao longo das legislaturas 51 a 54”<sup>137</sup>. O autor quantifica as tematizações feitas em sua análise para verificar a recorrência de certos assuntos nos discursos parlamentares, coletando dados importantes sobre os temas mais frequentes em cada legislatura<sup>138</sup>. Situada na ciência política, trata-se de uma pesquisa que fornece uma grande contribuição para se conhecer os

---

<sup>133</sup> GUMBRECHT, 2003, p. 18.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>135</sup> PIOVEZANI, Carlos. Falar em público na política contemporânea – A eloquência pop e popular brasileira na idade da mídia. In: COURTINE, Jean-Jacques; PIOVEZANI, Carlos (org.). *História da fala pública: uma arqueologia dos poderes do discurso*. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 290-337.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> MOREIRA, 2016, p. 26-27.

<sup>138</sup> *Ibidem*.



temas tratados nas legislaturas, como um termômetro de assuntos mais e menos abordados ao longo dos anos.

Claudia Gomes Paiva, no artigo *Discurso parlamentar: uma proposta de sistematização*, explora o assunto já a partir da Análise de Discurso Crítica, sobretudo de Norman Fairclough. Paiva, então, utiliza diversas categorias de análise para o seu estudo, tais como o significado acional (relativo à intertextualidade), significado representacional (atinente à interdiscursividade) e significado identificacional<sup>139</sup>. A autora ainda aborda noções de gênero discursivo e de construções simbólicas da ideologia nos discursos, compreendendo o caráter também político dos discursos parlamentares. Assim, é feita uma análise de um discurso específico que tem como base um relatório da Anistia Internacional denunciando a violação de direitos humanos, em que “o orador conclama a sociedade brasileira a rejeitar o notório envolvimento de forças policiais em crimes daquela natureza, bem como assinala as péssimas condições dos estabelecimentos carcerários”<sup>140</sup>.

Na obra *Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada* – cuja parte mais teórica já foi explorada no capítulo anterior –, Roberta Simões Nascimento analisa como se deu a argumentação legislativa sobre a violência contra a mulher nos dois países, a partir de uma observação sobre determinadas proposições em específico, relativas à violência de gênero<sup>141</sup>. No caso da argumentação para construção da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (a Lei Maria da Penha), a análise ocorre não apenas em relação a alguns discursos parlamentares, mas também à tramitação como um todo, como na apresentação de emendas; mas, no que tange notadamente aos debates, a autora observa que “chama a atenção [...] a falta de discussão sobre a realidade das vítimas de violência doméstica, notada por não terem sido feitas quaisquer referências a estudos empíricos ou pesquisas de campo que revelassem de forma mais clara os problemas”<sup>142</sup>.

Outro ponto interessante é a constatação de que a relatora da proposição “claramente incorporou o discurso feminista”<sup>143</sup> ao criticar determinado dispositivo do projeto. Essa incorporação de um discurso por outro, como veremos mais adiante, é uma das formas de se

---

<sup>139</sup> PAIVA, Claudia Gomes. Discurso parlamentar: uma proposta de sistematização. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 8, n. 30, p. 83-127, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11235?show=full>. Acesso em: 14 set. 2020.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>141</sup> NASCIMENTO, 2019b.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 376.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 364.

verificar as vozes que estão inseridas naquele ato de linguagem, por meio da interdiscursividade.

Um dos mais instigantes estudos sobre o assunto foi realizado por Steenbergen, Bächtiger, Spörndli e Steiner, publicado no artigo *Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index*, em que os autores desenvolveram e aplicaram um índice de qualidade do discurso, a partir da teoria habermasiana, a sessões deliberativas na Alemanha, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos<sup>144</sup>. Simplificando bastante o conteúdo do artigo, os autores estabelecem sete categorias de análise: participação (relativa à interrupção dos interlocutores), nível de justificação, conteúdo da justificativa, respeito em relação a outros grupos, respeito às demandas dos outros, contra-argumentação e políticas construtivas<sup>145</sup>. Evidentemente, todas essas categorias são explicadas de maneira mais detalhada de acordo com os critérios estabelecidos para a análise de cada uma delas.

Apenas a título ilustrativo, na categoria de *nível de justificação*, os autores pretendem avaliar até que ponto o discurso fornece justificativas completas para as demandas apresentadas, conforme as inferências que são feitas<sup>146</sup>. São estabelecidos, então, quatro níveis de identificação: (0) sem justificativa – quando o orador apenas diz que algo deve ou não ser feito, sem apresentar razões; (1) justificativa inferior – quando se dá uma razão para que algo seja feito, mas sem demonstrar a relação entre a razão e aquilo que está sendo defendido; (2) justificativa qualificada – quando a relação, ausente no nível anterior, é demonstrada e explica-se os motivos de aquela ser uma razão plausível para a defesa da posição em questão; (4) justificativa sofisticada – quando pelo menos duas justificativas completas são dadas para uma mesma demanda<sup>147</sup>.

Ao analisar as conclusões desse trabalho, Flückiger descreve que os resultados diferem muito conforme a situação em que se dá a deliberação: nas sessões plenárias (públicas), 76% dos atos de linguagem mostram-se sofisticados do ponto de vista justificatório, enquanto esse número é de apenas 30% nas comissões (sessões não públicas)<sup>148</sup>. Assim, ainda segundo Flückiger, as discussões nas comissões estariam mais distantes do ideal habermasiano, de modo que, tendo em vista a relevância dos trabalhos das comissões em relação aos debates em sessão

---

<sup>144</sup> STEENBERGEN, Marco R.; BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEINER, Jürg. *Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index*. *Comparative European Politics*, 1, p. 21-48, 2003.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>148</sup> FLÜCKIGER, 2019.

plenária, a conclusão a que se chega não invalida a hipótese levantada no trabalho, de que as decisões legislativas tendem a ser tomadas com base em justificações limitadas<sup>149</sup>. Naturalmente, considerando que o estudo foi publicado em 2003 e realizado em contextos bem diferentes do brasileiro, a importância de tal trabalho deve ser compreendida com ressalvas no caso de uma eventual replicação no Brasil, o que não tira os méritos da tarefa empreendida na referida pesquisa.

Como mencionado no capítulo anterior, Oliver-Lalana é uma das principais referências no assunto, sobretudo se considerarmos os estudos situados mais no campo jurídico. Em *Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario*, o autor analisa os argumentos utilizados na discussão a respeito da lei de casamento de pessoas do mesmo sexo na Espanha, a Lei 13/2005<sup>150</sup>. Oliver-Lalana constata que “La mayor parte de los argumentos esgrimidos en los debates aluden a la racionalidad instrumental y al impacto y efectos sociales de la medida legislativa, es decir, operan en el orden de la *efectividad*”<sup>151</sup>.

É interessante notar que o autor também explora os argumentos contrários à medida, ao observar que os adversários da proposta diziam que o projeto iria minar pilares institucionais como a família e o matrimônio, além de questionarem mais enfaticamente a possibilidade de adoção por parte de casais homossexuais<sup>152</sup>. Oliver-Lalana observa que na discussão sobre os efeitos empíricos da medida há a predominância, por parte daqueles que são a favor, de uma argumentação comparativa, fazendo referência aos impactos vividos em outros países que já passaram pela adoção de medidas semelhantes, enquanto os parlamentares contrários à proposta argumentavam que “los escasos precedentes internacionales, las posibles repercusiones negativas y la ausencia de datos empíricos concluyentes, aconsejan, en un ejercicio de prudencia legislativa, elaborar una ley sustancialmente distinta”<sup>153</sup>.

Ao delimitar seu modelo de análise para os argumentos de eficácia, Oliver-Lalana chega a mencionar que seria possível empregar índices de qualidade discursiva concebidos para o debate legislativo, que medem aspectos como a participação, as razões trazidas para sustentar as afirmações, o respeito ao interlocutor ou a apresentação de propostas alternativas e

---

<sup>149</sup> FLÜCKIGER, 2019.

<sup>150</sup> OLIVER-LALANA, 2008.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 552. Tradução livre: “A maior parte dos argumentos utilizados nos debates alude à racionalidade instrumental e ao impacto e efeitos sociais da medida legislativa, ou seja, opera na ordem da efetividade”.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 557. Tradução livre: “os raros precedentes internacionais, as possíveis repercussões negativas e a ausência de dados empíricos conclusivos aconselham, no exercício da prudência legislativa, a elaboração de uma lei substancialmente diferente”.

construtivas<sup>154</sup>, o que se relaciona ao estudo mencionado, de Steenbergen, Bächtiger, Spörndli e Steiner. Embora a elaboração desses índices fuja ao escopo e às possibilidades do presente trabalho, é bastante relevante notar que o próprio Oliver-Lalana concebe a perspectiva de se adotar uma abordagem discursiva do tema, como a aqui pretendida.

Nesse sentido, Ruth Amossy considera que, ao descrever o funcionamento do discurso em situação, a análise do discurso não pode ignorar também a dimensão argumentativa, pois mesmo que o discurso não tenha como objetivo o convencimento do auditório (os destinatários do ato de linguagem), ainda assim ele exerce influência sobre os modos de ver e de pensar<sup>155</sup>. Para a autora, o discurso argumentativo não acontece no espaço da lógica pura, “mais dans une situation de communication où le locuteur présente son point de vue dans la langue naturelle avec toutes ses ressources”<sup>156</sup>, tais como a polissemia, a metáfora e a repetição. Por isso, Amossy inscreve os estudos argumentativos no quadro da análise do discurso, por entender que essa abordagem pode dar maior completude ao fenômeno linguístico a depender do que se pretende pesquisar.

Dessa forma, a análise do discurso é vista não apenas como um método qualitativo de pesquisa das ciências humanas e sociais, mas também como uma compreensão da “maneira pela qual, em uma sociedade determinada, a ordem social se constrói por meio da comunicação”<sup>157</sup>, fazendo a reflexão sobre o funcionamento do discurso e a apreensão de fenômenos de ordem sócio-histórica ou psicológica<sup>158</sup>. No caso, o estudo do discurso parlamentar pela perspectiva da análise do discurso busca justamente compreender como esses atos de linguagem dos congressistas estão inseridos no contexto de produção normativa, levando em conta os diferentes aspectos que compõem o processo legislativo e a atuação parlamentar.

---

<sup>154</sup> OLIVER-LALANA, 2008.

<sup>155</sup> AMOSSY, Ruth. *Argumentation et Analyse du discours: perspectives théoriques et découpages disciplinaires*. *Argumentation et Analyse du Discours*, Tel-Aviv, 1, 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/aad/200>. Acesso em: 24 out. 2020.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 5. Tradução livre: “mas em uma situação de comunicação em que o locutor apresenta seu ponto de vista na língua natural com todos seus recursos”.

<sup>157</sup> MAINGUENEAU, 2015. p. 33.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

### 3.3 A pertinência da análise do discurso e as categorizações possíveis

Segundo Wander Emediato, “o discurso é inseparável de uma atividade social; manifesta-se na forma de enunciados dependentes das circunstâncias da enunciação (dispositivo, tempo, espaço, finalidade, identidade dos sujeitos, tema, problematização) de forma variável”<sup>159</sup>. Trata-se de um termo polissêmico de acordo com a abordagem teórica que se adota, pois diferentes acepções podem ser admitidas para a compreensão do conceito de *discurso*.

Assim, Maingueneau entende que o termo *discurso* ativa uma série de “ideias-força” que constituem seu sentido nas teorias discursivas, tais como: o discurso é uma forma de ação, o que significa que “falar é uma forma de *ação* sobre o outro, e não apenas uma representação do mundo”<sup>160</sup>. Além disso, o discurso é também interativo, uma vez que a atividade verbal se constitui por uma interatividade envolvendo dois ou mais parceiros. No entanto,

Poder-se-ia objetar que existem também tipos de enunciação oral que não parecem de forma alguma “interativas”: é o caso, por exemplo, das conferências, e, *a fortiori*, dos textos escritos. De fato, não se pode reduzir a *interatividade* fundamental do discurso à conversação. Qualquer enunciação, mesmo que produzida na ausência de um destinatário ou na presença de um destinatário que parece passivo, se dá em uma interatividade constitutiva. Qualquer enunciação supõe a presença de outra instância de enunciação, em relação à qual se constrói seu próprio discurso<sup>161</sup>.

Outro ponto muito importante consiste em lembrar que o discurso é contextualizado: “Não diremos apenas que o discurso intervém *em* um contexto, como se o contexto não passasse de uma moldura, de um cenário: fora do contexto, não se pode atribuir um sentido a um enunciado”<sup>162</sup>. O contexto, então, possui um papel essencial na produção e na interpretação dos enunciados, sendo que fora de contexto não há nenhum potencial sentido nos atos de linguagem<sup>163</sup>. Maingueneau entende que o discurso aparece como uma atividade condicionada pelo contexto, mas que também o transforma, em uma relação que nunca se dá em apenas um

---

<sup>159</sup> EMEDIATO, Wander. Problemáticas contemporâneas dos estudos do discurso: por uma análise integrada. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lucia; LARA, Glaucia Muniz Proença (org.). *Teorias do discurso: novas práticas e formas discursivas*. Campinas: Pontes Editores, 2020. p. 23.

<sup>160</sup> MAINGUENEAU, 2015, p. 25.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>163</sup> MAINGUENEAU, Dominique. *Les termes clés de l'analyse du discours*. Nouvelle édition revue et augmentée. Paris: Éditions du Seuil, 2009.

sentido<sup>164</sup>. Para Warat, por exemplo, o discurso supõe uma série de relações extralinguísticas em que está inserido<sup>165</sup>.

O discurso é também assumido por um sujeito, no sentido de que ele está sempre relacionado a um sujeito, que passa a ser fonte de referências pessoais “e indica qual é a atitude que ele adota em relação ao que diz e a seu destinatário”<sup>166</sup>. Ademais, o discurso é também regido por normas, isto é, “cada ato de linguagem implica normas particulares; um ato aparentemente tão simples como uma pergunta, por exemplo, implica que o locutor ignore a resposta, que essa o interesse, que ele acredite que o indivíduo a quem a pergunta é feita possa respondê-la etc.”<sup>167</sup>. Assim, essas normas abarcam também, no caso dos discursos parlamentares, todas aquelas disposições regimentais apresentadas anteriormente, já que a indicação de limite temporal, possibilidade ou não de aparte, a quem o orador deve se direcionar enquanto fala, dentre outros aspectos, condicionam a maneira como os discursos parlamentares são proferidos. Do mesmo modo que, para McLuhan, “o meio é a mensagem”<sup>168</sup>, é possível afirmar que forma é também conteúdo, já que a forma vai condicionar até mesmo a quantidade de informações que podem ser proferidas naquele pronunciamento parlamentar, pela limitação do tempo, bem como muitos outros fatores que compõem essa prática discursiva.

Maingueneau afirma também que o discurso constrói o sentido socialmente. Para ele,

Este postulado diz respeito tanto às interações sociais entre duas pessoas quanto às produções coletivas destinadas a um público amplo. O sentido de que se trata aqui não é um sentido diretamente acessível, estável, imanente a um enunciado ou a um grupo de enunciados que estaria esperando para ser decifrado: ele é continuamente construído e reconstruído no interior de práticas sociais determinadas. Essa construção do sentido é, certamente, obra de indivíduos, mas de indivíduos inseridos em configurações sociais de diversos níveis<sup>169</sup>.

Em outra abordagem teórica da análise do discurso, Norman Fairclough igualmente compreende o discurso como uma prática social, não como atividade puramente individual, o que tem várias implicações na compreensão do tema<sup>170</sup>. A primeira delas refere-se ao fato de que, a exemplo do que pensa Maingueneau, o discurso é um modo de ação, “uma forma em que

---

<sup>164</sup> MAINGUENEAU, 2009.

<sup>165</sup> WARAT, 1995.

<sup>166</sup> MAINGUENEAU, 2015, p. 27.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>168</sup> MCLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem* (Understanding Media). Tradução Décio Pignatari. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2005, p. 21.

<sup>169</sup> MAINGUENEAU, 2015, p. 29.

<sup>170</sup> FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros, como também um modo de representação”<sup>171</sup>.

A segunda implicação consiste na ideia de que existe uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social, já que esta molda e restringe o discurso “no sentido mais amplo e em todos os níveis: pela classe e por outras relações sociais em nível societário, pelas relações específicas em instituições particulares, como o direito ou a educação, [...] por várias normas e convenções, tanto de natureza discursiva como não discursiva”<sup>172</sup>. Além disso, o discurso contribui também para a “constituição de todas as dimensões da estrutura social”<sup>173</sup>, o que dialoga com a abordagem de Maingueneau, sobre a via de mão dupla presente entre o discurso e o contexto, em um mútuo condicionamento e influência. Fairclough ainda chama atenção para a relevância de compreender essa relação dialética existente entre a estrutura social e o discurso, para evitar uma ênfase indevida em um ou outro aspecto, no intuito de não cair na armadilha de considerar o discurso mero reflexo de questões sociais, ou como apenas fonte do social<sup>174</sup>.

Diante disso, é necessário compreender a relação entre os discursos parlamentares (como a prática discursiva aqui analisada) e todo o contexto que os cerca, à medida que o discurso não pode ser tomado como um elemento isolado das práticas sociais e tampouco possui um significado por si só, imanente, mas seu sentido apenas pode ser analisado se conjugado com vários outros elementos estruturais. Para tanto, algumas categorias criadas nas teorias analíticas do discurso podem ajudar a sistematizar esse estudo, no intuito de verificar como o discurso parlamentar se insere no processo legislativo e serve como justificção para a produção normativa, sem prejuízo de muitas outras categorias e formas de análise que poderiam e podem ser adotadas em outros momentos, a depender do enfoque do estudo.

### *3.3.1 Intertextualidade e interdiscursividade*

A primeira categoria de análise pertinente para este estudo diz respeito à intertextualidade e à interdiscursividade. São dois conceitos distintos e de suma importância para se entender quais vozes estão incorporadas dentro de um determinado discurso.

---

<sup>171</sup> FAIRCLOUGH, 2016, p. 94-95.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 96.

A intertextualidade, segundo Fairclough, é “basicamente a propriedade que têm os textos de serem cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados e que o texto pode assimilar, contradizer, ecoar ironicamente, e assim por diante”<sup>175</sup>. Para o autor, todos os enunciados são povoados e constituídos em alguma medida por pedaços de outros enunciados, de maneira mais ou menos explícita, o que insere a prática discursiva na história ao retomar textos passados, palavras já ditas por outras pessoas em outros momentos<sup>176</sup>. De acordo com Maingueneau, a intertextualidade é constitutiva de todo texto, relativa ao conjunto de relações explícitas ou não que um texto tem com outros<sup>177</sup>.

A intertextualidade manifesta – aqui, será utilizado apenas o termo *intertextualidade* –, ainda conforme Fairclough, ocorre quando o orador recorre explicitamente a outros textos específicos<sup>178</sup>. Essa intertextualidade pode acontecer de diversas formas. Uma delas é por meio da representação, ou seja, quando outro discurso é relatado pelo orador por intermédio de seu próprio discurso, o que pode ocorrer mediante citações propriamente ditas (os discursos indiretos, sinalizados com aspas) ou por um relato que mencione expressamente o discurso representado<sup>179</sup>. Há também as *pressuposições*, que são proposições tomadas pelo orador como já dadas ou estabelecidas. Em outras palavras, trata-se de algo tido como tácito por parte de quem produz o texto, oriundo de textos prévios. Outra maneira de manifestar a intertextualidade se dá por meio da ironia, em que o enunciador ecoa outro texto resignificando-o<sup>180</sup>.

Resumidamente, então, a intertextualidade diz respeito ao processo de incorporação de um texto em outro, para transformar o sentido incorporado ou também para reproduzi-lo<sup>181</sup>.

A interdiscursividade, por sua vez, pode ser compreendida como o conjunto de unidades discursivas com a qual um discurso particular entra em relação explícita ou implícita<sup>182</sup>. Dito de maneira mais simplificada para o escopo deste trabalho, o interdiscurso seria como um processo incessante de reconfiguração de um conjunto de discursos<sup>183</sup>, de modo a incorporar

---

<sup>175</sup> FAIRCLOUGH, 2016, p. 119.

<sup>176</sup> *Ibidem*, 2016.

<sup>177</sup> MAINGUENEAU, 2009.

<sup>178</sup> FAIRCLOUGH, 2016.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> FIORIN, José Luiz. Polifonia textual e discursiva. In: BARROS, Diana Luz Pessoa; FIORIN, José Luiz (org.). *Dialogismo, Polifonia, Intertextualidade: em torno de Bakhtin*. São Paulo: Edusp, 1994. p. 29-36.

<sup>182</sup> MAINGUENEAU, 2009.

<sup>183</sup> Para ser mais preciso em relação ao conceito de interdiscurso, vale ressaltar que esse termo estaria mais relacionado ao contato e influência entre duas formações discursivas diferentes, de modo que uma interfere nos elementos de outra de modo a gerar redefinições e reorganizações em seus elementos. O conceito de formação discursiva, de Michel Foucault, pode ser entendido como uma semelhança no sistema de dispersão e uma regularidade entre os objetos, tipos de enunciados, conceitos e escolhas temáticas, o que geralmente ocorre por



elementos produzidos em outro tipo de conjunto de discursos, o que constitui um processo de perene redefinição de seus próprios elementos<sup>184</sup>. Quando foi mencionado acima que, ao analisar a discussão sobre a Lei Maria da Penha, a autora Roberta Simões Nascimento observou que a relatora do projeto incorporou o discurso feminista, é possível que essa constatação tenha surgido através das escolhas temáticas e vocabulares, por exemplo, feitas pela oradora no momento do debate do projeto, já que algum elemento textual precisaria saltar aos olhos para que tal incorporação fosse notada.

Essa propriedade que os enunciados possuem, de serem demarcados por uma mudança de orador e orientados a outros enunciados e oradores anteriores, é um entendimento buscado na teoria de Mikhail Bakhtin, no início do século XX<sup>185</sup>. Para Bakhtin<sup>186</sup>, “todo enunciado tem, por assim dizer, um princípio absoluto e um fim absoluto: antes do seu início, os enunciados de outros; depois do seu término, os enunciados responsivos de outros”<sup>187</sup>.

As noções de intertextualidade e interdiscursividade, portanto, nesta perspectiva adotada, têm íntima relação com o conceito de *dialogismo* de Bakhtin, que representa a ideia de que “o outro perpassa, atravessa, condiciona o discurso do eu”<sup>188</sup>, tanto no sentido da interação verbal entre duas ou mais pessoas quanto na constituição de um discurso. Isso implica que “sob um texto ou um discurso ressoa outro texto ou outro discurso; sob a voz de um enunciadador, a de outro”<sup>189</sup>. Por isso, ao mencionar Bakhtin, Beth Brait destaca que tudo aquilo que é dito não pertence apenas ao falante, pois em todo discurso é possível perceber vozes, mesmo que anônimas, distantes, impessoais e quase imperceptíveis<sup>190</sup>.

Isso justifica a ideia, retomada por Jacqueline Authier-Revuz a partir da teoria de Bakhtin, de que somente o Adão mítico, ao abordar pela primeira vez um mundo ainda não colocado em questão, poderia proferir um discurso fora do já dito pelo outro, inteiramente novo,

---

exemplo entre as ciências, ideologias ou teorias. FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

<sup>184</sup> MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise do discurso*. Tradução Freda Indursky. 3. ed. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

<sup>185</sup> FAIRCLOUGH, 2016.

<sup>186</sup> Não se ignora, aqui, as polêmicas a respeito da autoria das obras atribuídas a Bakhtin. Entretanto, evitando entrar na discussão sobre a autoria dessas obras, serão utilizados os nomes constantes nas edições consultadas.

<sup>187</sup> BAKHTIN, Mikhail. *Os gêneros do discurso*. Tradução Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2016. p. 29.

<sup>188</sup> FIORIN, 1994, p. 29.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>190</sup> BRAIT, Beth. As vozes bakhtinianas e o diálogo inconcluso. In: BARROS, Diana Luz Pessoa; FIORIN, José Luiz (org.). *Dialogismo, Polifonia, Intertextualidade: em torno de Bakhtin*. São Paulo: Edusp, 1994. p. 11-27.

pois todo discurso é atravessado “pelos discursos nos quais viveu sua existência socialmente sustentada”<sup>191</sup>.

Especificamente em relação ao discurso parlamentar, essa categoria é destacada pela importância que pode possuir para as análises:

A intertextualidade é muito produtiva quanto à demarcação das vozes representadas. No caso do discurso parlamentar, essa propriedade é de vital relevância, pois seu emprego poderá emprestar ao orador maior ou menor autonomia, no sentido de aproximá-lo/afastá-lo de dados e opiniões que são trazidos para a fala com o propósito de constituir seu posicionamento<sup>192</sup>.

Como visto no capítulo anterior, não apenas a justificativa legislativa – enquanto prática argumentativa e discursiva – deve levar em conta a perspectiva das pessoas envolvidas, como o próprio processo legislativo deve incorporar diferentes vozes no processo de produção de uma norma. Por esse motivo, processos de consulta pública são muito importantes na criação normativa, de maneira realmente participativa e pluralista<sup>193</sup>, o que não deixa de respingar também na justificação discursiva que envolve o processo legislativo.

Assim, pensar na intertextualidade e interdiscursividade como categorias de análise dos discursos parlamentares é central para a compreensão das vozes presentes no processo de produção normativa, justamente como forma de legitimação da justificação parlamentar.

### 3.3.2 *Temas*

Essa categoria é bem mais simples se comparada à anterior. Quando se analisa os temas de um discurso, isso pode ser feito em diferentes níveis, tais como os microtemas de uma frase ou de um parágrafo, ou os macrotemas de uma obra inteira<sup>194</sup>. A definição, portanto, é utilizada por Maingueneau basicamente como “aquilo de que um discurso trata”<sup>195</sup>, seja em que nível for.

<sup>191</sup> AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). *Cadernos de Estudos Linguísticos*, Campinas, v. 19, p. 25-42, jul./dez., 1990. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cel/article/view/8636824>. Acesso em: 24 out. 2020. p. 27.

<sup>192</sup> PAIVA, 2007, p. 106.

<sup>193</sup> FLÜCKIGER, 2019.

<sup>194</sup> MAINGUENEAU, Dominique. *Gênese dos discursos*. Tradução Sírio Possenti. São Paulo: Parábola Editorial, 2008.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 81.

Mas o tema, por si só, não tem grande relevância se for analisado em separado de outros elementos, sendo mais importante o tratamento semântico que recebe<sup>196</sup>. Isso porque as palavras ou expressões não possuem um sentido próprio, preso à literalidade, mas “seu sentido se constitui em cada formação discursiva, nas relações que tais palavras, expressões ou proposições mantêm com outras palavras, expressões ou proposições da mesma formação discursiva”<sup>197</sup>.

Para o escopo da pesquisa, evidentemente nem todos os temas são pertinentes para serem explorados. Por isso, a análise se centrará fundamentalmente sobre dois grandes temas: os procedimentais e os político-sociais. Os temas procedimentais dizem respeito aos discursos em que são destacadas questões próprias da tramitação do projeto, como emendas apresentadas, questões de ordem e aspectos da deliberação. Por fim, os temas político-sociais são genericamente aqueles em que os parlamentares falam sobre possíveis efeitos da norma, o que se espera de mudanças na sociedade, motivações políticas para a proposição, dentre outros aspectos semelhantes. Esta última subcategoria de tema não pode ser deixada de lado se levarmos em conta o que foi dito a respeito do contexto sabidamente político no qual as leis são pensadas e discutidas, com contingências políticas que influenciam a todo tempo na criação das normas. Vale ressaltar, ainda, que a exploração desses temas perpassa, a todo tempo, a discussão sobre os aspectos do projeto normativo em si.

A partir da teoria de Manuel Atienza, Roberta Nascimento esquematiza algumas das principais características dos legisladores e da argumentação presente no Poder Legislativo: em geral os legisladores representam os interesses de seus eleitores e tomam decisões mais pautadas em aspectos ideológicos; o Poder Legislativo é desenhado para gerir dissensos; há uma predominância de um raciocínio prático, com decisões orientadas para o futuro e cuja finalidade consiste em usar o direito para alcançar objetivos sociais; a argumentação é baseada em esquema de meios-fins e ponderação, além de ser predominantemente voltada aos eleitores e à opinião pública em geral<sup>198</sup>. Com os temas – e com as outras categorias –, portanto, algumas das características notadas pela literatura podem ser analisadas no caso da Medida Provisória nº 881/2019, por exemplo para observar como os pronunciamentos tratam do futuro que virá com a norma.

---

<sup>196</sup> MAINGUENEAU, 2008.

<sup>197</sup> PÊCHEUX *apud* MAINGUENEAU, 2008, p. 82.

<sup>198</sup> NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa. *Teoria Jurídica Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 157-193, 2019a. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/24474>. Acesso em: 14 set. 2020.

A categoria temática, então, é importante para que seja possível analisar sobretudo o que falam os parlamentares na discussão de uma proposição, quais aspectos se sobressaem, quais são silenciados e de que maneira são tratados.

### 3.3.3 *Vocabulário*

A última categoria de análise é o vocabulário. Nesse caso, não se trata de concentrar esforços para observar o vocabulário empregado nos discursos parlamentares de maneira específica e separada. Essa análise perpassa as demais categorias, à medida que tanto os temas quanto as vozes percebidas no discurso mobilizam certas escolhas vocabulares.

Nesse sentido, Maingueneau afirma que “a palavra em si mesma não constitui uma unidade de análise pertinente”<sup>199</sup>. Mas análises em torno do vocabulário podem revelar palavras-chave que mostram pontos de cristalização semântica do discurso<sup>200</sup>, isto é, termos que possuem uma centralidade no pronunciamento analisado de modo que o discurso em alguma medida se organiza em torno dessas palavras. A análise do vocabulário, então, atravessa as demais categorias, como uma forma de verificar até mesmo a ênfase que os discursos parlamentares dão a determinadas palavras.

