

**UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**A CARACTERIZAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA  
PELA AGENDA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

**JULIO CESAR BASSINI CHAMUN**

**VILA VELHA-ES**  
**ABRIL/2021**

**UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**A CARACTERIZAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA  
PELA AGENDA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política para obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

**JULIO CESAR BASSINI CHAMUN**

**VILA VELHA-ES**  
**ABRIL/2021**

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

C442c Chamun, Julio Cesar Bassini.  
Caracterização da democracia representativa pela agenda da  
Assembleia Legislativa / Julio Cesar Bassini Chamun. – 2021.  
317 f. : il.

Orientador: Vitor Amorim de Angelo.  
Dissertação (mestrado em Sociologia Política) – Universidade  
Vila Velha, 2021.  
Inclui bibliografias.

1. Sociologia Política. 2. Assembleias constituintes.  
3. Democracia. I. Angelo, Vitor Amorim de. II. Universidade Vila  
Velha. III. Título.

CDD 306.2

**JULIO CESAR BASSINI CHAMUN**

**A CARACTERIZAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA  
PELA AGENDA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política para obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

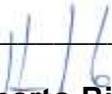
Aprovado em 28 de outubro de 2021.

Banca Examinadora:



---

**Prof. Dr. Diogo Silva Correa (UVV)**



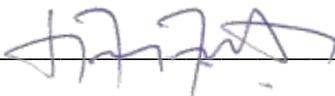
---

**Prof. Dr. Humberto Ribeiro Junior (UVV)**



---

**Prof. Dr. Anderson Sant'Ana Pedra (PUC-SP)**



---

**Prof. Dr. Vitor Amorim de Angelo (UVV)**

**Orientador**

Dedico esse trabalho de dissertação ao meu amigo e irmão de consideração Marcos José de Farias Vieira (Urso) e ao meu amado sogro Armino Rozino (Careca), representantes mais expressivos de uma infindável lista de almas levadas, não por um vírus, mas por uma extrema falta de humanidade que se aplacou em nossos tempos, e a todos aqueles que perdi nesse contexto, dentre parentes e amigos, e as demais pessoas próximas, que apesar de sobreviverem, também perderam seus entes queridos na travessia desses momentos tortuosos pelos quais passamos, nessa pandemia mundial.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter me conduzido nessa árdua caminhada, escutando minhas orações, me iluminando e protegendo, na manifestação da santíssima trindade, de pai, filho e Espírito Santo, sob a intercessão da Santíssima Mãe, Nossa Senhora da Penha, a qual invoquei inúmeras vezes aos pés de sua morada (Convento da Penha), eis que muitos foram os desafios, em especial, os problemas de saúde que aplacaram minha família, deixando-nos a salvo, íntegros e com saúde física e mental dentro desse tormentoso cenário pandêmico.

Agradeço a minha esposa Dora Chamun e a meus filhos, Alinne, Brunna, Julio Junior, Isabella e Gabriella que, a todo instante, vivenciaram as angústias normais e excepcionais a que nos sujeitamos para fazer esse mestrado, colaborando de toda forma, desde o brotar dessa ideia, me impulsionando, cada um a sua maneira, desde o processo seletivo até a conclusão do curso, com a finalização dessa dissertação.

Também quero expressar meu agradecimento a todos amigos pelas palavras elogiosas e de incentivo e até mesmo aos inimigos, que almejando tirar algo de mim, acabaram por me fortalecer para transpor novas barreiras e desafios.

De forma geral, sou grato a todos que de alguma forma contribuíram por essa jornada, onde incluo minha querida mãe, Jurandy Rita, minhas irmãs, Daniella e Soraya, e demais parentes e amigos, por compreender e aceitar a justificação de minhas ausências em decorrência do tempo dedicado a este trabalho, em detrimento da saudável convivência da qual nos privamos.

Agradeço aos ex-deputados César Colnago, Paulo Foletto, Marcelo Coelho, Rodrigo Chamoun, Roberto Carlos e Theodorico Ferraço, ocupantes dos cargos de presidente ou secretário da Mesa da Assembleia Legislativa no período pesquisado, que contribuíram de forma prestigiosa a essa pesquisa, dedicando cerca de duas horas de sua apertada agenda para responder a um extenso questionário, em formato de entrevista, realizadas pessoalmente por mim, de forma remota, via teleconferência, que apesar de gravadas no computador nunca deixarão de povoar minhas lembranças.

Agradeço aos meus colegas de mestrado Daniela, Camilo, Fernando, Anderson, Ana Lúcia, Adenilson, Wesley e todos demais que cursaram comigo o mestrado, enfatizando a tolerância às diferenças eventualmente ocorridas, o que nos proporcionou um elevado senso crítico, fundamental para o aprendizado adquirido.

Agradeço também a existência do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), onde pude me tornar bolsista em face da primeira colocação no processo seletivo desse mestrado, obtendo o indispensável apoio financeiro, essencial para a realização dessa pesquisa.

Por fim, rendo os meus agradecimentos aos meus professores doutores Diogo Silva Correa, Ana Paula Rabello Lyra, Paulo Edgar da Rocha, Augusto César Salomão Mozine, Glauber Rabelo Matias, Pablo Ornelas Rosa, Teresa Cristina da Silva Rosa e Matheus Mazzilli Pereira pela transmissão de conhecimento e, mais importante ainda, pela ampliação de uma visão de mundo que possibilitou mais do que obter respostas, transborda-lo de questionamentos, e aos membros da banca, Drs. Diogo Silva Correa, Humberto Ribeiro Junior, Anderson Sant'Ana Pedra e Vitor Amorim de Ângelo, meu orientador, por tudo isso e pela paciente orientação, fabricando espaço em sua apertada agenda de Secretário da Educação do Estado do Espírito Santo.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO GERAL .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1. Da Democracia Direta a Globalização da Democracia Representativa .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.1. A Democracia Direta na Antiguidade .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2. O Governo Representativo .....</b>	<b>22</b>
<b>1.1.3. A Democracia Representativa .....</b>	<b>24</b>
<b>1.1.4. A Globalização da Democracia .....</b>	<b>25</b>
<b>1.2. Pensadores da Democracia na Modernidade .....</b>	<b>28</b>
<b>1.2.1. Montesquieu - O Espírito das Leis.....</b>	<b>28</b>
<b>1.2.2. Jean-Jacques Rousseau - O Contrato Social .....</b>	<b>32</b>
<b>1.2.3. Emmanuel Joseph Sieyès - O que é o Terceiro Estado?.....</b>	<b>35</b>
<b>1.2.4. O Federalista - Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.....</b>	<b>38</b>
<b>1.2.5. Alexis de Tocqueville – Liberdade e Igualdade .....</b>	<b>42</b>
<b>1.2.6. John Stuart Mill – em defesa da liberdade .....</b>	<b>48</b>
<b>1.3. Teorias Democráticas Contemporâneas .....</b>	<b>51</b>
<b>1.3.1. A Teoria Democrática Competitiva ou Liberal-pluralista.....</b>	<b>53</b>
<b>1.3.2. O Liberalismo de Schumpeter.....</b>	<b>53</b>
<b>1.3.3. O Pluralismo de Robert Dahl.....</b>	<b>57</b>
<b>1.3.4. A Teoria Democrática Popular .....</b>	<b>66</b>
<b>1.3.5. O Deliberacionismo de Habermas .....</b>	<b>68</b>
<b>1.3.6. O Participacionismo de Pateman.....</b>	<b>71</b>

<b>CAPÍTULO 2. O PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>77</b>
<b>2.1. O Poder Legislativo na Democracia Representativa.....</b>	<b>77</b>
<b>2.1.1. A origem da função normativa do Poder Legislativo.....</b>	<b>77</b>
<b>2.1.2. A construção do Direito pelo Poder Legislativo.....</b>	<b>88</b>
<b>2.1.3. A Função Normativa no Estado Democrático de Direito .....</b>	<b>96</b>
<b>2.1.4. A estrutura do Poder Legislativo Brasileiro.....</b>	<b>105</b>
<b>2.1.4.1. A Câmara dos Deputados Federais. ....</b>	<b>106</b>
<b>2.1.4.2. O Senado Federal.....</b>	<b>109</b>
<b>2.1.4.3. As Assembleias Legislativas .....</b>	<b>115</b>
<b>2.1.4.4. As Câmaras Municipais .....</b>	<b>118</b>
<b>2.1.4.5. A Câmara Distrital .....</b>	<b>120</b>
<b>2.2. O Poder Legislativo na Federação Brasileira .....</b>	<b>121</b>
<b>2.2.1. A constituição de uma Federação .....</b>	<b>121</b>
<b>2.2.2. Os limites à autonomia política dos entes federados.....</b>	<b>125</b>
<b>2.2.3. A repartição de competências no Estado Federal .....</b>	<b>132</b>
<b>2.2.4. A distribuição constitucional da competência legislativa.....</b>	<b>134</b>
<b>2.3. O Poder Legislativo em face do Princípio da Separação dos Poderes .....</b>	<b>140</b>
<b>2.3.1. O Princípio da Separação dos Poderes como garantia institucional .....</b>	<b>140</b>
<b>2.3.2. Os princípios do Sistema Jurídico-Constitucional .....</b>	<b>149</b>
<b>2.3.3. As normas constitucionais federais do processo legislativo .....</b>	<b>156</b>
<b>2.3.3.1. O quórum para deliberação nos parlamentos .....</b>	<b>159</b>

2.3.3.2. A iniciativa legislativa .....	163
2.3.3.3. O processo legislativo interno e externo .....	167
2.4.4. As Espécies Normativas .....	176
<b>CAPÍTULO 3. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A AGENDA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA .....</b>	<b>185</b>
<b>3.1. As metamorfoses da Democracia Representativa .....</b>	<b>185</b>
3.1.1. O Governo Representativo do Tipo Parlamentar .....	192
3.1.2. A Democracia de Partido .....	194
3.1.3. A Democracia do Público .....	197
<b>3.2. A crise da Democracia Representativa .....</b>	<b>203</b>
3.2.1. As crises da Democracia Representativa no passado .....	207
3.2.2. Mapeando crises da Democracia Representativa no presente .....	213
3.2.3. O que esperar da Democracia Representativa no futuro .....	218
<b>3.3. A caracterização da Democracia Representativa pela Agenda Legislativa ..</b>	<b>229</b>
3.3.1. Metodologia da Pesquisa .....	232
3.3.2. A Agenda da Assembleia Legislativa .....	236
3.3.2.1. A atividade parlamentar .....	237
3.3.2.2. A formatação da Agenda Legislativa .....	243
3.3.2.3. As limitações da Agenda Legislativa .....	267
3.3.3. O impacto da Representação Política na Agenda Legislativa .....	278
3.3.3.1. A Organização Partidária .....	279
3.3.3.2. O Sistema Eleitoral .....	285

<b>3.3.3.3. Outros aspectos da Democracia Eleitoral .....</b>	<b>290</b>
<b>3.3.4. A caracterização da Democracia Representativa.....</b>	<b>294</b>
<b>3.3.4.1. A percepção sobre uma eventual crise de representação .....</b>	<b>294</b>
<b>3.3.4.2. A percepção sobre o custo-benefício do Poder Legislativo .....</b>	<b>297</b>
<b>3.3.4.3. A percepção sobre a Democracia no Estado do Espírito Santo .....</b>	<b>304</b>
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>310</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>313</b>
<b>ANEXO I - INFORMAÇÕES DA SGM DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.....</b>	<b>317</b>
<b>ANEXO II - ENTREVISTA COM MEMBROS DA MESA DA ALES.....</b>	<b>324</b>
<b>ANEXO III - PESQUISA DAS LEIS ORDINÁRIAS - PERÍODO 2005/2007.....</b>	<b>337</b>

## SUMÁRIO DOS GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pergunta 17 – Atividade Parlamentar (importância para o Deputado) .....	238
Gráfico 2 - Pergunta 18 – Atividade Parlamentar (fatores para reeleição) .....	239
Gráfico 3 - Pergunta 15 - Atividade Parlamentar (instrumentos de preferências) .....	240
Gráfico 4 - Pergunta 14 – Atividade Parlamentar (trabalho nas comissões) .....	241
Gráfico 5 - Pergunta 13 – Atividade Parlamentar (distribuição dos deputados nas comissões) .....	243
Gráfico 6 - Pergunta 19 – Agenda Legislativa (formatação da agenda do Estado).....	244
Gráfico 7- Pergunta 16 – Atividade Parlamentar (definição da agenda legislativa).....	245
Gráfico 8 - Pergunta 20 – Agenda Legislativa (instrumentos de influência do Legislativo) .....	247
Gráfico 9 - Pergunta 21 – Agenda Legislativa (limites normativos à atividade legislativa) .....	268
Gráfico 10 - Pergunta 22 – Agenda Legislativa (limites à competência legislativa estadual) .....	270
Gráfico 11 - Pergunta 24 – Agenda Legislativa (transferência da competência federal) .....	272
Gráfico 12 - Pergunta 23 – Agenda Legislativa (matéria sem relevante impacto social) .....	275
Gráfico 13 - Pergunta 25 – Agenda Legislativa (extrapolação das funções institucionais) .....	277
Gráfico 14 - Pergunta 03 – Representação Política (organização partidária) .....	280
Gráfico 15 - Pergunta 6 – Representação Política (cláusula de barreira partidária) ...	282

Gráfico 16 - Pergunta 8 – Representação Política (coligações partidárias) .....	283
Gráfico 17 - Pergunta 5 – Representação Política (sistema eleitoral adequado) .....	285
Gráfico 18 - Pergunta 7 – Representação Política (financiamento de campanhas eleitorais).....	287
Gráfico 19 - Pergunta 9 – Representação Política (calendário eleitoral).....	288
Gráfico 20 - Pergunta 11 – Representação Política (reeleição dos cargos executivos) .....	290
Gráfico 21 - Pergunta 4 – Representação Política (eleições e preferências políticas)	291
Gráfico 22 - Pergunta 10 – Representação Política (obrigatoriedade do voto eleitoral) .....	292
Gráfico 23 - Pergunta 12 – Representação Política (melhor característica).....	293
Gráfico 24 - Pergunta 29 – Democracia (motivos da percepção de uma crise de representação).....	295
Gráfico 25 - Pergunta 26 – Democracia (custo-benefício dos Legislativos para democracia) .....	297
Gráfico 26 - Pergunta 27 – Democracia (ampliação do custo-benefício por assunção) .....	299
Gráfico 27 - Pergunta 28 – Democracia (ampliação do custo-benefício por reformas) .....	303
Gráfico 28 - Pergunta 01 – Democracia (estabilidade).....	305
Gráfico 29 - Pergunta 02 – Democracia (satisfação) .....	306
Gráfico 30 - Pergunta 30 – Democracia (caracterização pela agenda legislativa) .....	307

## SUMARIO DAS TABELAS

Tabela 1 - Taxa de Representação.....	113
Tabela 2 - Competência Legislativa na Constituição Federal .....	140
Tabela 3 - Composição das Mesas da Assembleia Legislativa.....	234
Tabela 4 - Tabela A da Mesa 1 .....	249
Tabela 5 - Tabela B da Mesa 1 .....	250
Tabela 6 - Tabela C da Mesa 1 .....	250
Tabela 7 - Tabela A da Mesa 2.....	251
Tabela 8 - Tabela B da Mesa 2.....	252
Tabela 9 - Tabela C da Mesa 2.....	252
Tabela 10 - Tabela A da Mesa 3 .....	253
Tabela 11 - Tabela B da Mesa 3 .....	254
Tabela 12 - Tabela C da Mesa 3.....	254
Tabela 13 - Tabela A da Mesa 4 .....	255
Tabela 14 - Tabela B da Mesa 4 .....	256
Tabela 15 - Tabela C da Mesa 4.....	256
Tabela 16 - Tabela A da Mesa 5 .....	257
Tabela 17 - Tabela B da Mesa 5 .....	258
Tabela 18 - Tabela C da Mesa 5.....	258
Tabela 19 - Tabela A da Mesa 6 .....	259
Tabela 20 - Tabela B da Mesa 6 .....	260
Tabela 21 - Tabela C da Mesa 6.....	260

Tabela 22 - Comparação do percentual de Iniciativa das Mesas de 1 A 6.....	261
Tabela 23 - Comparação do percentual de aprovação das Mesas 01 a 06 .....	262
Tabela 24 - Comparação entre matérias exclusivas do Legislativo e com participação do Executivo.....	264
Tabela 25 - Matérias intrínsecas das leis ordinárias editadas durante a Mesa 1 .....	266
Tabela 26 - Matérias de pouca relevância para implementação das políticas públicas .....	266
Tabela 27 - Matérias intrínsecas das leis ordinárias editadas durante a Mesa 1 .....	267

## **Lista de Figuras**

Figura 1 - Diagrama de Repartição Constitucional da Competência Legislativa ..... 138

Figura 2 - Esquema Hierárquico do Sistema Jurídico-Constitucional ..... 178

## RESUMO

CHAMUN, Julio Cesar Bassini. M.Sc. Universidade de Vila Velha – ES, abril de 2021. **A Caracterização da Democracia Representativa pela Agenda da Assembleia Legislativa.** Orientador: Prof. Vitor Amorim de Ângelo.

Esta dissertação objetiva analisar a caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito Santo pela agenda da respectiva Assembleia Legislativa, no período compreendido entre 2005 e 2017. Esse trabalho justifica-se na importância de se fazer uma análise da função da Assembleia Legislativa, por meio da formação de sua agenda, para a caracterização da democracia representativa na respectiva unidade federativa. Metodologicamente, constitui-se em pesquisa exploratória de campo, com a produção de entrevistas semiestruturadas, bem como pesquisas bibliográfica e documental. Desta forma, pelo escante verificado na tramitação das proposições do processo legislativo, pela percepção dos parlamentares entrevistados, ex-membros das Mesas da Assembleia Legislativa, pôde-se sintetizar algumas conclusões, no período pesquisado (2005 a 2017): 1) a inexistência de uma suposta crise da democracia representativa, que tenha atingido as instituições democráticas; 2) que o quadro do regime de governo se encaixou nas premissas da democracia representativa, do tipo democracia do público; 3) na existência de uma correlação entre a agenda da Assembleia Legislativa e a caracterização da democracia representativa no Estado; 4) na necessidade de eliminar ou minimizar limitações normativas, por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos do processo legislativo e outros; 5) que alguns mecanismos de alteração desses limitadores normativos estão fora do alcance do legislador estadual, posto que dependem, exclusivamente, do legislador federal, como as questões relativas à reforma política, à repartição das competências na federação ou às atinentes a separação dos poderes, com destaque, para as relativas às competências privativas para iniciativa de leis; 6) que, por outro lado, alguns dos limitadores da agenda legislativa são resolúveis por vontade política e ação do próprio legislador estadual, como a exclusão ou minimização das agendas desperdiçadas com matérias sem relevância social ou fora da função institucional estabelecida constitucionalmente para o Poder Legislativo, e, finalmente, 7) que, se constitui de suma importância, a preservação das instituições democráticas, inclusive da própria Assembleia Legislativa e seus mecanismos de atuação e organização, evitando sua subversão sub-reptícia. Dessa

forma, pretende-se contribuir para a evolução do papel institucional das Assembléias Legislativas por meio da compreensão do processo de formação de suas respectivas agendas.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia representativa pública. Agenda. Assembleia Legislativa.

## ABSTRACT

CHAMUN, Julio Cesar Bassini. M.Sc. University of Vila Velha-ES, april de 2021. **The Characterization Of Representative Democracy By The Legislative Assembly Schedule.** Advisor: Prof. Dr. Vitor Amorim de Ângelo.

This dissertation aims to analyze the characterization of representative democracy in the State of Espírito Santo by the agenda of the respective Legislative Assembly. This work is justified by the importance of analyzing the role of the Legislative Assembly, through the formation of its agenda, for the characterization of representative democracy in the respective federative unit. Methodologically, it is an exploratory field research, with the production of semi-structured interviews, as well as bibliographic and documentary research. In this way, by the escalation verified in the processing of the proposals of the legislative process, by the perception of the parliamentarians interviewed, former members of the boards of directors, it was possible to synthesize some conclusions, in the researched period (2005 to 2017): 1) the inexistence of a supposed crisis of representative democracy, which has affected democratic institutions; 2) that the framework of the government regime fit the premises of representative democracy, of the public democracy type; 3) the existence of a correlation between the agenda of the Legislative Assembly and the characterization of representative democracy in the State; 4) the need to eliminate or minimize normative limitations, through the improvement of the mechanisms of the legislative process and others; 5) that some mechanisms for altering these normative limits are beyond the reach of the state legislator, since they depend exclusively on the federal legislator, such as issues related to political reform, the division of powers in the federation or those relating to the separation of powers, with emphasis on those relating to private powers for law enforcement; 6) that, on the other hand, some of the limitations of the legislative agenda are solvable by political will and action of the state legislator itself, such as the exclusion or minimization of wasted agendas with matters without social relevance or outside the institutional function constitutionally established for the Legislative Power, and, finally, 7) that the preservation of democratic institutions, including the Legislative Assembly itself and its mechanisms of action and organization, is of paramount importance, avoiding their surreptitious subversion. In this way, it is intended to contribute to the evolution of the institutional role

of the Legislative Assemblies through the understanding of the process of formation of their respective agendas.

**Keywords:** Public Representative Democracy. Schedule. Legislative Assembly.

## INTRODUÇÃO GERAL

Constitui-se farta a fonte de dados, inclusive, aqueles divulgados por órgãos governamentais de controle externo e interno, bem como por entidades voltadas para transparência, acerca dos gastos de recursos públicos na manutenção da estrutura política dos Poderes Legislativos do Brasil, normalmente com análises sob enfoque do exagero e do desperdício<sup>1</sup>.

Por outro lado, constata-se, talvez em igual proporção, uma imensa quantidade de abordagens dos meios de comunicação, das redes sociais, de pesquisas científicas e dos respectivos artigos literários sobre a percepção quanto a uma evidente insatisfação do eleitor com seus representantes nos Poderes Legislativos, a ponto de se utilizar corriqueiramente a expressão “*crise da democracia representativa*”<sup>2</sup>.

No entanto, ao se investigar com critério científico os conceitos de democracia e governo representativo, depara-se com muitas indagações, que, de certa forma, tornam ainda mais intrigante a análise de uma eventual ocorrência da crise da democracia representativa, que coloque sob risco a caracterização do regime democrático no respectivo ente estatal.

Dentro de um recorte espacial e temporal plausível, entende-se viável pesquisar o assunto sob a perspectiva da formatação da agenda da Assembleia Legislativa e sua correlação com a caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito Santo, no período compreendido entre 2005 e 2017.