Assim sendo, as categorias apresentadas servem como fio condutor da análise dos discursos parlamentares que veremos a seguir – já com uma aplicação empírica –, considerando os caminhos teóricos traçados a partir da Legística e Legisprudência. A partir dessas categorias, espera-se que seja possível descrever em alguma medida a racionalidade envolvida em um dado processo de produção normativa e a justificativa aí subjacente, a fim de compreender como o legislador lidou com as contingências desse processo, nos seus aspectos legislativos e políticos, inserido nesse contexto.

---

<sup>199</sup> MAINGUENEAU, 2008, p. 80.

<sup>200</sup> LARA, 2020.

## PARTE II – DA TEORIA AO CASO: O DISCURSO PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019

### CAPÍTULO 4 – As vozes de outros: a incorporação de vozes no discurso parlamentar

#### *4.1 O início da tramitação: a discussão na Comissão Mista*

Antes de adentrar na análise das categorias escolhidas para o estudo empírico ora empreendido, é importante primeiramente apresentar, ainda que de forma breve, em que consistia a Medida Provisória nº 881/2019 (MP nº 881/2019), de 30 de abril de 2019, denominada MP da Liberdade Econômica, posteriormente transformada na Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019<sup>201</sup>. Trata-se de norma editada pelo Poder Executivo para instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, ao estabelecer garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório e dar outras providências<sup>202</sup>.

A Medida Provisória em questão era composta por cinco capítulos. No primeiro, colocavam-se as disposições preliminares, como o escopo de aplicação, exemplificação conceitual e princípios norteadores da norma. No capítulo II, por sua vez, apresentavam-se os “direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição”<sup>203</sup>, com um rol de direitos e disposições que compõem a declaração de direitos de liberdade econômica.

Já o capítulo III traz as garantias de livre iniciativa, com deveres da Administração Pública para evitar o que a norma define como “abuso do poder regulatório”<sup>204</sup>. Um dos deveres do Estado seria o de evitar redigir, indevidamente, enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco, conforme inciso V do artigo 4º. O capítulo IV contém sucintamente um artigo sobre a análise de impacto regulatório, de modo

---

<sup>201</sup> BRASIL, 2019d.

<sup>202</sup> BRASIL, 2019e.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados devem ser precedidas de estudos de impacto regulatório.

Por último, o capítulo V traz as disposições finais, com várias alterações em outras leis, como o Código Civil, a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012 (sobre arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos), a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (sobre registros públicos), a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 (acerca do Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais), dentre outras normas. Simplificadamente, então, e de acordo com a Nota Técnica 2027195 do Ministério da Economia, é possível afirmar que a MP nº 881/2019 foi apresentada a partir de quatro eixos principais: (i) liberdades fundamentais humanitárias anticrise; (ii) criação de um ambiente de inovação; (iii) segurança jurídica para o desenvolvimento; e (iv) aperfeiçoamento de normas econômicas para alinhamento mundial<sup>205</sup>. Trata-se, assim, de uma norma associada mais especificamente à área socioeconômica, voltada à desburocratização da atividade empresarial em geral.

Dito isso, a análise das vozes presentes no discurso parlamentar deve ser orientada sobretudo a fim de compreender as perspectivas dos afetados que estão sendo levadas em conta no processo legislativo, já que a norma passa a ter aplicação geral e a voz dos destinatários é um dos aspectos mais relevantes para uma produção normativa de qualidade. Jeremy Waldron considera, por exemplo, que as leis são essencialmente – e não apenas casualmente – o produto de assembleias amplas e polifônicas, de modo que, para o autor, este traço deveria ser fundamental para uma compreensão de como integrar as leis ao esquema mais amplo do direito<sup>206</sup>. Assim, a pergunta que se coloca aqui é: quais vozes estão incorporadas no discurso parlamentar durante a tramitação da Medida Provisória nº 881/2019?

No caso específico ora estudado, a Medida Provisória segue um rito próprio, diferente por exemplo de projetos de lei ordinária. Segundo a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, deverá ser designada uma Comissão Mista para discutir a matéria, composta por 12

---

<sup>205</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Técnica 2027195*. Brasília, DF: Ministério da Economia. 2019c. Documento obtido via e-Sic.

<sup>206</sup> WALDRON, 2005.

deputados federais e 12 senadores, em que a Medida Provisória receberá as emendas no prazo de seis dias após a publicação da norma no Diário Oficial da União<sup>207</sup>.

A Comissão Mista<sup>208</sup> teve como presidente o Senador Dário Berger (MDB-SC), como vice-presidente o Deputado Marco Bertaiolli (PSD-SP), como relator o Deputado Jerônimo Goergen (PP-RS) e como relatora revisora a Senadora Soraya Thronicke (PSL-MS). Os outros membros titulares da Comissão foram: Senador Eduardo Gomes (MDB-TO), Senador Roberto Rocha (PSDB-MA), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS-PR), Senador Acir Gurgacz (PDT-RO), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA-MA), Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), Senador Irajá (PSD-TO), Senador Rogério Carvalho (PT-SE), Senadora Zenaide Maia (PROS-RN), Senador Wellington Fagundes (PL-MT), Deputado Hercílio Coelho Diniz (MDB-MG), Deputada Margarida Salomão (PT-MG), Deputado Felício Laterça (PSL-RJ), Deputado Dr. Jaziel (PL-CE), Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ), Deputado Jhonatan de Jesus (REPUBLICANOS-RR), Deputado Vitor Lippi (PSDB-SP), Deputado Hélio Leite (DEM-PA), Deputado Dagoberto Nogueira (PDT-MS), Deputado José Medeiros (PODEMOS-MT) e Deputado Tiago Dimas (SOLIDARIEDADE-TO).

A primeira reunião da Comissão aconteceu no dia 18 de junho de 2019, quando foi comunicado um acordo de lideranças para a eleição da mesa diretora. Tal reunião aconteceu basicamente para definir o plano de trabalho da comissão, com discussões sobre a audiência pública que se realizaria na semana seguinte e quais convidados poderiam ser chamados para participar. Por esse motivo, não houve uma discussão voltada mais especificamente para a Medida Provisória. De toda forma, o debate sobre as instituições e pessoas que deveriam participar da audiência pública já foi um ponto de grande relevância para se verificar quais vozes os parlamentares gostariam que estivessem presentes no debate da matéria.

O primeiro parlamentar a fazer menção expressa a setores da sociedade que estariam implicados de algum modo nessa construção legislativa foi o Deputado Tiago Dimas (SOLIDARIEDADE-TO):

“[...] eu estive ontem com o Deputado Jerônimo lá em São Paulo, na FIESP, e realmente há uma expectativa muito forte, ficou bastante evidente, diversos membros do

<sup>207</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2002-CN*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 03 de abr. 2021.

<sup>208</sup> Foi realizada a consulta aos trabalhos da Comissão Mista por meio das transmissões oficiais de suas sessões, divulgadas pela TV Senado. As falas a seguir, da Comissão, foram transcritas a partir dos vídeos referenciados.

Judiciário, do setor produtivo nosso, né? Acho que a FIESP é uma das entidades que representa tão bem essa cadeia da indústria do país, de um local tão importante e há essa expectativa [...]”<sup>209</sup>

O presidente da Comissão, Senador Dário Berger (MDB-SC), faz referência a um requerimento da Deputada Margarida Salomão (PT-MG), em que é solicitada a realização da audiência pública com a participação da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), além de outros dois convidados. A discussão segue abordando essas questões, para concluir o plano de trabalho da Comissão e quais seriam os participantes da audiência pública, tendo sido mencionados também possíveis representantes do SEBRAE, da Confederação Nacional dos Municípios, da Universidade Federal do Paraná, Associação Brasileira de Supermercados, Associação de Contabilistas, além de determinados professores especialistas em temas correlatos à Medida Provisória.

Entretanto, como visto no capítulo anterior, as vozes que marcam a intertextualidade e a interdiscursividade não se configuram exatamente pelo convite à participação de pessoas e organizações no debate legislativo, de modo que não são especificamente vozes incorporadas no discurso parlamentar, mas sim a abertura do processo legislativo a vozes externas a esse ambiente. Ocorre que a presença de tais vozes também é um marcador da aparição de vozes que os parlamentares ao menos julgam conveniente que participem da discussão, enquanto potenciais afetados ou por expertise em algum assunto.

Mesmo que a primeira reunião tenha sido para discutir o plano de trabalho da Comissão, ainda assim alguns elementos de interdiscursividade e intertextualidade já puderam ser notados. É o caso, por exemplo, do momento em que o Deputado Marco Bertaiolli (PSD-SP) assume a posição de representante das associações comerciais do Brasil e constrói sua posição a partir da defesa das micro e pequenas empresas:

“[...] Uma empresa de baixo risco, quer dizer, uma pessoa que vai dentro da sua própria casa trabalhar como cabeleireira, trabalhar como boleira, trabalhar como costureira, não é possível estar subordinada à burocracia do Estado brasileiro, nós temos é que, como eu disse, se não pudermos ajudar, que o Estado não atrapalhe, então me sinto, Presidente, muito honrado em estar representando, também, as associações comerciais do Brasil,

<sup>209</sup> TV SENADO. [1ª reunião da Comissão Mista, 18 jun. 2019]. *TV Senado ao vivo* – MP 881/2019 – 18/06/2019. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1HUQDyuvpXQ>. Acesso em: 08 set. 2020.



nesta comissão, como Vice-presidente do Estado de São Paulo, da Federação das Associações Comerciais.”<sup>210</sup>

Já na audiência pública, realizada no dia 26 de junho de 2019, o tempo de fala foi predominantemente usado pelas pessoas convidadas a debaterem o tema, com poucas intervenções dos próprios parlamentares intercalando algumas das exposições feitas. Assim, como a ideia é debruçar mais especificamente sobre os discursos parlamentares, não serão analisadas as falas de pessoas externas, muito embora elas efetivamente componham o processo legislativo e isso signifique a abertura da construção legislativa à participação social de entidades e especialistas.

Durante a audiência, o representante da Associação Brasileira de Supermercados menciona burocracias envolvendo licenças ambientais necessárias para o funcionamento desses empreendimentos. A Senadora Soraya Thronicke (PSL-MS), então, retoma este ponto levantado na audiência e traz marcadores explícitos de outras vozes para a construção de seu raciocínio:

“Só sobre essa questão de licença ambiental, realmente é preocupante. E, na semana passada, eu me encontrei com o Luciano da Havan, e eu sou de Mato Grosso do Sul e moro na capital. E ele reclamou que Campo Grande e Campinas são os únicos lugares que exigem um licenciamento ambiental anual e ele já disse que tinha brigado na prefeitura e tal, e falou assim: ‘olha, eu vou tirar minha loja daqui, vou parar porque está muito difícil de trabalhar aqui’. E, aí eu liguei pro prefeito, prefeito Marquinhos Trad e compreendi, muitas vezes, não é do Executivo o problema. Lá, em Campo Grande, o que acontece, infelizmente, se chama Ministério Público. Ele falou para mim: ‘eu não consigo trabalhar, eu não consigo avançar por conta do Ministério Público’. Ele falou assim: ‘eu estou com seis ofícios na minha mesa da promotora’.”<sup>211</sup>

Como se vê, a Senadora faz menção a falas a que ela teve acesso, com um grande empresário e com um prefeito, no intuito de embasar seu argumento em favor de mudanças na legislação pertinente ao licenciamento ambiental. As vozes são representadas por meio de uma tentativa de reprodução por parte da Senadora, em que ela traz a fala de alguém do

---

<sup>210</sup> TV SENADO, 2019a.

<sup>211</sup> TV SENADO. [2ª reunião da Comissão Mista - Audiência Pública]. *MP 881/2019*. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZKvTb3A6Mu8&t=3558s>. Acesso em: 08 set. 2020.

empresariado, como um representante do empreendedorismo visado pela norma discutida, e de uma pessoa do Executivo, que estaria mais ligada à burocracia criticada por ela.

Nas discussões parlamentares, o aspecto argumentativo é nitidamente de grande relevância, inclusive ao levarmos em conta a maior profusão de estudos sobre o tema exatamente a partir dessa perspectiva. De todo modo, autoras como Ruth Amossy consideram que a argumentação é indissociável do funcionamento global do discurso, já que a argumentação se insere não apenas na materialidade discursiva, mas também no interdiscurso, recaindo novamente a atenção sobre a maneira pela qual um texto assimila as vozes de outras pessoas<sup>212</sup>. Esse enquadramento da argumentação na abordagem discursiva fica evidente no excerto transcrito acima, em que se percebe a utilização de outras vozes na construção de uma argumentação, como forma de dotar a fala de uma força de convencimento a partir da reprodução de outras falas.

Após a audiência pública, foi realizada a reunião deliberativa para a apresentação do relatório feito pelo Deputado Jerônimo Goergen (PP-RS), no dia 11 de julho de 2019. Foram apresentadas, ao todo, 301 emendas à Medida Provisória, sendo que 71 foram acolhidas integralmente, 55 acolhidas parcialmente e 174 rejeitadas. Na reunião deliberativa, os discursos foram majoritariamente no sentido de parabenizar o trabalho da relatoria e reforçar a opinião favorável à norma, com exceção de três pronunciamentos de parlamentares que marcaram posicionamento contrário.

Em um dos pronunciamentos favoráveis, o Deputado Darci de Matos (PSD-SC) traz novamente a voz de um empresário, também como forma de reforçar uma construção argumentativa que enfatiza a importância da Medida Provisória:

“Estava conversando há pouco com o empresário Alexandre Fernandes, da área portuária do nosso Estado, senador Dário Berger, seu amigo, nosso amigo, que começou com uma microempresa e que hoje está empreendendo um porto na cidade de São Francisco do Sul. Trouxe para o Brasil investidores internacionais e ele me dizia: as primeiras perguntas dos investidores internacionais, que nós precisamos deles porque nós não temos poupança interna, eles perguntam o quê? Como é que está a situação fiscal do Brasil? Eles perguntam: e a burocracia excessiva do Brasil? E eles perguntam: e a segurança jurídica que nós temos que ter pra investir lá? A questão do licenciamento ambiental? E as reformas? E agora nós podemos responder. Essas dúvidas estão sendo

<sup>212</sup> AMOSSY, 2008.

enfrentadas com coragem, com inteligência, com compromisso com os nossos trabalhadores.”<sup>213</sup>

Dentre os poucos discursos de oposição, não foram verificadas marcas mais evidentes de intertextualidade, como a reprodução de vozes de outras pessoas ou grupos. Contudo, como mencionado no capítulo anterior, todo discurso é constituído por elementos presentes em outros conjuntos de discurso. Isso fica perceptível ao notar como os pronunciamentos favoráveis mobilizam discursos de cunho liberal para a defesa da Medida Provisória, bem como os pronunciamentos contrários recuperam noções político-ideológicas que se chocam em alguma medida com os argumentos favoráveis. Como exemplo, temos o pronunciamento do Deputado Ênio Verri (PT-PR):

“O segundo aspecto que eu gostaria de dizer, a todos os presentes, é que, como representante, aqui sou vice-líder do Partido dos Trabalhadores, nós, por formação, não somos liberais. Nós defendemos o Estado ampliado e, particularmente, não creio que o liberalismo econômico seja a saída das grandes crises que vivemos. Até porque o liberalismo é um sonho irreal numa sociedade oligopolizada e monopolizada como é a brasileira. Nós não podemos achar que nós vivemos numa sociedade de boutiques e mercearias e pequenas empresas que concorrem entre si à procura do primeiro emprego, porque isso não é verdade. Aliás, nem quando Adam Smith escreveu não era real. Entretanto, há uma parte que eu acho fundamental nesse projeto e julgo que é a parte principal. Eu tive a honra de debater com o deputado Marco, na televisão, sobre isso, que é toda aquela parte de incentivo às micro e pequenas empresas. Isso, sem dúvida nenhuma, é um avanço, isso ajuda muito e isso dá condições na gestão e, principalmente, na abertura das empresas. Ao mesmo tempo, nós não podemos... e aí está a minha grande discordância, até porque não pensar como um liberal não me dá o direito de achar que não pode ser colocado aqui. E o governo tem essa característica liberal. Portanto, é absolutamente normal que se discuta, o governo traga aqui um debate como esse. Acho perfeitamente possível, votarei contra, mas eu acho perfeitamente natural. Agora, tá inserido, dentro dessa medida, uma terceira reforma trabalhista. E aí que eu... terceira por quê? Nós tivemos uma primeira reforma trabalhista onde se dizia que, graças a ela, ia gerar emprego. Foi uma fraude, tirou-se direitos, mas os empregos não vieram.”<sup>214</sup>

<sup>213</sup> TV SENADO. [3ª reunião da Comissão Mista - Parte 2]. *MP 881/2019* - Apresentação do relatório. Brasília, 2019d. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5SVGywc4pWE>. Acesso em: 08 set. 2020.

<sup>214</sup> TV SENADO, 2019d.

Nesse caso, o que o Deputado faz é justamente mobilizar elementos de uma formação discursiva contra o liberalismo econômico, de modo a construir seu posicionamento contrário à Medida Provisória a partir dessa divergência de pensamento, reforçada pela crítica que faz ao que chama de “terceira reforma trabalhista”, colocando-se contrário às alterações legislativas concernentes a essa matéria. Não há, aqui, a intertextualidade no sentido adotado para a presente análise, com marcadores explícitos de outras vozes, mas há uma construção discursiva feita a partir de aspectos ideológicos de outras formações discursivas, pertinentes ao campo político no qual se encontra o Deputado. Muito embora um discurso como esse não tenha essas vozes explícitas, essa interdiscursividade com seu campo político surge como uma forma de marcar um posicionamento que talvez se aproxime de seu eleitorado ou de pessoas que ele busque representar no contexto parlamentar.

O que se nota, de modo geral, é que a discussão na Comissão Mista foi marcada basicamente por três momentos e características distintas. Na primeira reunião, a discussão foi feita sobre o plano de trabalho e a audiência que viria a ser realizada na semana seguinte, não havendo muitos elementos significativos de intertextualidade. Na segunda reunião ocorreu a audiência pública, em que, efetivamente, muitas vozes se incorporaram ao processo legislativo – não tanto através do discurso parlamentar, mas sim pela abertura do processo à participação. Por fim, a terceira reunião contou com a apresentação e votação do relatório, já como algo pronto, em que se observaram alguns elementos de intertextualidade, mas também sem grande destaque.

Portanto, a percepção possível em relação à presença de outras vozes no discurso parlamentar durante as discussões na Comissão Mista é a de que esse aspecto não foi tão explorado pelos parlamentares. Os motivos para isso não são tão evidentes e podem ser tanto a relativa celeridade com que os trabalhos foram conduzidos quanto a realização da audiência pública, que em alguma medida supriria essa ausência nas falas dos parlamentares. Foram notados, porém, traços explícitos de intertextualidade em alguns discursos favoráveis, trazendo sobretudo a perspectiva de empresários, enquanto a interdiscursividade se deu basicamente por um antagonismo político-ideológico entre defensores e críticos do liberalismo econômico, em que os parlamentares aparentemente tentavam marcar posição naquela prática política institucional especificamente.

#### 4.2 A disputa política: o debate no plenário da Câmara dos Deputados

A Medida Provisória chega ao plenário da Câmara já como Projeto de Lei de Conversão nº 17/2019. O relatório, aprovado na Comissão Mista, provocou profundas alterações na matéria, considerando as 126 emendas acolhidas integral ou parcialmente<sup>215</sup>. A proposição sai da Comissão, portanto, bem mais extensa se comparada à publicação inicial da Medida Provisória pelo Poder Executivo, sendo notório, por exemplo, o acréscimo de um capítulo sobre regime de governança da ordenação pública, outro sobre a divisão de competências de ordenação sobre atividades econômicas, além de um capítulo sobre atos públicos de liberação. Também foram acrescentadas disposições sobre “abuso regulatório”, “abuso regulatório em obrigações regulatórias”, dentre várias outras mudanças na matéria, incluindo alterações na Consolidação das Leis do Trabalho, não previstas inicialmente na Medida Provisória.

Assim, as alterações levaram a uma significativa transformação no debate sobre o assunto, considerando também que o novo local de discussão, no plenário da Câmara dos Deputados<sup>216</sup>, torna o debate mais amplo do que aquele realizado em comissões. Diante das mudanças, a atuação da oposição passou a ser mais enfática, com a apresentação de requerimentos para a retirada de pauta. Isso fez com que vários dos pronunciamentos parlamentares fossem de encaminhamento de voto da bancada ou do partido a respeito dos requerimentos apresentados, o que os torna mais curtos e, conseqüentemente, com menos elementos textuais relevantes para a análise. Alguns dos encaminhamentos de voto resumem-se a pequenas frases, enquanto outros, sobretudo da oposição, são relativamente mais extensos, embora breves em boa parte dos casos.

Com uma discussão concentrada, em muitos momentos, na votação de requerimentos, não são tantos os elementos intertextuais notados ao longo do debate. De toda forma, alguns seguem uma linha semelhante ao constatado na Comissão Mista, com o apelo a vozes que

---

<sup>215</sup> BRASIL. Congresso Nacional. [*Relatório referente à Medida Provisória nº 881, 30 de abril de 2019*]. Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 881, 30 de abril de 2019. Brasília: Congresso Nacional, 11 jul. 2019a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1782157&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV88119+%3D%3E+MPV+881/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1782157&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV88119+%3D%3E+MPV+881/2019). Acesso em: 22 dez. 2020.

<sup>216</sup> A consulta aos trabalhos do plenário foi realizada por meio de diversas buscas na página de Discursos e Debates do Portal da Câmara dos Deputados, no seguinte *link*: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>. Para facilitar a eventual consulta do leitor às falas específicas destacadas, referenciamos cada uma delas de forma simplificada, trazendo data da sessão, *link* e página das notas taquigráficas correspondentes.

ressaltam a burocracia para a realização de empreendimentos no Brasil. É o caso, por exemplo, do pronunciamento do Deputado Maurício Dziedricki (PTB-RS):

“Uma das coisas de que eu trato aqui é a oportunidade de vermos a participação de pessoas que constroem o Brasil que nós queremos. Hoje nós recebemos aqui na Câmara Federal uma delegação de empresários de todos os lugares do País, mas destaco as informações do Vereador Ricardo Gomes, de Porto Alegre, que foi Secretário de Desenvolvimento do Município, porque assusta o volume de processos que estão travados pela burocracia estatal. Em Porto Alegre há 70 mil microempresas individuais. Dessas 70 mil, 63 mil não constam de um processo devido de regularização. Apenas 7 mil têm regularidade. Isso acontece na minha cidade, a cidade onde eu comecei a minha carreira política e a cidade que eu quero ver nortear o crescimento da economia do Rio Grande do Sul. O Vereador Ricardo Gomes, além de trazer esse dado, que preocupa, pela falta de regularização das empresas, destacou que 40% do tempo dos servidores da Prefeitura que tratam desse assunto na Secretaria de Desenvolvimento Econômico está dedicado a empresas de médio e alto risco, as quais vão continuar submetidas a todo o rigor legislativo, fiscalizatório, de controle que o Estado convencionou.”<sup>217</sup>

O Deputado em questão traz a perspectiva de um vereador de sua cidade, que já ocupou um cargo na Prefeitura, como forma de embasar o posicionamento que expõe um quadro de burocracias que atrapalham a atuação de microempresas e seria o alvo do projeto normativo em discussão. E diferentemente do que aconteceu durante os trabalhos na Comissão Mista, os discursos de oposição dessa vez trouxeram de maneira mais explícita a marcação de outras vozes, como se percebe no pronunciamento do Deputado Ivan Valente (PSOL-SP):

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, eu tenho aqui em mãos um folheto da FENACON, que foi amplamente distribuído para os Deputados nos corredores, com dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia. Ele diz o seguinte: ‘O efeito potencial dessa MP da Liberdade Econômica deve resultar em um ganho de 7% do PIB per capita e 4% no emprego em um período de 10 a 15 anos’. Sabem o que é isto aqui? É uma grande balela, uma grande mentira. Eles mentem. É como se a criação de um ambiente de negócios melhor resolvesse o problema da economia, Deputado Fontana. Aí não haveria mais recessão, mais problema de crédito,

<sup>217</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 11.

mercado de consumo, juros altos, nem política econômica. Isto aqui é uma grande balela, é mais um instrumento de propaganda.”<sup>218</sup>

Nesse caso, o Deputado Ivan Valente faz menção a um folheto que teria sido distribuído para os parlamentares na Câmara dos Deputados, de autoria da FENACON (Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas), com os efeitos esperados para a economia com a conversão da Medida Provisória em lei. O que o Deputado faz, então, é estabelecer um diálogo com esse outro discurso por ele próprio trazido e que foi, de alguma maneira, reproduzido também por outros parlamentares.

O dialogismo, na compreensão do discurso, estaria associado às “relações que se estabelecem entre o eu e o outro nos processos discursivos instaurados historicamente pelos sujeitos, que, por sua vez, se instauram e são instaurados por esses discursos”<sup>219</sup>. E é exatamente isso que esse e outros discursos com intertextualidade mostrada fazem: estabelecem relações entre sua própria construção discursiva e aquela trazida de outro discurso. No caso da discussão parlamentar, a intertextualidade e o dialogismo parecem ter uma dupla função em relação a um posicionamento: a de embasá-lo, conferindo-lhe maior autoridade e força argumentativa; ou a de desconstruí-lo, no sentido de trazer a voz de alguém para mostrar erros, contradições ou falácias ali presentes, o que terminaria por servir também à primeira função e fundamentar o próprio posicionamento.

A presença de outras vozes, então, parece menos voltada à perspectiva dos afetados pelo projeto em discussão e mais às vozes dos próprios parlamentares. É o que se verifica, por exemplo, no discurso da Deputada Margarida Salomão (PT-MG):

“Eu queria me dirigir aos vários Parlamentares que aqui trataram do Estado como sendo um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Nós estamos vivendo uma falsa dicotomia entre desenvolvimento e precarização, como se fosse necessário precarizar o trabalho para que o desenvolvimento acontecesse. Outra falácia que percorreu os demais discursos é que há um antagonismo entre liberdade econômica, regulação pelo Estado e direitos sociais. Ora, eu quero lembrar aos senhores de que o Estado moderno não nasceu contra o capitalismo; ele nasceu com o capitalismo e para o capitalismo. Então, essa

<sup>218</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 15.

<sup>219</sup> BRAIT, Beth. Bakhtin e a Natureza Constitutivamente Dialógica da Linguagem. In: BRAIT, Beth (org.). *Bakhtin, dialogismo e construção de sentido*. 2. ed. rev. Campinas: Editora da Unicamp. p. 95.

regulação é constitutiva da economia capitalista. Querer aboli-la é, de fato – aí, sim –, ameaçar as condições de consistência do desenvolvimento, que não acontecerá sem que se garanta trabalho e renda.”<sup>220</sup>

Como se vê, ela retoma a fala de outros parlamentares para construir seu posicionamento, ao mencionar o que seria a “falácia” presente em alguns discursos e explicar a própria perspectiva e justificá-la. Algo semelhante é feito também em discursos favoráveis, como no pronunciamento da Deputada Soraya Manato (PSL-ES), em que ela atribui à “Esquerda” uma fala sobre determinado dispositivo e busca refutar o argumento associado aos opositores, expondo as razões que constituem seu ponto de vista e desqualificam a perspectiva contrária:

“Sr. Presidente, ouvimos já algumas vezes aqui no plenário a Esquerda falando que as folgas aos domingos são pegadinha. A MP é clara: de 4 em 4 semanas, o funcionário tem direito a uma folga aos domingos. Se ele trabalhar aos domingos, ele vai ter direito a uma folga na semana. E, se ele não tiver essa folga, ele receberá em dobro tanto nos domingos quanto nos feriados. Devemos levar em consideração que a liberação do trabalho aos domingos vai impactar em 4% os empregos no Brasil e, a longo prazo, vai gerar 3 milhões de empregos. Para o Brasil, na situação em que está, isso vai ser de grande valia.”<sup>221</sup>

De modo geral, então, o que se pode notar é que a intertextualidade nos discursos da Câmara dos Deputados foi mais nítida para que os parlamentares mencionassem os pronunciamentos feitos pelos colegas, como uma maneira de estabelecer diálogos, marcar posições políticas e desconstruir posicionamentos expostos por aqueles de quem se discorda. A incorporação de vozes não se deu tanto no sentido de buscar dar espaço à perspectiva dos afetados pela norma ou algo semelhante, mas sim de retomar as falas de outros parlamentares e, em alguns casos mais específicos, dar força argumentativa ao próprio posicionamento a partir da visão de outra pessoa ou grupo.

No entanto, algo já percebido durante o debate na Comissão Mista ficou ainda mais evidente no plenário da Câmara: há uma construção discursiva, de parlamentares contrários e favoráveis à medida, que remete a diferentes formações discursivas ideológicas, o que também

<sup>220</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 18.

<sup>221</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 7.



caracteriza uma incorporação de outros discursos e vozes, embora de maneira distinta da intertextualidade. Nesse sentido, Fiorin considera que se “um discurso cita outro discurso, ele não é um sistema fechado em si mesmo, mas é um lugar de *trocas enunciativas*, em que a história pode inscrever-se, uma vez que é um espaço conflitual e heterogêneo ou um espaço de reprodução”<sup>222</sup>, sendo o próprio discurso um espaço do conflito, da reprodução ou da heterogeneidade. Quando se trata, portanto, de pronunciamentos parlamentares, feitos em um contexto constituído explicitamente por fatores políticos, não há como perder de vista esse tipo de noção.

Assim, se antes imaginávamos que a presença de outras vozes no discurso parlamentar ocorria a partir da reprodução ou incorporação explícita de vozes nos pronunciamentos – como uma maneira de expor a afetação da proposição normativa em determinados grupos da sociedade –, a análise empírica mostrou que isso na realidade acontece de outra forma. Os vários pronunciamentos analisados evidenciaram que as vozes de outras pessoas e grupos são incorporadas por meio de um processo de representação, em que os parlamentares se colocam de modo a defender interesses vinculados a esse ou aquele grupo social.

Nesse sentido, Nadia Urbinati argumenta que as eleições criam entre a sociedade e o Estado uma circularidade envolvendo “o processo de tomada de decisões que liga os cidadãos à assembleia legislativa”<sup>223</sup>, considerando também que as teorias discursivas enfatizam a comunicação (entendida como essa circularidade) “que unifica os momentos parlamentar e extraparlamentar”<sup>224</sup>, muito embora tais teorias não se atentem aos momentos de ruptura dessa comunicação, na visão da autora. Apesar de Urbinati desenvolver seu raciocínio voltando-se muito mais a questões de cunho estritamente político e até eleitoral, é extremamente importante perceber como ela ressalta o papel – ainda que limitado e insuficiente – da noção discursiva para a representação política.

Ela concebe, por conseguinte, um modelo de representação política baseado na corrente comunicativa entre a sociedade civil e os políticos em geral, sendo que a construção discursiva em uma assembleia “propicia o ambiente deliberativo (uma esfera pública articulada pelo discurso), estabelecendo a presença pelo discurso. Isso densifica o sentido da representação

---

<sup>222</sup> FIORIN, José Luiz. *Linguagem e ideologia*. 8. ed. São Paulo: Ática, 2007. p. 45.

<sup>223</sup> URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021. p. 206.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 206.

proporcional, vinculando os representantes a determinadas causas e ideias”<sup>225</sup>. Sobre o processo legislativo especificamente, Urbinati afirma que

em relação ao processo legislativo, a diferença entre democracia direta e democracia representativa diz respeito à forma de ação indireta que se alcança: sincrônica em um caso e diacrônica no outro. A diferença é evidente uma vez que levamos em conta a maneira como os cidadãos atuam como “participantes calados”. Em Atenas, a *visibilidade* dos cidadãos era imediata e não exigia esforço particular algum de sua parte, salvo ir ao Pnyx, ao passo que, em uma democracia representativa, o seu próprio calar é simbólico e precisa ser construído e alimentado. Assim, o discurso adquire um significado mais amplo, porque é um tipo de meio que, para poder cumprir seu papel de mediador, tem de dar corpo e configuração aos “participantes *calados*”. Pode-se dizer que, em uma democracia representativa, as palavras “dão vida” porque os cidadãos (com sua variedade de reivindicações e opiniões) precisam fazer-se ouvir para se tornarem visíveis e se comunicarem com os cidadãos plenamente ativos que têm assento na assembleia<sup>226</sup>.

Assim, a partir da teoria de Urbinati, Flávia Santos entende que a participação ocorre não só de maneira direta, mas também representativamente, por meio de uma mediação discursiva do parlamentar que dá voz ao participante, isto é, “embora sem visibilidade, o cidadão, sendo ouvido na fala do parlamentar, participa tanto das discussões quanto da decisão. Isso acontece quando o discurso do parlamentar expressa as reivindicações e opiniões do representado”<sup>227</sup>. Evidentemente, foge muito ao escopo do trabalho analisar em que medida os parlamentares expressam ou não as reivindicações e opiniões do representado, mas o que se viu no debate parlamentar foi uma busca, por parte dos parlamentares, de ao menos se colocarem na qualidade dessas vozes representativas, dando corpo aos “participantes calados”.

Nos pronunciamentos contrários, um exemplo da pretensão representativa por meio do discurso pode ser visto na fala do Deputado Paulo Guedes (PT-MG), em que ele se coloca como defensor da classe trabalhadora e vincula os apoiadores da proposição ao setor financeiro,

<sup>225</sup> SANTOS, Flávia Pessoa. *Incorporação do conflito no processo legislativo para a conformação do discurso de justificação da lei*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30510>. Acesso em: 15 out. 2020. p. 30.

<sup>226</sup> URBINATI, Nadia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 51-88, abr. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p51/12305>. Acesso em: 27 jan. 2021. p. 67.

<sup>227</sup> SANTOS, 2017, p. 30.

classificando um deputado em específico como “porta-voz do poder econômico e dos banqueiros nesta Casa”:

“Da mesma forma, ontem votamos a MP 881, com o mesmo viés e com a mesma conversa: ao ser aprovada, serão gerados 3 milhões de empregos. Conversa fiada! O que querem com essa medida é mais anúncio, mais arrocho, mais retrocesso e mais perseguição a nossa classe trabalhadora. Isso está muito claro quando, no texto da MP, se exige que as pessoas trabalhem 15 dias sem descanso, seis finais de semana seguidos, até os domingos. Enfim, essa é a agenda neoliberal na Casa; é a agenda do Governo Bolsonaro, que, a cada palavra que pronuncia, envergonha a Nação; é a agenda do Ministro Guedes, com seus porta-vozes aqui. Eu já era contra essa medida, mas quando vi ontem o Deputado Marcel Van Hattem, que é o porta-voz do poder econômico e dos banqueiros nesta Casa, defendê-la com tanta ênfase, desconfiei de vez, Presidenta, porque ela é contra os trabalhadores, é contra os brasileiros, e é a favor só dos bancos. São os bancos que estão mandando, são os banqueiros que estão mandando. O Presidente está se lixando para o País - abraça a bandeira americana, abaixa-se para os americanos e deixa o Paulo Guedes, Ministro, entregar o que sobrou do nosso País ao mercado financeiro, tirando do suor do povo brasileiro os direitos conquistados.”<sup>228</sup>

Muitos outros pronunciamentos se valeram desse tipo de construção discursiva, sendo ela inclusive predominante no debate. Assim, a fala sobre a perspectiva dos afetados pela elaboração legislativa em questão ocorreu basicamente dessa maneira ao longo da discussão: os parlamentares colocaram-se, a todo tempo, como figuras representativas de alguns setores da sociedade que seriam beneficiados ou prejudicados pela norma. Igualmente, alguns pronunciamentos favoráveis seguiram uma linha parecida, mas colocando-se em defesa do “empreendedorismo”, como no discurso do Deputado Paulo Ganime (NOVO-RJ):

“Vivemos aí pelo menos 5 anos de recessão e precisamos ter mais liberdade para as pessoas poderem empreender, mais liberdade para as pessoas poderem trabalhar. Precisamos de mais liberdade para o brasileiro de bem, para o brasileiro que quer dedicar seu tempo, dedicar seu capital, também, dedicar sua vida ao empreendedorismo, a empreender para gerar emprego. A maioria dos empregos no Brasil são gerados por pequenos empreendedores, por micro e pequenas empresas. Precisamos gerar um

<sup>228</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 14/08/2019 [Sessão Extraordinária - 13:55]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56845>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 11-12.

ambiente propício para isso, um ambiente que tire o Brasil das piores posições dos rankings mundiais de liberdade econômica e de capacidade de fazer negócios. [...] Por isso, senhoras e senhores, se queremos gerar liberdade para que os brasileiros voltem a ter trabalho, é fundamental que nesta noite aprovemos o texto, o mérito da MP da liberdade econômica. E eu acredito que essa matéria deveria ser um tema não de direita ou de esquerda, de liberais ou não liberais, porque estamos falando de geração de emprego, geração de trabalho.”<sup>229</sup>

Diante do cenário traçado, é possível afirmar que a incorporação de vozes no discurso parlamentar ocorre muito mais pela via da representação discursiva do que por intertextualidade. E é notório que isso se dá em relação direta com a prática política do contexto parlamentar, em que os deputados buscam se colocar enquanto representantes de algum tipo de ideia ou grupo social, como visto.

A análise empírica aqui realizada, então, fornece elementos que evidenciam o caráter político-ideológico da discussão envolvendo a produção normativa no parlamento. Na verdade, autores como Bakhtin consideram que as palavras “são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios. É, portanto, claro que a palavra será sempre o *indicador* mais sensível de todas as transformações sociais”<sup>230</sup>, inclusive daquelas que ainda não tomaram forma concretamente. Para ele, “a palavra é capaz de registrar as fases transitórias mais íntimas, mais efêmeras das mudanças sociais”<sup>231</sup>, trata-se do “modo mais puro e sensível de relação social”<sup>232</sup>.

Ao retomar a ideia de uma racionalidade legislativa limitada, inserida em seu contexto, não há como analisar discursos parlamentares sem levar em conta este elemento, sobretudo quando se nota, empiricamente, a proeminência desse fato no debate parlamentar. Para Roberta Nascimento,

Negar a existência de uma racionalidade política, reputá-la estranha ao Direito, desconsiderá-la por irrelevante ou ignorá-la por maléfica são todas as posturas que não contribuem para o desejável ideal de racionalização do processo legislativo e, naturalmente, da própria política, porquanto um (o processo legislativo) não se faz sem a outra (a política). As teorias, para que possam influenciar as práticas, precisam partir de como o mundo é para recomendar como deveria ser. E não há como ignorar que, também quando se legisla, está presente o “olho nas urnas”.

<sup>229</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 15.

<sup>230</sup> BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*: Problemas fundamentais do método sociológico da linguagem. 16. ed. São Paulo: Hucitec, 2014. p. 42.

<sup>231</sup> BAKHTIN, 2014, p. 42.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 36.

A legislação (tanto a atividade, quanto o produto) é fruto da política, seja em razão das escolhas fundamentais feitas na Constituição, seja (também) porque as leis igualmente são capazes de estabelecer políticas<sup>233</sup>.

Como visto no Capítulo 2, a racionalidade legislativa e a racionalidade política não podem ser vistas como fatores distintos que não se relacionam. Na realidade, a racionalidade legislativa é intrinsecamente política, já que contextualizada em um ambiente parlamentar cuja natureza política não carece de demonstração. Nesse sentido, Waldron entende que não há controvérsias em relação ao raciocínio legislativo, uma vez que todos sabem que a discussão no parlamento tem um caráter político, apesar de não haver uma compreensão sobre qual seria o valor jurídico de tal discussão e como ela de fato ocorre<sup>234</sup>.

No caso em análise, um dos pontos de cristalização do debate parlamentar se deu em torno da palavra *trabalho*. Esse termo teve um papel muito relevante para a construção da representatividade discursiva aqui tratada, que incorpora vozes no debate parlamentar. *Trabalhador* (acrescentando as variações *trabalhadores*, *trabalhadora*) foi a palavra mais utilizada na discussão no plenário da Câmara, tendo sido pronunciada 233 vezes, enquanto a palavra *trabalho* foi pronunciada 182 vezes<sup>235</sup>.

Evidentemente, esses números não falam por si sós. No caso, além de uma predominância temática – explorada no próximo capítulo –, é possível dizer que estes termos formam basicamente a arena sobre a qual a disputa política aconteceu no processo de discussão, juntamente com outros termos de relevância (tais como *liberdade*, *emprego*, *empreender* e suas variações substantivas e verbais). Portanto, sobretudo a partir da mobilização dessas palavras ocorreu a incorporação de vozes por meio da representação discursiva, em que parlamentares a todo tempo colocavam-se em defesa da geração de emprego, do empreendedorismo, da classe trabalhadora, contra a precarização do trabalho e de outras maneiras similares.

O que se percebe, então, pela análise dos discursos proferidos no plenário da Câmara dos Deputados, é um apelo político crescente em relação ao debate feito na Comissão Mista. Embora a intertextualidade seja constitutiva de todo tipo de prática discursiva, os pronunciamentos analisados não são tão marcados explicitamente pela incorporação de outras vozes, sendo um recurso mais utilizado para retomar falas anteriormente proferidas por outros

---

<sup>233</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 429.

<sup>234</sup> WALDRON, 2003.

<sup>235</sup> Esse levantamento exclui, no rol de palavras mais pronunciadas, alguns termos sem relevância para a pesquisa, como preposições e artigos. Além disso, é importante destacar que em alguns momentos a palavra *trabalho* foi usada para se referir ao trabalho feito pelo Relator, ou ao grupo de trabalho instaurado para análise da matéria. De todo modo, em geral trata-se de um uso comum, relativo ao dispositivo sobre trabalho aos domingos e aos efeitos esperados no mundo do trabalho, seja de precarização, modernização, dentre outros.

parlamentares ou para fazer menção a alguns outros elementos de construção argumentativa, como a opinião de outras pessoas ou grupos. Por outro lado, ficou patente a maneira como os parlamentares se valem de uma construção discursiva que busca ser representativa de ideários e setores da sociedade, sendo essa a marca mais visível da presença de outras vozes no discurso parlamentar, principalmente através da mobilização de algumas palavras-chave em específico, com especial valor na discussão travada.

### ***4.3 O momento do ajuste: a discussão no plenário do Senado Federal***

Após aprovação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão nº 17/2019 chega ao Senado Federal já carregado com as polêmicas que compuseram o debate na primeira Casa. No entanto, a discussão ocorrida no Senado<sup>236</sup> mostra características diferentes daquelas presentes na Câmara, sobretudo no que tange à exacerbação política vista anteriormente e à duração dos pronunciamentos, mais longos e robustos no Senado.

Com um texto mais bem acabado após o debate na Câmara, a discussão no Senado se deu em torno de ajustes na redação, concentrando-se em alguns pontos específicos. Por esse motivo, a incorporação de vozes mostra-se ainda mais restrita se comparada ao que vimos na Câmara, mas segue características semelhantes neste ponto, à medida que os parlamentares dialogam e retomam constantemente as falas proferidas pelos colegas ao longo da discussão, além da representação discursiva também presente no Senado.

De início, é possível perceber no Senador Paulo Paim (PT-RS) uma construção discursiva muito própria, em que traz vários elementos e exemplifica seu raciocínio por meio de uma simulação de situações reais:

“Mas há mais uma questão aí que me preocupa ainda mais: se for autorizado o chamado ponto de exceção, por meio de negociação mediante acordo individual escrito ou convenção coletiva ou acordo, o trabalhador será dispensado de bater o ponto. Agora estamos falando não mais de empresas que tiverem mais de 20 trabalhadores; aqui, nessa

<sup>236</sup> A consulta aos trabalhos do Senado foi realizada por meio de diversas buscas nas páginas de Pronunciamentos (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos>) e Atividade Legislativa (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/sessao-plenaria>) de seu portal. Para facilitar a eventual consulta do leitor às falas específicas destacadas, referenciamos, à maneira das falas no plenário da Câmara dos Deputados, cada uma delas de forma simplificada, com data da sessão, *link* e páginas das notas taquigráficas correspondentes.

abrangência sem limite, estamos falando de empresas com 50 a 100 trabalhadores. O camarada chega lá e o empregador diz: ‘Olha, aqui não tem essa de bater ponto, hein!’, e o camarada não pode bater ponto. ‘Mas como é que eu vou provar que eu trabalhei?’ ‘Tem que confiar em mim.’ São mecanismos que estão sendo criados para criar dificuldades para o trabalhador provar que efetivamente trabalhou naquele sábado, naquele domingo, naquele feriado, ou mesmo durante a semana, de segunda a sexta. A quem interessa isso? Eu espero que o Senado não aprove isso.”<sup>237</sup>

No trecho acima reproduzido, o Senador dá força ao seu argumento a partir desse diálogo simulado entre o empregado e o empregador, a fim de enfatizar que a alteração legislativa proposta seria negativa para o trabalhador. Nesse caso, parece clara a tentativa de efetivamente trazer a perspectiva dos afetados ao seu discurso, tornando-os presentes de maneira quase imagética. O Senador em questão traz, em outro trecho do seu discurso, elementos diversos de intertextualidade, tais como a opinião de uma advogada trabalhista, um estudo do Instituto Brasileiro de Economia e falas do Papa Francisco, contidas na Carta Encíclica *Laudato Si*:

“A advogada trabalhista Eidy Lian Cabeza, representante do Movimento da Advocacia Trabalhista Independente, apresentou dados de um estudo divulgado recentemente pela Fundação Getúlio Vargas que, no entender dela, indicam que a reforma e outras medidas com diretrizes semelhantes, como a 881, aumentam as desigualdades sociais. O Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), ligado à FGV, demonstra que, nos últimos anos, a despeito da profunda crise, os 10% mais ricos passaram de 49% para 52% da renda nacional. Por outro lado, os 50% mais pobres viram sua parcela diminuir 5,74%, para apenas 3,5%. Aumentou a diferença. No primeiro trimestre, o número de famílias endividadas já chegava a 63,4% no País, um aumento de 4,4% em relação a maio do ano passado. [...] Na Carta Encíclica *Laudato Si*, Francisco escreveu, o Papa escreveu e eu enfatizei, como hoje, mais do que nunca, que tudo está intimamente conectado, e a salvaguarda do ambiente, que é tão atacado no Brasil, de todo o ambiente, não pode ser separada da justiça para com os pobres e da solução dos problemas estruturais da economia mundial. É necessário, portanto, corrigir os modelos de crescimento – como

<sup>237</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 19/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23742>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 7.

é no Brasil – incapazes de garantir o respeito ao meio ambiente. Só o que vocês ouvem falar hoje: ‘Não, há que cortar as florestas mesmo, há que ocupar a terra’.”<sup>238</sup>

Como se vê, o Senador incorpora ao seu discurso diferentes textos. Os dois primeiros elementos desempenham uma função de embasamento técnico, no sentido de tornar a construção discursiva do pronunciamento menos autônoma e mais estruturada em outros componentes que guardam relação temática com o projeto. As falas do Papa Francisco, por sua vez, são usadas como fundamento de legitimidade moral, relacionando o posicionamento do Senador ao pensamento de uma autoridade religiosa importante.

Além disso, assim como ocorreu na Câmara dos Deputados, os Senadores também tentaram incorporar vozes no sentido de demonstrar uma representação discursiva de alguns setores, novamente pela presença discursiva. Ou seja, fatores sociais efetivamente tornam-se políticos na atividade parlamentar ao se compreender que a presença é um constructo discursivo<sup>239</sup>. No pronunciamento do Senador Carlos Viana (PSD-MG), é notório como esse elemento possui uma centralidade no debate parlamentar em torno de uma proposição:

“Contra essa Medida Provisória da Liberdade Econômica – permitam-me aqui a sinceridade –, só pode ser quem nunca gerou um emprego, quem nunca teve uma empresa no Brasil. Eu falo pelos milhões de pessoas que, hoje, desejam um país mais livre para empreender, que esperam de nós um posicionamento muito firme para que aquele que gera emprego e que gera renda não seja mais tratado como um capitalista, um explorador de mão de obra, um escravocrata, mas que seja tratado como aquele que é o gerador de riqueza em qualquer nação.”<sup>240</sup>

No trecho destacado, o Senador afirma que fala “pelos milhões de pessoas que, hoje, desejam um país mais livre para empreender”, deixando evidente a mediação discursiva que o debate parlamentar possui. Nesse sentido, Roberta Nascimento considera haver uma tendência em analisar a discussão no processo legislativo do ponto de vista jurídico, não enxergando “o processo legislativo que levou à decisão e as verdadeiras disputas que estão sendo travadas na

<sup>238</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 19/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23742>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 8-9.

<sup>239</sup> SANTOS, Flávia Pessoa; SOARES, Fabiana de Menezes. A incorporação do dissenso legislativo e seu papel na justificação da lei: condições para a *advocacy* parlamentar. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kulkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 238-287.

<sup>240</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 57.



arena legislativa”<sup>241</sup>, sendo que a linguagem jurídica serviria apenas para intermediar essa compreensão.

Além disso, para Urbinati, as teorias democráticas em geral superestimam as escolhas eleitorais das pessoas, mas subestimam as escolhas de políticas e ideias que ocorrem a partir da escolha de pessoas para a representação<sup>242</sup>. Para a autora, a competição democrática é moldada não apenas pelas regras do jogo, mas também pelos meios usados pelos cidadãos para expressar opiniões e solucionar dissensos, sendo que esse meio é justamente o discurso<sup>243</sup>.

Outro ponto de intertextualidade visto na discussão do projeto diz respeito a um estudo feito pelo Governo Federal que prevê, segundo os parlamentares, a geração de 3,7 milhões de empregos nos próximos dez anos e um crescimento de 0,7% do PIB por ano. Tal estudo é citado por vários parlamentares, tanto no Senado quanto na Câmara, como se vê exemplificativamente no pronunciamento do Senador Marcos Rogério (DEM-RO):

“As estimativas do Governo Federal são de que, nos próximos dez anos, mais de 3,7 milhões de empregos serão gerados com a aprovação da MP, o que é fundamental na quadra econômica atual vivida, com alto número de desempregados, beirando a margem dos 14 milhões de desempregados. Por certo, esse é um dos avanços com os quais deve a imprensa nacional se ocupar, mas que, infelizmente, por vezes, é esquecido, e não se faz questão de publicar ao povo as importantes mudanças que este Parlamento está ajudando a promover. Liberdade econômica é o que pediu o povo, é o que hoje estamos alcançando em maior escala. A conquista, repito, é do povo, é do Brasil.”<sup>244</sup>

Essa menção ao estudo feito pelo Ministério da Economia pode ser entendida como uma incorporação de vozes porque se trata justamente de reproduzir uma ideia propalada pelo Governo Federal, editor da Medida Provisória e defensor da aprovação do projeto. Assim, quando os parlamentares falam sobre essa estimativa de efeitos a partir de uma perspectiva construída pelo Governo Federal, é justamente a voz desse agente específico que se faz presente no debate.

Contudo, é importante ressaltar que, para a realização da pesquisa e buscando um entendimento mais completo sobre a Medida Provisória nº 881/2019, foram feitos dois pedidos

---

<sup>241</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 430.

<sup>242</sup> URBINATI, 2006, p. 214.

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 10.

pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). No primeiro, foram requeridos todos os estudos, pareceres técnicos e discussões que fundamentaram a criação da Medida Provisória em questão. O Ministério da Economia respondeu com o envio da Exposição de Motivos nº 00083/2019<sup>245</sup>. Entretanto, tal documento não dispõe de informações como os efeitos econômicos esperados – a exemplo do que dizem os parlamentares –, o que levou a um novo pedido, requerendo todos os estudos, pareceres técnicos e discussões que fundamentaram a Exposição de Motivos. Porém, foi enviada somente a nota técnica (já citada anteriormente)<sup>246</sup> que faz apenas menção a efeitos genéricos esperados pela Medida Provisória e apontamentos superficiais sobre o tema da liberdade econômica. Por isso, embora utilizando o meio adequado para requerimento de informações (Portal e-SIC), não foi possível acessar o estudo mencionado pelos parlamentares, que teria sido elaborado pelo Ministério da Economia e onde estariam expostos esses resultados previstos a partir da nova legislação.

Ao final do pronunciamento, o Senador Marcos Rogério (DEM-RO) também diz que “Liberdade econômica é o que pediu o povo, é o que hoje estamos alcançando em maior escala. A conquista, repito, é do povo, é do Brasil”<sup>247</sup>. Esse tipo de construção discursiva volta ao padrão já notado na Câmara dos Deputados e destacado aqui, de representação discursiva de uma parcela da sociedade, entendendo a aprovação do projeto como produto da vontade popular.

Algo notado na discussão no plenário da Câmara e novamente visto no Senado Federal foi a recorrência de pronunciamentos que retomam falas de outros parlamentares, inclusive com apartes. Não são raras as ocasiões em que algum parlamentar, na defesa de seu ponto de vista, retoma algo dito por outro parlamentar, seja para corroborar alguma opinião ou para refutá-la e fazer uma demarcação política de posicionamento.

Pela análise e comparação com os discursos proferidos na Câmara dos Deputados, é possível concluir, também, que o debate no Senado Federal é menos direcionado a elementos externos, mais voltado a si mesmo, enquanto a discussão na Câmara ganha fortes contornos de uma disputa política travada na sociedade e nos meios de comunicação. Nas duas Casas fica

---

<sup>245</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Exposição de Motivos nº 00083/2019*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019f. Documento obtido via e-Sic.

<sup>246</sup> BRASIL, 2019h.

<sup>247</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 10.

evidente como os parlamentares falam uns com os outros a todo tempo e retomam o que foi dito pelos colegas, embora isso aconteça de maneira diferente conforme o local de discussão.

Essa questão em específico traz um ponto muito importante, notado justamente por meio dessa investigação de traços de intertextualidade nos discursos parlamentares: há uma variedade de destinatários do discurso parlamentar. Não se trata de uma audiência homogênea, mas sim de um público extremamente heterogêneo, composto pela sociedade em geral, mas também pelos próprios parlamentares.

Nesse sentido, Wintgens considera que a racionalidade não pode ser tratada fora de um contexto argumentativo<sup>248</sup>. Para o autor, a noção de *audience* (ou *auditório*, ou *público-alvo*) seria central na compreensão de uma racionalidade, à medida que a insere no contexto de participação e coloca o destinatário como uma figura essencial na prática argumentativa<sup>249</sup> e, portanto, realça o contexto em que os atos de linguagem são realizados. Isso porque a interação discursiva envolve necessariamente outras pessoas, de modo que os sujeitos se posicionam frente a outros, compartilhando um contexto de significados que formam sua racionalidade<sup>250</sup>. Assim, “contextualised rationality connects rationality to the social subject and so is, like the subject, replete with contextuality”<sup>251</sup>.

Nesse contexto, então, percebe-se como de fato o direcionamento do discurso a alguém é uma das características mais importantes na prática discursiva, já que os gêneros do discurso “em cada campo da comunicação tem a sua concepção típica de destinatário que o determina como gênero”<sup>252</sup>, ou seja, saber para quem o orador fala é um traço definidor de como as práticas discursivas se organizam. Para Bakhtin,

Esse destinatário pode ser um participante-interlocutor do diálogo cotidiano, pode ser uma coletividade diferenciada de especialistas de algum campo especial da comunicação cultural, pode ser um público mais ou menos diferenciado, um povo, os contemporâneos, os correligionários, os adversários e inimigos, o subordinado, o chefe, um inferior, um superior, uma pessoa íntima, um estranho, etc.; [...] Todas essas modalidades e concepções do destinatário são determinadas pelo campo da atividade humana a que tal enunciado se refere. A quem se destina o enunciado, como o falante (ou o que escreve) percebe e representa para si os seus destinatários, qual é a força e a influência deles no enunciado – disto dependem tanto a composição quanto, particularmente, o estilo do enunciado<sup>253</sup>.

---

<sup>248</sup> WINTGENS, 2012.

<sup>249</sup> *Ibidem*.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 107. Tradução livre: “a racionalidade contextualizada conecta a racionalidade ao sujeito social e é, portanto, como o sujeito, repleta de contextualidade”.

<sup>252</sup> BAKHTIN, 2016, p. 63.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 62-63.

Pela retomada constante das falas de outros parlamentares e pelo direcionamento do discurso – além da previsão regimental segundo a qual os parlamentares devem se direcionar ao Presidente da Casa e aos colegas deputados e senadores –, é possível constatar um diálogo entre os parlamentares, de modo que há uma correspondência entre as falas. Essa dialogia, contudo, acontece de formas distintas na Câmara e no Senado, como visto. Na Câmara, há uma demarcação política bem mais enfática e presente, sendo que esses diálogos funcionam muito mais como confrontação política e exposição de discursos tidos como falhos ou ruins. No Senado, a animosidade política parece ser reduzida e os diálogos acontecem mais em relação ao projeto e questões processuais da tramitação, algo que também ocorre na Câmara, mas em segundo plano se comparado ao caráter mais político dos pronunciamentos.

No entanto, os destinatários do discurso parlamentar não se mostram tão bem definidos e caracterizados assim, uma vez que também foi possível notar como os parlamentares se dirigem a um público mais difuso, heterogêneo e externo ao Congresso, como setores específicos da sociedade e parcelas do eleitorado. Essa seria uma demonstração da circularidade comunicativa existente nos discursos parlamentares, exposta por Nadia Urbinati e já mencionada, com uma corrente comunicativa entre a sociedade civil e os parlamentares. Uma hipótese que pode ser trabalhada em um estudo futuro, inclusive, é sobre a possibilidade de haver um certo direcionamento dos discursos parlamentares às mídias tradicionais – rádio, jornal e televisão – e às mídias digitais, como as redes sociais do parlamentar, como forma de tentar pautar o debate político na imprensa ou falar diretamente com seus eleitores.

Assim, ao retomar formações discursivas típicas de um campo político, os parlamentares não apenas se projetam por meio da representação discursiva de parcelas da sociedade, como também destinam seus pronunciamentos a esses setores, criando uma presença pelo discurso e aproximando-se de pessoas e grupos que pretendem representar. O apelo político dos discursos parlamentares, portanto, parece estar relacionado a essa parcela do *auditório*, formada pela sociedade em geral, já que a eficácia de um discurso está associada à adaptação que consegue em relação ao seu auditório<sup>254</sup>.

Diante da análise feita, a incorporação de vozes aconteceu basicamente de quatro maneiras diferentes: i) com a utilização de falas e opiniões de outras pessoas, a fim de atribuir maior força argumentativa ao próprio discurso, dotando-o de maior credibilidade e

---

<sup>254</sup> PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. Tradução Vergínia K. Pupi; revisão de tradução Maria Ermantina Galvão; revisão técnica Gildo Rios. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

fundamentação; ii) tentando trazer a perspectiva de grupos potencialmente afetados pela proposição normativa, tornando o discurso parlamentar mais ligado aos efeitos da proposta; iii) com a retomada de falas de outros parlamentares, gerando formas de diálogo e demarcação de posições políticas no debate parlamentar, além de demonstrar que os próprios parlamentares são destinatários dos pronunciamentos feitos; e iv) representação discursiva de setores da sociedade, de modo que os parlamentares constantemente se colocam como representantes de grupos sociais por meio de seus discursos, criando uma circularidade comunicativa entre o parlamento e a sociedade.