Para proceder uma análise da correlação da formatação da agenda da Assembleia Legislativa com a caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito

---

<sup>1</sup> *Segundo mais caro do mundo, Congresso brasileiro tem parlamentares demais?* Nathalia Passarinho. Da BBC News Brasil em Londres. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46427803>

<sup>2</sup> *Só 11% dos países do mundo têm democracias plenas.* Pâmela Carbonari. Super Interessante. <https://super.abril.com.br/sociedade/so-11-dos-paises-do-mundo-tem-democracias-plenas/>

Santo, entende-se pertinente, além de pesquisar o processo evolutivo do conceito de democracia, abordando as alterações ocorridas ao longo do tempo e sua relação com o governo representativo, também analisar a função do Poder Legislativo Estadual na democracia representativa, dentro do contexto da Federação Brasileira, considerando, ainda, o Princípio das Separação dos Poderes.

Também não se pode olvidar da necessidade de pesquisar sobre a ocorrência de uma eventual crise da democracia representativa no Poder Legislativo, sem perder de vista a indagação se isto se constitui em causa ou efeito da notória insatisfação dos representados com seus representantes e, conseqüentemente, analisar sua eventual implicação na formulação da agenda da Assembleia Legislativa e na caracterização de uma democracia no Estado do Espírito Santo.

Destarte, antes de se aprofundar no exame da formação da agenda da Assembleia Legislativa, procede-se, no primeiro momento, a mobilização dos conceitos de Democracia Representativa e Poder Legislativo, efetivada por meio da conjugação da Democracia com o Governo Representativo, do Governo Representativo com o Poder Legislativo e, por seu turno, do Poder Legislativo com a Federação Brasileira e com a Separação dos Poderes, por meio dos Capítulos 1 e 2.

Assim, ao verificar a relação da Democracia com o Governo Representativo, no Capítulo 1, aborda-se o processo que levou da Democracia Direta a Globalização da Democracia Representativa, no Item 1.1; discorre-se sobre os principais pensadores da democracia na modernidade e os seus temas relevantes, onde destacam-se Montesquieu e o Espírito das Leis; Jean-Jacques Rousseau e o Contrato Social; Emmanuel Joseph Sieyès e o que é o Terceiro Estado?; Alexander Hamilton, James Madison e John Jay e o Federalista; Alexis de Tocqueville e a Liberdade e a Igualdade; e John Stuart Mill e em defesa da liberdade, no Item 1.2, e, por fim, procura-se entender as principais correntes das Teorias Democráticas Contemporâneas, abrangendo o liberalismo de Schumpeter; o pluralismo de Dahl; o deliberacionismo de Habermas e o participacionismo de Pateman, no Item 1.3.

Na sequência, para um exame do Poder Legislativo, naquilo que importa ao escopo da pesquisa, procede-se, no Capítulo 2, sua análise em relação a própria Democracia Representativa, abrangendo, dentre outros elementos, sua função normativa e estrutura, no Item 2.1 do referido Capítulo 2.

Nesse contexto, a vista da pesquisa se restringir ao Poder Legislativo de um Estado-membro (Estado do Espírito Santo), de um país (Brasil), que adota a forma federativa de Estado, torna-se crucial contextualizar sua posição na Federação Brasileira, examinando a constituição da federação e os limites à autonomia política dos entes federados decorrentes da repartição das competências no Estado Federal e, por consequência, da respectiva distribuição constitucional da competência legislativa, enfatizando, sob esta ótica, os fatores que limitam a agenda do Poder Legislativo, o que é realizado no Item 2.2 do Capítulo 2.

Nesse sentido, ao analisar a atuação do Poder Legislativo dentro do governo representativo de uma Federação, não se pôde olvidar de fazê-lo sob a perspectiva do primado da Separação dos Poderes, discorrendo inicialmente sobre ele próprio como garantia institucional e na sequência sobre os demais Princípios do Sistema Jurídico-Constitucional a ele relacionados, onde tem especial relevo as normas constitucionais federais do processo legislativo e as espécies normativas, verificando, dentro da relação do Poder Legislativo com os demais Poderes e órgãos autônomos, os limites para o exercício de sua função e fixação de sua agenda, no Item 2.3 do Capítulo 2.

Esgotada uma vigorosa revisão bibliográfica nos Capítulos 1 e 2, com sentido de obter uma maior noção da democracia representativa e da própria função nela desempenhada pelo Poder Legislativo, cuja leitura pode prescindir ao leitor conhecedor do tema, passa-se ao Capítulo 3, no qual são colacionados e analisados os dados referentes a pesquisa acerca da existência de uma correlação entre a democracia representativa e a agenda da Assembleia Legislativa.

No que concerne a evolução da democracia representativa na atualidade, expõe-se suscintamente suas metamorfoses, na acepção de Manin (1997), partindo da

democracia parlamentar, passando pela democracia partidária e, finalmente, abordando a democracia do público, na qual as preferências do eleitor decorrem mais das ações dos políticos do que de preferências identificadas com a sua própria realidade social, o que, de certa forma, implica em examinar a agenda de políticas públicas efetivada pelos representantes do povo para caracterização de um regime democrático, o que é realizado no Item 3.1 do Capítulo 3.

Na sequência, para se poder verificar a existência de uma eventual crise da democracia representativa no Poder Legislativo, buscando constatá-la no âmbito estadual, recorre-se aos critérios minimalistas propostos Przeworski (2020) para evidenciar que não há porque se cogitar na existência de uma crise democrática, mas somente uma mera insatisfação dos eleitores com a agenda de políticas públicas efetivada pelos representantes do povo, conforme explanado no Item 3.2 do Capítulo 3.

Por fim, na última parte, chega-se à abordagem caracterização da democracia representativa pela agenda da Assembleia Legislativa, onde, inicialmente se analisa a formatação dessa agenda, em abordagens normativas e factuais, inclusive com a verificação da atividade parlamentar, de limitações normativas da própria agenda, do impacto da representação política sobre ela, com exame de questões sobre a organização partidária, o sistema eleitoral e outros aspectos da democracia eleitoral, para afinal, investigar a caracterização da democracia representativa, avaliando a percepção sobre a existência de uma crise da democracia representativa, sobre custo-benefício do Legislativo e sobre a democracia no Estado, conforme detalhado na análise dos dados e das informações obtidas em entrevistas com ex-presidentes e membros da Mesa da Assembleia Legislativa, procedida no Item 3.3 do Capítulo 3.

Desta forma, a presente pesquisa se consubstancia na análise de dados a respeito da tramitação de proposições legislativas na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e da percepção de parlamentares entrevistados, ocupantes de cargos na respectiva Mesa, com o propósito de verificar a correlação da agenda legislativa

com a caracterização da democracia representativa na respectiva unidade federada, no período compreendido entre 2005 e 2017.

## **CAPÍTULO 1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

### **1.1. Da Democracia Direta a Globalização da Democracia Representativa**

#### **1.1.1. A Democracia Direta na Antiguidade**

Segundo Bobbio (2007), da idade clássica a hoje, o termo "democracia" sempre foi utilizado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos mediante o qual pode ser exercido o poder político.

Recorrendo às histórias da antiguidade, Bobbio (2007) revela que, naquela época, a democracia era preterida pela monarquia e pela aristocracia, pois estas ocupavam, o primeiro e segundo lugares numa sucessão, ficando a democracia por último. Inclusive, destaca a influência da periodização apresentada por Políbio sobre escritores modernos como Maquiavel, quanto a sucessão das seis formas:

"Espontânea e naturalmente surge antes de qualquer outra forma a monarquia, da qual deriva, em seguida às oportunas correções e transformações, o reino. Quando este incorre nos defeitos que a ele são inerentes e se transforma em tirania, acaba por ser abolido e é substituído pela aristocracia. Quando, segundo um processo natural, esta última degenera em oligarquia e o povo pune indignado a injustiça dos chefes, surge a democracia. Quando a democracia por sua vez se mancha de ilegalidade e violências, com o passar do tempo forma-se a oclocracia [Histórias, VI, 4]".

Ainda segundo Bobbio (2007), na idade moderna, ocorre uma reviravolta nessa sucessão, eis que a monarquia passa para o fim da fila e a democracia sobe para o segundo lugar, pois, conforme Vico, do estado bestial (que ainda não é social) e do estado das famílias (que ainda não é estatal), a história dos Estados tem início na república aristocrática (aristocracia), sucedida pela república popular (democracia) e, enfim, pelo principado (monarquia).

Independentemente das ordens de preferência, torna-se importante ressaltar que, desde a antiguidade, a democracia sempre aparece como um dos modos pelo qual pode ser exercido o poder político.

Realmente, Ribeiro (2013) explica que a palavra democracia vem do grego e significa poder do povo (demos, povo; kratos, poder). No entanto, isso não significa que na democracia é o povo que de fato governa, posto que o governo pode estar constituído

por uma só pessoa ou por um grupo, mas desde que a última instância de poder seja do povo, o regime ainda será considerado uma democracia.

Segundo esse autor, no final das contas, o que fundamenta a democracia é a escolha pelo povo de quem irá governar (um indivíduo ou um grupo) e que este povo controle como se governa.

Na antiguidade, segundo as lições de Ribeiro (2013), o grande exemplo de democracia vem de Atenas, não podendo se olvidar que a Grécia não era um país unificado, uma vez composta por cidades independentes, vindo Atenas somente se tornar a capital helênica muito tempo depois, no século XIX.

Assim, ao se referir ao exemplo da democracia direta grega, é preciso contextualizar que essa democracia direta ocorreu a mais de dois mil anos e somente nas cidades helênicas democráticas, lideradas por Atenas, eis que Esparta, por exemplo, era monárquica.

Ressalte-se que, na antiguidade helênica, se distinguiam três regimes políticos: monarquia, aristocracia e democracia, cuja distinção costuma-se fazer pelo número de indivíduos que exerce o poder.

Com efeito, restou notabilizado que, na monarquia, o poder é exercido por um indivíduo, enquanto na aristocracia, o poder é exercido por vários indivíduos que se destacavam por sua excelência (os melhores) e, por fim, na democracia, o poder é exercido pelo povo (todos).

No entanto, para Ribeiro (2013), a distinção mais relevante da democracia não é a quantidade numérica dos exercentes do poder, mas, sim, que ela se distingue como o regime do povo comum, onde todos eram iguais, prezando-se além da liberdade, também a igualdade.

Aliás, esse autor revela que o pressuposto da liberdade na democracia grega era tão significativo, que constituía um orgulho primordial para os helênicos, ao ponto de fazerem dele uma distinção em relação aos seus vizinhos de outras línguas e culturas,

considerando-os inferiores, exclusivamente, por não terem a liberdade de decidir suas questões, tal qual eles exerciam o poder, por meio da democracia direta.

Ainda recorrendo as lições de Ribeiro (2013), na *Ágora* - praça pública onde se realizavam as assembleias políticas - os gregos podiam tratar de assuntos relativos a guerra e a paz, e outros assuntos políticos, mas em sua maioria os assuntos da agenda eram ligados a religião e a organização de festas, aproximando-se a discussão política da vida cotidiana, tornando a participação aparentemente divertida.

Por outro lado, essa participação política era excludente. Não podiam participar das discussões promovidas na *Ágora* as mulheres, os menores de idade, os escravos e os estrangeiros.

Se à primeira vista isso não parece muito excludente, Ribeiro (2013) revela que se reforçam as críticas à falta de inclusividade pela exclusão dos “metecos”, eis que essa condição de estrangeiro cabia a todo não ateniense, inclusive o nascido em Atenas, mas descendente de ancestrais estrangeiros.

Por outro lado, se a democracia direta ateniense não era fortemente inclusiva e se os assuntos políticos tratados eram de pequena complexidade comparados aos da economia moderna, cabe ressaltar ainda a ausência das eleições.

Segundo afirma Ribeiro (2013), a execução das decisões advindas da *Ágora* era incumbida, por sorteio, a um grupo de pessoas comuns, uma vez que o processo de escolha por eleição poderia denotar uma distinção dos melhores, igualando, de certo modo, a democracia e a aristocracia.

De fato, conforme assinalado, essa diferenciação entre os melhores e os comuns, era exatamente o que se constituía na distinção entre a democracia e a aristocracia, eis que a primeira era o regime dos iguais e a segunda, o dos melhores.

Note-se, portanto, que antes de se evocar a democracia direta grega como possível modelo a ser adotado hodiernamente – pretensão esboçada por muitos – é preciso levar em consideração a agenda imposta hoje pela complexidade da economia, bem

como o elevado número de indivíduos aptos ao exercício do poder, em face da atual inclusividade do direito de participação, sem contar na existência de um processo democrático de escolha (eleições), todos inexistentes naquela época.

Desta forma, verifica-se que a democracia antiga se distingue em vários aspectos das democracias modernas e contemporâneas, porém o ponto crucial dessa distinção ainda é a caracterização da democracia da antiguidade como uma possível democracia direta, que parece ter ficado, há muito, fora do alcance das demais.

Com efeito, hodiernamente se faz se uso das eleições, nos mais diversos âmbitos da vida política e social, para escolher quem decidirá os assuntos cotidianos no lugar dos eleitores.

Os gregos discutiam e decidiam as questões em praças públicas, mas a complexidade, a quantidade e a multiplicidade dos assuntos não eram nada comparáveis aos que se apresentam nos dias de hoje.

Atualmente, a agenda política determinada pela complexidade dos assuntos, considerada sua natureza técnica, bem como a elevada quantidade de decisões a serem tomadas, a vista da multiplicidade de questões, determinada pela especialização dos processos de produção, não permite a efetiva participação de todos os cidadãos atualmente incluídos no regime democrático pelo sufrágio universal.

De fato, a evolução da agenda política tornou impraticável a democracia direta em face do aumento das incumbências produtivas e domésticas dos cidadãos, impondo a teorização de uma democracia moderna.

Em síntese, desde a democracia da antiguidade, remontando-se das mencionadas Assembleias Gregas até os hodiernos processos eleitorais das sociedades contemporâneas, sempre constituiu uma preocupação do ser humano compreender a forma pela qual o poder é exercido dentro da sua sociedade, dando azo as mais diversas teorias, que refletiram as inovações eventualmente ocorridas.

### 1.1.2. O Governo Representativo

Nesse contexto, o governo representativo, originado pela instituição da representação política, consubstanciou-se na inovação da modernidade para alavancar a democracia, não obstante as inúmeras críticas, principalmente no sentido de que ele rivalizaria com a democracia direta, ao ponto de somente esta ser considerada, por muitos, caracterizadora efetivamente de um governo democrático.

Contemporaneamente, os regimes democráticos seriam impensáveis sem a instituição da representação, eis que esta viabilizou a consolidação das premissas fundamentais da democracia, como os princípios da igualdade e da liberdade, mormente hoje destacados nos atuais governos representativos pela participação igualitária no exercício do poder e pela liberdade de oposição e de expressão.

Note-se que, diferentemente do que ocorria na democracia da antiguidade, cuja participação política direta na pólis conferia ao cidadão o exercício da ampla liberdade, no governo representativo, o poder é exercido por meio da representação popular, buscando evidentemente também a realização dos princípios democráticos da liberdade e da igualdade.

De fato, com exceção de ínfima parcela de exercício dos institutos de manifestação direta da vontade popular – hoje previstos na Constituição Federal sob a forma do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular – o exercício da soberania do povo se dá primordialmente por meio do sufrágio, com a escolha de representantes da população, eleitos pelo voto igualitário e universal.

Não obstante, deve-se desde logo acrescentar que as eleições não constituem isoladamente o exercício dessa soberania popular, posto que a ela somam-se o direito de oposição e a liberdade de manifestação, nos termos explanados mais adiante.

Assim, no governo representativo, o povo exerce o poder ordinariamente de forma indireta e excepcionalmente de forma direta, posto que a participação popular ocorre

principalmente pela escolha pelo eleitor dos representantes que irão compor o Poder Legislativo.

Como é de conhecimento notório, ao eleito é conferido um mandato para que represente politicamente o eleitor, no debate e na tomada de decisões, que irão nortear a vida de todos na sociedade.

A escolha dos representantes deve ser realizada em eleições periódicas e segundo um processo eleitoral pré-definido, enquanto os debates e as tomadas de decisão dão origem ao que comumente se designa por lei, no sentido *lato sensu*, constituindo-se o Poder Legislativo, *a priori*, na arena de representação popular, onde ocorrem os debates e a determinação das principais decisões (leis).

Conforme assinala Dahl (2015), tanto mais democrático será o governo representativo quanto maior for a representatividade do povo no Poder Legislativo, pois o direito de voto, em eleições livres e idôneas, participa das duas dimensões teóricas de que ele se utiliza para mensurar a democratização de um regime de governo – a contestação pública e o direito de participação, sem embargo da existência de outras.

Para esse Autor, uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.

Porém, conforme explica Dahl (2015), desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena, pois também a amplitude do direito de participação na contestação pública permite comparar diferentes regimes, segundo sua inclusividade.

Ao considerar apenas essas duas dimensões da democratização, Dahl (2015) demonstra que elas podem variar independentemente.

Utilizando-se de exemplos históricos, ele revela que a Grã-Bretanha e a Suíça possuíam sistemas desenvolvidos de contestação pública apesar de concederem uma participação eleitoral a pequena parte da população até a ampliação do sufrágio,

enquanto a extinta União Soviética, ainda que não possuísse quase nenhum sistema de contestação pública, já havia adotado o sufrágio universal igualmente aos demais regimes considerados, na época, democráticos.

Arremata Dahl (2015) que, considerados os regimes democráticos sob o ponto de vista dessas duas dimensões da democratização, verifica-se que, nesses dois séculos de democracia moderna, ocorreu uma ampliação do direito de participação, com a instituição do sufrágio universal, caminhando a maioria desses regimes de governo para uma maior inclusividade, posto que restou conferida ao eleitor uma participação mais efetiva, seja sob qual destas dimensões for analisado o respectivo regime democrático.

### **1.1.3. A Democracia Representativa**

Ainda distante e díspar do exercício do poder tal qual numa democracia direta, que hoje conta com seus próprios institutos, pode-se afirmar que a participação mais efetiva do cidadão, nesse exercício do poder, por meio da representação, cada vez mais aproxima o governo representativo de um regime democrático, caracterizando, assim, a democracia representativa.

Contudo, Urbinati (2006) sustenta que apesar desses dois termos distintos – governo representativo e democracia representativa – terem sido usados por diversas vezes como sinônimos pelos revolucionários americanos e franceses do século XVIII para caracterizar suas iniciativas inovadoras, havia uma consciência entre os líderes políticos mais perspicazes das suas diferenças, o que, aqui, não tem efeito prático.

Assim, não havendo mais condições propícias para o exercício da democracia direta, exceto nos limites dos institutos de manifestação direta da vontade popular, muito pouco utilizados, até o presente momento, nos regimes democráticos modernos e contemporâneos, a democracia representativa se firmou como única possibilidade do exercício do poder ser caracterizado como um regime democrático.

Nesse contexto, a representação democrática constitui fórmula de participação popular ou, no dizer de Urbinati (2006, p. 01), “um modo de participação política que possa ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos”. Preleciona, ainda, que “a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar”.

Ainda destaca Urbinati (2006), que a eleição é apenas umas das dimensões da representação e da relação entre Estado e sociedade civil, enquanto a política se constitui numa arena de debates e decisões, uma esfera pública com o máximo de transparência, que transcende o momento do voto. Assim, a eleição congrega um contexto mais amplo, que envolve outras formas não eleitorais de representação, como o direito de oposição e a liberdade de manifestação.

A autora revela que a representação se apresenta como ferramenta complementar à participação do cidadão na vida política da sociedade, pois a representação não substitui a participação ativa dos indivíduos, dos grupos e das organizações sociais, apenas lhe confere uma dimensão mais ampla.

No entanto, antes de se aprofundar ainda mais na democracia representativa, perscrutando as principais ideias dos pensadores da democracia moderna e das teorias contemporâneas sobre o tema, cabe ter um panorama da globalização dos regimes democráticos pelos diversos países do mundo.

#### **1.1.4. A Globalização da Democracia**

A democracia está globalizada! Mas nem sempre foi assim. Ocorre que de meio século para cá houve um grande aumento no número de democracias em todo o mundo.

Segundo Fukuyama (2013), a quase meio século atrás, dos 151 países do mundo, somente 45 eram considerados “livres” pela Freedom House, organização não governamental que produz medidas quantitativas de direitos civis e políticos para países de todo o mundo.

Porém, já no final da década de 1990, esse percentual havia quase que triplicado, posto que Fukuyama (2013, p.15) assinala que cerca de 120 países – quase 80% dos Estados independentes do mundo – haviam se tornado democracias com eleições, eis que “a democracia liberal como forma padrão de governo passou a fazer parte do cenário político aceito no início do século XXI”.

Não obstante, seria precipitado concluir que somente 20% dos Estados independentes do mundo não estejam vivenciando uma democracia plena.

De acordo com Dahl (2015), que analisou a democratização dos diversos países do mundo, pesquisando, empiricamente, as duas primeiras ondas de transformações, que levaram a busca de regimes democráticos, grande parte do mundo ainda iria continuar aquém da possibilidade de uma terceira onda de democratização, a vista desta ocorrer somente no cenário dos países mais "avançados".

Com efeito, Dahl (2015) revelou que, dos 140 países independentes existentes em 1969, cerca de 24 eram fortemente inclusivos e possuíam sistemas de contestação pública altamente desenvolvidos, classificando-se como poliarquias inclusivas, e cerca de 12 ou menos poderiam ser classificados como quase-poliarquias a um alcance razoável da poliarquia plena.

Portanto, conforme sua análise, a terceira onda teria condições de ocorrer somente nesses 36 países, o que significa que apenas 25% dos países do mundo poderiam chegar a um regime plenamente democrático, ficando a maioria dos países a caminho dessa plena democratização.

Números a parte, percebe-se uma convergência na análise dos dados pelos mencionados autores. Não obstante, ainda que dependam dos prismas sob os quais tenham postos seus olhares, essas convergências parecem ser bastantes significativas, uma vez que denotam um impulso globalizante da democracia sobre os regimes contemporâneos, cujo caminho pela frente, porém, ainda será longo.

Importante compreender, conforme afirma Dahl (2015), que ainda não existe um consenso sob uma única forma de mensurar a democratização dos regimes de governo dos países, o que não impede um esforço de analisá-los.

Divergências a parte, implicadas por visões de épocas e critérios diferentes, tem-se como ponto de convergência que a democracia realmente está se globalizando.

Mas qual a participação do Poder Legislativo na caracterização dessa democracia num governo representativo? Pode a agenda de uma Assembleia Legislativa contribuir para caracterizar a democracia representativa no Estado?

As respostas a essas indagações não são simples e a pretensão de respondê-las talvez não passe de uma miragem. De fato, esta pesquisa abrange estas questões e várias outras indagações delas decorrentes, que certamente serão suscitadas na revisitação dos conceitos da literatura especializada pertinentes à democracia representativa, buscando antes a ampliação do tema do que sua própria resolução.