Em termos de justificação, o que se percebe, nesse caso, é uma predominância de uma espécie de *justificação externa*, voltada muito mais ao eleitorado e à sociedade do que aos aspectos relacionados propriamente a uma perspectiva participante na produção normativa. O processo de incorporação de vozes, pela intertextualidade e interdiscursividade, se faz no sentido de direcionar os discursos aos seus principais destinatários: os demais parlamentares e a sociedade. A heterogeneidade desse auditório faz com que a justificação aconteça mais em relação a aspectos externos à norma, com demarcações políticas voltadas sobretudo ao eleitorado, com menos ênfase aos setores afetados pela proposição. Assim, os discursos parlamentares fazem essa incorporação de vozes basicamente em um processo de representação discursiva e diálogo com os pares.

## CAPÍTULO 5 – Sobre o que os parlamentares falam: tematizações no discurso parlamentar

### 5.1 A promessa de um futuro: os temas político-sociais

Na análise do discurso, especialmente no desenvolvimento da teoria de Dominique Maingueneau, os temas surgem como uma maneira de abordar “aquilo de que um discurso trata, em qualquer nível que seja”<sup>255</sup>, como visto no Capítulo 3. O autor não considera, porém, que a mera aferição estatística de temas em dado discurso seja um procedimento suficiente, já que o mais importante é o tratamento semântico dado aos temas<sup>256</sup>.

Os discursos parlamentares, então, parecem ter um *sistema de restrições* próprio a esse gênero ou, mais especificamente, aos discursos especificamente em análise. Isso significa que existem certos temas que são recorrentes na construção de um debate parlamentar a respeito de alguma proposição normativa, tornando quase obrigatória a presença deles.

No caso da análise do debate parlamentar em torno da Medida Provisória nº 881/2019, sem dúvida há uma predominância do que chamamos de *temas político-sociais*, isto é, a mobilização, por parte dos parlamentares, de efeitos esperados da norma, transformações sociais e motivações políticas. A escolha por tratar efeitos da norma e motivações políticas em um só tema não é por acaso: Oliver-Lalana afirma haver um certo consenso de que as leis possuem uma natureza dupla (instrumental e simbólica), à medida que buscam orientar a conduta de seus destinatários a fim de conseguir algum objetivo político, ao mesmo tempo que incorporam publicamente alguns conteúdos éticos, morais e ideológicos<sup>257</sup>. A própria análise dos discursos parlamentares mostrou como esses fatores são tratados de maneira conjugada durante a discussão.

No debate sobre uma proposição normativa – ao menos no que tange aos efeitos dela esperados –, os pronunciamentos parlamentares funcionam como promessas de um futuro. Ao tratar do tempo enquanto objeto jurídico, François Ost considera que a promessa é um investimento no futuro, “comprometendo aquele que promete: literalmente, ela o põe ‘como

---

<sup>255</sup> MAINGUENEAU, 2008, p. 81.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 81-82.

<sup>257</sup> OLIVER-LALANA, 2008.

avalista’, algo dele mesmo se põe em risco, sob o regime da auto-obrigação”<sup>258</sup>. Para o autor, o futuro torna-se menos imprevisível a partir da promessa, de modo que o futuro ganha “um sentido de forma normativa: as coisas serão assim”<sup>259</sup>.

No artigo *Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario*, Oliver-Lalana esboça um esquema de análise do papel da eficácia na argumentação legislativa, buscando estudar como as leis estão fundamentadas em termos de eficácia, ou seja, se são discutidas questões como o seu impacto e efeitos sociais, seu custo econômico e implementação, se são colocados dados estatísticos e informações empíricas relevantes ou se são valoradas as reações dos destinatários<sup>260</sup>. O autor expõe, contudo, uma objeção que se faz a esse tipo de análise, relativa à ideia de que a real avaliação dos efeitos de uma norma deve ser realizada por instâncias tecnocráticas. Porém, Oliver-Lalana afirma que o fato de que “muchos parlamentarios no sean sociólogos o economistas no impide que consideren la eficacia de las medidas que van a aprobar: los resultados de la evaluación de las leyes quedan siempre sometidos al juicio político”<sup>261</sup>. Assim sendo, há uma expectativa de que as avaliações feitas por especialistas sejam trazidas ao longo do debate parlamentar, como uma forma de sustentar as opiniões expostas.

Oliver-Lalana destaca, também, a dificuldade de avaliar com segurança as consequências advindas de uma lei, já que a norma é apenas um dentre vários outros aspectos que convergem para uma mudança social, sendo ainda mais difícil fazer essa avaliação durante seu processo de criação<sup>262</sup>. De todo modo, isso não exime a utilidade das avaliações nem isenta os legisladores de discuti-la. Para o autor, então,

cuando la participación social en el procedimiento legislativo y en el debate público que lo circunda es amplia, el problema se reduce: los límites del análisis previo de las repercusiones de la ley se compensan escuchando a todos los afectados, de modo que los parlamentarios puedan al menos tener en cuenta múltiples visiones sobre su impacto<sup>263</sup>.

---

<sup>258</sup> OST, 2005, p. 196.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>260</sup> OLIVER-LALANA, 2008.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 545. Tradução livre: “muitos parlamentares não serem sociólogos ou economistas não os impede de considerar a eficácia das medidas que vão aprovar: os resultados da avaliação das leis estão sempre sujeitos a juízo político”.

<sup>262</sup> *Ibidem*.

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 545. Tradução livre: “quando a participação social no processo legislativo e no debate público que a circunda é ampla, o problema se reduz: os limites da análise prévia das repercussões da lei são compensados pela escuta de todos os afetados, de modo que os parlamentares possam, pelo menos, levar em consideração múltiplas visões sobre seu impacto.”

Nesse sentido, a própria avaliação de impacto legislativo (especificamente a avaliação *ex ante*) pode ser vista, na perspectiva da democracia deliberativa, como um fórum onde os atores oficialmente envolvidos na tomada de decisão representativa discutem as políticas de maneira estruturada<sup>264</sup>. A esse propósito, Pierre Larouche entende que a avaliação pode ter um propósito participativo, que poderia até mesmo ter um caráter contramajoritário, à medida que permite que uma pluralidade de perspectivas seja trazida à discussão<sup>265</sup>. O exame das consequências de uma norma, portanto, é difícil não apenas para o debate parlamentar genericamente, mas inclusive para os processos de avaliação de impacto. Mesmo assim, a discussão no parlamento pode se aproveitar da estrutura metódica das avaliações de impacto para uma justificação da norma. É importante destacar, no entanto, que no contexto de escolha dos métodos para legislar estão várias questões políticas e sociais, sendo que a própria Legística não poderia ser entendida, segundo Flückiger, como uma tecnologia axiológica ou politicamente neutra<sup>266</sup>.

Além disso, Oliver-Lalana enfatiza que o discurso parlamentar pode operar em diversos níveis de justificação ao mesmo tempo, pois pode acionar simultaneamente avaliações de efeitos sociais, juízos axiológicos sobre a proposição (inclusive de cunho ético-moral), questões relativas à legitimidade, dentre outros fatores pertinentes<sup>267</sup>. Todos esses aspectos demonstram como a justificação pelo discurso parlamentar é multinível e complexa, já que são trazidos elementos de natureza diversa para o debate, não seguindo uma linearidade ou homogeneidade na forma como os parlamentares investem suas construções discursivas no debate sobre uma proposição.

Diante desse cenário traçado e das dificuldades expostas, Oliver-Lalana estrutura algumas ideias para um modelo de análise. A primeira questão levantada pelo autor é a identificação dos argumentos de eficácia presentes no debate legislativo, no intuito de saber se os parlamentares discutem a respeito da eficácia da lei e em que sentido o fazem<sup>268</sup>. Evidentemente, os conteúdos específicos do debate variam de acordo com a matéria regulada, mas normalmente surgem elementos como a eficiência da medida, seu valor simbólico,

---

<sup>264</sup> LAROUCHE, Pierre. Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales. In: VERSCHUUREN, Jonathan (ed.). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 39-62.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

<sup>266</sup> FLÜCKIGER, Alexandre. Qu'est-ce que «mieux légiférer». In: FLÜCKIGER, Alexandre; GUY-ECABERT, Christine (ed.). *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique*. Genève: Schulthess, 2008. p. 11-32.

<sup>267</sup> OLIVER-LALANA, 2008.

<sup>268</sup> *Ibidem*.



mecanismos de fiscalização e sanção, dentre outros. E, pelas características do debate parlamentar, em geral os argumentos são fragmentados e incompletos, o que torna necessária uma reconstrução a partir do pronunciamento de diferentes parlamentares<sup>269</sup>.

No entanto, Oliver-Lalana considera que a análise deveria levar em conta uma série de fatores, tais como: a qualidade discursiva do debate sobre a eficácia; se cumpre requisitos gerais de racionalidade, como correção lógica, consistência e plausibilidade empírica das premissas; se reúne as qualidades de uma boa argumentação, além de outros elementos afins<sup>270</sup>. A construção de um modelo de análise como esse, para o autor, seria extremamente complexa e demandaria a integração de diferentes aspectos teóricos da atividade legislativa e da produção normativa, o que ainda não foi desenvolvido<sup>271</sup>.

Ao analisar o debate parlamentar envolvendo uma proposição normativa que autorizaria o matrimônio homossexual no Código Civil da Espanha, nesse mesmo artigo, Oliver-Lalana afirma que a maior parte dos argumentos diz respeito ao impacto e aos efeitos sociais da proposição, operando na ordem da *efetividade*<sup>272</sup>. Os argumentos, então, levam em conta a descrição e valoração da situação social atual, passam para uma abordagem dos objetivos da norma e chegam à discussão dos meios para se alcançar os fins pretendidos, em que os parlamentares expõem suas maiores discordâncias<sup>273</sup>.

Na conclusão de seu trabalho, Oliver-Lalana destaca que os problemas relativos à eficácia das leis deixaram de ser secundários e passaram a ser um dos pontos principais na compreensão da racionalidade legislativa, o que se reflete também nos debates parlamentares<sup>274</sup>. Em sua análise empírica, o autor conclui que a discussão se concentra nos meios adequados para se atingir os objetivos visados e sobre os efeitos esperados, de modo que as diretrizes lançadas para a análise podem ser úteis para “abordar la complejidad de la argumentación parlamentaria como fuente de justificación y, por tanto, de legitimidad del derecho”<sup>275</sup>.

Sem dúvida, como já ressaltado anteriormente, a teoria desenvolvida por Oliver-Lalana oferece contribuições decisivas para o estudo dos debates parlamentares, desbravando áreas

---

<sup>269</sup> OLIVER-LALANA, 2013.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 546-547.

<sup>271</sup> *Ibidem*.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 552.

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 552-553.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 563.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 563. Tradução livre: “abordar a complexidade da argumentação parlamentar como fonte de justificativa e, portanto, da legitimidade do direito”.

pouquíssimo exploradas na teoria da legislação. Contudo, suas ideias possuem forte relação com o conceito de racionalidade de Manuel Atienza. Nesse sentido, Roberta Nascimento salienta, a partir da abordagem de Oliver-Lalana, que “esse modelo serve para avaliar o produto já acabado da atividade legislativa, mas não serve como modelo descritivo do que efetivamente passa no debate parlamentar”<sup>276</sup>. Essa é, certamente, uma das principais razões que afastam a teoria de Atienza da pesquisa predominantemente descritiva aqui realizada.

No caso do debate sobre a MP nº 881/2019, desde o início da tramitação na Comissão Mista, os parlamentares favoráveis à matéria evidenciaram um diagnóstico relativo à burocracia para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas. Na referida Comissão, o Deputado Vitor Lippi (PSDB-SP) faz o diagnóstico de uma situação atual que tornaria a Medida Provisória necessária, ao citar a burocracia e os problemas vividos por empresas:

“[...] nós entendemos que essa é uma grande oportunidade, Senhor Presidente, de nós ajudarmos o Brasil a sair da crise, a modernizarmos o nosso país. Todos nós conhecemos bem a mazela da burocracia, a complexidade, o custo-Brasil. O Brasil é um dos lugares que mais morre empresa no mundo, um dos maiores índices de mortalidade de empresa do mundo, de cada 10 empresas criadas no Brasil, depois de 5 anos, apenas 3 sobrevivem, nós temos um índice de mortalidade de 70% e cada empresa que morre nesse país, Senador, é um pedacinho produtivo do Brasil que morre junto e é um empreendedor que fica endividado e é uma oportunidade que a gente perde de gerar riqueza, de gerar emprego nesse país.”<sup>277</sup>

Alguns dos termos colocados por ele são centrais na discussão da proposição normativa e perpassam todo o debate no Congresso Nacional, como a burocracia, os empregos e a modernização. Esse é um padrão repetido ao longo de toda a tramitação e reflete um diagnóstico comum por parte dos apoiadores da MP, relativo a uma percepção de excessiva burocracia para as empresas atuarem, carecendo de modernização legislativa e que refletiria em uma melhor dinâmica econômica e maior geração de empregos.

Tal percepção é frequentemente ilustrada pelos parlamentares mediante apresentação de situações concretas exemplificadas nas discussões, como forma de tornar mais palpável no discurso como a burocracia dificulta o crescimento de atividades econômicas no Brasil. É o caso do pronunciamento, ainda na Comissão Mista, do Deputado Tadeu de Alencar (PSB-PE),

---

<sup>276</sup> NASCIMENTO, 2019b, p. 149.

<sup>277</sup> TV SENADO, 2019a.

que mesmo fazendo parte da oposição, reforçou o diagnóstico da burocracia por meio de exemplos:

“[...] eu tenho de longa data, observado que o Estado brasileiro, além de caro, perdulário, corporativo, no seu sentido negativo, ele é um Estado essencialmente burocrático e, como tal, ele tem uma relação com os brasileiros, uma relação autoritária, toda vez que alguém precisa se relacionar com o Estado brasileiro, a sensação é de que você é humilhado nessa relação, não falo só da parte do setor produtivo, mas falo do ponto de vista de cidadania mesmo, não é um Estado cidadão. Você está tirando as últimas certidões, as primeiras já se venceram, os prazos são artificialmente adulterados, se faz não um conjunto de exigências de uma única vez, faz uma exigência quando você cumpre aquela exigência, se faz outra e se faz outra, de modo que um prazo que às vezes é de 30 dias, ele termina se ampliando artificialmente por conta dessa cultura terrível da burocracia no Brasil.”<sup>278</sup>

Na Câmara dos Deputados, esse diagnóstico segue sendo repetido de maneira relativamente semelhante por outros parlamentares. O Deputado Maurício Dziedricki (PTB-RS), por exemplo, faz colocações sobre como a intervenção estatal tornaria as relações mais burocráticas e contribuiria para o fechamento de empresas e a insegurança jurídica:

“Esta MP 881, a MP da Liberdade Econômica, trata exatamente de uma das pautas que mais preocupam cada trabalhador, cada empresário, cada um que deseja ver o Brasil retomar o seu crescimento, que é a intervenção que o Estado tem feito ao longo desses últimos anos, impedindo, burocratizando, amarrando as relações a que nós assistimos cotidianamente, com o fechamento de empresas, com salas comerciais à locação em todo o País, porque nós não conseguimos dar segurança jurídica, não conseguimos estabelecer uma rotina que mire o crescimento econômico com a liberação das amarras da burocracia estatal.”<sup>279</sup>

Com esse diagnóstico comum aos discursos parlamentares a respeito da situação que motivaria a criação normativa, passa a haver um foco maior nos efeitos da proposição durante as discussões no Plenário da Câmara dos Deputados. Como visto no capítulo anterior, a Câmara dos Deputados concentrou as disputas políticas durante o debate, sendo que tais disputas

<sup>278</sup> TV SENADO, 2019a.

<sup>279</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 10.

tiveram como principais enfoques os efeitos esperados com o projeto – já com as alterações de cunho trabalhista trazidas da Comissão Mista –, além de implicações e motivações políticas envolvidas nessa proposição.

No que tange aos efeitos da norma, chama a atenção a disparidade de futuros prometidos pelos apoiadores e pelos opositores do projeto. Enquanto os apoiadores idealizam um futuro paradisíaco que viria com a aprovação da MP, os opositores traçam um cenário de ruínas como consequência da norma. São efeitos retóricos comuns no debate da Câmara dos Deputados, sobretudo pela mudança percebida no modo como a discussão se deu após a inclusão de matérias trabalhistas pelo relatório aprovado na Comissão Mista, que tornaram o debate mais acalorado e com as disputas muito mais expostas que nas outras instâncias.

Na tabela a seguir, é possível notar alguns dos efeitos mais destacados pelos parlamentares favoráveis à Medida Provisória:

Quadro 2 – Principais efeitos esperados pelos parlamentares favoráveis

<b>Principais efeitos esperados pelos parlamentares favoráveis</b>	
Deputado Gilson Marques (NOVO-SC)	“Nós estamos no caminho de gerar incentivos. Com isso, nós vamos conseguir, em 10 anos, 3 milhões e 700 mil empregos. Nós vamos avançar em 50 itens no índice de liberdade econômica. Nós precisamos que o Estado deixe de ser atrapalhador.”
Deputado Da Vitória (CIDADANIA-ES)	“Essa MP dá condição para que outras pessoas, que às vezes nascem pensando em ser empregados a vida toda, possam constituir o seu negócio, estabelecer sua empresa e gerar renda e emprego para o nosso País.”
Deputado Marco Bertaiolli (PSD-SP)	“O objetivo dela é facilitarmos a vida de uma costureira, de um cabeleireiro, de quem quer montar uma oficina, de quem quer desenvolver qualquer atividade inerente ao seu talento dentro da sua própria casa. Esta medida provisória trata de tirarmos o peso do Estado de quem quer trabalhar.”
Senador Marcos Rogério (DEM-RO)	“As estimativas do Governo Federal são de que, nos próximos dez anos, mais de 3,7 milhões de empregos serão gerados com a aprovação da MP, o que é fundamental na quadra econômica atual vivida, com alto número de desempregados, beirando a margem dos 14 milhões de desempregados. Por certo, esse é um dos avanços com os quais deve a imprensa nacional se ocupar, mas que, infelizmente, por vezes, é esquecido, e não se faz questão de publicar ao povo as importantes mudanças que este Parlamento está ajudando a promover.”
Senador Major Olimpio (PSL-SP)	“Não dá para fazer um discurso ideológico, dizendo que não haverá a geração de empregos quando, na verdade, as perspectivas deixam claro que, aprovada, se Deus quiser hoje, esta medida provisória, 3,7

	milhões serão gerados na decorrência dos próximos dez anos. Isso vai gerar um crescimento de 7% no produto interno bruto brasileiro.”
Senador Ciro Nogueira (PP-PI)	“A aprovação da medida provisória também vai representar uma imensa desburocratização no setor de transporte. A proposta define um documento único, emitido por meio eletrônico, que vai substituir todos os atuais documentos necessários para as operações de transporte.”

Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta à página de Discursos e Debates do portal da Câmara dos Deputados e às páginas de Pronunciamentos e Atividade Legislativa do Senado Federal.

Como se nota, parte dos discursos destacados explora a geração de emprego e o crescimento econômico do país como o futuro que virá com a aprovação do projeto. Evidentemente, outros pontos também são colocados pelos parlamentares, mas é possível afirmar que a desburocratização, a geração de emprego e o crescimento econômico são as principais consequências esperadas pelos parlamentares que apoiam a proposição. Diante de uma relativa imprecisão no emprego de alguns conceitos, é possível afirmar que parte da argumentação é aspiracional, no sentido de atribuir objetivos que remetem simbolicamente a um conjunto de valores tido como relevantes por setores da sociedade. Conforme mencionado no capítulo anterior, um estudo do Governo Federal é utilizado como fundamento argumentativo para a defesa desses efeitos da norma. Muito embora tal estudo não tenha sido disponibilizado pelo Portal e-SIC, como já explicado, foi possível encontrar uma Nota Informativa do Ministério da Economia com uma breve análise dos efeitos esperados.

Nessa nota, de 3 de julho de 2019, consta que “o efeito potencial da MP 881/2019 seria um ganho no longo prazo de 7% no PIB per capita e de 4% na população ocupada”<sup>280</sup>. É ela que serve de embasamento para que os parlamentares exponham os efeitos da proposição da maneira descrita. No entanto, é importante ressaltar que se trata de uma nota informativa extremamente breve e que os estudos feitos, como já dito, não foram disponibilizados, de modo que não é possível analisar como o estudo se deu e sequer foi objeto de contestação e exame por parte do Congresso Nacional.

<sup>280</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Informativa*. MP da Liberdade Econômica: impacto potencial sobre o PIB per capita e o emprego. Brasília, DF: Ministério da Economia, 03 jul. 2019g. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/ni\\_mp\\_liberdade\\_economica.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/ni_mp_liberdade_economica.pdf/view). Acesso em: 28 mar. 2021. p. 4.

Segundo Gema Marcilla Córdoba, a argumentação mais importante no processo legislativo está relacionada à adequação entre meios e fins, isto é, à associação entre os meios e instrumentos para se alcançar o objetivo perseguido pela proposição normativa<sup>281</sup>. No geral, o que se percebe na discussão do projeto em análise é uma vinculação quase direta entre o texto e os fins pretendidos, como se a mera existência da norma fosse trazer os resultados propalados pelos parlamentares, sem uma discussão efetiva dos meios empregados para tanto. Contudo, ainda assim há uma certa distância na associação que se faz entre o texto normativo e os efeitos, pois a justificativa se dá muito mais para enfatizar a necessidade de se alterar a situação atual e projetar um futuro diferente, sem trabalhar tanto como o texto normativo cumprirá esse papel. Embora a norma seja vista como uma maneira de lograr determinados efeitos sociais, ela é pouco explorada enquanto instrumento para esses fins, no sentido de *como* poderá contribuir para alterar o atual estado de coisas.

Ainda segundo Marcilla Córdoba, a incerteza é um traço estrutural das sociedades atuais e isso não escapa às legislações<sup>282</sup>, sendo que o processo de produção normativa acaba por lidar a todo tempo com algum grau de incerteza sobre seus efeitos e consequências. Como a legislação é discutida por agentes políticos, a autora considera, ainda, que tais agentes tendem a simplificar ao máximo os problemas, “reduciéndolos a lo esencial para poder resolverlos de la manera más sencilla y más rápida posible, mientras que un intelectual, en vez de simplificar los problemas, los vuelve más complejos, formulándolos de la manera más compleja posible”<sup>283</sup>. Sem dúvida, a simplificação é uma característica realmente visível no modo como os parlamentares discutem a proposição, talvez por entenderem que o destinatário dos discursos é muito mais amplo que um debate meramente interno entre os próprios congressistas, o que demandaria um esforço de simplificação para que esse destinatário difuso, composto pelo corpo social como um todo, compreenda aquilo que se discute no contexto parlamentar.

Se os parlamentares favoráveis traçaram um futuro relativamente idealizado com a aprovação da norma, o mesmo pode ser dito em relação aos parlamentares contrários. Sobretudo em razão da inclusão de normas de caráter trabalhista – que acabaram concentrando a discussão, principalmente na Câmara dos Deputados –, há um inconformismo com a redação da

---

<sup>281</sup> MARCILLA CÓRDOBA, Gema. Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, v. 47, p. 43-83, 2013. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/2158>. Acesso em: 25 nov. 2020.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 67. Tradução livre: “reduzindo-os ao essencial para resolvê-los da maneira mais simples e rápida possível, enquanto um intelectual, em vez de simplificar os problemas, os torna mais complexos, formulando-os da maneira mais complexa possível”.

proposição naqueles termos. Nesse cenário, destacam-se alguns dos argumentos teleológicos trazidos:

Quadro 3 – Principais efeitos esperados pelos parlamentares contrários

<b>Principais efeitos esperados pelos parlamentares contrários</b>	
Deputado Bira do Pindaré (PSB-MA)	<p>“Com a simplificação, a desburocratização, nós concordamos, estamos de pleno acordo. Mas o que está sendo apresentado aqui no texto é outra reforma trabalhista.</p> <p>Estão querendo liberar o trabalho aos domingos para todos os segmentos de trabalho no Brasil. Isso é um retrocesso absurdo! Querem modificar o sistema de controle de horas extras! Querem acabar com a hora extra no Brasil! É outra reforma trabalhista. Com isso, nós não concordamos. Não é um projeto de liberdade econômica, é um projeto de libertinagem econômica, que prejudica mais uma vez a classe trabalhadora.”</p>
Deputado Glauber Braga (PSOL-RJ)	<p>“Se esta matéria for aprovada, você, trabalhador brasileiro que está nos acompanhando neste momento, vai ser, sim, obrigado a trabalhar aos domingos, se essa for a vontade do seu patrão, do empregador, porque, com 14 milhões de desempregados, todos nós sabemos que o trabalhador brasileiro não tem poder de barganha — ele acaba tendo que aceitar esse tipo de medida.”</p>
Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA)	<p>“É importante dizer aos senhores e às senhoras que nós somos contra a burocracia excessiva. Ninguém defende um Estado mastodôntico, mas não podemos de forma alguma concordar que, em nome da dinamização do segmento empresarial, nós tenhamos a dinamitação dos direitos trabalhistas. E é isso o que, infelizmente, nós estamos verificando no conteúdo dessa medida provisória.”</p>
Senador Fabiano Contarato (REDE-ES)	<p>“Sobre essa medida provisória, quero fazer um apelo aos colegas: ela não trata só da liberdade econômica. Foi introduzido aqui... Na verdade, não são só jabutis; foi um contrabando legislativo, a palavra é esta: contrabando legislativo, porque introduziram aqui violações, mais uma vez, aos direitos do trabalhador. Quando fala na não obrigatoriedade do ponto: como é que o trabalhador vai provar a hora extra? Quando fala que o empregador pode pagar o valor do dia dobrado no domingo, salvo se ele der uma folga em qualquer outro dia! Ora, nós estamos voltando à condição análoga à de escravo. Isso é crime! Está no art. 149 do Código Penal.”</p>
Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP)	<p>“No primeiro dispositivo, claramente se estabelece que ficam autorizadas ações de desmatamento automático por empreendedores se os órgãos do meio ambiente atrasarem ou negligenciarem as autorizações de licenciamento ambiental. Ficam ainda dispensados pedidos de licença nos casos que sejam considerados de baixo impacto. É isso que está escrito aqui: fica dispensado licença ambiental nos casos de baixo impacto. [...] O que é que eles chamam de baixo impacto? O que eles chamam de baixo impacto são medidas que tenham terceiro impacto na saúde humana. O que é terceiro impacto na saúde humana, Senador Paim e Senador Kajuru? São as queimadas. Onde nós vamos chegar se aprovarmos isso? O que se</p>

	quer aprovando isso? É que a floresta queimada, que já chegou a São Paulo, chegue a Porto Alegre, chegue ao centro-sul, chegue a Montevideú? Chegue até o Polo Sul?”
Senador Paulo Paim (PT-RS)	“A MP 881 permite, em época de safra, o trabalho aos finais de semana e feriados e sem o trabalhador folgar ao longo da semana. Essa mudança reduz o trabalhador rural à condição análoga ao trabalho escravo, ou seja, da escravidão. Ao trabalhar sem limite, será submetido, então, a uma jornada exaustiva. Isso só era permitido antes da Lei Áurea.”

Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta à página de Discursos e Debates do portal da Câmara dos Deputados e às páginas de Pronunciamentos e Atividade Legislativa do Senado Federal.

Os discursos contrários ao projeto demonstram, notadamente, como a inclusão de matéria trabalhista na Medida Provisória fez com que a discussão se voltasse a esse ponto especificamente. Vários pronunciamentos denotam haver um consenso como pano de fundo, relativo às iniciativas para desburocratização, mas que perde destaque no debate em razão dos dispositivos que alteram a legislação trabalhista, não previstos na redação inicial da proposta.

É justamente nesse ponto que os parlamentares contrários à proposição buscam atacar os efeitos que esperam da norma. Existe uma relativa omissão no que tange a vários outros aspectos do projeto, de modo a deixar subentendido o referido consenso, e um forte apelo contra os dispositivos de natureza trabalhista, além de alguns poucos destaques sobre os trechos atinentes à regulação ambiental e sobre a maneira como se dará a regulação estatal em determinadas situações, dentre outros aspectos pouco lembrados pelos parlamentares. O silêncio, então, parece uma variável muito relevante no debate: pontos como a análise de impacto regulatório ou a desconsideração da personalidade jurídica praticamente não foram tratados. Tal silêncio, embora indique uma justificacão deficitária, também aparenta significar um relativo consenso em relação aos dispositivos.

De toda forma, é interessante notar que a discussão dos efeitos se dá de maneira diversa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Na Câmara, há uma clara vinculação – por parte dos parlamentares contrários – entre efeitos negativos esperados nas relações de trabalho e a atuação do Governo Federal e seus apoiadores no Congresso. Essa associação parece se dar no sentido de demonstrar uma responsabilidade do Governo Federal e sua base com os problemas que a oposição entende que decorrerão da aprovação do projeto, tornando mais uma vez notória a exacerbação da disputa política nesse espaço. No Senado, porém, a discussão é muito mais substancial: alguns senadores discutem a adequação entre os fins pretendidos e os



meios empregados, em pronunciamentos mais longos, com mais informações e um raciocínio mais aprofundado sobre a matéria. Embora a disputa política seja inerente também ao Senado Federal, ela não ocupa o mesmo espaço e não se dá da mesma maneira em comparação com a Câmara dos Deputados.

Por isso, a categoria de temas *político-sociais* leva em conta justamente essa relação entre a disputa política e os efeitos sociais esperados com a norma. Há uma motivação política no projeto, como visto no capítulo anterior, bem como a oposição a esse projeto também remonta a questões políticas, que dizem respeito a uma disputa travada em torno das relações construídas na sociedade e, principalmente, em torno de um futuro em constituição e cuja transformação se dá também pela via política institucional. É nessa categoria, portanto, que as questões relativas à *racionalidade limitada* do legislador são mais visíveis: a partir do discurso, é possível observar como os parlamentares lidam com as complexidades da realidade e entendem a norma na relação com o mundo, sem ignorar também como essa racionalidade é permeada pelos fatores políticos.