Historicamente, segundo Hoppe (2014), as duas guerras mundiais foram decisivas no sentido de fazer a democracia suplantar ideologicamente os antigos regimes, principalmente a monarquia, ampliando sua adesão no mundo ocidental.

Na sua visão, a Primeira Guerra Mundial se constituiu num dos grandes divisores de água da história moderna, servindo de marco delimitador da completa transformação do mundo ocidental, que havia sido iniciada com a Revolução Francesa e culminou na transformação dos regimes de governos monárquicos e reis soberanos em governos republicano-democráticos e povos soberanos.

Conforme assinala Hoppe (2014), até antes de iniciar a Primeira Guerra Mundial, somente França, Suíça e Portugal podiam ser consideradas repúblicas, sendo que, de todas as principais monarquias europeias, apenas a do Reino Unido constituía um governo parlamentar, no qual o parlamento eleito detinha o poder supremo.

No entanto, após os Estados Unidos terem entrado na guerra europeia, determinando o lado vitorioso, inclusive ideologicamente, conforme assinala Hoppe (2014, pos. 238),

“as monarquias praticamente desapareceram, e a Europa, junto com o resto do mundo, adentrou a era do republicanismo democrático”.

Em síntese, com o triunfo do princípio do republicanismo democrático, após a Primeira Guerra Mundial, inclusive confirmado ao fim da Segunda Grande Guerra e, mais adiante, pela desintegração da União Soviética - potência que rivalizava a guerra fria com os Estados Unidos - ao menos aparentemente, a democracia se globalizou.

Destarte, verificada a globalização, entende-se pertinente analisar as ideias dos mais relevantes pensadores da democracia na modernidade.

## **1.2. Pensadores da Democracia na Modernidade**

### **1.2.1. Montesquieu - O Espírito das Leis**

Montesquieu, com sua obra *Do Espírito das Leis*, publicada em 1747, produziu elementos para Sociologia, Antropologia e Ciência Política, influenciou a Revolução Americana e parte da liderança da Revolução Francesa e algumas de suas teses encontram-se na Constituição da maioria das nações da atualidade.

Evidentemente, a clássica argumentação sobre a divisão de poderes, destinada a evitar o despotismo e a garantir a liberdade, destaca-se como o seu legado mais famoso, mas, na referida obra, ele também desenvolve, de modo preciso, os princípios basilares da representação política.

Outra importante contribuição de Montesquieu, em *Do Espírito das Leis* (1747), é sobre o desenvolvimento do próprio conceito das leis. Assim, ele destaca as quatro Leis da Natureza, consubstanciando-se, a primeira lei natural, na paz dos seres humanos fundamentada no seu sentimento de inferioridade, quando muito, no de igualdade; a segunda, a mais importante, na ideia da existência de um criador; a terceira, no prazer de aproximação uns dos outros, em especial de sexos opostos e, por fim, a quarta, no desejo dos homens de viver em sociedade.

Quanto as Leis dos Homens, Montesquieu destaca, na mesma obra, que a função das leis positivas seria garantir a liberdade dos cidadãos, mencionando o Direito das Gentes, se refere às relações dos diferentes povos entre si; o Direito Político, que condiz com as leis aplicadas nas relações entre governantes e governados; e o Direito Civil, que seriam as leis aplicadas nas relações entre os cidadãos.

Assim, em *Espírito das Leis* (1747), Montesquieu demonstra a relação entre as leis positivas e as condições particulares de cada povo, enfatizando que estas devem ser adequadas ao respectivo povo e refletir a forma como cada um deles se relaciona com o mundo que o cerca, inclusive nas suas dimensões física e social.

Assim, exemplificando o que são “coisas”, cuja natureza influencia na elaboração das leis positivas, como o clima; a geografia; a economia; a tradição ou costumes; as classes sociais; a religião; e o tamanho do Estado, Montesquieu (1985) estabelece uma ponte entre a política e as ciências empíricas, particularmente, com a física newtoniana, e rompe com a tradicional submissão da política à teologia.

Já quanto as formas de Governo, Montesquieu (1985) diverge de Aristóteles e de Maquiavel, prevendo sua classificação em Monarquia, República e Despotismo, e acrescentando que o critério de distinção entre eles é o princípio de governo, traduzido na motivação da obediência dos súditos, que seria, na primeira, a honra, na segunda, a virtude, e na terceira, o medo.

Na Monarquia, onde o princípio de governo seria a honra, cristalizar-se-ia um sentimento de classe, uma paixão social, onde o particularismo de interesses se tornaria bem público. A natureza do poder seria caracterizada pelo governo de um só, sob leis fixas e instituições permanentes, com a existência de poderes intermediários e subordinados, bem como pela divisão do poder entre a nobreza e o monarca.

Já na República, onde o princípio de governo seria a virtude, o sentimento florescente seria a paixão política e o espírito cívico. A natureza do poder seria marcada pelo governo do povo (Democracia) ou de parte dele (Aristocracia), onde não haveria leis

fixas e nem poderes intermediários, posto que todos seriam iguais e, assim, o regime dependeria de homens virtuosos.

No Despotismo, tido como regime “impolítico”, onde o princípio de governo seria o medo, aflorar-se-ia o temor ao soberano como um móvel psicológico onde os homens atuariam movidos pelos instintos e orientados para a sobrevivência. A natureza do poder seria o governo exercido sob a vontade de um só, sem leis e nem freios, onde não haveria instituições políticas.

A par da natureza das leis e da classificação dos regimes de exercício do poder político, verifica-se que uma das partes mais controvertidas do *Do Espírito das Leis* (1747) deflui dos estudos das bases constitucionais da liberdade, que Montesquieu desenvolveu na Inglaterra.

De fato, *in loco*, em terras anglo-saxônicas, fazendo uma análise minuciosa da estrutura bicameral do Parlamento britânico, que era integrado pela Câmara Alta, constituída pela nobreza, e pela Câmara dos Comuns, eleita por voto popular, bem como das funções dos três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, Montesquieu formula a teoria de separação e independência entre eles, como condição para o Estado de Direito, conforme demonstrado na sua referida obra.

Para formular a Teoria da Tripartição ou Separação dos Poderes, Montesquieu (1985) teve como ponto de partida a moderação, mecanismo presente nas Monarquias, que representava a ação da nobreza sobre o rei. Em seu modelo empírico, essa teoria tomava as bases constitucionais da liberdade inglesa e a estrutura bicameral do Parlamento Britânico, ou seja, as duas Casas Legislativas – a nobre e a popular, e as funções estatais separadas e interdependentes - Executivo, Legislativo e Judiciário.

A função da moderação, na teoria da Separação dos Poderes proposta por Montesquieu (1985), teria por objeto garantir a liberdade política dos cidadãos; criar mecanismos de harmonia, colaboração dinâmica e movimento concentrado entre os Poderes do Estado; garantir o acordo mútuo entre as potências para evitar confusão e abuso de poder; e a própria limitação do poder.

Em sua análise, Montesquieu (1985) preconiza que para haver moderação é preciso que a instância moderadora encontre sua força política em base social distinta.

Assim, verificando, na Inglaterra, a existência de duas fontes de poder político, a do rei, que provém da nobreza, e a do povo, representada pela burguesia, Montesquieu (1985) pôde concluir que a moderação deveria advir de poderes independentes e capazes de se contrapor.

Nesse sentido, as três funções do governo, dotadas de igual poder, mas com competências específicas e interdependentes, onde um poder pode contrariar o outro, implicando numa correlação de forças interna capaz de assegurar que o Estado funcione, caracterizariam a Teoria da Tripartição ou Separação dos Poderes, idealizada por Montesquieu (1985).

Para Montesquieu (1985), nas Repúblicas, essa Separação dos Poderes corresponderia à moderação já inata às Monarquias, permitindo que a correlação das forças reais da sociedade se expressasse também nas instituições políticas, levando a sociedade como um todo para o âmbito do Estado e evitando a tirania de uma classe ou força social.

De fato, enquanto o Poder Executivo inglês ficava nas mãos do monarca, o Poder Legislativo era representado por duas assembleias, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns, ficando o Poder Judiciário incumbido de julgar as leis.

A teoria de Separação dos Poderes, criada por Montesquieu (1985) a partir da análise de ideias que foram trazidas da realidade britânica, demonstram que já naquela época havia necessidade de arranjos institucionais (freios e contrapesos), que viessem a impedir que alguma força política pudesse se sobrepor sobre as demais.

No entanto, o brilhantismo dessa teoria da Separação dos Poderes, que ainda permanece como pressuposto dos regimes democráticos da atualidade, desviou a atenção do fato de que, no *Espírito das Leis* (1747), Montesquieu também desenvolveu, de modo preciso, os princípios basilares da representação.

Para Montesquieu (1985), o homem comum é incapaz de tomar decisões políticas, mas é suficientemente habilitado para escolher quem em seu nome possa vir a tomá-las. O poder é extraído das mãos do soberano e passa para o Estado, que fica subordinado à Constituição, elaborada pelo próprio povo.

Portanto, se Montesquieu, no *Espírito das Leis* (1747), já admitia que o povo sabe escolher seus representantes, porém não sabe governar. Assim, verifica-se que já em Montesquieu (1985) estaria fincada, na modernidade, a bandeira da representação e com ela, logicamente, a eleição e o sufrágio.

### **1.2.2. Jean-Jacques Rousseau - O Contrato Social**

Após uma década e meia do surgimento *Do Espírito das Leis* (1747), de Montesquieu, foi publicado *O contrato social* (1762), obra de importância ímpar de Jean-Jacques Rousseau, onde refutava a ideia de representação, o que, inclusive, o levou a ser considerado o paladino da democracia direta.

Rousseau, por meio das suas obras mais importantes - *o Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* e *o Contrato Social* - abordando temas como o estado de natureza, a soberania e a representação, disseminou à ideia do fim do poder absoluto, em conjunto com a importância da valorização da vontade popular na construção das estruturas constitucionais.

Cabe enfatizar que Rousseau (2020) se contrapõe aos procedimentos utilizados por Hobbes e outros pensadores, ao descartar a utilização dos fatos históricos na elaboração de suas obras, posto que considerava os indícios deixados pelo homem insuficientes para uma compreensão precisa, apoiando-se assim sobretudo na razão.

Também se contrapõe a estes autores ao descrever a história hipotética da humanidade, mormente, quando propõe que os homens, no estado de natureza, eram seres livres, bons e felizes, cujo progresso material e espiritual provocado pela vida em sociedade, impôs-lhes brutal alteração deste estado.

De fato, retrata Rousseau em *O contrato social* que, inicialmente, há consideração mútua entre os homens, mas, posteriormente, ao haver a agregação dos avanços proporcionados pela agricultura e pela metalurgia, cujo desequilíbrio da produção deu margem ao surgimento da propriedade, a sociedade nascente constituiu-se em ruína, colocada no mais horrível estado de guerra.

Assim, sem poder retornar ao estado natural, com o surgimento da propriedade e da desigualdade, originou-se uma sociedade, que se multiplicou até cobrir toda superfície da terra, de onde restou usurpada a liberdade natural, em proveito dos mais ambiciosos, sujeitando o homem ao trabalho, à servidão e à miséria.

Pressupondo que nessa sociedade todos os homens nascem livres, por natureza, mas que em toda parte logo encontram-se aprisionados, Rousseau (2020) propõe como solução um pacto social, onde esteja preservada a vontade do indivíduo, preservando sua liberdade, exceto quando confrontada com a vontade geral.

Segundo Rousseau (2020), resulta da soberania que a vontade geral é sempre certa e tende sempre ao bem comum, podendo, no entanto, não ter exatidão, pois jamais o povo se corrompe, mas frequentemente o enganam.

Desta forma, Rousseau (2020) alerta que comumente confundem-se a vontade geral com a vontade de todos, pois a primeira intenta o interesse comum enquanto a segunda, o interesse privado, constituindo o somatório das vontades particulares.

Para que não prospere as vontades particulares, cada cidadão deve obedecer às leis que foram estabelecidas segundo a vontade geral, já que isso significa, em última instância, agir de acordo com sua própria vontade, segundo Rousseau (2020).

Considerando que o pacto social só é legítimo se decorrente de um consentimento unânime, ao qual todos se obrigam, Rousseau (2020) afirma que cada indivíduo deve ser “forçado” a ser livre, pois se ele não for obrigado a participar da tomada de decisões, nunca existirá uma lei que assegure a vontade de todos e, conseqüentemente, nunca haverá vontade geral.

Com efeito, Rousseau (2020) explica que a obediência à lei se constitui na maneira de ajustar o interesse individual à vontade geral, além de articular os ideais de liberdade e igualdade.

Para Rousseau (2020), a liberdade se dá pela anulação da vontade particular, submetendo-se ao soberano e obedecendo às leis que emanam da vontade geral e, por seu turno, a igualdade é alcançada pela fruição dos mesmos direitos por todos, posto que qualquer desigualdade proveniente da própria natureza dos homens também se desfaz face à igualdade convencionada pelo Direito, ou seja, pela sujeição à lei.

No entanto, Rousseau (2020) questiona o conceito de representação, tendo em vista que, sendo os homens livres e iguais, todos devem ser incluídos na vida da comunidade política.

Nesse sentido, afirma que a representação desvirtuaria o verdadeiro sentido da democracia, posto que a soberania não pode ser representada, já que ela se confunde com a própria vontade geral. Todos são súditos e, ao mesmo tempo, fazem parte do soberano.

Por outro lado, o próprio Rousseau (2020) reconhece que a verdadeira democracia nunca existiu e nunca existirá, afirmando que é impossível admitir que o povo esteja incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos, pois é fácil compreender que o povo não poderia estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma da administração.

Por esta razão, Rousseau (2020) distingue a democracia daquilo que ele considera sua comunidade ideal – a república, sendo que a primeira é o governo de leis que representam a expressão da vontade geral.

De fato, Rousseau (2020) condena a ideia de representantes no Poder Legislativo, pois entende que este, como legítima expressão da soberania, ou seja, como legítimo

soberano, único responsável pela edição das leis, que se traduzem na vontade geral, portanto indelegável, deve ser exercido diretamente pelo povo.

Apontando que a ideia de representantes no Poder Legislativo é moderna, advinda do governo feudal, Rousseau (2020) refuta a argumentação de sua necessidade em face da impraticabilidade do exercício direto da soberania pelo povo, em decorrência das numerosas populações das quais são dotadas as grandes nações.

Para isso, Rousseau (2020) relembra que as antigas repúblicas e até as monarquias jamais se socorreram desse artifício, chegando, inclusive, a mencionar o Império Romano, constituído por mais de quatro milhões de cidadãos, sem contar os dependentes, os estrangeiros, as mulheres, as crianças e os escravos, onde era pujante o exercício da democracia direta.

### **1.2.3. Emmanuel Joseph Sieyès - O que é o Terceiro Estado?**

Transcorridas quase três décadas da publicação do *O contrato social*, em 1762, ocorre a publicação o texto *Considerações Preliminares sobre o que é o Terceiro Estado?*, do abade Emmanuel Joseph Sieyès, em 1789, propondo uma solução com introdução da noção de soberania nacional, no lugar da soberania popular, apta a desfazer o impasse criado por Rousseau, que condenava a representação, reverberando a ideia da soberania do povo e enaltecendo a democracia direta, apesar de ele próprio já ter reconhecido a impossibilidade do governo popular na modernidade.

Conforme revela Manin (1997), ao contrário de Rousseau, que enfaticamente criticava a representação, Sieyès a defendia, destacando a grande diferença que separa uma democracia, na qual os próprios cidadãos legislam, do sistema representativo, no qual o exercício do poder é delegado a outros, por meio de eleições.

Note-se que o objetivo da publicação do texto “Considerações Preliminares sobre o que é o Terceiro Estado? ”, proposto pelo abade Sieyès, era o de questionar os privilégios da sociedade francesa da época, representados pelo Primeiro e Segundo

Estados, pois considerava essas ordens privilegiadas e desnecessárias, sendo, assim, nocivas para os interesses da nação francesa.

Com efeito, o Terceiro Estado tem tudo o que é preciso para formar uma nação completa, onde estão representados o seu espírito e o seu destino, comparável a um homem forte e robusto, que, porém, está com um braço preso pelos Primeiro e o Segundo Estados, que possuem interesses contrários aos nacionais, constituindo-se em ordens privilegiadas que o entravam, conforme adverte Sieyès (1988, p. 03):

Quem ousaria assim dizer que o Terceiro Estado não tem em si tudo o que é preciso para formar uma nação completa? Ele é o homem forte e robusto que está ainda com um braço preso. Se se suprimisse as ordens privilegiadas, isso não diminuiria em nada à nação; pelo contrário, lhe acrescentaria. Assim, o que é o Terceiro Estado? Tudo, mas um tudo entravado e oprimido. O que seria ele sem as ordens de privilégios? Tudo, mas um tudo livre e florescente. Nada pode funcionar sem ele, as coisas iriam infinitamente melhor sem os outros. (SIEYÈS, 1988)

Assim, Sieyès (1988) apregoa o que entende por nação depurada, onde o Terceiro Estado coincidiria com a própria nação, com a exclusão do Primeiro e Segundo Estados.

Na ideia de representação de Sieyès (1988), os cidadãos exercem uma função de eleger os representantes, que por sua vez desempenham a função de participar da enunciação da vontade da nação.

Assim, conforme explica Ferreira Filho (2009), o povo – algo concreto – é substituído pela nação – algo abstrato, não havendo espaço para o conflito de interesses, pois, com a criação dessa abstração, os representantes eleitos representam a nação – verdadeira titular do poder – e não o povo.

Destarte, se verifica que a teoria da representação política do abade Sieyès (1988) vinculou o mandato representativo à questão da soberania, elevando o Parlamento a representação da própria soberania nacional.

De fato, por meio dessa teoria, o mandato representativo é introduzido junto com a doutrina da soberania nacional, com sua desvinculação da vontade do eleitorado, refutando-se a ideia do mandato imperativo.

Conforme assevera Sieyès (1988), o representante não precisa aderir aos anseios populares ou justificar suas deliberações, pois tem a liberdade de decidir em favor do que acredita ser do interesse geral da nação.

Com efeito, Sieyès (1988) não era adepto da democracia e sua teoria toma por base a ideia do governo representativo, onde o representante exerce o poder supremo do qual seria titular a nação e não o povo.

Discordando de Rousseau, para quem a vontade geral é distinta da soma das vontades individuais, o abade francês entende que a vontade comum se consubstancia na soma das vontades individuais, que coincide com a vontade da maioria.

Nos termos do que chama atenção Manin (1997), para Siéyès a representação é uma forma de governo totalmente diferente e preferível a democracia direta e não uma versão imperfeita dela decorrente, por necessidades práticas.

Nesse sentido, Manin (1997) adverte que o governo representativo é destacado por Siéyès como um sistema superior, constituindo uma forma política mais adequada às sociedades mercantis modernas, onde os cidadãos não dispõem mais do tempo necessário para se ocupar constantemente dos negócios públicos, posto estarem permanentemente ocupados na produção e troca de riquezas, obrigando-se, assim, a delegar o governo, por meio de eleições, a indivíduos que se dediquem integralmente a essa tarefa.

Assim, Manin (1997) explica que, na visão de Siéyès, a representação configura a aplicação da divisão do trabalho na esfera da política, pois o aperfeiçoamento das condições da própria sociedade impõe que o ato de governar se consubstancie em uma profissão especial.

Ainda, dentro desse contexto, na visão de Siéyès a função dos representantes não é agir como meros transmissores da vontade dos eleitores, mas, sim, deliberar e votar livremente, de acordo com o juízo que façam por sua própria convicção, durante a

execução do respectivo ato, e embasados nas informações proporcionadas pelos debates ocorridos na Assembleia.

Desta forma, destaca-se que, na modernidade, a ideia de um governo democrático, inspirado na antiguidade, aos poucos, vai cedendo espaço para o governo representativo, que, descolado da ideia do mandato imperativo, enfatiza a importância da liberdade dos representantes acurados na expertise de governar.

A propósito, ainda recorrendo as lições de Manin (1997), cabe mencionar que o próprio Rousseau propôs, em *Considerações sobre o Governo da Polônia*, um sistema no qual o povo delegaria a uma assembleia o exercício do poder soberano, mesmo sendo declaradamente avesso a ideia de representação.

Porém, em decorrência de sua concepção de liberdade política como autogoverno, Rousseau recomendou a prática dos mandatos imperativos, deixando claro, na sua concepção, que diferença entre governo representativo e a democracia direta não estria na existência de representantes, mas na ausência dos referidos mandatos imperativos.

Mas essa concepção não era aceita por Siéyès, conforme adverte Manin (1997), tão pouco por autores que estavam do outro lado do Atlântico, preocupados em fundar uma nação republicana, cujo modelo, no futuro, inspiraria países de todo o mundo.

#### **1.2.4. O Federalista - Alexander Hamilton, James Madison e John Jay**

Ao reverso de Rousseau, ou seja, com objeção aos mandatos imperativos na caracterização do governo representativo, autores como Madison reconheceram a existência de um nítido contraste entre representação política e democracia.

Em diversas ocasiões, Madison opõe o governo republicano, caracterizado pela representação, à democracia das pequenas cidades-estados da Antiguidade, cujo corolário sempre mencionado foi Atenas.

Com efeito, no contexto estadunidense, Madison considera o governo representativo como uma forma diferente e superior de exercício do poder e não como uma mera forma aproximada de uma democracia alterada para viabilizá-la nos Estados grandes em extensão, nos termos do que informa Weffort (2011).

Muito além, Madison enxerga que o sistema representativo tem como objetivo colocar no poder as pessoas mais aptas a resistir às paixões desordenadas e aos equívocos e ilusões efêmeros, que podem, eventualmente, tomar conta do povo, conforme alerta Manin (1997), constatando que reside no distanciamento entre as decisões do governo e a vontade popular a superioridade do sistema representativo.

Não se pode olvidar que ideias de Madison devem ser contextualizadas em conjunto com os demais autores de *O Federalista*, que contribuíram inegavelmente para o aperfeiçoamento do governo representativo, defendendo as teorias plasmadas na Constituição Estadunidense, considerada por eles como um ordenamento político incontestavelmente superior ao vigente sob os Artigos da Confederação.

Deveras, conforme fato histórico relatado por Weffort (2011), reuniu-se, em Filadélfia, entre maio e setembro de 1787, a Convenção Federal para elaboração da nova Constituição da Federação Estadunidense, cuja proposta era substituir os Artigos da Confederação, firmados em 1781, logo após a independência dos Estados Unidos.

Então, com o objetivo de contribuir para a ratificação desta Constituição pelos Estados, até então confederados, em 1788, foram publicados uma série de ensaios na imprensa de Nova York, cuja reunião deu origem a uma obra conjunta de três autores, Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), mais tarde denominada de *O Federalista*, conforme Weffort (2011).