No caso concreto, o que se percebeu quanto a essa categoria de análise é o predomínio de um diagnóstico geral sobre uma burocracia para certas atividades econômicas no Brasil, algo que parece ser compartilhado inclusive por parte da oposição. Os apoiadores do projeto, no entanto, vislumbram um futuro com geração de empregos, crescimento econômico e desburocratização a partir da aprovação da proposição, enquanto os opositores consideram a inclusão dos dispositivos de natureza trabalhista como uma forma de precarizar a condição dos trabalhadores sem que isso se reflita em geração de empregos. A oposição também questiona os meios empregados para se gerar empregos, além de vincular a todo tempo a esperada precarização do trabalho com a atuação do Governo Federal, como uma forma de gerar uma responsabilização pelos efeitos negativos previstos.

É importante ressaltar, por fim, que a argumentação não é atribuída a legisladores em particular, mas é concebida como um produto coletivo, já que nem sempre é possível encontrar uma argumentação completa e desenvolvida em cada pronunciamento (inclusive considerando a brevidade de vários pronunciamentos)<sup>284</sup>. Oliver-Lalana considera que os parlamentares tendem a repetir argumentos da mesma maneira ou de uma maneira ligeiramente distinta, não sendo raros os casos de certa coesão entre parlamentares de um mesmo partido ou grupo

---

<sup>284</sup> OLIVER-LALANA, 2013.

político<sup>285</sup>. Sem dúvida, esse é um traço que também pode ser notado nos pronunciamentos: tanto os apoiadores quanto os opositores do projeto argumentam de maneira relativamente parecida, aduzindo efeitos semelhantes à proposição e expondo aspectos políticos semelhantes.

## ***5.2 Jabuti não sobe em árvore: os temas procedimentais***

A análise dos *temas procedimentais* busca verificar de que forma os parlamentares mobilizaram aspectos do processo legislativo durante a discussão do projeto. Ao observar como em geral ocorrem os debates no Congresso Nacional, era possível notar como os parlamentares frequentemente traziam questões de procedimento para tentar influir de alguma maneira na tramitação do projeto, com diferentes objetivos.

Nesse sentido, ao tratar do *princípio da formalidade legislativa*, Jeremy Waldron considera que as regras de procedimento são o que permite aos legisladores interagirem no espaço parlamentar institucional<sup>286</sup>. Para o autor, são essas regras que tornam possível a deliberação mais responsiva, com respeito à diversidade de opiniões. Haveria, então, uma conexão entre a formalidade nos procedimentos e o próprio respeito a um texto legislativo, já que Waldron entende que o procedimento influi não apenas no comportamento dos legisladores, mas também na maneira como a norma é recebida e compreendida pelos destinatários<sup>287</sup>.

Em *Derechos y desacuerdos*, Waldron afirma que é preciso que um parlamento estruture e ordene suas deliberações. É preciso haver regras e procedimentos que sistematizem questões como: de que maneira os debates devem se iniciar e concluir? Quem tem direito a falar, quando, com que frequência e por quanto tempo? Quem pode interromper e quem tem direito a uma réplica? Que questões, assuntos ou detalhes devem ser levados em conta em cada momento do procedimento? Como se selecionam os temas de discussão?<sup>288</sup> Para o autor, os debates parlamentares se orientam e se ordenam pela ideia de que a todo momento deve haver uma proposta específica em discussão, de modo que todas as contribuições a respeito de tal proposta devem ser escutadas até que se esgote o tempo estabelecido para o debate ou até que a questão seja resolvida. A ordenação e a orientação do debate devem acontecer no intuito de evitar que

---

<sup>285</sup> OLIVER-LALANA, 2013.

<sup>286</sup> WALDRON, 2016.

<sup>287</sup> *Ibidem*.

<sup>288</sup> WALDRON, 2005.

um grupo de pessoas discuta interminavelmente sobre propostas cruzadas<sup>289</sup>, sem alcançar uma deliberação dialógica entre os parlamentares a respeito de dada proposição.

Além disso, como visto no Capítulo 2, Roberta Nascimento destaca, a partir da teoria de Oliver-Lalana, que o autor em questão defende inclusive um controle de constitucionalidade dos argumentos legislativos, que não se daria em relação ao conteúdo em si dos discursos, mas sim no que tange aos requisitos formais e procedimentais<sup>290</sup>. Assim, como objeto dessa categoria temática, será possível notar como os parlamentares mobilizam várias questões de cunho procedimental e processual durante o trâmite da proposição, o que acaba por influenciar não só a maneira pela qual a discussão se dá, mas o próprio texto legislativo.

Já no início da tramitação, na Comissão Mista, os parlamentares se dedicam a discutir o plano de trabalho da Comissão. O relator, Deputado Jerônimo Goergen (PP-RS), faz uma proposta de trabalho aos colegas:

“Então, se vossas excelências assim concordarem, a gente poderia não marcar nenhuma audiência pública ou unificarmos todas as quatro em uma e aí, então, chamarmos na quarta-feira, todo mundo junto que pudesse falar, diminuindo o tempo de cada um e fazer um trabalho que não implica que também eu não possa ir ouvindo-os ao mesmo tempo, então, quem sabe, mas não pegar os dois dias, porque senão, como é que eu vou conseguir fazer o relatório de maneira adequada e ouvindo as sugestões dos senhores.”<sup>291</sup>

Após alguns contrapontos da Deputada Margarida Salomão (PT-MG) – que apresentou um requerimento para a realização da Audiência Pública com uma série de convidados por ela especificados –, os parlamentares chegaram a um acordo para que esta fosse feita com menos convidados e respeitando o tempo de 5 minutos de fala. Com essa definição, houve não só uma limitação das vozes externas que se fariam presentes na Comissão, como da extensão da contribuição que cada convidado poderia fazer, com tempo diminuto. Como visto no Capítulo 3, o tempo de fala regimental nas audiências públicas é de 20 minutos, prorrogáveis por mais 20 minutos, ou seja, bem acima do tempo acordado entre os parlamentares para a audiência neste caso.

---

<sup>289</sup> WALDRON, 2005.

<sup>290</sup> NASCIMENTO, 2019b.

<sup>291</sup> TV SENADO, 2019a.

Ao observar esse acordo pela redução do tempo de debate, chega a ser intrigante notar que a Medida Provisória chegou ao Congresso com 19 artigos e saiu da Comissão, para o plenário da Câmara, com 53 dispositivos<sup>292</sup>, isso após a aprovação integral de 71 emendas e parcial de 55 emendas. Diante de uma discussão mais curta, talvez fizesse sentido esperar do Relator um trabalho que não transformasse tanto a redação original da Medida Provisória. O que ocorre, então, é um claro déficit de justificativa – sobretudo do ponto de vista da argumentação oral – na tramitação do projeto pela Comissão Mista. A justificativa para uma mudança tão profunda na MP ficou restrita ao relatório apresentado pelo Relator e aprovado sem maiores debates.

Aliás, vale acrescentar que a Secretaria Legislativa do Congresso Nacional elaborou um quadro comparativo contendo a legislação alterada pela MP, o texto encaminhado pelo Executivo, o projeto aprovado na Comissão Mista, a versão aprovada pela Câmara dos Deputados e aquela finalmente aprovada pelo Senado Federal<sup>293</sup>. Com este quadro, é possível notar como o projeto aprovado pela Comissão diverge de todas as demais versões nas outras etapas de tramitação.

Assim, algo que pode ser constatado sem grandes dificuldades é que efetivamente existem decisões legislativas tomadas sem qualquer registro oficial a respeito de como se chegou a tais decisões. Esse tipo de observação coincide com uma impressão aparentemente compartilhada por parte do senso comum e descrita também na literatura, segundo a qual parte das decisões no parlamento seria apenas o produto visível de conversas de corredores ou deliberações que acontecem em instâncias invisíveis à sociedade – aliás, as intrigas e conversas de corredores são elementos trazidos pelo próprio Waldron<sup>294</sup>.

Dessa maneira, não é uma tarefa tão difícil diagnosticar, pela análise da discussão parlamentar, em que momento se dá uma lacuna no debate e determinados direcionamentos no processo legislativo aparentam ter sido decididos fora dos microfones. Nesse caso, a aprovação e a rejeição das emendas acontecem sem uma discussão especificamente voltada a elas na

---

<sup>292</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2019* (Proveniente da Medida Provisória nº 281, de 2019). Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 11 jul. 2019b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1782159&filename=Tramitacao-MPV+881/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1782159&filename=Tramitacao-MPV+881/2019). Acesso em: 22 dez. 2020.

<sup>293</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Quadro Comparativo: Medida Provisória nº 881/2019*. Brasília, DF: Congresso Nacional, Serviço de Medidas Provisórias, 10 set. 2019h. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8007182&ts=1594031004633&disposition=inline>. Acesso em: 22 dez. 2020.

<sup>294</sup> WALDRON, 2005.

Comissão, mas com uma negociação assumida pelos parlamentares, opositores e apoiadores, na construção do texto da Medida Provisória, mas fora dos procedimentos formais de discussão.

Não se pode afirmar com certeza, mas é possível, inclusive, que esse tenha sido um dos motivos da nova transformação sofrida pelo projeto quando passa da Comissão para o plenário da Câmara dos Deputados. Isso porque, na Câmara, foi proferido o discurso provavelmente mais importante de toda a tramitação, decisivo para as novas mudanças no texto. Nele, o deputado André Figueiredo (PDT-CE) levantou uma questão de ordem ao Presidente da Câmara, arguindo que vários dispositivos do projeto não guardavam relação temática com o texto originário da Medida Provisória e, por isso, deveriam ser declarados como não escritos:

“Presidente, antes de orientar, eu queria levantar uma questão de ordem com base no art. 125 do Regimento da Câmara e no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, bem como em decisão proferida pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127. Levanto a presente questão de ordem para que V.Exa. considere como não escritos, pelas razões a seguir, os seguintes dispositivos do projeto de lei de conversão apresentado à Medida Provisória nº 881. São eles: art. 28, no caso do projeto de lei de conversão, que agora, na emenda substitutiva global, é o art. 15; inciso V do art. 52 do PLV 17, todos alusivos à CLT - é isso que eu venho questionado, Presidente -, e demais dispositivos constantes do anexo a esta questão de ordem, que depois eu vou encaminhar à Mesa. Trata-se de várias matérias completamente estranhas a este projeto, que nós particularmente consideramos importantíssimo para a desburocratização da atividade econômica no nosso País. Todos esses dispositivos tratam de matérias estranhas ao objeto originário da Medida Provisória nº 881. A impertinência temática das emendas é tão evidente que basta um breve passar de olhos no projeto de lei de conversão e, agora, na emenda substitutiva para se perceber a distância e a discrepância entre a medida provisória original e os referidos dispositivos.”<sup>295</sup>

Em um pronunciamento com grande fundamentação legal e bastante minucioso, o Deputado André Figueiredo detalha inúmeros motivos pelos quais vários dispositivos deveriam ser excluídos do projeto de lei de conversão. Embora tenhamos mencionado que inegavelmente existem decisões legislativas tomadas sem transparência nos ritos institucionais – inclusive em

---

<sup>295</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Ordinária - 14:00]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56816>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 54.

relação à fundamentação –, também não seria correto afirmar que o processo legislativo é um mero jogo de cartas marcadas em que o debate parlamentar seria apenas uma espécie de encenação de questões previamente decididas em outras instâncias opacas. Isso porque, a partir dessa intervenção discursiva e com a consequente apresentação do requerimento, foi ocasionada uma mudança muito significativa no andamento do projeto.

Vale notar, também, que esse pronunciamento gerou uma responsividade imediata do Presidente da Câmara. O Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ) afirmou, então, que iria analisar a questão de ordem apresentada:

“Deputado, eu vou recolher sua questão de ordem. Eu preciso analisá-la. Mas o texto da emenda aglutinativa de uma parte dos Líderes, junto com o Relator Jerônimo, não terá nenhuma matéria estranha à medida provisória. Tudo o que será apresentado, e ele vai apresentar agora... Ainda há dois artigos que estão sendo retirados. Todos os temas, segundo a assessoria da Câmara, da Secretaria-Geral, têm relação com o mérito da matéria. Mas eu estou recolhendo a questão de ordem para analisar se há convergência com a sua análise.”<sup>296</sup>

A questão de ordem é prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, especificamente no artigo 91, segundo o qual é considerada “questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal”<sup>297</sup>. No caso, a questão de ordem fez menção ao artigo 125 do referido Regimento, que assim dispõe: “O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental”<sup>298</sup>. No mesmo sentido, o artigo 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, dispõe que “É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.”<sup>299</sup>.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber, foi questionada a constitucionalidade de um dispositivo da Lei nº 12.249/2010, por ter sido inserido a partir de emenda parlamentar sem conexão temática com a medida provisória que

---

<sup>296</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Ordinária - 14:00]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56816>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 55.

<sup>297</sup> BRASIL, 1989.

<sup>298</sup> *Ibidem*.

<sup>299</sup> BRASIL, 2002

deu origem ao projeto de lei de conversão e, conseqüentemente, à norma. A ação foi julgada improcedente pela maioria do Supremo Tribunal Federal, mas foi dada uma decisão *ex nunc*, ou seja, firmou-se o entendimento de que a inclusão de emendas com temáticas alheias à medida provisória era uma prática costumeira no Congresso Nacional e de fato inconstitucional, mas os efeitos de tal entendimento – novo no STF, diante do ineditismo na discussão – foi fixado apenas com projeção ao futuro, tendo a ata de julgamento assim definido: “o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos *ex nunc*, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação”<sup>300</sup>.

No voto da Relatora, muitas críticas são feitas a esse tipo de prática legislativa, conhecida como *contrabando legislativo*, como se verifica no trecho a seguir:

Sem embargo da indiscutível relevância adquirida pelas medidas provisórias na ordem política atual, muitas vezes funcionando, entre choques e consensos, como verdadeiros mecanismos de acoplamento de agendas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, não há como perder de vista que **não traduzem o procedimento típico e ordinário previsto na Constituição para a produção de normas jurídicas gerais e abstratas para regular as condutas individuais.**

[...] O que tem sido chamado de **contrabando legislativo**, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente **antidemocrático**, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade. (grifos originais)<sup>301</sup>.

Como resposta à questão de ordem levantada, o Presidente Rodrigo Maia (DEM-RJ) declarou a retirada de 18 dispositivos da Medida Provisória em questão. Como se vê, portanto, a intervenção do Deputado André Figueiredo (PDT-CE) foi determinante não apenas para a tramitação do projeto, mas gerou um impacto substancial na redação final da proposição, alterando o texto legal:

“Na esteira do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, ocorrido em 15 de outubro de 2015, e nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, e dos arts. 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Casa, considero como não escritos os arts. 20 (na parte que altera o art. 4º-A da Lei nº 12.682, de 2012), 22 (na parte que altera

<sup>300</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Rel. orig.: Min. Rosa Weber; red. p/ o acórdão: Min. Edson Fachin, julgado em 15 out. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>. Acesso em: 11 abr. 2021.

<sup>301</sup> *Ibidem*.

o art. 213, § 17, da Lei nº 6.015, de 1973), 25, 26, 27 e 28 (na parte que altera os arts. 2º, 61, 63, 227, 386-A, 442, 626, 627, 627-A, 628-A, 629 a 632, 634, 637, 637-A, 638, 640 e 642 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho), 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 49, 50 e 51 do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2019, por não guardarem relação temática com a Medida Provisória nº 881, de 2019.”<sup>302</sup>

Pelas características percebidas e descritas até aqui em relação ao debate parlamentar, é possível que dizer que em muitos casos não é possível estabelecer uma relação mais direta entre os pronunciamentos e a redação final do projeto ou da norma. No caso do pronunciamento do Deputado André Figueiredo (PDT-CE), porém, há claramente uma interferência forte no produto final do processo legislativo, embora esse não seja um traço marcante dos discursos em geral, dado o enfoque em disputas políticas, por exemplo.

No que tange ao debate sobre questões de procedimento, então, a inclusão de dispositivos que não guardavam relação temática com a Medida Provisória foi o principal enfoque. Tais dispositivos, no processo legislativo, são comumente chamados de *jabutis*, como figura de linguagem proveniente de uma expressão popular segundo a qual *jabuti não sobe em árvore*. No caso do processo legislativo, portanto, os *jabutis* são emendas que, em tese, não deveriam estar presentes em um projeto em razão da falta de conexão temática, fazendo com que a presença desses dispositivos gere estranheza.

Na Câmara dos Deputados, o termo *jabuti* foi utilizado 9 vezes durante a discussão, enquanto no Senado Federal foi repetido 35 vezes, sinalizando uma relevância desse aspecto do debate para os parlamentares. Já o termo *contrabando* (no sentido aqui tratado) foi falado 6 vezes na Câmara e outras 6 vezes no Senado. A denúncia do contrabando legislativo no plenário do Senado é um fenômeno já notado anteriormente<sup>303</sup>, o que sugere um certo controle de tal Casa em relação a práticas dessa natureza.

Nesse sentido, Cesar Rodrigues van der Laan entende que a tramitação das medidas provisórias, com um tempo de tramitação consideravelmente menor em função da sua vigência a princípio momentânea, aliada ao “aguçamento do oportunismo dos parlamentares no processo

<sup>302</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 4.

<sup>303</sup> SOUTO, Marcus Vinícius Caldas. *Violação do devido processo legislativo na tramitação de Medidas Provisórias: incidência na sessão legislativa de 2013 e estudo de caso*. 2014. Trabalho final (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513161>. Acesso em: 23 nov. 2020.



legislativo”<sup>304</sup>, levou as medidas provisórias a se converterem em uma espécie de ônibus que no curso da tramitação passava a carregar passageiros clandestinos com conteúdo diverso. Assim, se o uso das medidas provisórias traz consigo certo protagonismo do Executivo ao legislar, há uma busca por retomar o protagonismo do Legislativo por meio das caronas nas medidas provisórias, veiculando matérias que não seriam apreciadas com a mesma celeridade por meio do rito legislativo normal<sup>305</sup>.

Assim, o autor observa que, mediante um acordo de líderes,

contorna-se o processo legislativo ordinário sem grandes debates e questionamentos, em face do regime de urgência que é a marca do exame das MPs, apreciando-se rapidamente matérias das mais variadas origens e interesses em caráter definitivo, que, sancionadas, se convertem em lei. Isso compromete o amadurecimento e a qualidade das discussões associada à eficácia e efetividade das inovações em aumentar o bem-estar da sociedade, que acontece quando derivada de debate a partir do confronto de distintas visões políticas sobre um tema de interesse nacional<sup>306</sup>.

Esse diagnóstico do autor, visto também no voto da Ministra Rosa Weber, é corroborado pelas constatações empíricas realizadas. De fato, as emendas são acrescentadas sem sequer haver uma efetiva discussão sobre elas, de modo que parte dos parlamentares busca aproveitar o andamento célere da medida provisória para tentar aprovar outras regulamentações de maneira mais rápida.

Esse tipo de prática insere-se em uma dinâmica política própria do sistema presidencialista brasileiro, em que o Executivo e parte do Legislativo em muitos casos compartilham de objetivos comuns, mesmo que por meio de estruturas institucionais diferentes<sup>307</sup>. Em tese, a inserção de tantas emendas por parte de parlamentares mais próximos ao Governo Federal se dá de modo a fazer com que o Legislativo tente promover uma alocação de prioridades sobretudo em iniciativas governistas, como as medidas provisórias<sup>308</sup>. Por isso, as falas sobre as emendas jabutis são provenientes, na sua quase totalidade, de parlamentares

---

<sup>304</sup> LAAN, Cesar Rodrigues van der. *Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fev. 2018. (Texto para Discussão n. 244). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td244>. Acesso em: 25 nov. 2020. p. 13.

<sup>305</sup> LAAN, 2018.

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>307</sup> CUNHA, Lucas Rodrigues. *Emendamento de medidas provisórias pelo Congresso Nacional: os projetos de lei de conversão no presidencialismo brasileiro*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8YYQLF>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>308</sup> *Ibidem*.

opositores, também como uma maneira de evitar que outras iniciativas de viés governista sejam aprovadas por meio de um procedimento considerado inconstitucional.

Os parlamentares de oposição, portanto, destacaram a existência dos jabutis em diversos momentos. É o caso, por exemplo, do Deputado Bira do Pindaré (PSB-MA):

“Presidente, colegas Sras. e Srs. Parlamentares, nós estamos discutindo a Medida Provisória nº 881, de 2019, que supostamente trata da liberdade econômica. Se fosse só isso, eu diria a V.Exas. e ao povo brasileiro que esse projeto seria aprovado por consenso nesta Casa. Se fosse apenas para desburocratizar, para facilitar os registros empresariais nos Municípios, nos Estados e na União, certamente, seria aprovado por consenso nesta Casa. Mas não é isso o que está sendo tratado. Colocaram todo tipo de jabuti dentro desse projeto. Jabuti com chifre, com rabo, com asa, de todo tipo, foi colocado nesse projeto para mais uma vez atacar os direitos da classe trabalhadora.”<sup>309</sup>

Dentre todos os discursos na Câmara, o único proveniente de um deputado favorável à Medida Provisória que tratou sobre o assunto dos jabutis foi o proferido pelo relator do projeto na Comissão Mista, o Deputado Jerônimo Goergen (PP-RS):

“Eu ouvi alguns colegas falarem em jabutis e em texto muito grande. Quero dizer que tive a intenção de homenagear o Parlamento, que apresentou a esta medida provisória 301 emendas. Ou seja, o trabalho que procurei fazer como Relator foi justamente o de atender uma demanda legislativa que representasse exatamente o tamanho da burocracia, dos entraves, do peso do Estado na vida do cidadão brasileiro. O debate aqui posto demonstra o avanço que representa a iniciativa do Governo.”<sup>310</sup>

Como se vê, o Deputado tenta explicar o alto número de emendas aprovadas e os jabutis denunciados pelos colegas como forma de atender uma demanda legislativa e homenagear o parlamento. As palavras do Deputado reforçam a ideia de utilização da Medida Provisória como uma maneira de fazer com que outras agendas sejam inseridas praticamente sem discussão, aproveitando a tramitação mais rápida das medidas provisórias para tentar aprovar outras matérias.

<sup>309</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 14/08/2019 [Sessão Extraordinária - 13:55]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56845>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 59.

<sup>310</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 37.

Com as alterações provocadas pela questão de ordem levantada pelo Deputado André Figueiredo (PDT-CE), vários dispositivos não constavam mais no texto do projeto. Assim, a Medida Provisória chegou ao Senado com menos emendas jabutis, mas ainda restava o grande ponto polêmico da proposição: aquele que colocava fim às restrições para o trabalho aos domingos. No Senado, então, novamente a discussão voltou a se concentrar neste ponto e alguns senadores foram enfáticos para que essa emenda jabuti também fosse retirada do texto, como no caso do Senador Fabiano Contarato (REDE-ES):

“Sobre essa medida provisória, quero fazer um apelo aos colegas: ela não trata só da liberdade econômica. Foi introduzido aqui... Na verdade, não são só jabutis; foi um contrabando legislativo, a palavra é esta: contrabando legislativo, porque introduziram aqui violações, mais uma vez, aos direitos do trabalhador. Quando fala na não obrigatoriedade do ponto: como é que o trabalhador vai provar a hora extra? Quando fala que o empregador pode pagar o valor do dia dobrado no domingo, salvo se ele der uma folga em qualquer outro dia! Ora, nós estamos voltando à condição análoga à de escravo. Isso é crime! Está no art. 149 do Código Penal. Eu faço um apelo. Fiz uma questão de ordem para que se retirem os jabutis.”<sup>311</sup>

Outro ponto ainda remanescente, mas pouco mencionado pelos parlamentares, diz respeito às licenças ambientais previstas para atividades consideradas de baixo risco. Sobre este ponto especificamente, o Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) demonstrou sua contrariedade em meio também ao debate sobre os jabutis:

“Pois bem, esta medida provisória institucionaliza o desmatamento ambiental. Antes mesmo de entrar nos aspectos dos jabutis mais ofensivos contra os direitos dos trabalhadores, eu quero entrar primeiro nessa questão ambiental, porque ela vem no texto da medida provisória. [...] No primeiro dispositivo, claramente se estabelece que ficam autorizadas ações de desmatamento automático por empreendedores se os órgãos do meio ambiente atrasarem ou negligenciarem as autorizações de licenciamento ambiental. Ficam ainda dispensados pedidos de licença nos casos que sejam considerados de baixo impacto. É isso que está escrito aqui: fica dispensado licença ambiental nos casos de baixo impacto. [...] Sr. Presidente, é inconcebível nós aprovarmos uma medida desse tamanho, flexibilizando a legislação ambiental na

<sup>311</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 42-43.

semana em que os impactos ambientais chegaram até nós. Então, meu problema não são os dispositivos de liberdade econômica, de fim de alvará para atividades de baixo risco. Meu problema não é com isso. Meu problema não é com a carteira de trabalho digital. Meu problema não é com isso. Meu problema é quando flexibiliza a legislação ambiental. O problema que nós colocamos aqui, Presidente, em especial, por isso que apelo a V. Exa. e apelo ao Plenário... Existe um adágio – Paim sabe melhor do que eu porque está há mais tempo na Casa do que eu, desde 1988, na Constituição –, nós aprendemos aqui que jabuti não sobe em árvore, ou é enchente ou mão de gente.”<sup>312</sup>

O Senador identificou esse dispositivo como uma desregulamentação ambiental que não serviria à desburocratização, mas apenas faria com que alguns empreendimentos não mais necessitassem da licença ambiental para funcionamento, diante sobretudo do que ele entende ser a imprecisão conceitual das atividades de baixo risco. Com os opositores focados sobretudo neste ponto e na regulamentação do trabalho aos domingos, o Senador Otto Alencar (PSD-BA) comunicou aos colegas um acordo para a supressão desses dois dispositivos:

“Sr. Presidente, informou-me aqui há pouco o Líder do Governo, Senador Fernando Bezerra, que está promovendo um acordo, inclusive com a participação da Câmara dos Deputados, que vai fazer uma correção nesse quesito que trata da licença ambiental. Isso é o que o Líder do Governo me informa agora. Ele também está informando que vai encontrar uma solução para essa questão do trabalho aos domingos e feriados. [...] Já adianto que há o acordo. Eu vou retirar os meus dois destaques para que o acordo, sendo cumprido, resolva essa questão de trabalho aos domingos e feriados e também essa questão ambiental, que é gravíssima do meu ponto de vista. Portanto, eu deixo aqui o compromisso firmado de retirar o destaque desde que se cumpra o compromisso que foi acertado com o Líder do Governo, Fernando Bezerra.”<sup>313</sup>

O que se nota a partir deste pronunciamento é que os parlamentares fizeram um acordo, fora dos microfones, para a retirada de dois dispositivos que geraram bastante controvérsia. É interessante perceber, aliás, que o Senador informa que o acordo foi costurado inclusive com a participação da Câmara dos Deputados, mesmo que a fase de tramitação na Câmara já tivesse se encerrado. Assim, fica nítido novamente como certas decisões são tomadas em discussões

<sup>312</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 43.

<sup>313</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 49.

que não passam pelo momento institucional de debate de um projeto, embora seja necessário ressaltar que, nesse caso, tais decisões foram ao menos parcialmente motivadas pelas várias manifestações feitas em plenário em demonstração de reprovação a uma parte do texto proposto.

Nesse sentido, segundo Claudia Gomes Paiva, a relevância dos pronunciamentos em plenário não se deve apenas à centralidade dos assuntos debatidos no Congresso Nacional, mas também aos acordos feitos, aos embates entre favoráveis e contrários, às obstruções e às comunicações para a sociedade<sup>314</sup>. No caso analisado, percebe-se como essas questões são identificáveis pelo discurso parlamentar, inclusive quando um acordo é feito fora dos microfones e isso é de alguma maneira explicitado pelos pronunciamentos e pelo rumo do processo legislativo.