Por meio dos artigos de *O Federalista*, esses autores explicaram a teoria política contida na Constituição elaborada na Convenção Federal de Filadélfia, em contraposição a filosofia política evocada pelos opositores à ratificação do texto pelos Estados confederados, que argumentavam a incompatibilidade entre a democracia e

a modernidade, com base nas teorias expostas por Montesquieu, seguindo a tradição que perdurava de Maquiavel a Rousseau, conforme Weffort (2011).

Essas teorias advindas do contexto europeu, realmente eram favoráveis a um regime monárquico, eis que mais preferível, a vista da necessidade de se manter grandes exércitos, da predominância das preocupações com o bem-estar material e devido ao temor da dominação pelos vizinhos militarizados, distanciando-se das condições idealizadas para um regime inspirado na democracia direta da antiguidade - um pequeno território ocupado por cidadãos virtuosos, conforme Weffort (2011).

De acordo com Weffort (2011), aqueles que eram contrários a ratificação da dita Constituição – denominados de "Antifederalistas" – inspirados em Montesquieu, cuja teoria era calçada na história europeia, propunham a formação de três ou quatro confederações, no intuito de respeitar o tamanho ideal para democracia e no de não correr riscos à liberdade, com a transformação do regime em monarquias militarizadas.

Porém, conforme Weffort (2011), esse era exatamente o desafio enfrentado nos artigos de *O Federalista*, onde se almejava derrubar os dogmas de uma longa tradição para demonstrar que a modernidade comercial não impediria a constituição de governos representativos e que estes não dependeriam exclusivamente da virtude do povo e nem precisariam permanecer confinados a pequenos territórios.

Assim, rompendo com a teorização das democracias inspiradas nos exemplos da Antiguidade, essa teorização moderna, contida na Constituição estadunidense e explicada em *O Federalista*, inverte esses postulados, defendendo o aumento do território das nações republicanas e do número de habitantes e, conseqüentemente, da quantidade de interesses envolvidos, em prol da constituição de uma nova forma de governo, ainda não experimentada pelos povos europeus ou por qualquer povo e, assim, ainda não proposta pelos autores precedentes, de acordo com Weffort (2011).

Conforme assinalado por Hamilton, nos termos das lições de Weffort (2011), para compreensão dessa forma de governo, caberia distinguir a confederação da

federação, explicando que, enquanto na primeira o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, na segunda esta ação se estende aos indivíduos.

Desta forma, esse federalismo se consubstanciou num pacto político fundante entre Estados, inicialmente confederados, do qual se originou a nação dos Estados Unidos, que tomou a forma de uma república federativa.

Conforme descreve Pitkin (2006), os autores dos artigos de *O Federalista* adotam o governo representativo como substituto da democracia direta, devido a impossibilidade de reunião de muitas pessoas em um único lugar, mas eles não consideram a representação um substituto menor, pois nela vislumbram possibilidades sem precedentes.

De fato, consideram que a representação é superior à democracia direta porque pode assegurar o bem público sem a distração de vários interesses particulares conflitantes, ou “facções”, conforme Hamilton, Madison e Jay (1948, nº 10: 42 apud Pitkin, 2006, pp. 35-36):

“Uma facção é: “uma quantidade de cidadãos, que pode constituir a maioria ou a minoria do todo, que são unidos e atuam por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse permanente e agregado da comunidade”.

Nesse sentido, Pitkin (2006) observa que um governo fundamentado na representação “promete a cura” para os males da facção, posto que, na América, os interesses tornaram-se um mal inevitável, controlável por um governo bem fundado.

Desta forma, com o intuito de demonstrar a utilidade da representação, o seu funcionamento é descrito metaforicamente em *O Federalista*, conforme Hamilton, Madison e Jay (1948, nº 10: 45 apud Pitkin, 2006, p. 36):

“A própria representação funciona como uma espécie de filtro para refinar e ampliar as perspectivas do público, ao passá-las por um corpo eleito de cidadãos, cuja sabedoria pode discernir melhor os verdadeiros interesses de seu país, e cujo patriotismo e amor pela justiça serão menos suscetíveis a sacrificá-la em nome de considerações temporárias ou parciais”.

Com efeito, conforme sintetiza Pitkin (2006), num país de grande extensão e numerosa população, serão múltiplos e diversos os interesses, portanto, será menos provável a combinação de interesses para uma efetiva ação facciosa.

Assim, Pitkin (2006) arremata que quanto mais ampliada for a esfera do governo representativo, maior será a variedade de partidos e de interesses, o que tornará menos provável a existência de uma maioria motivada para prejudicar os direitos dos indivíduos ou de minorias; ou, ao menos, será mais difícil para essa maioria se identificar e agir em concordância.

Na proposta dos Federalistas, a redução dos efeitos das facções era defendida pela implantação do governo representativo republicano, já que ele tinha a capacidade de reduzir a tirania da maioria, pois, tratando-se de uma república de grande extensão, como a norte-americana, com um grupo numeroso de partidos ligados por interesses, tornar-se-ia difícil que um deles determinasse os rumos da política adotada para todos.

Destarte, uma vez implantado esse governo, restou aguçada a curiosidade dos teóricos da modernidade, dentre eles, a do francês Alexis de Tocqueville.

#### **1.2.5. Alexis de Tocqueville – Liberdade e Igualdade**

A democracia representativa da então recém-criada federação americana, defendida pelos autores de “O Federalista”, também despertou a atenção de um jovem magistrado francês, que atravessou o oceano atlântico, em abril de 1831, juntamente com seu amigo Beaumont, também magistrado, para cumprir a suposta missão de examinar as instituições penitenciárias americanas.

De acordo com o prefácio de sua maior obra - A democracia na América - Alexis de Tocqueville, nascido em 1805, portanto, pertencente ao mundo pós-vitória da Revolução Francesa, inicia, desde a sua própria adolescência, uma interminável reflexão a respeito da nobreza, da sua origem aristocrática e sobre tudo aquilo que vivenciou, juntamente com seus pais, no conturbado período histórico francês, em

meio ao caos da Restauração - período entre a queda de Napoleão Bonaparte, em 1814, até a Revolução de julho de 1830 – dando sequência as mesmas reflexões de seu próprio pai, Hervé de Tocqueville, salvo da guilhotina pelo 9 de termidor<sup>3</sup>.

Conforme afirmado pelo próprio Tocqueville (2005), essas reflexões concernem ao problema central da época, que, na sua visão, era saber se a igualdade, estigma sobre o qual marchavam os ideais da revolução francesa, seria compatível com a liberdade.

De fato, desde muito cedo e também em sua vida inteira, Tocqueville (2005) se debruçaria sobre esse problema, num misto de teoria e de vivência, mesclando sem cessar os fatos e os valores captados e juntando a riqueza conceitual e a minúcia documental às suas próprias convicções políticas.

Assim, a partir de 1831 e por cerca de um ano, Tocqueville (2005) peregrinou em terras americanas, observando e analisando hábitos, costumes e valores relacionados com as instituições sociais e políticas do povo americano, inclusive, comparando com a realidade europeia, para após escrever uma obra abrangente – *A democracia na América* – publicada em 1835 (primeiro volume) e em 1840, (segundo volumes), cuja tese fundamental se consubstancia no pressuposto de que o sistema político e as circunstâncias sociais observadas em terras norte americanas seriam determinantes na inevitável difusão de seu modelo democrático pelo mundo.

Conforme explica Ferreira Filho (2009), Tocqueville confronta as razões pelas quais o sistema democrático específico da América era viável naquelas terras, mas não na Europa, que ainda estava presa a moldes aristocráticos.

Sem nunca abandonar seu dilema crucial quanto à possibilidade de expansão da igualdade sem restringir a liberdade, Tocqueville (2005), ainda que não tenha proposto

---

<sup>3</sup> O 9 de Termidor marca o fim da segunda fase (1792-1794) - a mais radical - da Revolução Francesa, onde de 30.000 a 40.000 pessoas de todas as classes foram vítimas do Terror.

uma definição conceitual de sua própria compreensão da democracia, faz dela o objeto de suas análises, buscando verificar sua amplitude, sua identificação nos vários setores da sociedade, nas leis e nas relações interpessoais, seja como forma de governo ou mesmo de composição da sociedade.

Segundo Bobbio (2007), a distinção entre democracia direta e democracia representativa não teria relevância para Tocqueville, eis que ele próprio chegou equiparar a democracia ateniense ao governo representativo, ao assim se expressar:

"Às vezes é o próprio povo que faz as leis, como em Atenas; às vezes são os deputados, eleitos por sufrágio universal, que o representam e agem em seu nome, sob a sua vigilância quase direta".

Realmente, para Tocqueville o essencial é que o poder esteja nas mãos do povo, diretamente ou por interposta pessoa, e que o princípio da soberania popular vigore de forma suprema, onde "a sociedade age por si só sobre si mesma" e "não existe poder fora dela e não há ninguém que ouse conceber, e sobretudo exprimir, a ideia de buscá-lo em outro lugar", nos termos que enfatiza Bobbio (2007, p. 151).

O ambiente encontrado por Tocqueville na civilização anglo-americana é caracterizado por dois elementos distintos, muitas vezes causadores de guerras – o espírito de religião e o espírito de liberdade – mas que, na América, incorporaram-se um ao outro e se combinaram para formar a ordem democrática, como relata (Tocqueville, 2005, p. 52), embora demonstrando suas contradições:

"Assim, na ordem moral, tudo é classificado, coordenado, previsto, decidido de antemão; no mundo político, tudo é agitado, contestado, incerto. Numa obediência passiva, embora voluntária; no outro, independência, desprezo da experiência e despeito de toda autoridade".

Nesse contexto, a religião servia de limite para refrear o ímpeto de liberdade política na consolidação da democracia americana, cuja construção decorreu, além da própria religião, dos hábitos, dos costumes comuns e da condição social.

De fato, sem desmerecer a influência dos primeiros emigrantes sobre o destino da nova pátria, Tocqueville (2005) esclarece que os colonos não fundaram uma sociedade do seu próprio ponto de partida, mas mesclando suas ideias atuais com a origem advinda do próprio passado.

Tocqueville (2005) retrata que as contradições e diversidades desse povo imbuído do espírito de liberdade somente encontravam limites no confronto de suas próprias ideias, costumes e hábitos religiosos adquiridos e transmitidos pelas gerações anteriores, onde só a igualdade servia de sustentáculo para resolução democrática.

Assim, Tocqueville (2005) enxerga que a nação americana floresceu de condições ímpares, eis que os anglo-americanos foram bastante felizes em poder escapar do poder absoluto, pois as circunstâncias, a origem, as luzes e, sobretudo, os costumes permitiram-lhes fundar e manter a soberania do povo.

Com efeito, a participação nas decisões políticas da comunidade pelo povo das colônias norte-americanas tem origem exatamente nessa coincidência de condições de igualdade, levando-os a fundar uma democracia social baseada na soberania do povo, pois Tocqueville (2005, p. 68) observa que:

“O povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; podemos dizer que governa por si mesmo, a tal ponto a importância deixada à administração é fraca e restrita, a tal ponto ela é marcada por sua origem popular e obedece ao poder de que emana”.

Em sua análise, Tocqueville (2005) constata que as condições vivenciadas na colonização da América propiciam uma igualdade onde as diferenças de quase todas as ordens – exceto quanto a discriminação dos indígenas e a escravidão dos negros – não eram suficientes para refutar um sentimento de direito igualitário de participação.

A participação nos poderes instituídos – Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou mesmo na vida social, decorria não só dessa igualdade, mas também de um sentimento de liberdade parecido com o dos helênicos, que se consideravam mais livres que os povos vizinhos por terem a liberdade de decidir suas questões.

Essa motivação do povo americano de participar das decisões políticas, calçada na igualdade e na liberdade, criaram, na visão de Tocqueville (2005), as condições necessárias para a consolidação da democracia.

Ressalte-se que a democracia a que Tocqueville (2005, p. 197) se refere, ao analisar o regime político norte americano, difere da democracia direta da antiguidade, posto que ele próprio a descreve com as características de um governo representativo:

“Na América, o povo nomeia aquele que faz a lei e aquele que a executa; ele mesmo constitui o júri que pune as infrações à lei. Não apenas as instituições são democráticas em seu princípio, mas também em todos os seus desdobramentos.

Assim, o povo nomeia diretamente seus representantes e os escolhe em geral todos os anos, a fim de mantê-los mais ou menos em sua dependência. É, pois, realmente o povo que dirige e, muito embora a forma do governo seja representativa, é evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses, até as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duradouros que os impeçam de produzir-se na direção cotidiana da sociedade”.

Destaca-se, com especial relevância para essa pesquisa, a descrição das composições e das atribuições do Poder Legislativo bicameral, constituído pelo Senado e pela Câmara dos Representantes, pois, além de demonstrar com perfeição as bases do governo representativo sob a qual se assentava o regime democrático vigente na recém-criada federação americana, não menos exatas são as observações sobre o funcionamento harmônico e independente dos três poderes que compõem a referida república, assim realizadas por Tocqueville (2005, p. 135 e 136):

“O senado não difere da outra câmara apenas pelo próprio princípio da representação, mas também pelo modo da eleição, pela duração do mandato e pela diversidade das atribuições. A câmara dos representantes é nomeada pelo povo; o senado, pelos legisladores de cada Estado. Uma é o produto da eleição direta, a outra da eleição em dois graus. O mandato dos representantes dura apenas dois anos; o dos senadores, seis. A câmara dos representantes possui apenas funções legislativas; não participa do poder judiciário, a não ser acusando os funcionários públicos; o senado contribui para a elaboração das leis e julga os delitos políticos que lhe são apresentados pela câmara dos representantes; além disso, é o grande conselho executivo da nação. Os tratados concluídos pelo presidente devem ser ratificados pelo senado; para serem definitivas, as decisões daquele precisam receber a aprovação desse mesmo corpo”.

Por outro lado, Tocqueville (2005) revela que apesar da democracia somente se viabilizar sempre que seja o povo o verdadeiro dirigente da sociedade, por meio da participação na vida política, almejando o bem comum, isto sempre traz ínsito, no entanto, o perigo da tirania da maioria, impossibilitando o exercício das liberdades individuais. Assim, destaca a existência de fatores que respaldam a democracia dos Estados Unidos, contribuindo para manutenção da liberdade e evitando a

sobreposição dos interesses de maiorias, consubstanciados no seguinte: o direito à associação, a liberdade de imprensa e a religião.

Em síntese, Tocqueville (2005, p. 223) relata que o direito de associação é “uma importação inglesa e existiu desde sempre na América. O uso desse direito integrou-se hoje aos hábitos e costumes. Tornou-se uma garantia necessária contra a tirania da maioria”.

Já quanto a liberdade de imprensa, traça sua inteira correlação com a soberania do povo americano, enfatizando a relação contraditória existente entre a censura e o voto universal, que geralmente não convivem por muito tempo nas instituições políticas de um mesmo povo.

Em síntese, Tocqueville (2005, p. 211) enfatiza a adesão dos americanos à liberdade de imprensa, nos seguintes termos: “Entre os doze milhões de homens que vivem no território dos Estados Unidos, não há um só que tenha ousado propor a restrição da liberdade de imprensa”.

Conforme Tocqueville (2005) relata, a religião constituiu-se de papel fundamental ao contribuir com o Estado para inculcar nos cidadãos um apego moral ao cumprimento das leis.

Porém, ele adverte que é da completa separação do Estado que provém a importância da religião na democracia americana, posto que os americanos só divergiam em detalhes, mas atribuíam principalmente a essa completa separação o império pacífico que a religião exercia em seu país.

Nesse sentido, Tocqueville (2005, p. 348) vaticina: “Não temo afirmar que, durante minha estada na América, não encontrei um só homem, padre ou leigo, que não tenha concordado sobre esse ponto”.

Em que pese entender que individualismo faz mal à democracia, quando relega à classe política a discussão dos assuntos coletivos, Tocqueville (2005, p. 76) revela os seus limites na democracia americana:

“Em tudo o que só diz respeito a si mesmo, permaneceu senhor: é livre e só deve prestar conta de seus atos a Deus. Daí a máxima de que o indivíduo é o melhor e único juiz de seu interesse particular e que a sociedade só tem o direito de dirigir seus atos quando se sente lesada por um feito dele ou quando precisa reclamar seu concurso. Essa doutrina é universalmente admitida nos Estados Unidos.

Assim, na concepção de liberdade de Tocqueville (2005), há uma conjugação de autonomia individual com a participação política no poder comunal, representado este pelos corpos municipais ou comunas, onde sua liberdade de atuação decorre, nos Estados Unidos, do próprio dogma da soberania do povo.

#### **1.2.6. John Stuart Mill – em defesa da liberdade**

No entanto, outro grande nome do liberalismo do século XIX, John Stuart Mill, reconhecido também pela relevância de suas reflexões sobre a liberdade, diverge de Tocqueville em alguns aspectos da própria concepção de liberdade.

De fato, eles adotam concepções de liberdade que diferem entre si, quando analisadas com base na relação que eles estabelecem entre liberdade individual e liberdade política, também quanto aos limites do poder do Estado e da sociedade sobre os indivíduos e, ainda, quanto à extensão territorial dos Estados.

John Stuart Mill nasceu em Londres, em 1806, no auge da revolução industrial. Filho de James Mill, filósofo e historiador da Índia, foi por ele educado com ajuda do seu amigo e vizinho, Jeremy Bentham, que ao seu lado foi considerado um dos fundadores do utilitarismo inglês, nos termos do que informa Weffort (2001).

Assim desde a sua infância, Mill foi iniciado nos projetos educacionais de seu pai, nas bases da filosofia utilitarista, cuja formação era direcionada para fazer de Mill um gênio. Isso garantiu a ele o acesso precoce a obras clássicas, como os textos de Heródoto e Platão, conforme sua história contada por Weffort (2001).

Ao longo da vida, Mill se destacou por várias obras, tais como: *Lógica* (1843); *Princípios da Economia Política* (1848); *Sobre a liberdade* (1859); *Considerações sobre o governo representativo* (1861); *Utilitarismo* (1863) e *Sobre a sujeição das mulheres* (1869), que tiveram bastante aceitação, conforme se extrai de Weffort (2001).

Desta forma, de acordo com sua saga descrita por Weffort (2001), sua fama como escritor político lhe rendeu uma cadeira no Parlamento Inglês, como representante de Westminster.

Em *Considerações sobre o governo representativo*, publicado em 1861, Mill (2020) concebe a liberdade, nos tempos modernos, como sinônimo das liberdades individuais e enxerga que a maior extensão territorial dos Estados lhe favorece, diferentemente do que apregoava Tocqueville.

Nessa obra também defende governo representativo como regime perfeito para democracia moderna, apesar de considerar a democracia direta como ideal, no entanto, inatingível, em face da impossibilidade da participação de todos no governo, como deflui das próprias palavras de Mill (2020, p. 46):

“Por todas estas considerações é evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe; que é útil, qualquer participação, mesmo nas funções públicas mais modestas; que a participação deverá ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita; e que é de desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Todavia, desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão-só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo”.

Todavia, apesar de professar a necessidade e utilidade da democracia representativa, defende uma maior participação política do cidadão, pois, segundo Mill (2020, p. 34), “abandonar tudo ao governo, como deixar tudo à Providência divina, é sinônimo de não curar nada, aceitando os resultados, quando desagradáveis, como visitas da Natureza”.

Outra valorosa contribuição de Mill (2020) para o governo representativo, consubstancia-se no entendimento de considerar fundamental a criação de um local de debate e de expressão das opiniões, elegendo o Parlamento para cumprimento dessa nobre função, ao considerar que nele há maior chance de todos os segmentos da sociedade serem representados.

Também não se pode olvidar que Mill (2020) deposita na educação social e política dos cidadãos a esperança do desenvolvimento do governo representativo, como forma democrática do exercício do poder.

Prosseguindo no mesmo sentido de Tocqueville, Mill (2020) conclui que a educação pode criar a consciência social necessária para participação política do povo, evitando, por meio da pluralidade, a tirania da maioria.

Nesse sentido, defende uma maior participação política do povo, com a entrega da gestão dos assuntos locais aos próprios cidadãos, de forma a propiciar a busca pela educação social e política, mesmo que essa entrega da gestão imponha o custo de um aprendizado com os próprios erros, conforme depreende-se das próprias palavras de Mill (2020, p.184):

Alguns talvez pensem que, por mais que a autoridade central exceda a local em conhecimento dos princípios administrativos, o grande objetivo sobre o qual tanto insistimos - a educação social e política dos cidadãos, exige que se lhes entregue a gestão desses assuntos às próprias luzes, muito embora imperfeitas. Poder-se-á responder que a educação dos cidadãos não é o único ponto a considerar-se; o governo e a administração não existem tão-só para esse fim, apesar da grande importância de que se reveste. Todavia a objeção revela compreensão mui imperfeita da função das instituições populares como instrumento de educação política. Seria mui pobre a educação que associasse ignorância a ignorância e as deixasse, se se preocupassem com o conhecimento, procurar às apalpadelas encontrar o caminho para ele sem auxílio, e passar sem ele se assim não fizessem.

Assim a educação proposta seria a capaz de, no uso da razão, extirpar a ignorância pelo seu próprio reconhecimento, dotando o cidadão da capacidade de distinguir aquilo que é melhor para ele e para a sociedade, o que, em termos atuais, corresponderia, guardadas as devidas proporções, ao exercício da cidadania, sendo, no entanto, prudente conferir na própria dicção de Mill (2020, p.185):

O de que se precisa é de meios para fazer com que a ignorância se aperceba de si, e se torne capaz de lucrar com o conhecimento, acostumando os espíritos que hoje só conhecem a rotina, a agirem por meio de princípios e lhes reconhecerem o valor, ensinando-lhes a comparar várias maneiras de agir e a aprender pelo uso da razão a distinguir a melhor.

Desta forma, conforme assinala Ferreira Filho (2009), John Stuart Mill tem sido considerado o primeiro a identificar a democracia moderna com o governo representativo, posto que sua tese foi rapidamente disseminada e aceita, tornando-

se ícone para diferenciar a democracia direta da antiguidade da democracia moderna do governo representativo.

Logicamente os pensadores da democracia moderna aqui abordados não exaurem a lista de todos os que existiram, mas tem-se a impressão de que apresentam as principais ideias que ajudam a compreender a democracia liberal da modernidade, prescindindo que se amplie a pesquisa nessa vertente, em face de acabar ensejando um desvio do seu escopo.

Nesse andar, com o triunfo do princípio do republicanismo democrático, após a Primeira Guerra Mundial, inclusive confirmado ao fim da Segunda Grande Guerra e, ainda mais adiante, pela desintegração da União Soviética - potência que rivalizava a guerra fria com os Estados Unidos - pode-se concluir que, ao menos aparentemente, a democracia se globalizou, surgindo contemporaneamente, no entanto, uma ampla gama de concepções teóricas acerca da democracia representativa, .