Ainda em termos procedimentais, algo que se destacou no plenário do Senado Federal foi a discussão sobre o próprio papel desta Casa no processo legislativo. Vários senadores demonstraram certa insatisfação com a maneira pela qual as medidas provisórias chegam ao Senado, sobretudo no que tange ao prazo exíguo para apreciação, como no caso do Senador Roberto Rocha (PSDB-MA):

“Essa medida provisória é mais uma daquelas medidas sobre as quais a gente tem de se debruçar no limite, no limite do prazo, porque ela vence dia 28 de agosto, terça-feira que vem. Isso significa que, se não votarmos hoje, ela vai caducar. E, se a gente tivesse que fazer alguma alteração, necessariamente ela teria que voltar para a Câmara e iria caducar do mesmo jeito. Ou seja, o Senado Federal está virando uma casa carimbadora da Câmara Federal.”<sup>315</sup>

Essa insatisfação foi compartilhada também pelo Senador Paulo Paim (PT-RS), expondo a função relativamente passiva que tem sido exercida pelo Senado no trâmite das medidas provisórias, servindo apenas como uma casa “carimbadora” das proposições oriundas do Executivo e da Câmara dos Deputados:

“Sr. Presidente, antes de passar para o próximo assunto, como V. Exa. disse, Senador Girão, qual é o papel do Senado? É ser Casa revisora. Inúmeras MPs chegaram aqui

<sup>314</sup> PAIVA, Claudia Gomes. *Da (in)visibilidade na autoria: desvelando o ghost-writer do discurso parlamentar*. 2010. Tese (Doutorado em Linguística) – Departamento de Linguística, Português e Línguas Clássicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

<sup>315</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriba-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 40.

correndo, e nós todos protestamos. Mas foram votadas, porque não dava tempo de mudar, porque voltariam para a Câmara. Com essa, vai ser o mesmo discurso. Eu já estou vendo o discurso que vão fazer aqui. Vão fazer o mesmo discurso de que não dá tempo de mudar. Dá, sim. É só alterar aqui e voltar para a Câmara. Podem votar amanhã, se quiserem, ou quarta, e volta para a Câmara. A Câmara tem até o dia 27 ainda para ajustar o texto que vai sair daqui do Senado. Eu quero repetir isto: medida provisória, a gente não vota. Quando é polêmica, a gente alega que não há tempo, carimba e manda embora. Lembro-me aqui da Emenda 95: não havia tempo, carimbou e mandou embora. Reforma trabalhista: não havia tempo, carimbou e mandou embora. Reforma da previdência: o discurso é o mesmo. A grande mídia chega a dizer: ‘O Senado só carimba mesmo. Então, não se preocupem porque já está aprovada’. Por isso, estão discutindo hoje já aqui a reforma tributária, e a Câmara também, porque eles vão achar a reforma da previdência como um fato já ocorrido, quando nem foi votado aqui.”<sup>316</sup>

Esse debate remete justamente aos papéis que cada Casa deve ter no trâmite de uma proposição normativa. No bicameralismo, a segunda câmara (no caso, o Senado) teve sua criação justificada como forma de evitar

decisões tirânicas a que estão propensas as câmaras únicas, compostas em bases populares. [...] Para além de sua função de contrapeso ao poder da maioria, argumenta-se que a segunda câmara favorece a qualidade da legislação, aumenta a estabilidade das decisões políticas e incrementa a representação de interesses<sup>317</sup>.

Assim, Paulo Magalhães Araújo argumenta que:

O desempenho legiferante do Senado é fortemente condicionado pela Câmara, seja porque as matérias precisam, antes, ser aprovadas (e podem ser moldadas) pelos deputados, seja porque os projetos voltam à Câmara se emendadas na revisão. Mesmo no caso das deliberações conjuntas, o Senado, sendo o segundo a votar, não terá o que dizer se a Câmara rejeitar as propostas em pauta. Portanto, a proeminência da Câmara como instância de veto a coloca em melhores condições para influenciar a produção legislativa, pois seus interesses devem ser preocupação prioritária daqueles – especialmente o Executivo – que pretendem iniciar legislação<sup>318</sup>.

No presente caso, embora de fato exista esse condicionamento, pela Câmara, do trabalho do Senado, a insatisfação trazida pelos senadores é agravada pelo fato de a proposição em trâmite ser uma medida provisória, cujo prazo de vigência e necessidade de aprovação mais

<sup>316</sup> BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 19/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23742>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 7.

<sup>317</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-89HJ9T>. Acesso em: 15 out. 2020. p. 24.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 46.

célere tornam essa situação mais suscetível de ocorrer. De todo modo, não se pode negar que os senadores conseguiram, ao menos neste contexto específico, fazer com que o Senado não desempenhasse um papel de casa meramente “carimbadora”, pois retiraram alguns dispositivos e fizeram a proposição retornar à Câmara dos Deputados, sobretudo por meio da pressão feita pela oposição.

Nesse sentido, Alain Berset considera que o principal trabalho feito em contexto de elaboração legislativa no parlamento é o de dar uma base democrática à lei, ou seja, emendar, aprovar ou rejeitar um texto por uma autoridade com legitimidade para tal<sup>319</sup>. Assim, os debates em torno das questões procedimentais são de vital importância para essa base democrática, sobretudo ao se notar que esses aspectos servem principalmente para a atuação da oposição. A discussão sobre os procedimentos acaba por definir como se dará a própria discussão, como visto na Comissão Mista, além de designar quem participará da audiência pública e, já em plenário, gera alterações muito significativas no texto do projeto a partir, por exemplo, da questão de ordem levantada a respeito do contrabando legislativo.

O procedimento, portanto, não é mera formalidade ou rito simbólico do processo legislativo. A maneira pela qual os parlamentares lidam com os diversos aspectos do procedimento compõe a racionalidade legislativa, constituída por elementos políticos, sociais e na ideia da *racionalidade operativa* trazida no Capítulo 2, a partir da teoria de Gonzalo Santiago Campos. A discussão de emendas, as questões de ordem e os outros fatores aqui analisados fazem parte do modo como os parlamentares lidam com as condições de debate e de votação das proposições. O correto manejo dos procedimentos indica, ainda, uma possibilidade maior de interferência no próprio texto normativo. Contudo, tal interferência não se dá exclusivamente a partir da utilização dos meios procedimentais corretos. A esse uso está relacionado também todo um conjunto de atuação coletiva e pressão política que determinados grupos de parlamentares podem exercer para que essa maneira de agir gere o resultado esperado no processo de tramitação. Assim, novamente fica explícito o caráter político da maneira como a racionalidade legislativa opera também em questões procedimentais.

---

<sup>319</sup> BERSSET, Alain. «Ciel, le Parlement a démantelé mon projet de loi!»: les aléas de la phase parlementaire. In: FLÜCKIGER, Alexandre; GUY-ECABERT, Christine (ed.). *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique*. Genève: Schulthess, 2008. p. 137-145.

## **CAPÍTULO 6 – O dissenso no discurso parlamentar: a atuação da oposição pela via discursiva**

### ***6.1 O conflito no parlamento como expressão política no processo legislativo***

Com o andar das análises dos discursos parlamentares e de toda a discussão envolvendo a MP nº 881/2019, um elemento se destacou, desde o princípio, de modo muito acentuado: a profusão de pronunciamentos vindos de parlamentares contrários à proposição, ou de pronunciamentos cujo teor se mostrava contrário ao projeto. Mesmo que a justificação da produção legislativa seja pensada na apresentação de razões no processo legislativo e nos valores e interesses subjacentes a esse processo, a compreensão sobre como os pronunciamentos operam no contexto parlamentar é muito mais complexa quando se observam os debates ocorridos.

Um dos principais motivos para essa complexidade se deve, então, aos pronunciamentos contrários à proposição ou a partes dela. No Capítulo 2, vimos que a justificativa geralmente é analisada somente a partir das razões expostas pelo legislador enquanto instituição, ou seja, apenas os fundamentos apresentados pela maioria favorável à medida são considerados, sem as razões contrárias. Esse é um equívoco que não apenas reduz o debate parlamentar aos pronunciamentos favoráveis, como trata o parlamento como corpo uníssono que se manifesta de uma forma apenas. Jeremy Waldron fez várias críticas a essa simplificação, por considerar que a legislação é, na verdade, produto de uma assembleia formada por visões muito distintas<sup>320</sup>.

Para o autor, é preciso “observar o que o conflito, o tumulto e os números podem fazer pela liberdade e não ficar facilmente desconcertados com a atmosfera barulhenta, fedorenta ou repugnante da assembleia popular”<sup>321</sup>. Waldron considera, ainda, ser um erro tentar representar a multiplicidade que compõe a política e a legislatura como “uma única mente solene e iluminada”<sup>322</sup>. Assim, a análise empírica se deparou com uma quantidade significativa de pronunciamentos contrários ao projeto, expondo de maneira patente tal multiplicidade de visões

---

<sup>320</sup> WALDRON, 2003.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>322</sup> *Ibidem*, p. 42.



e o dissenso constante, de modo que ignorar como essa dimensão conflituosa funciona seria um equívoco.

Ainda conforme Waldron, os parlamentos são instituições adversariais que operam em um contexto de desacordo cacofônico. Os grupos políticos com visões opostas sobre diversos temas tentam controlar o parlamento e as leis aprovadas representam, em alguma medida, a prevalência a curto ou médio prazo de um ponto de vista sobre os demais<sup>323</sup>. Entretanto, um equívoco frequente cometido por filósofos do direito em geral, apontado pelo autor, consiste no fato de se ignorar o traço de pluralidade e diversidade dos legisladores, de modo a considerar que uma lei aprovada representa um ponto de vista particular, investido de autoridade pela prevalência na política legislativa daquele momento. Waldron propõe, então, uma perspectiva diferente, segundo a qual as leis são essencialmente – e não apenas casualmente – produto de assembleias amplas e polifônicas, o que deveria ser um traço crucial para a compreensão, interpretação e integração das leis<sup>324</sup>. Aliás, vale ressaltar que esse antagonismo se reflete também nas contendas judiciais. Segundo Mônica Sette Lopes, toda “expressão normativa absorve, na sua composição, a face lívida das forças antagônicas, as quais estão sempre, em alguma medida, na tessitura formal que se usa para dissecar o mundo do direito”<sup>325</sup>. Mesmo que seja um antagonismo expressado em um processo judicial, é possível afirmar que ele vem de um antagonismo próprio da construção normativa.

Como mencionado e já demonstrado ao longo da pesquisa, o contexto de *desacordo cacofônico* é algo verificável no caso analisado. Embora não tenha sido a intenção inicial realizar qualquer levantamento quantitativo, a repetição de alguns vocábulos se destacou em alguns momentos e, por isso, foi verificada a frequência de uso de alguns termos nos capítulos anteriores. Do mesmo modo, também foi bastante notória a quantidade de pronunciamentos contrários, o que levou também a uma observação de frequência. Para tal levantamento, foram considerados *neutros* os pronunciamentos que não traziam qualquer juízo sobre a medida, como no caso do informe do Senador Otto Alencar (PSD-BA) sobre o acordo feito para retirada de dois dispositivos, mostrado no Capítulo 5, ou a recepção da questão de ordem pelo Presidente da Câmara. São considerados *contrários* os pronunciamentos que contêm um inegável juízo negativo a respeito do projeto ou de parte dele – mesmo que o orador em questão seja favorável

---

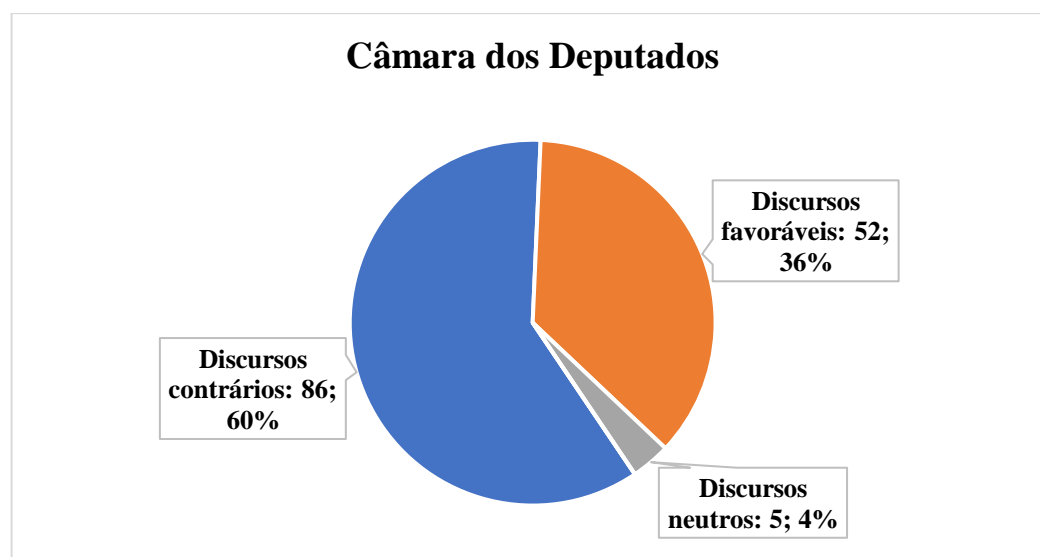
<sup>323</sup> WALDRON, 2005.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

<sup>325</sup> LOPES, Mônica Sette. Uma charada: a ciência, os métodos, a lei e o conflito. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 40, n. 70 (supl. esp.), p. 185-212, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://sistemas.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27044>. Acesso em: 12 mar. 2021. p. 198.

ao projeto no geral, o que se analisa aqui é tão somente o ato de fala em si. Os *favoráveis*, por fim, são os discursos que demonstram um claro posicionamento de concordância com o projeto<sup>326</sup>. No plenário da Câmara dos Deputados, foram levantados 86 pronunciamentos contrários, 52 favoráveis e 5 neutros:

Gráfico 1 – Frequência de pronunciamentos no plenário da Câmara dos Deputados

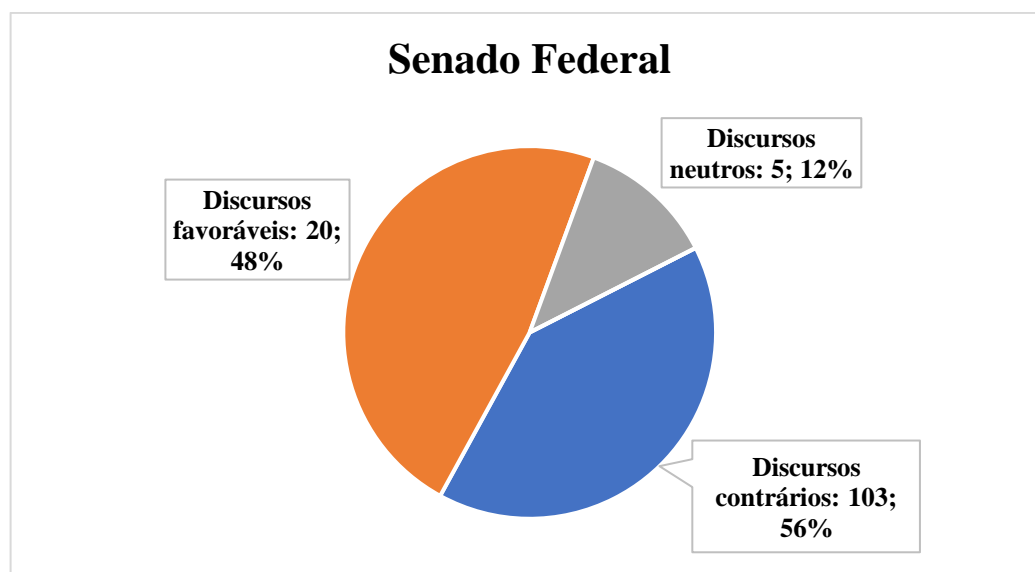


Fonte: Elaboração própria, a partir de a partir de consultas à página de Discursos e Debates do portal da Câmara dos Deputados.

Já no Senado Federal, há um certo equilíbrio entre pronunciamentos contrários e favoráveis, com 17 para aqueles (considerando um aparte feito pelo Senador Paulo Paim, do PT-RS) e 20 para estes, além de 5 neutros:

<sup>326</sup> Não foram contabilizados os discursos na Comissão Mista, em razão de uma composição própria que representa uma fração relativamente pequena do Congresso, além de ser constituída com representações partidárias específicas. Com a análise do plenário, todos os parlamentares estão no universo de potenciais oradores e, assim, o levantamento se torna mais fidedigno.

Gráfico 2 – Frequência de pronunciamentos no plenário do Senado Federal



Fonte: Elaboração própria, a partir de consultas às páginas de Pronunciamentos e Atividade Legislativa do Senado Federal

No total, portanto, considerando os pronunciamentos em plenário nas duas Casas, foram 103 discursos contrários (56%), 72 favoráveis (39%) e 10 neutros (5%). Em um percurso de pesquisa que objetiva compreender como os discursos parlamentares se inserem no processo de justificação da produção normativa em contexto parlamentar, essa profusão de pronunciamentos contrários conduziu à necessidade de compreender como o dissenso opera no processo legislativo.

Nesse sentido, de acordo com Santos e Soares,

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<sup>327</sup>.

Sem desconsiderar as distorções provocadas pelo sistema eleitoral brasileiro e as causas de tais distorções, é possível considerar, segundo Nadia Urbinati, que as opiniões e o pluralismo em suas expressões conflitantes são características mais definidoras da democracia moderna do

<sup>327</sup> SANTOS; SOARES, 2019, p. 239.

que o sufrágio, inclusive porque quando a política se estrutura em termos eleitorais, “as opiniões criam uma narrativa e uma temporalidade”<sup>328</sup> decisivas para as eleições.

Como o discurso parlamentar parece ter um destinatário difuso, sendo dirigido aos próprios integrantes do parlamento, mas também a setores da sociedade ou a todo o corpo social, seria enganoso compreender a dimensão conflituosa do debate parlamentar apenas dentro da lógica interna de funcionamento do processo legislativo. A origem desses conflitos não remonta apenas a discordâncias pontuais sobre a proposição normativa discutida, mas a fragmentações e atritos da própria sociedade em torno de várias outras questões, muito embora tais conflitos resultem efetivamente em um dissenso no processo legislativo em si.

A construção normativa no parlamento, então, não escapa às disputas que ocorrem em razão das contingências de seu contexto. Santos e Soares consideram, ainda, que uma

ordem institucional capaz de recepcionar e mediar os desacordos da sociedade, permitindo a troca de razões, a livre expressão de interesses plurais e o seu confrontamento, contribui para a redução das assimetrias informacionais entre os partícipes do confronto, gerando decisões políticas que tenham sido efetivamente resultado de um processo deliberativo de captação, de concertação e de resposta às demandas sociais<sup>329</sup>.

As compreensões sobre como o conflito se insere nos processos de deliberação são muito diversas e estruturadas a partir de diferentes perspectivas teóricas, o que ilustra a extrema complexidade do tema. Luis Felipe Miguel, por exemplo, entende que na ordem liberal a incorporação do conflito se deu de maneira tímida e “bloqueando a compreensão do caráter antagônico das diferenças políticas centrais e passando ao largo da questão da dominação social”<sup>330</sup>. Para o autor, uma virtude das teorias deliberativas é o reconhecimento de que não seria razoável pretender que as interações ocorridas na arena política necessariamente produzam consensos. No entanto, Miguel entende que a incorporação do conflito nessas teorias não inclui o elemento da dominação, compreendendo o conflito como algo externo às trocas linguísticas<sup>331</sup>.

Luis Felipe Miguel acrescenta, ainda, que negociações e barganhas são tidas como resultados alcançados em disputas políticas reais, mas que considerá-las como algo admissível

---

<sup>328</sup> URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-16, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 9.

<sup>329</sup> SANTOS, SOARES, 2019, p. 240.

<sup>330</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 118-131, abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641543/0>. Acesso em: 10 jan. 2021. p. 125.

<sup>331</sup> *Ibidem*.

só seria possível em caso de abstração das assimetrias que atingem os atores envolvidos nas negociações, posto que uma “barganha só é justa se aqueles que dela participam são igualmente capazes de proteger seus próprios interesses”<sup>332</sup>. Embora o autor trate de um debate político mais amplo que aquele ocorrido apenas na institucionalidade parlamentar, seu raciocínio tem utilidade para compreender certos aspectos das negociações empreendidas pela oposição: em condição minoritária no Congresso, as negociações em torno de projetos parecem ter muita relevância no sentido de reduzir o que a oposição enxerga como pontos danosos. No capítulo anterior, vimos como essa ação se deu pela pressão praticada até que os senadores chegassem a um acordo para a retirada do dispositivo que tratava da regulação do trabalho aos domingos.

Noutra perspectiva, José Luis Martí considera que a existência do dissenso não é um obstáculo e, na verdade, chega a ser uma condição essencial para a deliberação. Para o autor, não existe “deliberación si no hay preferencias divergentes y desacuerdos que resolver. Y además, la existencia del pluralismo en las preferencias es un factor de riqueza y dinamismo de los propios procedimientos deliberativos”<sup>333</sup>. Ainda segundo Martí, o modelo de democracia deliberativa que situa o consenso fundamentado como o objetivo ideal não é insensível ao valor do pluralismo e do dissenso, mas nutre-se deles próprios<sup>334</sup>.

Diferentemente, contudo, Waldron considera que embora se possa aceitar o consenso como fundante da lógica interna da deliberação, não seria correto estipulá-lo como o resultado político adequado, sendo este o principal erro dos teóricos deliberativos<sup>335</sup>. Na visão do autor, é equivocado entender o dissenso como um sinal de incompletude da deliberação, como se houvesse um fracasso da racionalidade se o consenso não é atingido, de modo que o dissenso deve ser incorporado no centro da teoria da legislação, não em sua periferia<sup>336</sup>.

É importante ressaltar, ainda, que os parlamentos geralmente são formados por grandes assembleias e se estruturam de forma a pretensamente representar os desacordos mais relevantes na sociedade, tomando decisões que são influenciadas por esses desentendimentos e que significam um apoio maior de seus membros a determinada posição naquele momento em específico<sup>337</sup>. Ao comparar a lógica de um parlamento com a de um tribunal, Waldron afirma

---

<sup>332</sup> MIGUEL, 2014, p. 125.

<sup>333</sup> MARTÍ, José Luis. *La República Deliberativa*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006. p. 28. Tradução livre: “deliberação se não houver preferências divergentes e desacordos para resolver. Além disso, a existência de pluralismo nas preferências é um fator de riqueza e dinamismo dos próprios procedimentos deliberativos”.

<sup>334</sup> *Ibidem*.

<sup>335</sup> WALDRON, 2005.

<sup>336</sup> *Ibidem*.

<sup>337</sup> *Ibidem*.

que neste caso as decisões são tomadas por um juiz que se espera imparcial a partir das alegações contraditórias das partes, enquanto naquele caso os tomadores de decisão jamais tentam esconder que seus membros estão implicados em um posicionamento ou outro, atuando de maneira explicitamente partidária e sob perspectivas abertamente opostas<sup>338</sup>. Assim, o autor entende que os parlamentos incorporam o dissenso em seus próprios procedimentos e tomam as decisões a partir disso, criando legislações baseadas em convicções manifestamente partidárias<sup>339</sup>.

Além disso, Waldron considera também que um órgão como um parlamento, que decide a partir do voto, pode não ter *racionalidade coletiva* o suficiente para lograr acordos estáveis ou para articular o interesse público, já que o processo legislativo depende fortemente daqueles que controlam a agenda<sup>340</sup>, dentre outros fatores. Exemplo disso é a composição das comissões, como no caso da Comissão Mista, e a proximidade que o relator do projeto possui ou não com o tema, de modo a influenciar não apenas no produto do processo legislativo, mas também nos vários aspectos procedimentais que de certa forma interferem nas decisões.

Waldron reconhece, ainda, que vem crescendo o interesse pelo discurso e pela discussão na teoria política e na teoria do direito. No entanto, ele entende que, por estarmos imersos em modelos derivados da conversação ordinária, tendemos a esquecer as formalidades necessárias para a discussão política em uma sociedade populosa e diversa<sup>341</sup>. O problema dessas abordagens derivadas da conversação ordinária, para Waldron, consiste no fato de que, nela, os participantes geralmente compartilham opiniões implícitas e sua interação se orienta para a prevenção dos desacordos adversariais e para a consecução do consenso, o que não se aplica à deliberação parlamentar<sup>342</sup>. Isso porque as decisões tomadas no âmbito legislativo devem se originar a partir 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>343</sup>. Assim, o ato de legislar não se resume a simplesmente reunir congressistas e votar uma proposição, mas diz respeito à deliberação, aos atos de fala de seus membros acerca das medidas que se está votando<sup>344</sup>.

---

<sup>338</sup> WALDRON, 2005.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> *Ibidem*.

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> *Ibidem*.

<sup>343</sup> SANTOS, 2017, p. 71.

<sup>344</sup> WALDRON, 2005.

No entanto, como já mencionado, a discussão em uma assembleia não ocorre da mesma maneira que debates ordinários fora dessa institucionalidade parlamentar. Em sua teoria normativa, Waldron aduz que, no parlamento, é preciso atentar aos prazos, às formalidades procedimentais, às deliberações em todas as etapas, respeitando os vários aspectos processuais imbricados na elaboração legislativa, como as consultas, as comissões e o bicameralismo, resultando em um processo legislativo estruturado e unificado<sup>345</sup>. Tudo isso, porém, se dá em uma concepção de deliberação legislativa que deve observar o fato de que o parlamento é um lugar onde estão reunidas pessoas muito diferentes entre si em suas crenças, experiências e perspectivas sobre política, justiça social e direitos. Como o processo legislativo tem a pretensão de dar resposta aos problemas e preocupações da sociedade, esse é um traço que não pode ser ignorado<sup>346</sup>.

Portanto, o debate parlamentar deve considerar também o dissenso como uma parte integrante fundamental do processo legislativo e da produção normativa em geral. A competição e a conseqüente discordância nas decisões legislativas possuem, na visão de Waldron, dois tipos principais de explicação. A primeira diz respeito ao fato de que os conflitos de opinião são gerados por conflitos de interesse – determinados grupos têm interesses específicos e, para lográ-los, produzem visões sobre várias questões que ajudarão neste caminho para atingir seus objetivos (conflitantes com interesses de outros grupos)<sup>347</sup>. A segunda e principal explicação da discordância é porque as questões que enfrentamos são difíceis e complexas, de modo que mesmo com um pensamento voltado ao bem comum, as diferentes perspectivas e experiências que os legisladores trazem levam a caminhos distintos sobre como resolver problemas e o que deve ser feito em termos políticos e sociais<sup>348</sup>.

Uma perspectiva um tanto diferente sobre a questão do dissenso é apresentada por Chantal Mouffe, teórica da democracia radical. Para ela, a tarefa dos teóricos e políticos democráticos não deve ser a de projetar instituições que reconciliarão os interesses e valores democráticos da sociedade por meio de procedimentos supostamente imparciais, mas sim a de pensar a criação de uma esfera pública *agonística*, em que diferentes projetos políticos hegemônicos se confrontem<sup>349</sup>. Mouffe sintetiza o esforço por ela empreendido ao afirmar que sua intenção é “demonstrar que reconhecer a inerradicabilidade da dimensão conflituosa da vida

---

<sup>345</sup> WALDRON, 2005.

<sup>346</sup> *Ibidem*.

<sup>347</sup> WALDRON, 2016.

<sup>348</sup> *Ibidem*.

<sup>349</sup> MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. Tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

social, longe de solapar o projeto democrático, é a condição necessária para compreender o desafio social diante do qual a política democrática se encontra”<sup>350</sup>.

Essa democracia *agonística* defendida pela autora é uma diferenciação feita em relação à democracia antagonista ou dialógica. Mouffe sustenta que a confrontação política não pode assumir uma relação amigo/inimigo – que levaria à destruição do ente político – e reafirma um compromisso com os princípios da democracia pluralista<sup>351</sup>. Assim, o *agonismo* surge como uma relação entre adversários, sem excluir a confrontação adversarial, em uma espécie de *consenso conflituoso*. Para a autora, então,

a especificidade da política democrática não é a superação da oposição nós/eles, mas a forma diferente pela qual ela se estabelece. O que a democracia exige é que formulemos a distinção nós/eles de um modo que seja compatível com a aceitação do pluralismo, que é constitutivo da democracia moderna<sup>352</sup>.

Nesse sentido, a teoria de Mouffe compreende o espaço do dissenso e da diversidade no campo político de maneira interessante para este estudo, afastando-se de uma ideia de racionalidade idealizada. Assim, segundo Flávia Pessoa Santos:

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 a conformação 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 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<sup>353</sup>.

Como visto, porém, os acordos, pactos e compromissos da prática política cotidiana não deixam de ser ações discursivas dos parlamentares, como verificou-se no capítulo anterior. Além disso, é importante pontuar que Chantal Mouffe e Jeremy Waldron partem de perspectivas teóricas diferentes<sup>354</sup>, mas a própria Mouffe chega a dizer que não se deve cair na armadilha de rejeitar totalmente o modelo democrático liberal quando se pensa em uma democracia agonística<sup>355</sup>. Em texto escrito por Mouffe conjuntamente com Ernesto Laclau, os

---

<sup>350</sup> MOUFFE, 2015, p. 4.

<sup>351</sup> *Ibidem*.

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>353</sup> SANTOS, 2017, p. 20.

<sup>354</sup> Em que pese as abordagens distintas entre Mouffe e Waldron, o diálogo entre tais perspectivas já foi feito por exemplo em SANTOS; SOARES, 2019.

<sup>355</sup> MOUFFE, 2015.



autores afirmam que a democratização radical da sociedade depende da proliferação de espaços públicos de argumentação e decisão, envolvendo “a consolidação e a reforma democrática do Estado liberal. O conjunto de seus princípios constitutivos – divisão de poderes, sufrágio universal, sistemas multipartidários, direitos civis etc. – tem que ser defendido e consolidado”<sup>356</sup>.

Na teoria de Laclau, o *discurso* é entendido como uma prática social “cuja condição ontológica é a política, o que implica em considerá-lo como uma forma de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade”<sup>357</sup>. Essa dimensão política do discurso, portanto, é explorada no sentido de que o discurso transforma, estabelece e mantém relações de poder, de modo que se trata de uma perspectiva discursiva que abre espaço para a compreensão de novos antagonismos, “tornando possível, assim, a articulação de uma multiplicidade de discursos concorrentes, e conseqüentemente, da transformação dos agentes e práticas sociais”<sup>358</sup>. Quando se analisa práticas discursivas do contexto parlamentar, toda essa dimensão política conflitiva se torna nítida, como visto capítulos anteriores. Aliás, vale lembrar também que várias ações levadas a cabo pelos parlamentares durante o processo legislativo possuem esse cunho discursivo. É o que exemplifica Flávia Pessoa Santos:

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 salientar que o silêncio, a omissão e a obstrução são discursos ativos numa deliberação<sup>359</sup>.

Este é um ponto central para a compreensão do conflito no processo legislativo. As omissões e o silêncio, mencionados brevemente no capítulo anterior, compõem o quadro deliberativo na tramitação de um projeto, potencialmente significando algum consenso de fundo ou um déficit de justificação pela falta de tratamento discursivo que algumas ações passam, como a inclusão de dezenas de dispositivos no relatório final da Comissão Mista. E, especificamente no que tange à atuação da oposição e o acirramento dos conflitos, um elemento

<sup>356</sup> LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Pós-marxismo sem pedido de desculpas. In: LOPES, Alice Casimiro; MENDONÇA, Daniel de (org.). *A teoria do discurso de Ernesto Laclau: ensaios críticos e entrevistas*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 70.