Por conseguinte, cumpre trazer a lume algumas correntes e seus respectivos autores mais significativos, dentro de uma classificação dicotômica das teorias democráticas contemporâneas, apesar de existirem outras.

### **1.3. Teorias Democráticas Contemporâneas**

Conforme asseverado no início deste trabalho, verifica-se que a democracia vem se globalizando desde o Século XX, mormente por sua disseminação no pós-primeira guerra mundial e respectiva consolidação com a queda dos regimes socialistas, cujo maior ícone foi a dissolução da antiga União Soviética.

De fato, conforme expõe Fukuyama (2018, pos 7310), “entre 1970 e 2010, o número de democracias em todo o mundo cresceu de cerca de 35 para quase 120, ou cerca de 60% dos países do mundo, naquela que Samuel Huntington chamou de Terceira Onda de democratização”.

Por outro lado, a globalização do regime democrático pode ser percebida intuitivamente pelo comportamento dos próprios representantes governamentais nos

organismos internacionais, onde apresentar-se como país democrático passou a ser a regra, levando a assim se apresentarem até representantes de governos totalitários.

No entanto, apesar de hodiernamente a democracia ser valorizada como forma de governo positiva, quando comparada ao pensamento clássico, as discussões contemporâneas cristalizam uma forma que se distancia do conceito original, formulado com base na experiência ateniense, e até do governo democrático representativo da modernidade, eis que deste se distingue, por se fundar mais na igualdade política do que nos ideais liberais, que nortearam o século XVIII, privilegiando a liberdade.

Apesar disso, não se pode olvidar que as vertentes do pensamento contemporâneo sempre tentam associar a democracia representativa, em certa dose, as teorias da Democracia Direta da Antiguidade e do Governo Representativo da Modernidade, sob o signo da igualdade política e da participação popular.

Nessa perspectiva, verifica-se que as teorias contemporâneas variam o pensamento imbuindo de maior ênfase ora a igualdade política e ora a participação popular, por meio da mobilização de três conceitos basilares da noção de democracia atual: representação, deliberação e participação.

Destarte, sem embargo da evidente imprecisão dos esforços de classificação das teorias democráticas contemporâneas, entende-se salutar seu agrupamento em dois polos, especialmente para efeito do escopo dessa pesquisa, haja vista a necessidade de sintetizar do tema.

Desta forma, destaca-se aqui, minimamente, a existência de uma dicotomia da teoria da democracia contemporânea nos seguintes polos teóricos: a teoria democrática competitiva, onde se destaca o liberalismo de Schumpeter e o pluralismo democrático de Dahl; e a teoria democrática popular, na qual tem maior evidência o participacionismo de Pateman e o deliberacionismo de Habermas.

### 1.3.1. A Teoria Democrática Competitiva ou Liberal-pluralista

A Teoria Democrática Competitiva ou Liberal-pluralista consubstancia-se numa junção de duas correntes da teoria política democrática contemporânea: o liberalismo e o pluralismo, onde se reúnem os argumentos de autores liberais, como Joseph Schumpeter, e de pluralistas, como Robert Dahl, de forma a compreender as perspectivas que tentam descrever os regimes ocidentais predominantes, cujo projeto democrático se baseia na existência de um conjunto de garantias legais, como as liberdades cidadãs, a competição eleitoral e a livre organização mediante grupos de pressão, conforme assinala Miguel (2005).

### 1.3.2. O Liberalismo de Schumpeter

O austríaco Schumpeter rompe com a maneira de pensar a democracia de antes da primeira metade do Século XX, afastando-se dos ideais normativos da democracia em favor de um debate puramente empirista sobre a prática desse regime, com a publicação da obra, *Capitalismo, socialismo e democracia*, em 1961, inaugurando uma nova agenda para o debate sobre a democracia.

O ponto de partida para qualquer tentativa de definição da democracia deve ser considerá-la um método político para tomada de decisão, nos termos do que explana Schumpeter (1961, p. 291):

“A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição”.

Com efeito, esse método político ou arranjo democrático proposto por Schumpeter (1961), consiste numa liberdade de competição pelo voto popular, por meio da qual ocorre a escolha dos líderes, que terão o poder de decidir pelo povo.

Nessa concepção, Schumpeter (1961) parte de uma crítica à doutrina clássica de democracia, ou melhor, à teoria tradicional de democracia forjada por Rousseau no Século XVIII, fundada na soberania popular, onde o povo é o soberano capaz de

produzir uma vontade coletiva, que se traduziu na famosa expressão cunhada por Abraham Lincoln: “Democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”

Assim, apregoando que inexistem um bem comum determinado por força de uma argumentação racional, uma vez que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas, Schumpeter (1961, p. 301) critica a doutrina clássica:

“Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. Esse fato, ignorado pelo utilitarista devido à sua estreiteza de ponto-de-vista sobre o mundo dos valores humanos, provocará dificuldades sobre as questões de princípio, que não podem ser reconciliadas por argumentação racional”.

Na concepção do modelo elitista de Schumpeter (1961), a democracia consiste numa competição entre as elites pelo apoio do eleitorado, que uma vez obtido, lhe confere o direito de tomar as decisões independentemente da vontade dos eleitores.

Também entende que, em média, os eleitores se constituem em indivíduos despreparados para deliberar acerca dos assuntos políticos, principalmente os que escapam de sua órbita mais próxima, o que, também retira desse mesmo eleitor, nos termos de sua argumentação, o direito de cobrar ou de controlar o seu representante.

A esse despreparo do indivíduo comum para governar alia-se um sentimento de irresponsabilidade do próprio eleitor pelas escolhas dos governantes, conforme assevera Schumpeter (1961, p. 311):

“Cidadãos de espírito elevado e reformador, que pregam a responsabilidade do eleitor ou contribuinte individual, descobrem invariavelmente que o eleitor não se sente responsável pelo que fazem os políticos locais”.

No entanto, para o bom funcionamento da democracia, o método político proposto por Schumpeter (1961) pressupõe determinadas condições operacionais.

Primeiro, somente aplica-se as modernas sociedades capitalistas, que possuam grande potencial industrial e altos níveis de desenvolvimento, já que afirma que uma

nação precisa primeiro crescer economicamente para depois promover mudanças sociais e políticas.

Segundo, os líderes políticos devem se originar das elites, pois somente dela podem provir representantes com nível mais elevado de compreensão da política, aptos a governar, já que dotados de alta qualidade para o exercício de suas funções, além de pertencentes aos estratos sociais ligados a própria atividade política.

Terceiro, Schumpeter (1961) argumenta que o modelo democrático não é aplicável a todas as funções do Estado, pois algumas decisões políticas deveriam ser diretamente delegadas a especialistas ou indivíduos com alta capacitação e reputação da burocracia, havendo uma necessidade de um corpo técnico-burocrático eficiente.

Por fim, ressalta à necessidade da existência de instituições e do respeito às normas, denominando de “autocontrole democrático”, o que pressupõe a tolerância com a opinião do próximo e um elevado nível moral e intelectual de cidadania.

No elitismo democrático, fica bem claro que o exercício do poder pelo povo se circunscreve a escolha da elite governante, se abstendo, inclusive, de determinar suas opções políticas para gestão pública, conforme declara de Schumpeter (1961, p. 351):

“Os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. Significa isso que ele deve abster-se de instruí-lo sobre o que fazer (...)”

Para Schumpeter (1961, p. 339), a democracia é o governo dos políticos, pois as elites, portadoras de racionalidade política, são os únicos sujeitos capazes de tomarem decisões, cabendo aos indivíduos terem sua participação limitada ao voto:

“Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos”.

Apenas um número restrito de cidadãos deve participar para manter os arranjos institucionais funcionando adequadamente, pois o excesso de participação pode levar à apatia eleitoral, uma vez que a massa é incapaz de ter ideias próprias. Assim, o que lhe resta, por meio dos processos eleitorais, é seguir ou não a liderança oferecida, conforme observa Schumpeter (1961).

Portanto, a democracia é o método de seleção de lideranças governamentais pela competição eleitoral, asseguradas às condições necessárias para que haja liberdade de competição pelo voto entre as elites, segundo Schumpeter (1961, p. 323):

“No intuito de simplificar o caso, limitamos esse tipo de concorrência, que definirá a democracia, à concorrência livre pelo voto livre. Essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade.

Nesse sentido, Schumpeter (1961) é pessimista ao avaliar a participação popular nas democracias, repudiando a maior participação popular sob a justificativa do caráter cada vez mais complexo das sociedades modernas.

Desta forma, Schumpeter (1961) defende que característica fundamental da democracia não é a participação, mas, sim, a competição das elites pelo poder político, divergindo diametralmente de Dahl, cuja teoria democrática atribui muita importância à essa participação popular.

De fato, esse ponto constitui o distanciamento entre eles, dentro da teoria democrática competitiva, que apesar de concordarem que a democracia se consubstancia num método político de competição entre grupos pelo poder político, divergem quanto a importância da participação popular no processo democrático.

Realmente, Schumpeter (1961) se demonstra mais preocupado com o funcionamento da democracia, com ênfase em mapear a legitimidade do processo de escolha dos governantes e seus predicados para participação, absolvendo-os de qualquer responsabilidade por seus atos perante o eleitor.

Já Dahl (2015) detinha maior ênfase na democratização dessa participação, propondo como principal condição para o regime democrático contemporâneo a responsividade por parte dos governos às preferências de seus cidadãos.

Com efeito, Dahl (2015) vai ao encontro de Schumpeter, ao cunhar o conceito de democracia, dentro da sua teoria democrática pluralista, pois também entende que a ela é um método político, mas, na construção da sua teoria, diverge dos demais princípios teóricos do elitismo democrático de Schumpeter.

Diferentemente de Schumpeter, a concepção de Dahl sobre a participação política não enfoca na atuação do indivíduo, ao reverso, ela está intrinsecamente ligada às associações políticas, pois a participação dos indivíduos ocorre por meio de instituições e nunca fora dela, como será examinado na sua teoria poliárquica.

### **1.3.3. O Pluralismo de Robert Dahl**

Com extensa carreira intelectual, Robert Dahl publicou inúmeros trabalhos acadêmicos, destacando-se, para efeito desta pesquisa, a obra “Poliarquia. Participação e Oposição”, publicada em 1971 (versão em inglês), de onde se pode extrair, com maior ênfase, sua teoria democrática pluralista<sup>4</sup>.

Conforme relatado na referida obra, até o início dos anos 1970, a agenda de pesquisas dos cientistas políticos não incluía indagar sobre as chances de um processo de democratização, pois a literatura tendia a derivar de certas características sociais e históricas, fora do alcance da ação humana, essas chances de ocorrência da democracia ou do autoritarismo.

Nesse contexto, segundo Dahl (2015) a democracia seria possível apenas em países que se desenvolveram no século XIX, posto que os países pobres estariam condenados ao autoritarismo mesmo que se desenvolvessem.

---

<sup>4</sup> Embora também seja citada mais adiante a sua obra *Sobre Democracia*, edição de 2001.

Assim, *Poliarquia Participação e Oposição* se constitui numa obra de ruptura, por meio da qual a ciência política liberou-se da teoria da modernização e de suas explicações calcadas no processo histórico de transformação das estruturas sociais. De fato, na introdução de sua obra, Dahl (2015, p. 32) esclarece:

“Este livro trata, pois, das condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolver e existir. Como a contestação pública é um aspecto da democratização, este livro trata necessariamente, em certa medida, da democratização”.

Destaque-se que poliarquia é um conceito da ciência política formulado por Dahl, nos Estados Unidos, por meio do qual classifica em diferentes graus, os níveis de democratização das sociedades desenvolvidas, baseada numa análise mais realística.

Como Dahl (2015) considera que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, ele prefere chamar de poliarquias os sistemas mundiais reais que mais se aproximam do sistema ideal e hipotético da democracia, no qual seria alcançada de forma plena as duas dimensões que ele se preocupa em analisar, não deixando de advertir que a democratização possa envolver outras dimensões.

A primeira dimensão, característica-chave da democracia, designada de contestação, é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, conforme determinado na teoria das poliarquias criada por Dahl (2015).

Assim, os termos liberalização, competição política, política competitiva, contestação pública e oposição pública são usados indiferentemente para aludir a esta dimensão de avaliação da democratização, onde serão regimes competitivos (democráticos) aqueles com classificação relativamente alta nessa primeira dimensão.

Afirma Dahl (2015), que para um governo continuar sendo responsivo às preferências de seus cidadãos, durante certo tempo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas: 1) de formular suas preferências; 2) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo, através da ação individual e da coletiva; e 3) de ter suas

preferências igualmente consideradas na conduta do governo (sem discriminação do conteúdo ou da fonte).

Conforme Dahl (2015), para essas oportunidades de contestação existirem, as instituições da sociedade devem fornecer ao menos oito garantias: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 5) fontes alternativas de informação; 6) elegibilidade para cargos públicos; 7) eleições livres e idôneas; e 8) instituições garantidoras de políticas governamentais dependentes de eleições e manifestações.

A par dessa primeira dimensão, Dahl (2015, p. 29) afirma que “desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena” e, assim, consigna a existência de uma segunda dimensão, designada de inclusividade.

De fato, os regimes podem variar também na amplitude de participação, conforme detalha Dahl (2015, p. 28):

“2. Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade”.

Com efeito, apesar de sinalizar para a possibilidade de existência de outras dimensões, Dahl (2015) destrincha a democratização das nações nessas duas dimensões, quais sejam, a contestação pública e o direito de participação, e afirma que elas variam independentemente.

Assim, Dahl (2015) explica que, quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública e, por outro lado, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusivo é o regime.

No entanto, Dahl (2015) também deixa claro que um mesmo quesito por participar simultaneamente das duas dimensões, exemplificando com o direito de voto em

eleições livres e idôneas, posto que este direito participa tanto da contestação pública quanto do direito de participação.

Nesse contexto proposto por Dahl (2015), cumpre enfatizar que uma poliarquia seria caracterizada como um regime político, que possibilita altos níveis de contestação e de participação, dando ensejo ao pluralismo, entendido este como a possibilidade de diferentes grupos conseguirem poder político.

Assim, na poliarquia há um alto nível de contestação pública (oposição), com a competição pelo poder político em diferentes arenas, bem como há um alto grau de inclusividade, tanto para os cidadãos que participam de algum grupo, quanto para os que não participam, mormente pela instituição do sufrágio universal.

Considerando utópico o alcance da democracia por qualquer regime, Dahl (2015) entende a democratização dos regimes como uma aproximação da poliarquia.

Desta forma, para Dahl (2015), a poliarquia é o mais eficaz regime político, pois: 1) garante as liberdades individuais; 2) permite a canalização das preferências políticas de todos os estratos sociais; 3) facilita a participação e acesso às decisões governamentais; 4) multiplica as opções da vida política; e 5) demonstra a menor violência entre todos os arranjos do poder.

No entanto, para um regime se aproximar de uma Poliarquia, Dahl (2015, p.27) enumera oito requisitos, notadamente para nações com grande número de pessoas:

“1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; e 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências”.

Destarte, pela conjugação dessas duas dimensões da democratização, Dahl (2015) consigna a possibilidade de mapear um ilimitado número de regimes, revelando textualmente, com efeito didático, outros três regimes, além da própria poliarquia, sendo uma hegemonia fechada, o regime onde não há contestação nem inclusão; a hegemonia inclusiva, aquele onde não há contestação, mas existe a inclusão; e a oligarquia competitiva, o regime onde existe contestação, mas não há inclusão.

Ainda, por meio dessa conjugação das dimensões da democratização, Dahl (2015) designa de quase-poliarquia, os regimes cujas dimensões sejam diferentes dos mencionados, em estágios variados, que estejam a caminho da Poliarquia.

Com essa visão, Dahl (2015) analisa as transformações históricas dos regimes rumo a democratização, identificando, assim, a primeira onda de democratização, que ocorreu no mundo ocidental, ao longo do século XIX, quando houve transformações de hegemonias e oligarquias competitivas em quase-poliarquias.

Em seguimento a análise histórica, Dahl (2015) relata uma segunda onda de democratização das nações, caracterizando-a como processo que ocorreu na Europa, nas três décadas que se estenderam do final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, com a transformação de quase-poliarquias em poliarquias plenas.

Por fim, Dahl (2015) vislumbra uma terceira onda, identificada como um processo de rápido desenvolvimento do Estado de bem-estar democrático, que ocorreu da Grande Depressão até a 2ª Guerra Mundial, com uma democratização ainda maior de poliarquias plenas.

Infelizmente, Dahl (2015) vaticina a impossibilidade da terceira onda ocorrer na maioria das nações ainda não democratizadas, prevendo que a maior parte do mundo continuará aquém da possibilidade dessa transformação democrática, na medida em que ela somente acontecerá nos países mais "avançados".

De fato, conforme consignado no início dessa pesquisa, Dahl (2015) previu que terceira onda de democratização somente seria possível em 36 dos 140 países existentes em 1969, posto que somente cerca de 24 eram poliarquias inclusivas e 12 ou menos eram quase-poliarquias a um alcance razoável da poliarquia plena.

Por outro lado, o processo de democratização não se restringe ao nível da estrutura política nacional, eis que, além desta, a teoria poliárquica também se aplica a análise das organizações subnacionais ou até aos organismos internacionais, conforme alerta Dahl (2015, p. 34):

“Parte da análise seguramente poderia ser aplicada a níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igreja, e coisas assim; parte dela, talvez, poderia até ser relevante para as estruturas políticas que estão emergindo com níveis mais inclusivos - vários tipos de organizações internacionais”.

Realmente, Dahl (2015) expõe que uma visão completa sobre o nível de democratização dos diversos países exigiria a análise dessas dimensões no interior das unidades subnacionais, possibilitando ordenação hipotética de países segundo suas variações, concomitantemente, a nível nacional e subnacional.

Curiosamente, comparando a democratização da Iugoslávia com a Argentina e o Brasil, Dahl (2015, p. 34) exemplifica a importância de uma análise mais abrangente:

“Entretanto, seria razoável insistir em que a análise deveria ir bem mais longe. Uma descrição integral das oportunidades disponíveis para participação e contestação no interior de um país certamente exige que se diga algo sobre as oportunidades disponíveis no interior de unidades subnacionais. A extraordinária tentativa de consentir uma grande dose de autogestão em unidades subnacionais, na Iugoslávia, significa que as oportunidades para participação e contestação são maiores naquele país, apesar do regime de partido único, do que, digamos, na Argentina ou no Brasil”.

Porém, o mesmo Dahl (2015) alerta que as próprias unidades subnacionais divergem entre si quanto a democratização e, internamente, quanto a ocorrência da democratização dentro de empresas, sindicatos, governos municipais, igrejas, instituições educacionais etc., tornando-se utópica uma avaliação a esse nível.

Assim, restringindo sua análise as unidades nacionais (países) e considerando que o processo de democratização se consubstancia num caminho para a poliarquia, Dahl (2015) analisa as sequências históricas que conduziram as nações a se aproximar de uma poliarquia, enfatizado que os três caminhos historicamente identificados não excluem a possibilidade da existência de inúmeros outros.

Cabe, aqui, lembrar que Dahl (2015) enxerga o processo de democratização como um caminho para a poliarquia, porque reserva o termo "democracia" para um regime inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.

Todavia, antes de tentar compreender as sequências históricas identificadas dentro dessa teoria da democratização das nações, torna-se necessário consignar, pelo menos sucintamente, os axiomas deduzidos sobre a tolerância do governo com a

oposição, de que se utilizou para poder explicar os aumentos das possibilidades de um regime caminhar para poliarquia, conforme consigna Dahl (2015, p. 36/37):

“AXIOMA 1 A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância. AXIOMA 2. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação. AXIOMA 3. Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo”.

Desta forma, indagando quais circunstâncias aumentam significativamente a segurança mútua de governo e oposições, aumentando as possibilidades de contestação pública e, portanto, as possibilidades de poliarquia, Dahl (2015) identifica as mencionadas sequências históricas ou caminhos para democratização.

Em síntese, Dahl (2015) identifica historicamente três sequências ou caminhos possíveis para a democratização: 1) quando a liberalização antecedeu a inclusão, de que são exemplos a Inglaterra e a Suécia; 2) ao inverso, quando a inclusão antecipou a liberalização, como ocorreu na Alemanha; e 3) quando ocorreu uma simultaneidade entre a contestação e a inclusão, o típico caso da Revolução Francesa.

Com efeito, segundo Dahl (2015), o primeiro caminho teria sido o percorrido pelas poliarquias mais antigas e mais estáveis, onde a política competitiva precede a expansão da participação. Assim, partindo de uma pequena elite, a cultura da política competitiva desenvolve-se ocorrendo, inclusive, a transição da política não partidária para a competição partidária, tornando-se mais socializáveis por meio da admissão gradual de novas camadas sociais. Nem os novos participantes, nem os governantes, sentiam que os custos da tolerância fossem altos o suficiente para suplantar os custos da repressão, particularmente porque a repressão provocaria a destruição de um sistema bem desenvolvido de segurança mútua.

Por motivo idêntico, Dahl (2015) consigna que os outros dois outros caminhos são mais perigosos posto que, por eles, alcançar um sistema viável de segurança mútua não é fácil, já que o maior número de pessoas e a maior variedade e disparidade dos interesses envolvidos, torna mais difícil e demorada esta tarefa.

Assim, Dahl (2015) expõe que o segundo caminho exige que o sistema de segurança mútua seja trabalhado, não dentro de uma elite pequena e relativamente homogênea, mas entre representantes que refletem todo o espectro de camadas sociais e perspectivas políticas da sociedade, ou pelo menos de grande parte dela.

Já o terceiro caminho, conforme explana Dahl (2015), encurta drasticamente o tempo para o aprendizado de habilidades e entendimentos complexos e para se chegar ao que pode ser um sistema extremamente sutil de segurança mútua.

Destarte, a partir de uma análise empírica de dois intervalos de transições democráticas - o primeiro entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, com a transformação dos regimes hegemônicos e oligárquicos competitivos em quase-poliarquias, e o segundo, iniciado uma década antes de eclodir a segunda grande guerra e consolidado com o surgimento dos Estados do bem-estar-social, oriundos da transformação das quase-poliarquias à poliarquia, Dahl (2015, p. 56) sintetiza sua argumentação em quatro proposições:

- “1. O primeiro caminho é mais passível do que os outros de produzir o grau de segurança mútua exigido para um regime estável de contestação pública.
2. Mas o primeiro caminho já não está aberto para a maioria dos países com regimes hegemônicos.
3. Daí que a liberalização de quase-hegemonias correrá um sério risco de fracassar na construção de um sistema de segurança mútua, devido às dificuldades de realizá-la, sob as condições de sufrágio universal e política de massa.
4. O risco de fracasso pode ser reduzido, se os passos no sentido da liberalização forem acompanhados de uma busca dedicada e transparente de um sistema viável de garantias mútuas”.