<sup>357</sup> MARQUES, Luciana Rosa. Contribuições da democracia radical e da teoria do discurso de Ernesto Laclau ao estudo da gestão da educação. In: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto (org.). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 119.

<sup>358</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>359</sup> SANTOS, 2017, p. 96.

que se destacou foi a tentativa de obstrução, sendo esta uma peculiaridade do processo legislativo que, quando utilizada, torna patente a relação conflituosa no parlamento.

## 6.2 A obstrução como exercício do conflito

Ao longo da discussão do projeto de conversão da Medida Provisória nº 881/2019, no plenário da Câmara dos Deputados, é possível notar algumas vezes que os deputados de oposição se posicionam *em obstrução* durante a deliberação. A obstrução não é definida expressamente pelos regimentos internos do Congresso Nacional, mas tanto o regimento da Câmara quanto o do Senado fazem menção a esse recurso.

Taeko Hiroi e Lucio Rennó afirmam que a obstrução legislativa é “entendida como estratégia de protelação do processo decisório em uma casa legislativa”<sup>360</sup>. Em sentido semelhante, Edgar de Godoi da Mata-Machado faz menção a Hans Kelsen para definir a obstrução como a utilização formal de instrumentos regimentais para impedir o prosseguimento dos trabalhos no parlamento, tais como: discursos longos, provocação de votações nominais, proposições incidentais e outros mecanismos<sup>361</sup>. Assim, segundo Hiroi e Rennó:

No Brasil, essa prática é mais restrita em ambas as casas do Congresso Nacional porque há limite de tempo para intervenções de deputados e senadores. Contudo, há diversos outros mecanismos que dão margem ao prolongamento dos debates sobre uma proposição legislativa. A incidência de pedidos de uso da palavra, de pedidos de vista, de declarações de obstrução de lideranças parlamentares e requerimentos que exigem votações adicionais, referentes ao rito de votação para uma proposição legislativa, claramente atrasam o processo decisório e podem ser consideradas como estratégias dilatórias ou obstrucionistas<sup>362</sup>.

Ainda conforme Hiroi e Rennó, a obstrução legislativa “é uma tática que os descontentes acerca da proposta discutida podem usar para impedir ou alterar sua tramitação”<sup>363</sup>. Trata-se, então, de um mecanismo legítimo para que grupos minoritários consigam influenciar na tramitação de projetos, ganhando maior tempo para discuti-lo ou fazendo uso dos prazos para que determinadas votações não ocorram.

---

<sup>360</sup> HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abr. 2019. (Texto para discussão n. 1957). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3014>. Acesso em: 12 mar. 2021. p. 9.

<sup>361</sup> MATA-MACHADO, Edgar de Godoi da. O direito de obstrução. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 4, p. 127-134, out. 1952. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/521>. Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>362</sup> HIROI; RENNÓ, 2014, p. 10.

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 11.

Quando a proposição aqui em análise estava em discussão no plenário da Câmara dos Deputados, foram apresentados 12 requerimentos procedimentais<sup>364</sup>, sendo a maior parte deles por partidos e parlamentares opositoristas. O Partido dos Trabalhadores apresentou requerimento para adiamento da discussão, além de adiamento da votação. Esse tipo de requerimento pode ser fundamentado, por exemplo, no artigo 159, § 4º, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que assim dispõe: “o requerimento de adiamento de discussão, ou de votação, será votado antes da proposição a que disser respeito”<sup>365</sup>. Assim, a discussão ou votação do projeto não poderá ocorrer sem que tal requerimento seja apreciado.

Foi exatamente isso o que aconteceu no presente caso. Com a apresentação de requerimentos, os parlamentares passaram a se pronunciar para orientar os votos dos partidos, de modo que a orientação de voto pelos opositoristas em geral era feita de maneira mais extensa, acompanhada das razões pelas quais se posicionavam contrariamente ao projeto, enquanto parte das orientações dos parlamentares favoráveis era bastante sucinta, alguns sem sequer ter elementos discursivos além da própria orientação de voto. Um exemplo de declaração de obstrução é notado no pronunciamento da Deputada Erika Kokay (PT-DF):

“O PT vai obstruir, porque não vai colocar a sua digital nesse tipo de matéria que vai aprofundar a retirada de direitos, que tira direitos fundamentais. Cada direito neste País foi conquistado com muita dor, mas foi conquistado também com muito sonho, com muita luta, com muita esperança. Nós já estamos cansados de escutar o mesmo discurso, que vai se moldando de acordo com a matéria. Foi dito que a PEC do teto de gastos resolveria os problemas do Brasil — não resolveu —, que a reforma trabalhista resolveria — não resolveu —, que a terceirização resolveria — não resolveu —, e a reforma da Previdência vai aprofundar os problemas do Brasil, pautados na desigualdade e na fome.”<sup>366</sup>

Como se vê, a Deputada fundamenta a obstrução com base na discordância em relação ao projeto em si. Contudo, a obstrução também foi manifestada a partir dos aspectos relativos ao contrabando legislativo (jabutis), como se percebe no pronunciamento do Deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA):

---

<sup>364</sup> Conforme busca em: <https://www.camara.leg.br/pplen/requerimento.html?codProposicao=2199763>. Acesso em: 26 abr. 2021.

<sup>365</sup> BRASIL, 1989.

<sup>366</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Ordinária - 14:00]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56816>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 52-53.

“Sr. Presidente, o PCdoB faz obstrução à tramitação desta medida provisória, porque ela deveria ter sido devolvida. É uma floresta cheia de jabutis. Trata de temas que não estão ligados àquele que consta do anúncio da matéria: liberdade econômica. Todos somos a favor de desburocratizar, de ter liberdade econômica. Mas, a pretexto de se fazer um tratamento em relação a essa questão, faz-se uma reforma trabalhista, aprofundando os danos que a reforma trabalhista anterior produziu. Não é possível essa liberalização geral para o trabalho aos domingos! Domingo é um dia para o descanso, domingo é um dia para os religiosos fazerem suas orações. E a proposta muda vários pontos da CLT. Por isso, estamos em obstrução.”<sup>367</sup>

Neste pronunciamento, fica mais uma vez nítido um certo consenso em relação a boa parte da Medida Provisória, no que tange aos dispositivos voltados à desburocratização apenas. Ao todo, cinco partidos declararam a obstrução no plenário da Câmara: PT, PSOL, REDE, PCdoB e PSB. Os motivos alegados foram a discordância em relação à matéria em si e a existência de jabutis. Um ponto interessante alegado em um dos pronunciamentos em que se manifesta a obstrução consiste na tentativa de acordo explicitada pela Deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC):

“Sr. Presidente, colegas Parlamentares, parece-me que a palavra ‘desburocratização’ agora mudou de sentido, porque vai virar, por esta medida provisória, exatamente escravidão, trabalho forçado aos finais de semana. Quem diria que o tal do novo Parlamento, que o tal do novo Governo chegariam a esse ponto de obrigar os trabalhadores a trabalharem 6 finais de semana seguidos! [...] Por isso, Sr. Presidente, nós votamos contra. Estamos tentando fazer obstrução para ver se conseguimos o acordo e se conseguimos acordar alguns colegas aqui. Da desburocratização todos somos a favor, mas não dá para ser a favor da retirada de direito dos trabalhadores. Estão fazendo uma mudança na CLT aqui neste plenário e estão escondendo a verdade da população. Não dá para concordar com isso.”<sup>368</sup>

A obstrução, nesse caso, é declarada como uma maneira de tentar costurar um acordo e “acordar alguns colegas”. Aqui, não se trata de uma protelação apenas com o intuito de evitar

<sup>367</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Ordinária - 14:00]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56816>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 56.

<sup>368</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 13-14.

que a matéria seja votada ou perca seu prazo de vigência e apreciação. O que está anunciado neste pronunciamento é uma protelação para que um acordo seja realizado – provavelmente fora dos microfones, como aconteceu no Senado – e os dispositivos considerados problemáticos pela oposição sejam retirados.

Como mencionado, existem diversas maneiras de se realizar uma obstrução legítima no parlamento. Lourimar Rabelo-Santos elenca e explica as principais delas, a começar pelos discursos longos (prática conhecida internacionalmente como *filibustering*). O autor esclarece que esse tipo de prática não acontece nos parlamentos que possuem limite para o tempo de fala – como é o caso do Brasil e já demonstrado no Capítulo 3 –, mas que uma situação semelhante pode ocorrer quando vários parlamentares se inscrevem para falar, gerando o mesmo efeito dos discursos longos<sup>369</sup>. Essa é, possivelmente, uma das razões que explicam a profusão de discursos contrários verificada e apontada no Gráfico 1. Tal hipótese ganha força quando se observa o pronunciamento do Deputado Cacá Leão (PP-BA), em que ele pede aos colegas favoráveis ao projeto que deixem de falar e adiantem a votação:

“Sr. Presidente, vou apelar novamente aos Deputados que são a favor da matéria que deixem para falar durante o processo de votação, para que se adiante esse momento tão importante para o nosso Brasil, que é a votação da Medida Provisória nº 881.”<sup>370</sup>

Rabelo-Santos destaca, ainda, a possibilidade de apresentação de requerimentos para encerramento da discussão na Câmara dos Deputados, algo que realmente se deu no caso analisado, com a apresentação, por parte do Bloco PP/MDB/PTB, de requerimento para encerramento da discussão e encaminhamento da votação:

Na Câmara Baixa brasileira, apesar de o tempo da fala dos deputados para discutir determinada proposição ser limitado, não há número fixo de debatedores. Isso, aparentemente, dá a impressão de que os debates podem durar por muito tempo, se uma grande quantidade de deputados se inscreverem. Todavia, é impossível acontecer o tradicional *filibustering*. Isso porque, após a matéria ter sido discutida por um número mínimo de oradores, a discussão pode ser encerrada se o plenário aprovar requerimento com essa finalidade<sup>371</sup>.

<sup>369</sup> RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3639/oposicao\\_obstrucao\\_lourimar.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3639/oposicao_obstrucao_lourimar.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>370</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 14.

<sup>371</sup> RABELO-SANTOS, 2009, p. 54

Nesse sentido, Mathias El Berhoumi e John Pitseys afirmam que os regimentos parlamentares definem o tempo de fala segundo critérios próprios, como o tipo de proposição e a posição ocupada pelo parlamentar (se é líder partidário ou de bancada ou se é relator do projeto, por exemplo), sendo que o tempo determinado para o uso da palavra é considerado uma garantia para as minorias parlamentares, como o mínimo com que se pode contar durante a discussão de um projeto<sup>372</sup>. Assim, vale ressaltar também que a obstrução pode ser entendida como um instrumento político, usado para marcar posição e levar outros grupos parlamentares ou o próprio governo a negociar algum ponto específico de uma proposição em debate<sup>373</sup>.

Ainda no que tange à apresentação de requerimentos, Rabelo-Santos considera que a utilização sistemática desse instrumento “é um poderoso mecanismo ao alcance da oposição para obstruir as votações, ainda mais com a liberalidade da Presidência, ao permitir que alguns deles sejam reapresentados a despeito de o plenário já os ter negado anteriormente”<sup>374</sup>. Em estudo que analisou a incidência de movimentos de obstrução na Câmara dos Deputados entre 1991 e 2010, Hiroi e Rennó constataram que “aproximadamente 50% das votações nominais na Câmara dos Deputados versaram sobre requerimentos procedimentais que obstruem de alguma forma a aprovação de uma proposição legislativa”<sup>375</sup>.

A obstrução legítima, portanto, está inserida em um contexto amplo de como se concebe a participação das oposições em um sistema democrático. Ao traçar o princípio da oposição leal, Jeremy Waldron considera que os grupos perdedores de uma eleição precisam conviver com políticas que não apoiam e que serão implementadas na presença de muitas pessoas que a elas se opõem<sup>376</sup>. O autor afirma, também, que no intuito de tornar a dissidência relevante, os opositores tentam se organizar, associando suas opiniões às opiniões de outras pessoas e reunindo-se para melhor elaborá-las e expressá-las de maneira politicamente pertinente<sup>377</sup>.

Uma das maneiras de organizar a dissidência em uma sociedade consiste, assim, em atuar por meio de partidos. Waldron entende que, por parte daqueles que estão no poder, a existência de uma oposição na forma de um partido organizado pode exacerbar a tentação de

---

<sup>372</sup> EL BERHOUMI, Mathias; PITSEYS, John. L’obstruction parlementaire en Belgique. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016/4-5 (n. 2289-2290), p. 5-78, 2016.

<sup>373</sup> ROCHA, Raquel Machado. *Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir*. 2009. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3588>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>374</sup> RABELO-SANTOS, 2009, p. 62.

<sup>375</sup> HIROI; RENNÓ, 2014, p. 8.

<sup>376</sup> WALDRON, 2016.

<sup>377</sup> *Ibidem*.

considerar a dissidência como traidora, uma vez que o papel dos opositores está relacionado justamente a minar em alguma medida a atuação governista e evitar que seus projetos sejam implementados sem nenhum tipo de questionamento ou resistência<sup>378</sup>. Por isso, Waldron fala em uma responsabilidade institucional que os opositores devem ter, de examinar o governo, responsabilizá-lo por suas decisões e vigiá-lo constantemente, sem que isso signifique trabalhar para derrubá-lo, mas deixando claro aos governistas que a sociedade deve estar familiarizada com o fato de que a criticidade é um aspecto importante para a democracia, sendo essencial que as políticas sejam apresentadas em um ambiente adverso justamente para serem submetidas à discussão e à pluralidade de visões<sup>379</sup>.

Nesse sentido, Waldron entende que as práticas formais de oposição leal provavelmente contribuem para práticas de civilidade e tolerância na própria sociedade, assim como o contrário<sup>380</sup>. Este é um ponto especialmente interessante, porque parece claro como o autor aposta nos procedimentos como uma maneira de garantir não apenas esse princípio da oposição leal por ele defendido, mas também a tolerância e a civilidade no jogo político. Waldron não estabelece uma relação unidirecional na causalidade entre os procedimentos formais e as práticas sociais, mas algo dialético, em que procedimentos e práticas sociais se constituem. Assim, as práticas formalizadas incorporam e assumem que os oponentes políticos devem ser considerados como adversários razoáveis, não inimigos a serem destruídos<sup>381</sup>.

Waldron chega a defender o princípio da oposição leal como um princípio constitucional, e explica que não se trata apenas da ideia de não tratar oponentes como inimigos da sociedade, ou legitimar a dissidência e garantir liberdade de expressão, ou aceitar que os opositores podem atuar livremente e legitimar essa atuação. Claro que esses aspectos são muito relevantes, mas tal princípio diz respeito também a um empoderamento positivo, criando um papel oficial reconhecido para a atuação da oposição no tecido constitucional, que dá ao Estado parte de sua própria legitimidade<sup>382</sup>.

Dessa forma, é preciso pensar a obstrução como uma das mais importantes práticas institucionais de oposição no parlamento. Os procedimentos tornam-se essenciais como garantia de tais práticas e podem conferir ao processo legislativo maior legitimidade. Sobre a

---

<sup>378</sup> WALDRON, 2016.

<sup>379</sup> *Ibidem.*

<sup>380</sup> *Ibidem.*

<sup>381</sup> *Ibidem.*

<sup>382</sup> *Ibidem.*

importância dessa institucionalidade, Paulo Sérgio Peres e Gabriella Maria Lima Bezerra afirmam que:

Hipoteticamente, as oposições terão maior ou menor capacidade de intervenção nas decisões governamentais conforme o tipo de institucionalização que lograram alcançar no Parlamento. O modo pelo qual foram absorvidas pelo desenho constitucional pode lhes prover de prerrogativas e recursos os mais variados, favorecendo seu potencial de influência ou, conforme o caso, de veto ao governo. Acima de tudo, quando a oposição é minoritária, terá de contar com muitas prerrogativas para fazer frente à agenda governista; mas, quando a oposição é majoritária, a mera exigência de que os projetos do governo têm de ser aprovados pelo Parlamento se converte num dispositivo institucional propenso ao poder de veto oposicionista<sup>383</sup>.

Assim, embora se presuma uma igualdade entre os parlamentares, na prática o que se observa é uma participação mais efetiva de pequenos grupos, protagonistas nas tomadas de decisão<sup>384</sup>. Para Murilo Gasparido, há muitas dificuldades no trabalho de controle do poder político por parte da oposição, o que demonstra a necessidade de se realizar reformas institucionais profundas com o intuito de democratizar o processo legislativo<sup>385</sup>.

Ao explorar a teoria de Robert Dahl, Rabelo-Santos coloca como os três principais pilares das instituições democráticas i) o direito à participação nas decisões governamentais pelo voto, ii) o direito à representação e iii) o direito a uma oposição organizada para competir com o governo no parlamento e em eleições<sup>386</sup>. Por fim, o autor entende que vários elementos compõem o quadro institucional e são relevantes para a participação da oposição. Um deles consiste nas regras *interna corporis* dos parlamentos, indispensáveis para a regulação do embate político-legislativo entre governistas e opositores. Tais regras são essenciais para moldar o comportamento de ambos os agentes e os espaços de poder de maneira equilibrada à oposição e ao governo, em conformidade com os votos<sup>387</sup>.

Para Rabelo-Santos, a obstrução, “ainda que legítima e de acordo com as regras, ocorre exclusivamente por razões de ordem político-eleitoral, o que é inerente à atividade política. É da essência do parlamento, mas desloca o debate em torno da matéria em apreciação para o embate futuro das urnas”<sup>388</sup>. O que se percebeu, nesse caso, foi a utilização da obstrução não

<sup>383</sup> PERES, Paulo Sérgio; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. Oposição parlamentar: conceito e funções. *Lua Nova*, São Paulo, n. 110, p. 247-298, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n110/1807-0175-1n-110-247.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020. p. 274.

<sup>384</sup> GASPARDO, Murilo. O Parlamento e o Controle Democrático do Poder Político. *Revista da Faculdade de Direito* (USP), São Paulo, v. 105, p. 769-825, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921>. Acesso em: 25 fev. 2021.

<sup>385</sup> GASPARDO, 2010.

<sup>386</sup> RABELO-SANTOS, 2009.

<sup>387</sup> *Ibidem*.

<sup>388</sup> *Ibidem*, p. 123.



apenas com fins político-eleitorais, mas também por razões próprias do processo legislativo, como a protelação do debate para lograr algum tipo de acordo que alterasse a proposição, além da demonstração de insatisfação pela existência do contrabando legislativo. Assim, foi possível observar que esse tipo de prática está inserido em uma racionalidade legislativa de aspectos políticos e procedimentais. De toda forma, a obstrução se mostrou extremamente importante para garantir a participação da oposição nas discussões e para dar a ela – quando minoritária – maiores possibilidades de influenciar no processo legislativo sem ser atropelada pela maioria, tratando-se de um instrumento democrático essencial na política institucional.

### ***6.3 As funções do dissenso***

Além da obstrução, com o alongamento do debate e a apresentação de requerimentos com esse fim e para tentar ocasionar algum tipo de acordo com os governistas, o dissenso também se manifestou com duas outras finalidades já mencionadas brevemente nos capítulos anteriores. A primeira delas diz respeito sobretudo à apresentação de questão de ordem ao Presidente da Casa.

A questão de ordem apresentada pelo Deputado André Figueiredo (PDT-CE) – já explorada anteriormente e considerada possivelmente o pronunciamento mais importante do debate – foi responsável por gerar uma alteração muito significativa no texto do projeto, com a supressão de inúmeros dispositivos em razão da ausência de conexão temática com a Medida Provisória. Com o recolhimento da questão de ordem pelo Presidente, então, vários artigos foram declarados como não escritos no projeto.

É interessante notar que o Regimento Interno da Câmara tenta de alguma maneira proteger o processo legislativo de questões de ordem meramente protelatórias. Isso porque, no artigo 95, § 4º, consta que “A questão de ordem deve ser objetiva, claramente formulada, com a indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância se pretenda elucidar, e referir-se à matéria tratada na ocasião”<sup>389</sup>. No parágrafo seguinte, está disposto que se o deputado não fizer essa indicação objetiva acima referida, “o Presidente não permitirá a

---

<sup>389</sup> BRASIL, 1989.

sua permanência na tribuna e determinará a exclusão, da ata, das palavras por ele pronunciadas”<sup>390</sup>.

Sobre este ponto, Rabelo-Santos afirma que

Para estancar a utilização pródiga das questões de ordem, o Presidente tem condições de ser rigoroso no cumprimento do Regimento. Os pré-requisitos regimentais são inconfundíveis e não oferecem dificuldade técnica para o Presidente julgar acerca do acolhimento ou não dos questionamentos. Uma vez sentado na cadeira da presidência, presume-se a condução dos trabalhos amparada por critérios institucionais, de natureza muito mais técnica do que política. É que a primeira carrega o pálio da objetividade e da imparcialidade. Já a segunda é despida dessas e envolta pelo manto das paixões, dos interesses, do subjetivismo<sup>391</sup>.

Em muitos casos, a questão de ordem é considerada um importante instrumento de obstrução. Rabelo-Santos destaca que frequentemente essa estratégia é utilizada para alongar ou até evitar a apreciação de algumas proposições<sup>392</sup>. No caso em análise, contudo, não foi percebido esse tipo de uso das questões de ordem, tendo sido na verdade uma forma extremamente eficaz de se alcançar uma alteração no projeto, explicitando o exercício do dissenso como potencialmente modificador do próprio produto do processo legislativo.

Outra função muito destacada dos discursos dissidentes durante a tramitação da Medida Provisória consiste na criação de identidades políticas. No Capítulo 4, vimos como a incorporação de vozes no discurso parlamentar ocorre em um processo de representação discursiva, criando uma corrente comunicativa entre a sociedade e os parlamentares.

Nesse sentido, algo muito nítido em vários pronunciamentos é a tentativa de criar identidades políticas – para si e para o adversário – de maneira discursiva. Chantal Mouffe explica, assim, que as identidades políticas estão baseadas em uma relação nós/eles, explicitando um caráter relacional dessas identidades<sup>393</sup>. Para a autora,

a criação de uma identidade implica o estabelecimento de uma diferença, diferença essa que muitas vezes se constrói com base numa hierarquia: por exemplo, entre forma e conteúdo, preto e branco, homem e mulher etc. Uma vez tendo compreendido que toda identidade é relacional e que a afirmação de uma diferença é a precondição para a existência de qualquer identidade – ou seja, a percepção de um “outro” que constitui seu “exterior” –, creio que estaremos em melhores condições de compreender o argumento de Schmitt a respeito da possibilidade sempre presente do antagonismo e de perceber como uma relação social pode se transformar no terreno fértil para o antagonismo.

No campo das identidades coletivas, estamos sempre lidando com a criação de um “nós” que só pode existir pela demarcação de um “eles”. Isso não quer dizer, naturalmente, que tal relação seja necessariamente uma relação amigo/inimigo, ou

---

<sup>390</sup> BRASIL, 1989.

<sup>391</sup> RABELO-SANTOS, 2009, p. 94.

<sup>392</sup> *Ibidem*.

<sup>393</sup> MOUFFE, 2015.

seja, uma relação antagonística. Mas devemos reconhecer que, em determinadas situações, existe sempre a possibilidade de que essa relação nós/eles possa se *tornar* antagonística, isto é, que ela possa se *tornar* uma relação de amigo/inimigo. Isso acontece quando se acredita que o “eles” está questionando a identidade do “nós” e ameaçando sua existência<sup>394</sup>.

É impossível não relacionar essa questão com a discussão feita por Waldron sobre a oposição leal significar, também, a construção de uma relação adversarial entre opositores, diferente de relações amigo/inimigo. Mesmo que Mouffe e Waldron tenham perspectivas teóricas distintas, parece haver um diálogo entre essas visões de pluralismo político na sociedade.

Um aspecto muito relevante abordado por Daniel de Mendonça, baseado na teoria de Mouffe e Laclau, diz respeito à demonstração feita por esses autores no que tange ao fato de as relações políticas não serem construídas a partir de identidades políticas<sup>395</sup>. Para Mendonça, as identidades não podem ser tomadas de maneira essencialista, como se fossem constituídas antes da relação antagonista, uma vez que o “antagonismo, antes de ser uma relação entre objetividades já dadas, representa o próprio momento em que elas passam a ser constituídas. Assim, antagonismo é condição de possibilidade para a formação de identidades políticas”<sup>396</sup>, e não a arena de confronto entre duas identidades prévias.

Ainda conforme Mendonça, a fixação de sentidos depende sempre de um sistema discursivo, de modo que um discurso pode organizar identidades que não se encontravam organizadas entre si anteriormente<sup>397</sup>. Isso significa que a criação e organização de identidades está intrinsecamente associada a mobilizações discursivas, que dão significado aos sujeitos e às práticas sociais em geral, já que a linguagem assume “a função de mecanismos retóricos ou de articulação de sentidos enquanto lógicas sociais e políticas”<sup>398</sup>.

Alguns pronunciamentos servem para ilustrar a construção discursiva de identidades a partir da discussão em torno da proposta, como se vê nas palavras do Deputado Luis Miranda (DEM-DF):

---

<sup>394</sup> MOUFFE, 2015, p. 14-15.

<sup>395</sup> MENDONÇA, Daniel de. Antagonismo como identificação política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, p. 205-228, set./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2018>. Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>396</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>397</sup> MENDONÇA, Daniel de. A noção de antagonismo na Ciência Política contemporânea: uma análise a partir da teoria do discurso. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 1, n. 20, p. 135-145, jun. 2003. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3637>. Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>398</sup> BARON, Letícia; LINHARES, Bianca de Freitas. A política como conflito: a noção de antagonismo na teoria de Ernesto Laclau. *Em Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 189-206, jul./dez. 2020, p. 192. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2020v17n2p189>. Acesso em: 25 mar. 2021.

“Eu só não consigo compreender a dificuldade de outros partidos, em especial os de esquerda, entenderem que desburocratizar, liberar o mercado e o comércio, liberar a transação entre patrão e empregado é o caminho para a geração de emprego e para o crescimento econômico. V.Exas. acham mesmo que algum empregado vai ser bobo o suficiente de trabalhar de segunda a sexta e, se a empresa abrir a possibilidade, também aos domingos, ganhando mais por isso? Ele terá uma renda extra com a qual vai poder levar mais conforto e dignidade para sua casa e sua família. O que a Esquerda argumenta é uma falácia. Ela sabe falar muito bem com organizações criminosas, como mostra a declaração do Elias do PCC: ‘A gente tinha um diálogo cabuloso com o PT’. Disse a Esquerda entende muito bem, mas de liberdade econômica e de direitos dos trabalhadores não entende nada. Ela só sabe lutar contra um princípio mais do que democrático: o cidadão poder trabalhar sábado, domingo, quando quiser; poder fazer um acordo com o empresário da melhor forma, enfim, o cidadão ter direito a emprego.”<sup>399</sup>

Como se vê, ocorre justamente a criação de uma identidade própria por meio de uma oposição com a identidade que se constrói sobre o outro. É uma verificação empírica de como a identidade de fato é relacional: ao atribuir fatos e características à identidade de um outro que se opõe, o sujeito discursivo acaba por criar, pelo antagonismo, uma identidade para si próprio. Assim, ao dizer que os grupos políticos aos quais se refere são formados de tal maneira e agem de tal modo – atribuindo um juízo de valor negativo –, o Deputado Luis Miranda (DEM-DF) diz também que ele, o grupo ao qual pertence e os grupos que pretende representar são diferentes, pelo jogo de oposição na construção das identidades. Algo semelhante pode ser visto no pronunciamento do Deputado Paulo Pimenta (PT-RS):

“É surpreendente que um bloco político que fala tanto em família, que fala tanto em religião, que fala tanto em determinados valores queira aprovar no Brasil uma legislação que impedirá um costume. Quantas famílias deste País têm o costume de reunir aos domingos a mãe, os filhos, os netos, os sobrinhos? Quantas pessoas que estão nos ouvindo, quantos de nós, a vida inteira, tivemos o domingo como momento de encontro da família, dos amigos? Para o domingo, muitas vezes, são marcados os aniversários das crianças, o batizado. [...] Aí, os senhores vêm aqui e dizem: é para desburocratizar; é para facilitar o mercado. Mas o mundo, então, se organiza não mais em função das

<sup>399</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 37.

peças? O Governo Bolsonaro pensa um País e uma economia em que o que dita a regra e a palavra final é o mercado, é o lucro, e não o bem-estar das pessoas? Não são os valores do convívio familiar, entre os amigos, entre as pessoas?”<sup>400</sup>

Para Mouffe, então, o desafio a ser enfrentado pela política democrática consiste em manter sob controle o surgimento de antagonismo mediante a introdução de um nós/eles diferente<sup>401</sup>. Como “todas as formas de identidade política envolvem uma distinção nós/eles, isso significa que nunca podemos eliminar a possibilidade do surgimento de antagonismos. Portanto, é uma ilusão acreditar no advento de uma sociedade da qual o antagonismo tivesse sido erradicado”<sup>402</sup>. A partir dessa ideia, a autora entende ser necessário reconhecer a permanência da dimensão antagonística do conflito, mas permitindo que ele seja domesticado. Para tanto, seria essencial pensar em um outro tipo de relação conflituosa – por ela denominada de *agonismo* –, em que a relação nós/eles não opõe inimigos sem qualquer ponto comum, mas sim adversários que reconhecem a legitimidade de seus oponentes e que partilham o mesmo espaço simbólico onde se constrói o conflito<sup>403</sup>.