Em resumo, verifica-se que o primeiro caminho para democratização é o mais seguro, caracterizando-se pela estabilidade e pelo baixo conflito, enquanto os outros dois caminhos são menos estáveis, necessitando permanentemente de participação democrática contra uma histórica tendência à hegemonia.

Cabe também ressaltar que importa para Dahl (2015) a maneira pela qual pode-se introduzir e legitimar um novo regime competitivo, ou seja, inaugurar um novo regime democrático, rompendo-se com o antigo, mesmo que gradativamente.

Destarte, em apertada síntese, Dahl (2015) conclui, por meio dessas análises históricas, que o melhor processo de inauguração para uma poliarquia é o que adequa

as formas e estruturas hegemônicas legítimas à competição política, evitando produzir dúvidas generalizadas sobre a legitimidade do novo regime, enquanto o mais traumático e complicado é o que deixa um grande segmento de cidadãos contrários à legitimidade da política competitiva.

Por outro lado, Dahl (2015) enfatiza que a mola-mestre da democratização está na possibilidade de maior contestação política, propiciada pela descentralização dos recursos do poder político, econômico e social, o que se alcança, de fato, negando o uso da violência política e do abuso do poder econômico, tanto ao governo quanto à oposição; promovendo, na medida do possível, a igualdade de renda e descentralização econômica; assegurando mercados competitivos, com a autogestão; e evitando a centralização gerencial das unidades econômicas estatais e privadas.

Desta forma, Dahl (2015) revela que a democratização de países pioneiros da poliarquia, tais como os EUA, a Austrália, a Nova Zelândia, o Canadá e os países escandinavos, se consolidou no Século XIX, em plena fase agrária, tendo a contestação e inclusão como fatores propulsores da decolagem econômica.

Não obstante, dessa maneira, Dahl (2015) consegue, contemporaneamente, romper com a teoria democrática moderna, mediante a qual se apregoava que o aumento de renda per capita nas sociedades industriais apazigua os conflitos políticos e garante a estabilidade institucional, consolidando a democracia.

Por fim, observa-se que, transcorridos mais de meio século da publicação de “Poliarquia. Participação e Oposição”, Dahl (2015) já discorria sobre a globalização, antecipando os conflitos e as tensões que poderiam dela advir nos regimes democráticos ou a caminho da poliarquia.

Realmente, Dahl (2015) conseguiu prever que seriam provocadas tensões nas poliarquias e quase poliarquias pelos choques culturais proporcionados pela globalização, acarretando, inclusive, uma maior complexidade dos futuros processos de inclusão e, portanto, de democratização, em face da ausência de uma maior homogeneidade cultural, religiosa e étnica, presentes nos processos antecedentes,

mormente, os processos de democratização consignados por ele nas primeira, segunda e terceira ondas, que conseguiu identificar, por meio da sua teoria da poliarquia.

Por certo, ao sistematizar a teoria democrática pluralista, Dahl (2015) adere a concepção da democracia como método de competição política tal qual Schumpeter, inclusive enxergando como ele a política como uma arena de disputa pela liderança eleitoral, o que os agrega dentro da mesma Teoria Democrática Competitiva.

No entanto, na teoria democrática pluralista, Dahl confere uma grande ênfase à participação política focada no pluralismo liberal, parecendo seguir na direção do deliberacionismo de Habermas e do participacionismo de Pateman.

Embora Dahl não a tenha incorporado as suas teorias uma abordagem deliberacionista, nutria simpatia por ela, na sua versão do pluralismo liberal, com ênfase em eleições competitivas e em múltiplos grupos de pressão, tornando-se, assim, referência para os regimes democráticos ocidentais.

Conforme antes assinalado, as teorias democráticas contemporâneas não se resumem ao liberalismo de Schumpeter e ao pluralismo democrático de Dahl; posto que, minimamente, ainda podemos destacar outras correntes aglutinadas na Teoria Democrática Popular, representadas pelo deliberacionismo de Habermas e pelo participacionismo de Pateman.

Mais uma vez cumpre assinalar que o esforço de se classificar as teorias democráticas contemporâneas tem somente cabimento para o fim específico de tornar mais inteligível a exposição dos argumentos, posto que são inúmeros e, ao mesmo tempo, incompletos, os agrupamentos dessas teorias, sob um ponto de vista ideal.

#### **1.3.4. A Teoria Democrática Popular**

Os questionamentos sobre a democracia representativa, em face do vácuo detectado entre o regime democrático idealizado na doutrina clássica e o governo representativo, aceito na modernidade como procedimento e mecanismo político democrático viável,

proporcionaram o desenvolvimento mais aprofundado de teorias, que propugnam a maior participação dos cidadãos nas deliberações governamentais.

Com efeito, os representantes da Teoria Democrática Popular desenvolvem suas críticas abordando os dois principais problemas identificados quanto a Teoria Democrática Competitiva - o isolamento da esfera política do contexto social, onde são desprezadas as desigualdades materiais pelo ufanismo a igualdade formal dos cidadãos perante a lei, e o reducionismo da política a um processo de escolha, mediante o qual é esvaziado o aspecto comunicativo da atividade política.

Conforme afirma Miguel (2005), a principal alternativa teórica à democracia liberal-pluralista tem sido a corrente deliberativa, com esteio na teoria da democracia deliberativa de Habermas, que incorpora parte significativa do participacionismo de Pateman e apresenta uma nova ênfase nos mecanismos discursivos da prática política.

De fato, a base de fundamentação da teoria política democrática se constitui como alternativa à democracia representativa moderna, modelo que passa a ser cada vez mais contestado por eleitores que não se sentem representados pelos políticos governantes, ou mesmo, à Teoria Democrática Liberal-Pluralista.

De acordo com Miguel (2005), a teoria deliberativa, logo de saída, questiona a concepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais pré-constituídas, pois, ao reverso, elas são construídas e reconstruídas por meio do debate entre os envolvidos e em outras interações na esfera pública.

Outro aspecto questionado pela teoria deliberativa, se constitui em relegar a igualdade de participação a um plano secundário, face as vertentes hegemônicas da teoria democrática liberal-pluralista. Por fim, a teoria deliberativa também procura resgatar a produção das normas sociais pelos próprios integrantes da sociedade, ou seja, sua autonomia em relação a representação, conforme Miguel (2005).

Por outro lado, ainda recorrendo as lições de Miguel (2005), destaca-se que o participacionismo, aqui bem representado pela inglesa Carole Patema, apregoa exatamente ampliação da participação do cidadão na vida política, com a introdução de instrumentos democráticos de gestão no seu cotidiano, que propiciem aumentar sua capacidade de interação com os representantes e de maior fiscalização de suas ações, por meio da sua própria educação, com o seu maior entendimento sobre a política e sobre a própria sociedade.

### **1.3.5. O Deliberacionismo de Habermas**

Por meio da teoria da democracia deliberativa, o autor alemão Jürgen Habermas, objetiva reincluir, nas democracias hodiernas, a participação do cidadão no processo de deliberação política praticado dentro da esfera pública, entendida por ele como a arena propícia a formação da vontade coletiva.

Destarte, o autor alemão apresenta uma nova teoria sociológica, por meio da qual busca delimitar um novo critério de racionalidade para convivência social, que seja explicativo da sociedade contemporânea, inclusive das interrelações sistêmicas e dos processos de socialização, baseada na razão comunicativa e na ação comunicativa, em alternativa à razão instrumental e à superação da razão iluminista, por meio de sua complexa obra *Teoria da Ação Comunicativa*, publicada em dois volumes, em 1981.

Deveras, na teoria da ação comunicativa, a ação política deve estar relacionada à comunicação entre os indivíduos dentro de sua comunidade e a maneira como se tratam reciprocamente e como se entendem enquanto dela integrantes, onde tem grande importância os discursos de auto entendimento mútuo, conforme explica Habermas (2002, p. 276):

“Por certo, entre os elementos que formam a política são muito importantes os discursos de auto entendimento mútuo em que os envolvidos procuram obter clareza quanto à maneira como eles mesmos se entendem enquanto integrantes de uma determinada nação, membros de certa municipalidade ou Estado, habitantes de uma região etc. ou ainda quanto às tradições a que dão continuidade, à maneira como se tratam entre si e como tratam minorias ou grupos marginalizados, quanto ao tipo de sociedade em que querem viver”.

Portanto, em primeiro plano vem a linguagem e a comunicação, estabelecendo a distinção entre “agir comunicativo” e “agir estratégico”, que vai culminar na teoria da ação comunicativa, onde somente por meio da linguagem é que os homens podem entender-se uns com os outros e chegar a um acordo sobre determinada situação, permitindo, assim, que a sociedade civil possa dialogar, agir e se guiar por meio da comunicação, nos termos do que Habermas (1989, p. 79) coloca:

“Chamo comunicativas às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade. No caso de processos de entendimento mútuo linguísticos, os atores erguem com seus atos de fala, ao se entenderem uns com os outros sobre algo, pretensões de validade, mais precisamente, pretensões de verdade, pretensões de correções e pretensões de sinceridade, conforme se refiram a algo no mundo objetivo (enquanto totalidade dos estados de coisas existentes), a algo no mundo social comum (enquanto totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social) ou algo no mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências a que têm acesso privilegiado). Enquanto que no agir estratégico um *atua* sobre o outro para *ensejar* a continuação desejada de uma interação, no agir comunicativo um é *motivado racionalmente* pelo outro para uma ação de adesão – e isso em virtude do efeito ilocucionário de comprometimento que a oferta de um ato de fala suscita”.

Assim, conforme a teoria de Habermas (1989), o processo deliberativo somente alcança legitimidade quando aberto à participação de todos e funciona pela conjugação do agir comunicativo com o agir estratégico. Ocorrendo o acordo, o espaço para o desenvolvimento do agir comunicativo se amplia, caso contrário, ocorre o agir estratégico.

Nesse sentido, Habermas (1989) propõe a reformulação da consciência moral e da linguagem, que depende da promoção de um amplo debate franquiado a participação de todos os cidadãos interessados.

Desta forma, no modelo de ação comunicativa proposto por Habermas (1987), a comunicabilidade é imprescindível para viabilizar a democracia, por meio da existência de condições de validade do diálogo entre os agentes que se organizam na sociedade buscando o consenso de forma livre, através da linguagem.

Assim, Habermas (1997) propõe que legitimidade do Direito decorre do consenso alcançado, na sociedade, pela ação comunicativa processada em fóruns de deliberação livre, uma vez que os cidadãos não entendem mais como legítimas as normas justificadas no direito natural teleológico ou no direito natural racional.

De fato, segundo a teoria do discurso, o direito positivo, por ser editado por um legislador, tem que distinguir, na autonomia das instituições, uma autonomia privada e uma pública, numa relação complementar, de modo que o cidadão destinatário do direito possa se identificar com o próprio legislador, ou sejam, como alguém produz uma lei, de acordo com Habermas (1997, p. 157):

Segundo a teoria do discurso, o direito positivo, por depender das resoluções adotadas por um legislador, tem que distinguir, na autonomia das pessoas jurídicas, uma autonomia privada e uma pública, as quais se encontram numa relação complementar, permitindo que os destinatários do direito estabelecido possam entender-se, ao mesmo tempo, como autores que criam o direito. Trata-se de elementos que dependem, essencialmente, um do outro como elementos complementares.

Assim, na democracia deliberativa de Habermas (1997), a política social deve estar fundamentada no Direito decorrente de normas produzidas a partir de uma racionalização discursiva, derivada da participação popular dentro e fora das instituições tradicionais.

No entanto, Habermas (1997) ressalta a importância da existência de um controle das normas para garantia da unidade do próprio Direito, posto que sua aplicação, inclusive das respectivas sanções, em caso de inobservância das normas, decorre da sua facticidade.

Por seu turno, de acordo com Habermas (1997), o controle das normas caberia ao legislador político, por meio da absorção da tensão eventualmente existente entre facticidade e validade da pretensa norma, em face dos anseios e expectativas da sociedade civil carreadas para dentro das instituições administrativas e políticas.

Nesse sentido, a relação entre o legislador político e a sociedade civil seria no sentido periferia-centro, onde o centro é constituído pelas instituições nucleares do sistema político, como o Poder Legislativo, e a periferia é constituída pela esfera pública, nos termos do conceito habermesiano, tornando-se imprescindível a adoção de mecanismos

que viabilizem esse fluxo comunicativo entre periferia e centro para o funcionamento da democracia proposta por Habermas (1997).

Em síntese, pode-se concluir que Habermas atribui extrema importância à ideia de “cultura participativa” e de “ativismo político”, a partir de sua ideia de esfera pública, que proporciona espaços de deliberação comum junto às instituições do Estado, havendo uma preocupação de resgatar os ideais da democracia participativa, atribuindo o papel central nesse processo aos indivíduos.

Na mesma linha de Habermas, quanto a relevância da “cultura participativa” e de “ativismo político”, a filósofa britânica Carole Pateman também se situa dentro da Teoria Democrática Popular, mas dela diverge Habermas, enfatizando que enxergar a participação política, apenas por seu fator educativo, constitui-se num posicionamento muito limitado.

### **1.3.6. O Participacionismo de Pateman**

A britânica Carole Pateman, como representante teoria da democracia participativa, por meio da sua obra *Participação e Teoria Democrática*, de 1970, trava seu principal debate, quanto às teorias democráticas, contra os teóricos da democracia competitiva, principalmente, Schumpeter.

Com efeito, Pateman (1992), referenciando o escritor inglês George Douglas Howard Cole, do início do Século XX, enfatiza que o princípio democrático não restringe sua aplicação apenas ou principalmente à esfera especial de ação social conhecida como “política”, mas engloba toda e qualquer forma de ação social, como, integralmente, a indústria e a economia tanto quanto os assuntos políticos.

Por outro lado, Pateman (1992, p. 54) atrela o regime democrático participativo a suposição de que “o indivíduo deve ser capaz de participar em todas as associações que lhe dizem respeito; em outros termos, é necessária uma sociedade participativa”.

Tendo em vista que a Teoria da Democracia Participativa decorre de uma reação ao modelo clássico liberal, que se revelou insuficiente na concretização dos direitos e

garantias fundamentais, a revisão de alguns de seus pressupostos, enfatizando a educação como forma de disseminação da democracia, é proposta por Pateman (1992, p. 56), da seguinte forma:

“Apenas se o indivíduo pudesse se autogovernar no local de trabalho, apenas se a indústria fosse organizada sobre uma base participativa, esse treinamento para a servidão poderia transformar-se em treinamento para a democracia, e o indivíduo poderia ganhar familiaridade com os procedimentos democráticos e desenvolver as “características democráticas” necessárias para um sistema efetivo de democracia em larga escala”.

A proposição de Pateman (1992) para a remodelagem democrática, com viés participativo, tem fundamento na necessidade de resgatar a participação do cidadão na atividade governamental, a vista de sua apatia em relação à política, por meio de uma educação embasada na prática do exercício da democracia, nos vários segmentos sociais, com a politização, em especial, dos espaços sociais dele mais próximos.

Todas as teorias democráticas contemporâneas se fundamentam no distanciamento ocorrido entre as instituições representativas e os cidadãos, mas a teoria participativa de Pateman (1992) acrescenta que as instituições representativas, por si só, já não bastam para a democracia, estando um problema imbricado no outro.

De fato, conforme já exposto, Pateman (1992) entende que o princípio democrático se aplica a todos indivíduos e instituições considerados conjuntamente, ampliando-se a participação de todos, nos diversos segmentos da sociedade.

Desta forma, pode-se sintetizar que Pateman (1992) defende a democracia participativa pelos seguintes motivos: a) as teorias participativas são planos de ação e prescrições específicas para um governo realmente democrático e não meramente normativas; b) os indivíduos que compõe a sociedade devem integrar a idealização das instituições; c) a democracia deve ser ampliada para as organizações locais, com a participação efetiva dos indivíduos, posto que não bastam apenas instituições representativas em âmbitos nacionais; d) a função da participação é educativa, tanto nos aspectos psicológicos, quanto para o aprendizado prático do processo

democrático; e) uma sociedade participativa é inerente a democracia; e, por fim, f) a democracia pressupõe a participação igualitária na tomada de decisões.

Por outro lado, a adoção da teoria participativa se justifica principalmente pelos resultados humanos decorrentes do processo participativo, conforme considera Pateman (1992, p. 62):

“Por fim, a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do output para o input”.

Nesse sentido, cabe destacar que a “principal função da participação na Teoria da Democracia Participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos”, conforme consigna Pateman (1992, pp. 60/61).

Considerando a indústria como o setor mais relevante para o exercício da democracia participativa, Pateman (1992) se esforça no sentido de tentar evidenciar a existência de relações entre a participação no local de trabalho e em outras esferas da vida em sociedade.

Na concepção da teoria participativa, Pateman (1992) destaca que além da função educativa, a democracia apresenta subsidiariamente mais duas, a função de integração e a função protetiva.

Quanto a integração, verifica-se a necessidade de que todas as áreas da sociedade estejam integradas com vistas a democratização, possibilitando que participação possa ocorrer em todas elas, conforme relata Pateman (1992, p. 61):

“Em consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas”.

Já quanto a função protetiva, verifica-se que democracia participativa proposta por Pateman (1992) promove o engajamento dos indivíduos, estimulando sua participação na apresentação, discussão e aprovação de propostas e, desta forma, propiciando a

proteção das decisões tomadas, por meio da ajuda que o engajamento promove na aceitação das decisões coletivas.

Com efeito, a teoria participativa contribui para a democracia contemporânea com a proposta da função educativa e pedagógica, almejando dotar os indivíduos da consciência de sua função social, educando-os a participar diretamente nas questões coletivas de sua vida cotidiana e nos debates das decisões de caráter político nacional ou extra local, desenvolvendo, nesse sentido, suas qualidades individuais e até mesmo das instituições democráticas, conforme ressalta a própria Pateman (1992, p. 50):

“Do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas”.

Nesse sentido, sustenta Miguel (2005), que esse treinamento propiciado pela participação na base leva a um aprimoramento da responsividade do representante perante os representados, recuperando por meio da compreensão do vínculo existente entre os níveis micro e macro da democracia, o caráter educativo da atividade política apontado por Rousseau e Stuart Mill, dentre outros.

Em síntese, a teoria participativa rompe com teoria democrática liberal ao propor que todos tem condições de entender e participar da gestão dos negócios públicos, posto que a atual apatia do cidadão decorre da falta de oportunidades e do desestímulo estrutural para uma maior participação, propugnando por uma educação de participação política abrangente de todos os âmbitos da vida do cidadão, lhe proporcionando, inclusive, expressar sua discordância e interferir na agenda pública.

Nessa altura, cabe ressaltar que, a par das divergências e convergências das correntes teóricas da democracia contemporânea, todas elas confirmam a globalização da democracia representativa no Século XX, que, contudo, se recente de um modelo mais participativo, a vista de que, por diversos fatores, todas elas, de alguma forma, enfocam o afastamento do cidadão da vida política.

Com efeito, a par da globalização da democracia representativa, parece haver, no Século XI, na mesma proporção, um sentimento de insatisfação do cidadão, que não se sente representado e clama por uma maior representatividade ou pela adoção de mecanismos de participação direta.

Não se pode olvidar, no entanto, que foi a instituição do governo representativo, no Século XIX, que deu o ponta pé inicial para expansão dos regimes democráticos, sem renunciar aos postulados da liberdade e da igualdade.

Assim, a representação possibilitou uma participação mais efetiva do cidadão no exercício do poder, aproximando cada vez mais o governo representativo de um regime democrático, originando a democracia representativa contemporânea.

Nada obstante a democracia direta da antiguidade ser considerada a mais autêntica, da qual orgulhavam-se os helênicos pela liberdade de decidir suas questões, caracterizada, assim, como o regime do povo comum, impõe-se ressaltar que ela não era fortemente inclusiva e sua agenda política tinha pequena complexidade, o que parece tê-la deixado inviável nos tempos modernos e contemporâneos.

Por outro lado, a democracia moderna, já na forma de governo representativo, foi muito debatida por pensadores renomados, cuja discussão sempre teve como ponto fulcral os ideais de liberdade, neles encrustados a soberania popular e os limites ao exercício do poder, destacando-se, então, a teoria da separação dos poderes, que deixou a indelével marca do Poder Legislativo, como principal instituição de representação popular.

Atualmente, variando na ênfase atribuída a igualdade política e a participação popular advindas do pensamento democrático da Antiguidade e da Modernidade, as teorias democráticas contemporâneas mobilizam os conceitos basilares da democracia atual - a representação, a deliberação e a participação - sem, no entanto, perder de vista o papel primordial exercido, na democracia representativa, pelo Poder Legislativo.

Destarte, importa verificar a atuação desse Poder Legislativo na democracia representativa, em conformidade com a sua função normativa e o caráter de sua estrutura institucional, dentro do contexto do Estado Federativo Brasileiro e em face do Princípio da Separação dos Poderes, com o objetivo de analisar os aspectos conformadores de uma agenda vocacionada para propiciar um regime democrático.

## **CAPÍTULO 2. O PODER LEGISLATIVO**

### **2.1. O Poder Legislativo na Democracia Representativa**

#### **2.1.1. A origem da função normativa do Poder Legislativo**

Inicialmente, cabe destacar a relevância do estudo da história das instituições políticas e da história das doutrinas políticas, nas palavras de Bobbio (2007, p.53):

As duas fontes principais para o estudo do Estado são a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas. Que a história das instituições possa ser extraída da história das doutrinas não quer dizer que as duas histórias devam ser confundidas. Para dar logo um exemplo: uma coisa é a história dos parlamentos na Europa, outra coisa a história dos escritores parlamentaristas. (...)

Assim, destaca-se que os ordenamentos político-institucional se tornam conhecidos através da reconstrução realizada pelos escritores, que, inclusive, passam a ser identificados por eles, conforme Bobbio (2007, pp. 53/54):

“Por razões não difíceis de compreender, mas essencialmente pela maior dificuldade de acesso às fontes, a história das instituições desenvolveu-se mais tarde do que a história das doutrinas, tanto que frequentemente os ordenamentos de um determinado sistema político tornaram-se conhecidos através da reconstrução (às vezes da deformação ou da idealização) que deles fizeram os escritores. Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia, Hegel com a monarquia constitucional e assim por diante”.

Sustentado que a primeira fonte para o estudo autônomo das instituições é a fornecida pelos historiadores, Bobbio (2007, p. 54) revela que “ao estudo da história segue o estudo das leis, que regulam as relações entre governantes e governados, o conjunto das normas que constituem o direito público”.