Por isso, Mouffe defende que o modelo adversarial deve ser constitutivo da democracia, por permitir que a política democrática transforme os antagonismos em agonismo<sup>404</sup>. Ainda mais interessante é a observação da autora sobre a relevância do papel do sistema parlamentar nessa transformação de antagonismo em agonismo, pois para ela, quando “as instituições parlamentares são destruídas ou enfraquecidas, a possibilidade de um confronto agonístico desaparece, e o espaço é ocupado por um nós/eles antagonístico”<sup>405</sup>. Mouffe sugere, então, que pela perspectiva agonística, “as instituições democráticas podem contribuir para desarmar as forças libidinais que conduzem à animosidade, sempre presente nas sociedades humanas”<sup>406</sup>.

Outra crítica feita pela autora que também dialoga com o pensamento de Waldron diz respeito à desconstrução da ideia segundo a qual o objetivo da democracia seria a realização do consenso. Conforme Mouffe, o conflito não coloca em risco a democracia, mas é sua própria condição de existência, de modo que é preciso desconfiar da exaltação ao consenso e

<sup>400</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 14/08/2019 [Sessão Extraordinária - 13:55]. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/56845>. Acesso em: 22 dez. 2020. p. 64.

<sup>401</sup> MOUFFE, 2015.

<sup>402</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>403</sup> *Ibidem*.

<sup>404</sup> *Ibidem*.

<sup>405</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>406</sup> *Ibidem*, p. 25.

compreender o choque entre posições políticas legítimas como um pilar da democracia<sup>407</sup>. Em perspectiva diversa, Luis Felipe Miguel considera que a democracia agonística de Chantal Mouffe careceria de um consenso de base quanto às regras do jogo, o que tornaria mais complexa essa dimensão do conflito, já que tais regras são orientadas por valores normativos<sup>408</sup>.

De todo modo, para as questões parlamentares, sem dúvida é preciso ao menos que os oponentes reconheçam a si e aos outros como legitimados e submetidos às mesmas regras, para que o conflito, a construção das identidades e o debate – quase sempre em torno de proposições – ocorra em uma relação adversarial efetivamente democrática. É evidente que outros fatores – de diferentes ordens, como social e eleitoral – influenciam não só na composição das casas legislativas, mas também na maneira pela qual elas funcionam. Ainda assim, em contexto parlamentar, os procedimentos são fundamentais para a garantia de uma dimensão conflituosa e democrática no campo institucional, reverberando as questões sociais mais relevantes.

Pela análise empírica feita, é muito importante ressaltar que essa faceta do dissenso não está dissociada da proposição legislativa discutida. Os conflitos e a constituição de identidades não se dão no vazio ou apenas por estarem presentes em uma arena parlamentar tipicamente política, mas acontecem a partir do debate em torno de um projeto. Há de fato um grau de justificação no exercício do conflito nos discursos parlamentares: os diferentes oradores atribuem a si e aos outros algum tipo de identidade coletiva por se vincularem a um certo conjunto de efeitos, por meio de sua atuação parlamentar, na sociedade em geral. E, ao mesmo tempo, colocam os oponentes como responsáveis por outros efeitos, tidos como negativos, que são consequência da atuação desses grupos.

Em outras palavras, com uma proposição no centro do debate, os parlamentares disputam as causas dos problemas detectados, os efeitos que serão gerados e a responsabilização pelo cenário atual ou futuro. Essa é uma dimensão justificativa da norma que vai além, por exemplo, dos estudos de avaliação de impacto. Mas não é uma dimensão menos importante ou contaminada pela política, é a dimensão que reflete o contexto mesmo da produção normativa: o parlamento plural, antagônico e conflituoso, em que não apenas se (des)constroem identidades, mas se discute e se disputa uma promessa de futuro a partir de cada proposição.

---

<sup>407</sup> MOUFFE, 2015.

<sup>408</sup> MIGUEL, Luis Felipe. *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

## CAPÍTULO 7 – Conclusão

Ao longo de todo o trabalho, o objetivo traçado foi a compreensão de como os discursos parlamentares operam no processo legislativo, enquanto elemento de justificação para a produção de normas. A complexidade do tema, pela interdisciplinaridade intrínseca e pelo caráter multifacetado dos discursos parlamentares, foi a todo tempo um desafio para o desenvolvimento da pesquisa.

Por isso, foi preciso estruturar teoricamente a pesquisa a partir de alguns pontos principais. O primeiro deles diz respeito ao fato de que a justificação da produção normativa, inclusive pela via discursiva, está relacionada com a legitimidade da legislação, no sentido de que toda lei requer uma reivindicação de justificativa. E como as leis tratam de problemas reais vividos pela sociedade, a justificativa é essencial não apenas enquanto uma das formas de compreensão do problema e estabelecimento de objetivos e instrumentos, mas também pelo aspecto comunicacional que carrega, influenciando na maneira pela qual os destinatários recebem a norma.

Um dos pontos teóricos mais importantes destacados ao longo da pesquisa consiste no grande afastamento das teorias jurídicas em relação aos debates parlamentares. Talvez em função de o espaço para criação da legislação no parlamento ser bastante influenciado por aspectos políticos, o pensamento jurídico contemporâneo se afastou desse tipo de discussão. Isso traz obstáculos para qualquer pesquisa sobre tal tema, uma vez que vai na contramão das reflexões majoritariamente feitas no campo jurídico, com relativamente poucos estudos especificamente sobre o assunto. Um aspecto que demonstra a insuficiência de algumas teorias diz respeito ao tratamento conceitual acerca da ideia de racionalidade legislativa. Ao longo da pesquisa, buscou-se considerar a racionalidade legislativa constituída por elementos políticos, sem separar tal conceito da racionalidade política. Por isso, a racionalidade legislativa seria o modo como os parlamentares tratam os problemas reais sobre os quais legislam, de maneira contextualizada e, conseqüentemente, atravessada pelas questões políticas e procedimentais do processo legislativo.

Já na Parte II, com o estudo empírico, algumas conclusões puderam ser feitas. Por meio da categoria de intertextualidade, foi possível observar como os parlamentares estruturam seus discursos a partir de elementos trazidos de outras construções discursivas, sobretudo com o intuito de demarcar um posicionamento político. O debate realizado no plenário da Câmara é aquele em que as disputas políticas estão mais evidenciadas, sobretudo em razão dos

dispositivos de matéria trabalhista, considerados mais problemáticos pela oposição e alvo de fortes críticas. Essa disputa se dá principalmente pela incorporação de vozes por parte dos parlamentares, que se colocam discursivamente como representantes de setores da sociedade.

Muito embora a categoria de intertextualidade tenha sido pensada inicialmente como uma forma de verificar a maneira pela qual as vozes dos potencialmente afetados se faziam presentes ou não nos pronunciamentos, tal categoria se mostrou muito útil para observar como os parlamentares fazem uso dos discursos para criar uma representação em relação a alguns grupos da sociedade. Além disso, também foi possível notar como o destinatário dos pronunciamentos é bastante complexo e difuso: claramente os legisladores buscam falar para a sociedade, expondo suas motivações políticas e os interesses que pretendem defender, mas a todo tempo os parlamentares efetivamente conversam entre si, ao retomarem as falas de colegas, direcionarem seus pronunciamentos a outros parlamentares e usarem os discursos como forma de influenciar o processo legislativo em questões específicas do procedimento. Assim, pela análise feita ao longo da pesquisa, não seria correto afirmar que os legisladores apenas falam para seus eleitores ou não discutem aspectos próprios do processo legislativo.

Outra característica do debate parlamentar notada a partir da categoria de intertextualidade é a utilização das vozes de outras pessoas como fundamento para a construção do próprio posicionamento. Frequentemente foi possível perceber como os parlamentares trazem opiniões e falas de outras pessoas – geralmente de grupos específicos que possuem algum tipo de relação com a matéria discutida – para dar força argumentativa ao seu posicionamento e enfatizar a representação discursiva mencionada.

No Senado Federal, por sua vez, a discussão se mostrou diferente daquela ocorrida na Câmara dos Deputados, embora preserve alguns de seus traços mais marcantes. No Senado, os pronunciamentos em geral são mais longos e, por isso, com mais elementos de fundamentação, além de evidenciar uma disputa política arrefecida se comparada à primeira Casa legislativa. De todo modo, o processo de justificação pelo discurso se dá, pelas observações feitas ao longo da pesquisa, de maneira mais externa, mais voltada à sociedade e ao eleitorado.

Nas categorias temáticas, os temas político-sociais foram importantes para se notar o caráter eminentemente político do debate parlamentar e fortemente teleológico. Os pronunciamentos serviram como efetivas promessas de um futuro, feitas pelos parlamentares à sociedade, em relação às transformações que ocorrerão a partir da aprovação do projeto. Essas promessas variam muito conforme o posicionamento do parlamentar, mas são bastante



hiperbolizadas em muitos casos, tanto para os legisladores favoráveis quanto para os contrários. No entanto, sobretudo no plenário da Câmara, é possível concluir que os parlamentares exploram pouco a norma enquanto um meio para alcançar os objetivos pretendidos, isto é, a partir de que mecanismos e de que maneira aquela norma trará os efeitos descritos, de modo a enfocar bem mais o futuro prometido e os efeitos esperados.

Outro ponto muito importante observado durante a discussão consiste na mobilização de aspectos procedimentais da tramitação, por meio dos pronunciamentos. Dentre esses pontos, o principal diz respeito aos jabutis (ou contrabando legislativo), denunciados por vários parlamentares ao longo do debate e objeto de uma questão de ordem por parte de um deputado, logrando uma alteração significativa no texto do projeto. Ademais, foi possível notar não apenas que, de fato, muitas decisões legislativas são tomadas sem discussões e registros oficiais, na frente das câmeras e microfones, mas também que a análise dos debates torna possível mapear em que momento isso ocorre, sendo perceptível o déficit de justificção principalmente em relação a alguns aspectos do projeto e da tramitação. Pelos discursos, portanto, constatou-se como as questões procedimentais são decisivas para o resultado do processo legislativo, mas também para tudo que ocorre em todo o caminho para um projeto se tornar lei, incluindo as condições em que se dará a própria discussão e a deliberação.

Durante toda a pesquisa e análise dos discursos parlamentares, a profusão de pronunciamentos contrários foi um elemento de muito destaque. Compreender como esse dissenso se insere no processo legislativo não é uma tarefa simples, inclusive se considerarmos que a literatura praticamente não trata desse assunto em estudos dedicados à produção normativa. Assim, uma das funções do dissenso discursivo no debate parlamentar está relacionada à obstrução legítima realizada por vários congressistas. Tal obstrução é praticada sobretudo para postergar ou atrasar a discussão sobre determinada matéria, mas também para conseguir algum tipo de acordo no que tange a mudanças no texto, de modo que a obstrução funciona igualmente para que a oposição (ou minoria) tenha maior ingerência na tramitação de um projeto e possa ter condições de alterá-lo e negociar seus termos.

Além disso, algo muito relevante em relação ao dissenso é a maneira pela qual ele é mobilizado na construção de identidades políticas. Os discursos parlamentares são formas de fixar – ao menos momentaneamente e de modo fluido – possíveis identidades para os diferentes agentes políticos envolvidos na discussão do projeto. Mas isso só pode ocorrer a partir de uma oposição entre identidades, ou seja, uma identidade só pode ser construída se ela é colocada em contraste com outra. Por isso, como os parlamentares falam também para a sociedade em seus

pronunciamentos, há um esforço constante para se fazer uso do dissenso no debate legislativo como uma das formas de opor identidades políticas no espaço institucional.

Por fim, alguns limites da pesquisa devem ser destacados. O primeiro deles diz respeito às possibilidades de generalização das constatações feitas ao longo do estudo. Há uma série de nuances que tornam a tramitação de cada proposição repleta de peculiaridades. Nesse caso, foi analisada uma medida provisória – que, por si só, tem um rito próprio de tramitação –, sobre matéria de ordem socioeconômica e na configuração atual do Congresso Nacional. Outros tipos de proposição, em outros contextos parlamentares e sobre outros assuntos podem trazer elementos diferentes daqueles observados neste trabalho. Contudo, há algum grau de generalização possível das observações feitas, sobretudo em razão da análise mais geral do processo legislativo em busca de um diagnóstico.

A análise do discurso se mostrou muito pertinente para a pesquisa, principalmente pela capacidade de relacionar discurso e contexto constantemente. As categorias de análise utilizadas sem dúvida tiveram serventia para os objetivos da pesquisa, não apenas por possibilitarem uma compreensão mais contextualizada do discurso parlamentar no processo legislativo, mas por enfatizarem alguns aspectos especificamente mais relevantes para o tema, como os procedimentais. No entanto, as categorias de análise (como quaisquer outras) acarretam necessariamente uma simplificação do objeto, reduzindo-o em alguma medida para que caiba no modelo de análise pensado.

Nesse sentido, uma das premissas da pesquisa é uma inadequação ou falta de aplicabilidade das teorias e modelos teóricos já existentes, embora o presente estudo também faça uso de categorias de análise que igualmente têm suas falhas. Por exemplo: as separações temáticas são interessantes de certa forma, ao separar alguns fatores na análise, mas relativamente simplistas, já que não há como separar rigidamente temas político-sociais da mobilização dos temas procedimentais. Por outro lado, é uma forma de análise que parece comportar melhor os aspectos políticos do processo legislativo. Da mesma maneira, questões político-sociais, ou procedimentais, estão imbricadas na construção de identidades políticas pelo dissenso; a intertextualidade está relacionada com os conflitos no parlamento, dentre outras conexões possíveis. Assim, não só a complexidade do tema se mostrou acima de qualquer categoria de análise possível, como as próprias categorias foram percebidas de maneira fluida.

Porém, ao mesmo tempo que essa complexidade foi um desafio à pesquisa e à construção das categorias de análise, ela também escancarou como a compreensão do debate

parlamentar não pode se dar unicamente pelo prisma jurídico. O discurso é contextual, os atos de fala se dão em uma conjuntura institucional que não pode ser ignorada ou tratada como menos importante. Por isso, conceitos como a *racionalidade legislativa* não podem ser apartados dos aspectos que constituem o contexto, inclusive dos elementos políticos, sob pena de se prosseguir analisando debates parlamentares apenas a partir de modelos ideais de argumentação racional, pouco aplicáveis à realidade. A racionalidade legislativa é também formada por questões políticas, porque ela existe em um contexto real de discussão e produção normativa que é uma arena política conflituosa, antagônica e polifônica; tal racionalidade não é contaminada por política, ela é também intrinsecamente política. Uma análise que segue apenas um modelo ideal poderia ser inócua em relação ao objetivo de compreender como a discussão ocorre e como os discursos se inserem no processo legislativo.

Dessa forma, muitas outras análises podem ser feitas sobre a mesma discussão, com enfoques diferentes que podem ser igualmente úteis. De todo modo, ciente das limitações da análise e da carga de simplificações necessária para qualquer diálogo entre aspectos teóricos e dados empíricos, espera-se que algumas contribuições tenham sido feitas para uma melhor compreensão sobre os discursos parlamentares no processo legislativo e sua importância enquanto elemento de justificação da produção normativa.

## REFERÊNCIAS

AARNIO, Aulis. *Lo racional como razonable: un tratado sobre la justificación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

AMOSSY, Ruth. Argumentation et Analyse du discours: perspectives théoriques et découpages disciplinaires. *Argumentation et Analyse du Discours*, Tel-Aviv, 1, 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/aad/200>. Acesso em: 24 out. 2020.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-89HJ9T>. Acesso em: 15 out. 2020.

ATIENZA, Manuel. Contribución para una teoría de la legislación. In: CARBONELL, Miguel; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (org.). *Elementos de técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. p. 19-38. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/8997>. Acesso em: 06 set. 2020.

AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). *Cadernos de Estudos Linguísticos*, Campinas, v. 19, p. 25-42, jul./dez., 1990. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cel/article/view/8636824>. Acesso em: 24 out. 2020.

BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem: Problemas fundamentais do método sociológico da linguagem*. 16. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

BAKHTIN, Mikhail. *Os gêneros do discurso*. Tradução Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2016.

BARON, Letícia; LINHARES, Bianca de Freitas. A política como conflito: a noção de antagonismo na teoria de Ernesto Laclau. *Em Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 189-206, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2020v17n2p189>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BERSET, Alain. «Ciel, le Parlement a démantelé mon projet de loi!»: les aléas de la phase parlementaire. In: FLÜCKIGER, Alexandre; GUY-ECABERT, Christine (ed.). *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique*. Genève: Schulthess, 2008. p. 137-145.

BOHNE, Eberhard. The Politics of the Ex Ante Evaluation of Legislation. In: VERSCHUUREN, Jonathan (ed.). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 63-79.

BORGES, Clarissa Tatiana de Assunção. *Justificação da legislação na perspectiva da legisprudência: princípios de avaliação e controle da legislação*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8MQJ47>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRAIT, Beth. As vozes bakhtinianas e o diálogo inconcluso. In: BARROS, Diana Luz Pessoa; FIORIN, José Luiz (org.). *Dialogismo, Polifonia, Intertextualidade: em torno de Bakhtin*. São Paulo: Edusp, 1994. p. 11-27.

BRAIT, Beth. Bakhtin e a Natureza Constitutivamente Dialógica da Linguagem. In: BRAIT, Beth (org.). *Bakhtin, dialogismo e construção de sentido*. 2. ed. rev. Campinas: Editora da Unicamp, 2005. p. 87-98.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Ordinária - 14:00]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56816>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 13/08/2019 [Sessão Extraordinária - 19:54]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56835>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 14/08/2019 [Sessão Extraordinária - 13:55]. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56845>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 06 set. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2002-CN*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 03 de abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. [*Relatório referente à Medida Provisória nº 881, 30 de abril de 2019*]. Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 881, 30 de abril de 2019. Brasília: Congresso Nacional, 11 jul. 2019a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1782157&filenome=Tramitacao-PAR+1+MPV88119+%3D%3E+MPV+881/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1782157&filenome=Tramitacao-PAR+1+MPV88119+%3D%3E+MPV+881/2019). Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2019* (Proveniente da Medida Provisória nº 281, de 2019). Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 11 jul. 2019b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1782159&filenome=Tramitacao-MPV+881/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1782159&filenome=Tramitacao-MPV+881/2019). Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Quadro Comparativo: Medida Provisória nº 881/2019*. Brasília, DF: Congresso Nacional, Serviço de Medidas Provisórias, 10 set. 2019c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8007182&ts=1594031004633&disposition=inline>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1 de 1970*. Regimento Comum. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Exposição de Motivos nº 00083/2019*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019f. Documento obtido via e-Sic.

BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Informativa*. MP da Liberdade Econômica: impacto potencial sobre o PIB per capita e o emprego. Brasília, DF: Ministério da Economia, 03 jul. 2019g. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/ni\\_mp\\_liberdade\\_economica.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/ni_mp_liberdade_economica.pdf/view). Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Técnica 2027195*. Brasília, DF: Ministério da Economia. 2019h. Documento obtido via e-Sic.

BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 19/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23742>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Notas Taquigráficas*. Sessão de: 21/08/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23744>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93 de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Rel. orig.: Min. Rosa Weber; red. p/ o acórdão: Min. Edson Fachin, julgado em 15 out. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. *Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados*. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/19519>. Acesso em: 26 set. 2020.

COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CUNHA, Lucas Rodrigues. *Emendamento de medidas provisórias pelo Congresso Nacional: os projetos de lei de conversão no presidencialismo brasileiro*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8YYQLF>. Acesso em: 13 abr. 2020.

DECAT, Thiago Lopes. Racionalidade como uma Questão de Discurso. In: OMMATI, José Emílio Medauar; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; OLIVEIRA, Laura Alves de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga (org). *Teorias da Argumentação Jurídica e Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. 4. p. 193-217.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. *Argumentos*, Fortaleza, ano 7, n. 14, p. 22-35, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/24153>. Acesso em: 15 ago. 2019.

EL BERHOUMI, Mathias; PITSEYS, John. L'obstruction parlementaire en Belgique. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016/4-5 (n. 2289-2290), p. 5-78, 2016.

EMEDIATO, Wander. Problemáticas contemporâneas dos estudos do discurso: por uma análise integrada. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lucia; LARA, Glaucia Muniz Proença (org.). *Teorias do discurso: novas práticas e formas discursivas*. Campinas: Pontes Editores, 2020. p. 19-56.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

FIORIN, José Luiz. *Linguagem e ideologia*. 8. ed. São Paulo: Ática, 2007.

FIORIN, José Luiz. Polifonia textual e discursiva. In: BARROS, Diana Luz Pessoa; FIORIN, José Luiz (org.). *Dialogismo, Polifonia, Intertextualidade: em torno de Bakhtin*. São Paulo: Edusp, 1994. p. 29-36.

FLÜCKIGER, Alexandre. *(Re)faire la loi: Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berne: Stämpfli Editions, 2019.

FLÜCKIGER, Alexandre. Qu'est-ce que «mieux légiférer». In: FLÜCKIGER, Alexandre; GUY-ECABERT, Christine (ed.). *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique*. Genève: Schulthess, 2008. p. 11-32.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

GASPARDO, Murilo. O Parlamento e o Controle Democrático do Poder Político. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, São Paulo, v. 105, p. 769-825, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921>. Acesso em: 25 fev. 2021.

GONTIJO, Lucas de Alvarenga. Ensaio sobre Teoria da Argumentação sob os Crivos da Racionalidade Pragmática, da Guinada Linguística e do Discurso do Estado Democrático de Direito. In: OMMATI, José Emílio Medauar; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; OLIVEIRA, Laura Alves de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga (org.). *Teorias da Argumentação Jurídica e Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. 4. p. 75-102.

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



GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidade de la acción y racionalización social*. Traducción Manuel Jiménez Redondo. 2. ed. Madrid: Taurus Humanidades, 1999.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abr. 2019. (Texto para discussão n. 1957). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3014>. Acesso em: 12 mar. 2021.

KRISTAN, Andrej. Three Grounds for Tests of the Justifiability of Legislative Action: Freedom, Representative Democracy, and Rule of Law. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Heidelberg: Springer, 2013. p. 53-61.

LAAN, Cesar Rodrigues van der. *Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fev. 2018. (Texto para Discussão n. 244). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td244>. Acesso em: 25 nov. 2020.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Pós-marxismo sem pedido de desculpas. In: LOPES, Alice Casimiro; MENDONÇA, Daniel de (org.). *A teoria do discurso de Ernesto Laclau: ensaios críticos e entrevistas*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 35-72.

LARA, Glaucia Muniz Proença. A semântica global em análise do discurso. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lucia; LARA, Glaucia Muniz Proença (org.). *Teorias do discurso: novas práticas e formas discursivas*. Campinas: Pontes Editores, 2020. p. 79-100.

LAROUCHE, Pierre. Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales. In: VERSCHUUREN, Jonathan (ed.). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 39-62.

LOPES, Mônica Sette. Uma charada: a ciência, os métodos, a lei e o conflito. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 40, n. 70 (supl. esp.), p. 185-212, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://sistemas.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27044>. Acesso em: 12 mar. 2021.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. v. 1. p. 356-389.

MAINGUENEAU, Dominique. *Discurso e análise do discurso*. Tradução Sírio Possenti. São Paulo: Parábola Editorial, 2015.

MAINGUENEAU, Dominique. *Gênese dos discursos*. Tradução Sírio Possenti. São Paulo: Parábola Editorial, 2008.

MAINGUENEAU, Dominique. *Les termes clés de l'analyse du discours*. Nouvelle édition revue et augmentée. Paris: Éditions du Seuil, 2009.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise do discurso*. Tradução Freda Indursky. 3. ed. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

MARCILLA CÓRDOBA, Gema. Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, v. 47, p. 43-83, 2013. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/2158>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MARQUES, Luciana Rosa. Contribuições da democracia radical e da teoria do discurso de Ernesto Laclau ao estudo da gestão da educação. In: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto (org.). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 109-132.

MARTÍ, José Luis. *La República Deliberativa*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.

MATA-MACHADO, Edgar de Godoi da. O direito de obstrução. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 4, p. 127-134, out. 1952. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/521>. Acesso em: 13 mar. 2021.

MCLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem* (Understanding Media). Tradução Décio Pignatari. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2005.

MENDONÇA, Daniel de. A noção de antagonismo na Ciência Política contemporânea: uma análise a partir da teoria do discurso. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 1, n. 20, p. 135-145, jun. 2003. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3637>. Acesso em: 13 mar. 2021.

MENDONÇA, Daniel de. Antagonismo como identificação política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, p. 205-228, set./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2018>. Acesso em: 13 mar. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 118-131, abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641543/0>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MORAND, Charles-Albert. Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation. *Droit et société*, n. 10, p. 407-423, 1988.

MOREIRA, Davi Cordeiro. *Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04112016-124733/pt-br.php>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. Tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

PERES, Paulo Sérgio; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. Oposição parlamentar: conceito e funções. *Lua Nova*, São Paulo, n. 110, p. 247-298, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n110/1807-0175-ln-110-247.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa. *Teoria Jurídica Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 157-193, 2019a. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/24474>. Acesso em: 14 set. 2020.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. Curitiba: Alteridade, 2019b.

OLIVER-LALANA, Ángel Daniel. Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario. *Doxa*, Alicante n. 31, p. 533-566, 2008. Disponível em: <https://doxa.ua.es/article/view/2008-n31-los-argumentos-de-eficacia-en-el-discurso-parlamentario>. Acesso em: 26 ago. 2019.

OLIVER-LALANA, Ángel Daniel. Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Heidelberg: Springer, 2013. p. 135-184.

OST, François. *O tempo do direito*. Tradução Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

PAIVA, Claudia Gomes. *Da (in)visibilidade na autoria: desvelando o ghost-writer do discurso parlamentar*. 2010. Tese (Doutorado em Linguística) – Departamento de Linguística, Português e Línguas Clássicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PAIVA, Claudia Gomes. Discurso parlamentar: uma proposta de sistematização. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 8, n. 30, p. 83-127, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11235?show=full>. Acesso em: 14 set. 2020.

PAIVA, Claudia Gomes. *Uma viagem pelo discurso parlamentar: gênero discursivo por desvendar*. 2006. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Departamento de Linguística, Línguas Clássicas e Vernácula, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6474>. Acesso em: 14 set. 2020.

PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. Tradução Vergínia K. Pupi; revisão de tradução Maria Ermantina Galvão; revisão técnica Gildo Rios. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PIOVEZANI, Carlos. Falar em público na política contemporânea – A eloquência pop e popular brasileira na idade da mídia. In: COURTINE, Jean-Jacques; PIOVEZANI, Carlos (org.). *História da fala pública: uma arqueologia dos poderes do discurso*. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 290-337.

PEPELIER, Patricia; VERLINDEN, Victoria. The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation. In: VERSCHUUREN, Jonathan (ed.). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 13-37.

RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3639/oposicao\\_obstrucao\\_lourimar.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3639/oposicao_obstrucao_lourimar.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 13 mar. 2021.

ROCHA, Raquel Machado. *Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir*. 2009. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3588>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. *Racionalidad y Argumentación Jurídica Legislativa*. México: Cámara de Diputados - Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, enero 2006. Serie Roja: Temas Parlamentarios. Disponível em: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lix/racargu\\_jurleg.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lix/racargu_jurleg.pdf). Acesso em: 30 ago. 2019.

SANTOS, Flávia Pessoa. *Incorporação do conflito no processo legislativo para a conformação do discurso de justificação da lei*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30510>. Acesso em: 15 out. 2020.

SANTOS, Flávia Pessoa; SOARES, Fabiana de Menezes. A incorporação do dissenso legislativo e seu papel na justificação da lei: condições para a *advocacy* parlamentar. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 238-287.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação*. 2002. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-96WPB6>. Acesso em: 03 set. 2019.

SOUTO, Marcus Vinícius Caldas. *Violação do devido processo legislativo na tramitação de Medidas Provisórias: incidência na sessão legislativa de 2013 e estudo de caso*. 2014. Trabalho final (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513161>. Acesso em: 23 nov. 2020.

STEENBERGEN, Marco R.; BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEINER, Jürg. Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index. *Comparative European Politics*, 1, p. 21-48, 2003.

TV SENADO. [1ª reunião da Comissão Mista, 18 jun. 2019]. *TV Senado ao vivo - MP 881/2019 - 18/06/2019*. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1HUQDyuvpXQ>. Acesso em: 08 set. 2020.

TV SENADO. [2ª reunião da Comissão Mista - Audiência Pública]. *MP 881/2019*. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZKvTb3A6Mu8&t=3558s>. Acesso em: 08 set. 2020.

TV SENADO. [3ª reunião da Comissão Mista - Parte 1]. *MP 881/2019 - TV Senado ao vivo - 09/07/2019*. 2019c. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=TI\\_TDskNlow](https://www.youtube.com/watch?v=TI_TDskNlow). Acesso em: 08 set. 2020.

TV SENADO. [3ª reunião da Comissão Mista - Parte 2]. *MP 881/2019 - Apresentação do relatório*. Brasília, 2019d. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5SVGywc4pWE>. Acesso em: 08 set. 2020.

UNGER, Roberto Mangabeira. *What Should Legal Analysis Become?* Londres: Verso, 1996.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

URBINATI, Nadia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 51-88, abr. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p51/12305>. Acesso em: 27 jan. 2021.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-16, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. *Derechos y desacuerdos*. Traducción José Luis Martí y Águeda Quiroga. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.

WALDRON, Jeremy. *Political Political Theory: Essays on Institutions*. London: Harvard University Press, 2016.

WARAT, Luis Alberto. *O direito e sua linguagem*. Com a colaboração de Leonel Severo Rocha. 2. ed. aum. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

WINTGENS, Luc J. *Legisprudence: Pratical Reason in Legislation*. Farnham: Ashgate, 2012.

WINTGENS, Luc J. The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Heidelberg: Springer, 2013. p. 1-31.

WITTEVEEN, William J.; VAN KLINK, Bart. Why is soft law really law? A communicative approach to legislation. *RegelMaat*, 14, n. 3, p. 126-140, 1999.