Seguindo essa linha, torna-se premente conhecer o desenvolvimento histórico do Poder Legislativo, verificando, nas linhas do tempo, suas origens e evolução, desde o período clássico até o contemporâneo, com objetivo de entender sua função normativa na democracia representativa, inclusive sob a égide do Estado de Direito.

Desta forma, começando bem do início, verifica-se que, desde os primórdios dos homens das cavernas, o disciplinamento do comportamento dos seres humanos sempre esteve presente na vida em sociedade para possibilitar a convivência humana.

No entanto, a forma de disciplinamento, isto é, do exercício do poder político, ao longo do tempo, se expõe de maneira diversificada, de acordo com o nível de desenvolvimento das sociedades analisadas, consideradas em seus aspectos políticos, econômicos, religiosos e sociais.

Aqui cabe um pequeno e aparente desvio de rota para se retroagir um pouco mais, antes de chegar, de fato, no Poder Legislativo, instituição da modernidade que, ainda, contemporaneamente, se constitui na que mais propicia a democracia.

Assim, ao falar do disciplinamento do comportamento dos seres humanos e, portanto, do exercício do poder político, necessário a convivência dos indivíduos em agrupamentos sociais, cabe pinçar brevemente dados que remontam a história mais longínqua da humanidade.

De acordo Harari (2020), a história humana teria sido moldada por três importantes revoluções: a Revolução Cognitiva, com o surgimento de novas maneiras de pensar e se comunicar entre 70 mil e 30 mil anos atrás; a Revolução Agrícola, que acelerou o desenvolvimento da humanidade há aproximadamente 2 mil anos; e a Revolução Científica, que teve início há apenas quinhentos anos.

Na Revolução Cognitiva, conforme assinala esse autor, apareceram pela primeira vez as lendas, os mitos, os deuses e as religiões por meio da característica mais singular da linguagem dos seres humanos - a capacidade de falar sobre ficções - o que propiciou que essa espécie superasse sua limitação biológica de obter cooperação para empreendimentos em número superior a cerca de 150 indivíduos.

Com efeito, provavelmente foi a ficção que dotou os seres humanos da capacidade de mobilizar milhares ou até milhões de indivíduos em prol de um ideal, pois, de fato, caso acreditem nos mesmos mitos, muitos estranhos entre si podem cooperar, com sucesso, conforme entente Harari (2020, pp. 41-42):

“Qualquer cooperação humana em larga escala — seja um Estado moderno, uma igreja medieval, uma cidade antiga ou uma tribo arcaica — está enraizada em mitos compartilhados que só existem na imaginação coletiva das pessoas. (...) nenhuma dessas coisas existe fora das histórias que as pessoas inventam e contam umas às outras. Não há deuses no universo, não há nações, não há dinheiro, não há direitos humanos, não há leis e justiça fora da imaginação compartilhada de seres humanos”.

Destarte, de acordo com esse autor, essas coisas que as pessoas criam, por meio de uma rede de histórias, são conhecidas nos círculos acadêmicos como “ficções”, “construtos sociais” ou “realidades imaginadas”.

Ao contrário do que se pode supor, uma realidade imaginada não se consubstancia em uma mentira. De acordo com Harari (2020, p. 48), “ao contrário da mentira, uma realidade imaginada é uma coisa em que todos acreditam, e, enquanto essa crença coletiva persistir, a realidade imaginada exerce seu impacto no mundo”.

Assim, Harari (2020) enfatiza que é fácil para as pessoas aceitar que tribos primitivas fundaram sua ordem social em função de acreditar em fantasmas e espíritos, inclusive, praticando rituais de danças, em volta de uma fogueira, nas noites de lua cheia, mas não percebem que as instituições modernas funcionam exatamente com base nesses mesmos mecanismos.

Desta forma, de acordo com o autor, a partir da revolução cognitiva, os seres humanos passaram a conviver com uma dupla realidade, a objetiva, constituída por coisas materialmente existentes, como rios, árvores e leões; e a imaginada, formada por coisas que dependem da imaginação, como deuses, nações e corporações.

Contudo, ao longo da história, a realidade imaginada (EUA, Google etc.) foi se tornando mais poderosa, fazendo com que até a existência de realidades objetivas (rios, árvores, leões, etc.) dela dependesse, pois, conforme Harari (2020, p. 226):

Depois da Revolução Agrícola, as sociedades humanas ficaram ainda maiores e mais complexas, enquanto os conceitos imaginários que sustentavam a ordem social também se tornavam mais elaborados. Praticamente desde o nascimento, mitos e ficções acostumaram as pessoas a pensar de determinadas maneiras, a se comportar de acordo com certos padrões, a desejar certas coisas, a obedecer a determinadas regras. Desse modo, elas criaram instintos artificiais que permitiram que milhões de desconhecidos cooperassem de maneira eficaz. Essa rede de instintos artificiais é o que chamamos de “cultura”.

Nesse contexto, verifica-se que o disciplinamento da conduta dos indivíduos, no início, ainda nas sociedades da antiguidade, sobretudo nas primitivas, nas gregas e nas romanas, foi fortemente influenciado pela cultura, incluída aí a religião.

Na antiguidade, o exercício do poder político, qual seja, o poder de disciplinar a conduta humana, se caracterizava pela íntima relação entre o Direito e a Religião, o que fica evidente nas “produções legislativas” da época, tanto na Grécia Clássica, com a Lei Mosaica ou Torah ou ainda Lei de Moisés, como no Império Romano, com as Leis das Tabuas e as diversas codificações legislativas, importantes para a formação do Direito Romano.

Por outro lado, explicando o surgimento da democracia, nos primórdios da humanidade, Dahl (2001) revela que provavelmente alguma forma primitiva da democracia pode ter sido o sistema político mais "natural":

Durante todo o longo período em que os seres humanos viveram juntos em pequenos grupos e sobreviveram da caça e da coleta de raízes, frutos e outras dádivas da natureza, sem a menor dúvida, às vezes - talvez habitualmente -, teriam criado um sistema em que boa parte dos membros, animados por essa lógica da igualdade (certamente os mais velhos ou os mais experientes), participaria de quaisquer decisões que tivessem de tomar como grupo. Isto realmente aconteceu, conforme está bastante comprovado pelos estudos de sociedades tribais ágrafas. Portanto, durante muitos milhares de anos, alguma forma primitiva da democracia pode muito bem ter sido o sistema político mais "natural".

Diferente do que se imagina, ou seja, que a democracia venha progredindo continuamente e se globalizando desde sua invenção, há 2.500 anos, Dahl (2001, pp. 17-19) informa que “o rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até sua altura no presente”.

De fato, segundo Dahl (2001), a forma primitiva de democracia perdurou por um longo período, mas terminou quando os seres humanos deixaram de ser nômades para

tratar da agricultura e do comércio, eis que desapareceram as circunstâncias que lhe favorecia – a identidade do grupo, a pouca interferência exterior e um pressuposto de igualdade – e junto com elas desapareceram também os governos populares por milhares de anos, pois tornaram-se mais “naturais” as formas de hierarquia e dominação, acarretando a substituição da forma primitiva de democracia por monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias.

Assim, somente por volta do ano 500 a.c., ressurgiram condições favoráveis em diversos lugares, propiciando o desenvolvimento de sistemas de governo, com amplas oportunidades de participação nas decisões de pequenos grupos de pessoas, conforme relata Dahl (2001, pp. 20-21), arrematando que: “Pode-se dizer que a democracia primitiva foi reinventada em uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa - três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte”.

Realmente, conforme relata Dahl (2001), por volta do ano 500 a.c., no Mediterrâneo, mais especificamente na Grécia clássica e em Roma, surgiram governos populares, com a participação de um significativo número de indivíduos, em bases tão sólidas, que resistiram por séculos apenas com algumas mudanças.

Na Grécia clássica, que era composta por centenas de cidades independentes, rodeadas de áreas rurais, verifica-se que dentre as democracias gregas, a cidade-estado de Atenas era a mais importante e a mais conhecida na época, cujo complexo governo possuía uma Assembleia, onde todos os cidadãos podiam participar para eleger alguns funcionários essenciais - gerais, por exemplo - e para sortear outros para os demais deveres públicos. Curiosamente, nessa espécie de loteria, um cidadão teria, pelo menos uma vez na vida, a chance de ser sorteado para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo, segundo informa Dahl (2001).

Por outro lado, na Grécia clássica, não há registro de ideias ou práticas da democracia representativa, apesar ter havido rudimentares governos representativos formados por alianças, ligas e confederações de cidades gregas para defesa comum, como também o sorteio ateniense de cidadãos para os deveres públicos nunca se tornou

uma alternativa aceitável para a escolha de representantes na democracia representativa, o que demonstra, conforme vaticina Dahl (2001, p. 22) que “as instituições políticas da Grécia, por mais inovadoras que tenham sido em sua época, foram ignoradas ou mesmo claramente rejeitadas durante o desenvolvimento da moderna democracia representativa”.

Ainda no Mediterrâneo, sob a denominação de república – que em latim significa “coisa pública” – quase concomitantemente com o da Grécia, surgiu na cidade de Roma o governo popular, onde o direito de participar estava restrito, inicialmente, aos patrícios (aristocratas), evoluindo, após muita luta, para participação do povo (plebe), mas sempre continuando restrito aos homens, com exclusão das mulheres, como se sucedeu também em todas as democracias até o século XX, conforme explica Dahl (2001).

Continuando nas lições históricas Dahl (2001), verifica-se que, inicialmente restrita a uma modesta urbe, a república romana se expandiu por toda a Itália e até para regiões mais distantes, geralmente conferindo a cidadania romana aos povos conquistados, que assim passavam a gozar do privilégio de participar do governo popular romano. No entanto, esse governo jamais foi adaptado ao gigantesco aumento do número de seus cidadãos ou a enorme expansão geográfica da república, impondo um esforço extraordinário e altíssimos custos aos cidadãos romanos para participar das assembleias, que permaneciam ocorrendo, como antes, na cidade de Roma, negando, assim, o direito de participação a um número cada vez mais esmagador.

Desta forma, conforme explana Dahl (2001), por volta do ano 130 a.c., a república romana começou a enfraquecer pela inquietude civil, pela militarização, pela guerra, pela corrupção e por um decréscimo no espírito cívico dos seus cidadãos, vindo a perecer com ditadura de Júlio César, tornando-se um império, a partir do seu assassinato, em 44 a.c. Assim, com a queda da república romana, que durou, consideravelmente, mais tempo do que a democracia ateniense e do que qualquer democracia moderna, o governo popular desapareceu inteiramente no sul da Europa

e, com exceção de alguns sistemas políticos de pequenas tribos esparsas, desapareceu também por cerca de mil anos da face da terra.

Então, por volta do ano de 1.100, no norte da Itália, em muitas cidades-estados relativamente pequenas, segundo Dahl (2001), ressurgiu o governo popular, no qual a participação era restrita, inicialmente, aos membros das famílias da classe superior: nobres, grandes proprietários e afins, sendo admitida, posteriormente, a classe média, integrada por novos ricos, pequenos mercadores, banqueiros, pequenos artesãos organizados em guildas, soldados das infantarias comandadas por cavaleiros, denominados de “popolo”.

Assim, por mais de dois séculos, verificou-se o florescimento dessas cidades italianas, à exemplo de Florença e Veneza, onde experimentou-se extraordinária prosperidade, encerrando-se o que mais tarde convencionou-se chamar de Idade Média, com a chegada de uma inacreditável explosão de brilhante criatividade, o Renascimento.

Seguindo nessa linha do tempo, de acordo com Dahl (2001), após meados do século XIV, os governos populares dessas cidades não resistiram aos seus tradicionais inimigos – o declínio econômico, a corrupção, a oligarquia, a guerra, a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários - e as cidades-estados, como base para o governo popular, se tornaram obsoletas, eis que foram incorporadas ou tornaram-se unidades subordinadas de governo, com o surgimento de um rival esmagadoramente superior: o estado nacional ou país.

Apesar de constituir o berço dos regimes democráticos, o governo popular na Grécia, em Roma ou na Itália, denominados de democracias ou repúblicas, não apresentavam as características fundamentais do governo representativo moderno, eis que não eram dotados de um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo, subordinados ao governo nacional. Assim, de fato, conforme afirma Dahl (2001, p. 27), “um sistema combinando a democracia em níveis locais com um parlamento eleito pelo povo no nível mais elevado ainda estava para ser criado”.

De fato, conforme informa Dahl (2001), não foi ao sul do Mediterrâneo, na Grécia clássica ou na Itália medieval ou renascentista, onde se originou um governo popular com essa combinação de instituições políticas, mas, sim, foi na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do Mediterrâneo, posto que em várias localidades dessas regiões, homens livres e nobres teriam participado diretamente de assembleias locais, as quais foram acrescentadas assembleias regionais e nacionais, constituídas de representantes eleitos.

Assim, voltando um pouco na linha do tempo, por volta do ano 900, em várias áreas da Escandinávia, se reuniam os vikings livres para realizar, periodicamente, uma assembleia chamada, em norueguês, de Ting, assim descrita por Dahl (2001, p. 28):

Como acontecia em Steinkjer, a Ting caracteristicamente se reunia num campo aberto, marcado por grandes pedras verticais. Na reunião da Ting, os homens livres resolviam disputas; discutiam, aceitavam ou rejeitavam leis; adotavam ou derrubavam uma proposta de mudança de religião (por exemplo, aceitaram a religião cristã em troca da antiga religião nórdica); e até elegiam ou davam aprovação a um rei - que em geral devia jurar fidelidade às leis aprovadas pela Ting.

Já no ano 930, ao avançarem a oeste, na direção da Islândia, os vikings disseminaram suas práticas políticas com a recriação dessas Ting em diversos locais, o que propiciou a criação de uma espécie de supra Ting, a Althing, uma assembleia nacional que permaneceu a fonte da legislação islandesa até a Islândia ser dominada pelos noruegueses, no final da Idade Média. Do mesmo modo, também foram criadas assembleias regionais que, mais tarde, originaram as assembleias nacionais na Noruega, na Dinamarca e na Suécia, conforme explana Dahl (2001).

Nesse sentido, conforme explica Dahl (2001), no século XV, na Suécia, essa tradição viking de participação popular em assembleias, com a convocação pelo rei de reuniões com representantes da sociedade sueca – nobreza, clero, burguesia e povo – deu origem ao riksdag ou parlamento, um dos precursores do parlamento representativo moderno.

Já na Holanda e em Flandres (região da Bélgica), por volta da mesma época, nos termos aduzidos por Dahl (2001), essas reuniões eram convocadas pelos governantes

para consentimento de novas tributações, com a imprescindível participação de lideranças locais e, principalmente, de representantes das classes médias urbanas, que dominavam os recursos econômicos, em face da expansão da indústria, do comércio e do setor financeiro.

Enquanto isso, entre os anos de 1272 e 1307, durante o reinado de Eduardo I, de assembleias eventualmente convocadas sob pressão, emergiu o Parlamento da Inglaterra medieval, que futuramente consistiria na maior e mais importante influência sobre a ideia e a prática do governo representativo, conforme declara Dahl (2001).

Porém, nas palavras do próprio Dahl (2001, p. 31), “a evolução do Parlamento a partir de suas origens é uma história muito demorada e bastante complexa para ser aqui resumida”.

Não obstante, destaca-se que a evolução do parlamento inglês está ligada intrinsecamente às lutas em prol das limitações do poder real e à defesa dos direitos fundamentais, cujos principais documentos são a Magna Carta, a Petition of Rights, o Habeas Corpus Amendment Act e o Bill of Rights, conforme Silva (2014, pp. 153-154):

Na Inglaterra, elaboraram-se cartas e estatutos assecuratórios de direitos fundamentais, como a Magna Carta (1215-1225), a Petition of Rights (1628), o Habeas Corpus Amendment Act (1679) e o Bill of Rights (1688). Não são, porém, declarações de direitos no sentido moderno, que só apareceram no século XVIII com as Revoluções americana e francesa. Tais textos, limitados e às vezes estamentais, no entanto, condicionaram a formação de regras consuetudinárias de mais ampla proteção dos direitos humanos fundamentais. Realmente a estabilidade e o sempre firme desenvolvimento das instituições inglesas bastaram para tornar ociosa uma lista maior das liberdades públicas. A constante afirmação do Parlamento inglês e dos precedentes judiciais, formando a common law, fora suficiente, com aqueles documentos históricos, para assentar o mais firme respeito pelos direitos fundamentais do homem.

Não se pode olvidar que a Magna Carta, assinada em 1215 e tornada definitiva em 1225, apesar não ter natureza constitucional, mas apenas de uma carta feudal feita para proteger privilégios de barões e direitos de poucos homens livre, consubstanciou-se num símbolo das liberdades públicas e no esquema básico do desenvolvimento constitucional inglês, do qual juristas, como Edward Coke, puderam extrair os fundamentos da ordem jurídica democrática do povo inglês, conforme Silva (2014).

Já a Petição de Direitos (Petition of Rights), de 1628, constituiu um meio de transação entre os membros do Parlamento, que detinham o poder financeiro, e o Rei, que não podia gastar sem autorização parlamentar, com objetivo de consumir o reconhecimento de diversos direitos e liberdades dos súditos, conforme Silva (2014).

Por outro lado, o Habeas Corpus Act, de 1679, conforme afirma Silva (2014), suprimiu as prisões arbitrárias, destituindo os déspotas de um dos seus poderes mais preferidos e, assim, esse instrumento consubstanciou-se, na época, na mais sólida garantia de liberdade individual.

Já a Declaração de Direitos (Bill of Rights), segundo Silva (2014), constituiu o documento mais importante que decorreu da Revolução de 1688, pela qual se firmou a soberania do Parlamento e foi imposta a abdicação do rei Jaime II e a ascensão de Guilherme III e Maria II ao trono, com aceitação por eles da limitação dos poderes reais. A partir daí, na Inglaterra, resta superada a realeza de direito divino e inaugurada a monarquia constitucional, submetida à soberania popular, iniciando o período de afirmação da monarquia constitucional Inglesa, cujo principal teórico foi Locke, que inspirou ideologicamente a constituição das democracias liberais da Europa e da América, nos séculos XVIII e XIX.

Finalmente, o Ato de Sucessão no Trono (Act Of Settlement), votado pelo Parlamento em 1707, completa o conjunto de limitações ao poder monárquico.

Em síntese, conforme observa Dahl (2001), entre os séculos XVII e XVIII, consolidou-se o sistema constitucional da Monarquia Inglesa, mediante o qual o Rei e o Parlamento eram limitados um pelo outro, enquanto no Parlamento, o poder da aristocracia hereditária, na Casa dos Lordes, era contrabalançado pelo poder do povo, na Casa dos Comuns, e, ainda, as leis promulgadas tanto pelo Rei, quanto pelo Parlamento, eram interpretadas por juízes, configurando, desta forma, um sistema de pesos e contrapesos entre as grandes forças sociais do país e a separação dos poderes dentro do governo, o que era amplamente admirado na Europa.

Conforme já comentado alhures, o sistema constitucional da Monarquia Inglesa foi descrito e exaltado, dentre outros, por Montesquieu; defendido nos Estados Unidos pelos elaboradores da constituição estadunidense, que esperavam criar uma república com as virtudes do sistema inglês e sem os vícios da monarquia, conforme os artigos federalistas e admirado por Tocqueville; situação retratada da seguinte forma por Dahl (2001, p. 31): “em seu devido tempo, a república que eles ajudaram a formar proporcionaria uma espécie de modelo para muitas outras repúblicas”.

Sintetizando, do final da idade média (Século XV) até o final do Século XVIII, ocorre a ascensão da supremacia da lei sobre os costumes, tornando-se o principal instrumento regente do disciplinamento da conduta dos indivíduos ou de exercício do poder, uma vez que o governante passa a ter permissão de afastar ou modificar os costumes por meio da edição das leis, inicialmente, sob uma concepção da origem divina do poder e, posteriormente, sob a limitação da soberania popular.

De fato, conforme visto, a partir do século XV, o Parlamento Inglês inicia a configuração de sua competência legislativa e, a partir daí, com as revoluções liberais, a função legislativa foi tomada dos reis pelos Parlamentos.

Assim, chegando à modernidade, destaca-se a contribuição dada pelo novo enfoque conferido pela ideia de soberania popular, propiciada pela Revolução Gloriosa, de 1688, pelas Carta de Direitos, de 1689, inspiradas nas filosofias iluministas e pela teorização da Separação de Poderes, que redundaram nas Revoluções Americana e Francesa e na formação dos estados modernos.

Porém, os abusos decorrentes da onipotência jurídica do Estado, visto que a supremacia da lei colocou o Direito produzido pelo Estado numa posição prevalente, provocou reações manifestadas por meio da tese jusnaturalista – da separação de poderes e da democracia – que evidenciaram que o Poder Estatal encontra limites na atividade normativa, com a submissão do próprio Estado à ordem jurídica.

Nesse sentido, de acordo com Bobbio (2007, pp.100-101) “a última luta pela limitação do poder político foi a que se combateu sobre o terreno dos direitos fundamentais do homem e do cidadão”, incorporada pelo constitucionalismo:

“Costuma-se chamar de "constitucionalismo" à teoria e à prática dos limites do poder: pois bem, o constitucionalismo encontra a sua plena expressão nas constituições que estabelecem limites não só formais mas também materiais ao poder político, bem representados pela barreira que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos, erguem contra a pretensão e a presunção do detentor do poder soberano de submeter à regulamentação todas as ações dos indivíduos ou dos grupos.

Assim, a instituição do “Estado Constitucional” decorre da Teoria do Domínio da Lei – Rule of Law -- conforme esclarece Bobbio (2007, p. 96):

“Na tradição jurídica inglesa o princípio da subordinação do rei à lei conduz à doutrina do rule of law, ou governo da lei, fundamento do Estado de direito entendido, na sua acepção mais restrita, como Estado cujos poderes são exercidos no âmbito de leis preestabelecidas”.

Desta forma, a par das demais funções do Poder Legislativo - de fiscalização e de controlador das opções políticas do Poder Executivo, torna-se mais relevante para o escopo desse trabalho examinar como se desenvolve a função normativa na construção do Direito pelo Poder Legislativo.

### **2.1.2. A construção do Direito pelo Poder Legislativo**

Como corolário da função primordial do Poder Legislativo – a função legislativa – pode-se entender que legislar é construir o Direito ou produzir as normas jurídicas que servirão de fonte primária do Direito.

Destarte, o exame da função legislativa passa pela compreensão da noção do significado do Direito, com uma abordagem simplória de sua origem, finalidade, ramos e fontes, bem como, nos mesmos moldes, do conceito, composição, características, objetivos e funções das normas jurídicas.

Conforme assinalado anteriormente, em Bobbio (2007, p. 54), constata-se que “as primeiras histórias das instituições foram histórias do direito, escritas por juristas que com frequência tiveram um envolvimento prático direto nos negócios

de Estado”, de onde se conclui que conhecer o Direito é conhecer os próprios valores dos indivíduos e da sociedade na qual ele está inserido.

De fato, pode-se afirmar que o Direito surge a partir das relações sociais, posto que objetiva organizar uma coexistência pacífica entre todos os indivíduos que integram o respectivo agrupamento social, o que redundará em dizer que as relações interpessoais e com o próprio Estado, estão permeadas pelo Direito.

Por outro lado, verifica-se que todas as normas de cumprimento obrigatório fazem parte do Direito, o que permite conceituar, de forma simplória, o Direito como um conjunto de normas dotadas de força coativa.

Visto desta forma, pode-se dizer que o Direito se consubstancia no somatório de todos os mandamentos legais ou normas jurídicas que, se não forem cumpridas, poderão fazer-se valer de sua força coativa para o seu cumprimento.

A força coativa, por seu turno, constitui-se no instrumento de garantia do cumprimento do Direito, eis que dotada da possibilidade potencial do uso da força pelo Estado para fazer com que as pessoas lhe obedeam.

Portanto, entende-se que só pode ser considerado Direito, aquela norma que possui força coativa, que cientificamente convencionou-se chamar de norma jurídica. A distinção entre norma e norma jurídica é fundamental, pois, além das normas jurídicas existem as normas morais, que não se integram a função legislativa.

De fato, a toda sociedade ou agrupamento social é inerente um conjunto de valores morais, que dita o que é "certo" ou "errado" dentro do grupo, denominado de normas morais.

Apesar das normas morais não serem dotadas de força coativa e, portanto, o seu cumprimento não ser obrigatório, frequentemente as normas morais são consideradas essenciais para a coexistência pacífica da sociedade, tornando-se

necessário convertê-las em normas jurídicas, passando, então, a serem dotadas de força coativa e de cumprimento obrigatório.

Do aforismo milenar atribuído ao jurista romano Ulpiano (170 – 228 d.C.), “Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus”, ou seja, “onde está o homem, há sociedade; onde há sociedade, há direito”, pode-se deduzir que o Direito é inerente à vida social, pois onde existir um agrupamento social, por mais primitivo e rudimentar que o seja, ali existirá o Direito.

Portanto, as origens do Direito remontam aos primórdios da humanidade, pois, por mais primitivas que fossem as relações sociais e, ainda que não existissem normas escritas, dentro do respectivo agrupamento social existiriam as normas de cumprimento obrigatório.

De fato, verifica-se a existência das normas de cumprimento obrigatório até dentro das tribos primitivas, eis que seus indivíduos já consideravam “certo” ou “errado” determinados comportamentos, dentro do seu contexto social.

Assim, esse agrupamento social já proibia o que era considerado “errado” e permitia e incentivava o que considerava “certo”, dentro de seu próprio contexto, inclusive, punindo aquele indivíduo que se comportava de maneira “errada”, ou melhor, aquele que descumpria as normas estabelecidas dentro da coletividade.

Portanto, pode-se considerar que as tribos primitivas, para permitir a convivência social entre seus indivíduos, já eram dotadas de uma espécie de Direito, que, conforme assinalado, decorria dos valores morais do respectivo agrupamento.

Nesse sentido, verifica-se que a finalidade do Direito é a manutenção da paz e do bem-estar coletivo. O Direito surge como normas de conduta e coexistência social com a finalidade de permitir que os indivíduos, dentro de um determinado agrupamento social, vivam em paz, harmonia e com justa distribuição de riqueza.

É certo que existiram e ainda existem muitas normas jurídicas constitutivas do Direito de determinadas sociedades que, em vez de promoverem a paz coletiva, promovem

a desigualdade social e a injustiça, posto que as normas jurídicas, assim como os governos que as editam, poderão ser justas ou injustas.

Com efeito, somente num regime democrático, os indivíduos têm assegurado o direito de questionar a legitimidade das normas jurídicas, ou melhor, questionar o Direito, que é criado e imposto na sociedade.

Deveras, numa democracia, a fiscalização e o controle da produção legislativa remetem ao exercício da cidadania, cujo corolário é justamente o exercício do direito do voto, por meio do qual são eleitos os representantes que elaborarão as normas jurídicas e, portanto, o próprio Direito, que disciplina o comportamento dos indivíduos, na sociedade.

Nesse diapasão, entende-se pertinente mencionar, ao menos, sucintamente, as diversas ramificações do Direito, dada sua importância para compreensão da função legislativa, no que concerne a repartição da competência legislativa entre os entes estatais federados, ou seja, a divisão que norteia a legitimidade constitucional para sua produção do Direito.

Dessa forma, destaca-se, inicialmente, que o Direito se reparte em dos dois ramos principais: o Direito Público e o Direito Privado.

Segundo um conceito clássico e notório de Direito Público, constitui-se no ramo que comporta as matérias que são eminentemente de interesse público. Assim, integram o Direito Público, o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Tributário, o Direito Penal, o Direito Processual, dentre muitos outros.

Já o Direito Privado, dentro do mesmo conceito, constitui-se no ramo que trata eminentemente do interesse dos particulares entre si, comportando, dentre outros, o Direito Civil, o Direito Comercial, o Direito do Consumidor e o Direito do Trabalho.

Por outro lado, cabe assinalar, que além da construção do Direito pela atividade legislativa, a Ciência do Direito reconhece outras fontes, por meio das quais se consubstancia o Direito. Isto significa que podem ser utilizadas em nosso ordenamento

jurídico pátrio para criar e garantir a eficácia do Direito, como fontes não primárias, o costume, a jurisprudência e a doutrina, posto que a lei, em sentido lato, se constitui na única fonte primária do Direito.

Destarte, iniciando-se pela lei, verifica-se que ela se consubstancia em norma jurídica geral, abstrata e permanente, produzida por uma autoridade competente e imposta coativamente à observância de todos. Primeiro, a lei é geral porque não disciplina apenas a conduta de um indivíduo em particular, mas a de todos que se enquadrarem na situação prevista. Segundo, ela é abstrata porque não se destina a regular apenas um caso concreto, mas, sim, todas as condutas humanas enquadráveis nas circunstâncias hipotéticas por ela previstas. Por fim, a lei é permanente porque é capaz de produzir efeitos continuamente no tempo, enquanto não for revogada ou se esgotar o tempo de sua vigência. Registre-se, também, que a lei somente é considerada legítima e, portanto, apta a produzir seus efeitos, inclusive, a coerção geral, se produzida por quem detém o poder pré-estabelecido para tanto.

Já o costume é outra fonte que revela o Direito e se consubstancia numa repetição constante de determinados comportamentos (práticas) de um agrupamento humano, acompanhada da convicção de sua necessidade, outorgando aos interessados a faculdade de exigir o respeito a esse comportamento estabelecido, sob pena de uso da força em caso de transgressão.

Assim, as normas costumeiras, chamadas também de consuetudinárias, possuem preceitos obrigatórios, ainda que não votados por órgãos competentes. Ressalte-se que a obediência a uma conduta por parte de uma coletividade configura o uso, enquanto a reiteração desse uso forma o costume, que vem a ser regra de conduta criada espontaneamente pela consciência comum do povo. O costume é aplicado principalmente nas relações comerciais internacionais.

Outra fonte se constitui na Doutrina, que compreende as investigações e reflexões teóricas, metodologicamente expostas pelos juristas. Os doutrinadores encarregam-se de apresentar o direito objetivo estabelecido pela lei, apontando

seus inconvenientes e defeitos e acabam, assim, encaminhando o legislador para a produção de leis mais adequadas aos padrões exigidos pela sociedade.

Por fim, a Jurisprudência constitui-se pelo conjunto de reiteradas decisões judiciais em um mesmo sentido de interpretação da própria lei. Exceto nos casos expressos das sumulas vinculantes, a jurisprudência não vincula o magistrado, mas serve para orientar a solução de cada caso.

Desta forma, verifica-se que o Direito resulta da criação ou do reconhecimento pelo Poder Público ou por convenções e costumes internacionais, sendo aplicado por órgãos estatais especializados ou por organizações internacionais.

Seguindo essa linha, consubstancia-se que a lei (*lato senso*) ou norma jurídica é a proposição normativa inserida em uma ordem jurídica, garantida pelo poder público (direito interno) ou pelas organizações internacionais (direito internacional).

A norma jurídica perfeita se compõe de um preceito (descrição da conduta) e de uma sanção (penalidade acarretada pelo descumprimento), possuindo as seguintes características: bilateralidade generalidade, imperatividade e coercibilidade.

A bilateralidade se constitui numa característica inerente à norma jurídica que conduz a uma relação bilateral imperativo-atributiva, traduzida no jargão “a todo direito corresponde um dever”.

Devido a essa característica, a norma jurídica enlaça o Direito de uma parte com o dever de outra. Mas também é considerada bilateral por conferir *imperium* a uns e impor obediência a outros, como no caso do Direito Público.

A generalidade, como característica da lei, informa que a norma é aplicável a todas as pessoas que estiverem em igual situação e a todas as relações da mesma espécie. Portanto, a generalidade impõe que a norma jurídica seja geral e abstrata, eis que não regula um caso singular, mas, sim, um princípio aplicável a vários casos, que podem ou não se realizar, mas enquadráveis no tipo nela previsto.

A consequência da generalidade é a flexibilidade da norma jurídica, que possibilita que o Direito se transforme sem a necessidade da interferência constante do legislador, só por obra da interpretação do aplicador. A exceção à generalidade da norma jurídica é o privilégio, que confere direito ou vantagem a uma pessoa não conferível às demais na mesma situação.

A imperatividade se constitui em característica que determina que a norma jurídica seja imperativa, ou seja, que imponha uma conduta (positiva ou negativa), não possibilitando a liberalidade no seu cumprimento. Assim, tanto é imperativa quando impõe uma conduta ou quando proíbe uma ação, como também quando impõe uma organização social, uma situação jurídica, e quando confere *imperium*, poderes, prerrogativas, competências etc.

Mesmo as normas explicativas, declarativas ou interpretativas são imperativas, porque impõem o sentido de outras regras de Direito, devendo ser sempre consideradas ligadas às partes do Direito cujo sentido elas estabelecem.

Também não fogem à regra da imperatividade as normas dispositivas ou supletivas, porque nessas normas a imperatividade está, segundo a vontade do legislador, na dependência de uma condição: a vontade das partes.

A vontade da parte, no caso das normas imperativas, pode estabelecer regra diversa daquela estabelecida pela lei, como ocorre no Direito dos Contratos, mas isso não retira a imperatividade da lei, pois a própria lei é quem confere a imperatividade a regra estabelecida pelas partes (contrato é a lei entre as partes).

A coercibilidade, como característica da norma jurídica, confere uma aplicação coercitiva da norma jurídica quando violada. Conforme já mencionado, ao contrário da moral, a norma jurídica se caracteriza pelo cumprimento obrigatório, por meio da coação imposta pelo Estado (Direito Estatal) ou por uma organização internacional (Direito internacional).

De fato, a coercibilidade é assegurada pela coação imposta pelos órgãos especializados, sob a forma psicológica e material, sendo que primeira, geradora do temor à sanção, faz com que a maioria se conduza dentro dos limites do Direito, enquanto a segunda, exercida em menor escala, é aplicada aos indivíduos, no caso do descumprimento da lei.

O Estado de Direito busca submeter todas as relações ao império da lei, já que é da essência do regime democrático, que as decisões fundamentais para a vida dos indivíduos, que integram a sociedade, sejam tomadas pelo Poder Legislativo.

Portanto, o Poder Legislativo se consubstancia em instituição fundamental do regime democrático representativo, posto que tem a obrigação de colmatar as lacunas e corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor, no sentido de concretizar a vontade constitucional, por meio de sua função legislativa.

Deveras, o próprio sistema constitucional passou a reconhecer a existência de um direito subjetivo à edição das normas jurídicas por meio da instituição de mecanismos especiais destinados ao controle judicial da omissão legislativa, tais como o mandado de injunção e a ação direta de controle da omissão, conforme previsto nos artigos 5º, LXXI e 103, § 2º, da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Desta forma, no Estado Democrático de Direito, as normas jurídicas cumprem a nobre tarefa de concretizar a Constituição, criando os fundamentos de justiça e segurança que propiciem o desenvolvimento social harmônico, num contexto de paz e de liberdade.

---

<sup>5</sup> CF – Art. 5º (...) LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

CF - Art. 103. (...) § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Esses complexos objetivos da norma jurídica são expressos nas funções de integração, planificação, proteção, regulação e inovação, que se destinam

A compensar diferenças jurídico-políticas no quadro de formação da vontade do Estado, tais como as desigualdades sociais e regionais (integração);

A constituir instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências na execução das tarefas do Estado (planificação);

A atuar contra o arbítrio, ao vincular os próprios órgãos estatais, fixando os limites de sua atuação contra os indivíduos e grupos minoritários que participam do regime democrático (proteção);

A estabelecer o disciplinamento do comportamento dos indivíduos possibilitando uma convivência pacífica em sociedade (regulação); e, por fim,

A introduzir o novo na ordem jurídica e no plano social para permitir a condução dos futuros rumos da sociedade (inovação).

Por todo esse contexto que engloba a construção do Direito, por meio da elaboração das normas jurídicas, torna-se relevante compreender como essa função normativa é exercida pelo Poder Legislativo, no Estado Democrático de Direito.

### **2.1.3. A Função Normativa no Estado Democrático de Direito**

A clássica tripartição dos poderes, de acordo com a forma preconizada por *Montesquieu*, persiste ainda como a base estrutural de qualquer Estado Democrático contemporâneo.

Mormente, o Princípio da Separação dos Poderes vem insculpido nos preceitos do contidos no artigo 2º da Constituição Federal do Brasil, que reza textualmente: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Assim, deste princípio histórico e constitucionalizado no ordenamento jurídico pátrio, decorrem implicitamente as funções respectivas de cada Poder, quais sejam, a função normativa (elaboração das leis) do Legislativo; a função administrativa (conversão da lei em ato individual e concreto) do Executivo, e a função judicial (aplicação coativa da lei aos litigantes) do Judiciário,

Todavia, além do Princípio da Separação de Poderes já ter sido concebido originalmente com sentido na limitação do exercício do poder, baseado num sistema de freios e contrapesos, mediante o qual um poder encontra limites da sua própria atuação em face dos demais, os regimes políticos democráticos atuais têm aprimorado sua aplicação, em função das necessidades de enfrentar a multiplicidade e a complexidade dos problemas impostos pelo progresso social, surgidas ao longo de sua aplicação.

De fato, as técnicas de controle recíproco entre os Poderes têm sido aprimoradas, com a maior interpenetração das funções de cada um dos Poderes pelos outros, embora sem se despojar dos seus objetivos principais, buscando manter uma estrutura cada vez mais eficiente para o controle do exercício do poder.

Portanto, a função normativa inerente ao Poder Legislativo não se limita mais a participação exclusiva do Parlamento, nos moldes de outrora, mas se estende aos outros Poderes e até às organizações da sociedade civil, à exemplo da iniciativa popular, prevista, nos artigos 14, inciso III, e 61, § 2º, da Constituição Federal<sup>6</sup>, para

---

<sup>6</sup> CF - Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) III - iniciativa popular.

CF - Art. 61. (...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

o processo legislativo federal e nos artigos 27, § 4º e 29, inciso XIII, da mesma Carta<sup>7</sup>, para os processos legislativos estaduais e municipais, respectivamente.

Com efeito, cabe ao Poder Legislativo, em decorrência de sua função normativa, discutir e aprovar todas as proposições legislativas de interesse da coletividade por ele representada, que irão eventualmente se transformar numa das espécies normativas estabelecidas pelas disposições do artigo 59, incisos I a VII, da Constituição Federal<sup>8</sup>, dando origem a lei, em sentido lato, fonte primária do Direito.

Inobstante, destaca-se que, dentro da Casa Legislativa, também são formadas comissões parlamentares com objetivo de formulação, análise e deliberação sobre proposições, sob a ótica voltada para determinado campo temático, integradas pelos mesmos parlamentares, cuja totalidade, compõe o Plenário da respectiva Casa.

Assim, verifica-se que os membros do Congresso Nacional estão investidos na função constitucional de propor, debater e deliberar sobre a necessidade de elaboração de legislação, que supra as necessidades dos regramentos imprescindíveis para a convivência em sociedade, constituindo-se, assim, o Poder Legislativo, na instituição governamental que representa a coletividade de forma mais autêntica.

Em face desta função normativa, destaca-se que, atualmente, um dos grandes desafios do parlamento brasileiro reside exatamente na sua capacidade de detectar e interpretar quais são as legítimas necessidades da sociedade que representa. Nesse contexto, através do sufrágio universal, o eleitorado (a coletividade social) vota nos candidatos que apresentam propostas mais compatíveis com suas aspirações.

---

<sup>7</sup> CF - Art. 27. (...) § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

CF - Art. 29. (...) XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

<sup>8</sup> CF - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

Porém, a dificuldade do Poder Legislativo não se limita a mera identificação das demandas da sociedade, mas seus problemas se estendem à sua falta de capacidade de supri-las de maneira rápida, eficiente e coerente.

A produção do ato legislativo, por sua própria natureza, a vista do caráter subsidiário e devido a diversos fatores conjecturais à época de sua elaboração, tende a ser um processo lento, constituído por diversos procedimentos complexos, que acarretam, frequentemente, a defasagem das leis promulgadas, deturpando muitas vezes os interesses que originalmente haviam impulsionado sua elaboração.

Devido ao modo constitucional de como o parlamento brasileiro está organizado e funciona, verifica-se que, para a aprovação das matérias legislativas, torna-se necessário o apoio da maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, de cada Casa ou Comissão, ao que se denomina de maioria simples ou maioria relativa, conforme estabelece o artigo 47 da Constituição Federal<sup>9</sup>.

Excetuam-se a essa "regra da maioria" do regime democrático, os quóruns especiais para aprovação das leis complementares e das emendas constitucionais, consubstanciados, respectivamente, no quórum de maioria absoluta e no quórum de dois terços do total dos respectivos membros de cada Casa Legislativa, nos termos dos artigos 60, § 2º, e 69 da Constituição Federal<sup>10</sup>

Em síntese, da clássica fórmula da Separação dos Poderes, verifica-se atualmente um aprimoramento na democracia contemporânea para um modelo onde, apesar de preservada a imanente separação das funções, com vistas a continuar permitindo o controle de cada um dos Poderes do Estado pelos demais, a separação vem sendo

---

<sup>9</sup> CF - Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

<sup>10</sup> CF - Art. 60 (...) § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

CF - Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

mitigada de modo a poder-se cogitar somente na existência de uma função preponderante, em cada um dos três Poderes, posto que, excepcionalmente, ocorre o exercício da função de um Poder pelo outro, nos termos constitucionais estabelecidos.

Portanto, a função desempenhada pelo Poder Legislativo não se limita mais a clássica função normativa destacada no modelo de Montesquieu, de mero gerador de leis, mas também a de controlador político do Poder Executivo, cuja função essencial, por sua vez, é a de satisfazer as necessidades da coletividade de maneira concreta.

Destarte, hodiernamente, as principais funções do Poder Legislativo se consubstanciam na elaboração da legislação que supra as necessidades da sociedade e na fiscalização do seu cumprimento, incluído o controle político do Poder Executivo.

Por outro lado, se o regime democrático representativo impõe que as decisões fundamentais sejam tomadas pelo Poder Legislativo, por meio da edição de leis, as exigências da vida moderna cobram uma resposta rápida e eficaz aos problemas apresentados, impondo ao legislador o dever de agir com presteza e eficácia.

Realmente, verifica-se que o poder de legislar foi transformado em dever de legislar, com a instituição dos mecanismos de controle judicial da omissão legislativa, quais sejam, o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Controle da Omissão, instituídos, respectivamente, pelos preceitos contidos nos artigos 5º, inciso LXXI, e 103, § 2º, da Constituição Federal<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> CF – Art. 5º (...) LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

CF - Art. 103. (...) § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Diante do que foi exposto até aqui, pode-se concluir que a lei, no sentido lato, produto da função normativa do Poder Legislativo, exerce um papel fundamental no Estado Democrático de Direito.

Contudo, assinale-se que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio, pois a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja imotivada ou desnecessariamente a liberdade de ação no âmbito social.

Embora o Poder Legislativo, no tocante a sua função normativa, quase não conheça limites quanto ao seu objeto, em face da universalidade da atividade legislativa, ela se consubstancia numa atividade subsidiária.

Isso significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao Princípio da Necessidade, mediante o qual entende-se que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.

Portanto, as leis em sentido lato, produtos da função normativa do Poder Legislativo, devem possuir um fundamento objetivo, uma vez que há a possibilidade de ser reconhecida a inconstitucionalidade das que estabeleçam restrições dispensáveis.

Em síntese, a atividade legislativa é subsidiária, eis que ela está submetida ao Princípio da Necessidade, que conduz ao regime legal mínimo, porquanto as leis que não possam ser consideradas indispensáveis para sociedade, podem ter reconhecida a sua inconstitucionalidade, pelos órgãos de controle, mormente o Poder Judiciário.

Com efeito, a atividade legislativa deve ser exercida em conformidade com as normas constitucionais, nos termos do que estabelecem o artigo 1º, parágrafo único, e 5º, *caput*, da Constituição Federal<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Da mesma forma, o poder regulamentar deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei, conforme estabelece o artigo 84, inciso IV, da mesma Lex Mater<sup>13</sup>.

Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas ainda que situadas em planos diversos, conforme será mais bem detalhado ao se examinar, mais adiante, os Princípios do Sistema Jurídico-Constitucional.

De fato, nem sempre se logra observar esses limites normativos com o necessário rigor, pois fatores políticos ou razões econômico-financeiras ou de outra índole acabam prevalecendo no processo legislativo, dando azo à aprovação de leis manifestamente inconstitucionais ou de regulamentos flagrantemente ilegais.

Porém, a promulgação de uma lei não garante a sua aplicação, pois é muito provável – sobretudo quando se tratar de matéria concernente a direitos individuais - que as questões controvertidas sejam submetidas ao Poder Judiciário.

Nesse diapasão, verifica-se que foram ampliadas as possibilidades de questionamento da constitucionalidade das leis produzidas pelo Poder Legislativo, posto que restou assegurada a integridade do sistema de controle incidental, permitindo que o Poder Judiciário, por meio de qualquer juiz ou Tribunal, afaste a aplicação da lei inconstitucional, por ocasião da análise de um caso concreto, conforme previsto nas disposições dos artigos 97 e 102, inciso III, da Constituição Federal<sup>14</sup>.

---

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

<sup>13</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

<sup>14</sup> CF - Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Destarte, a par desse amplo sistema de controle de constitucionalidade difuso, ainda foi ampliado, de forma significativa, o número de legitimados a instaurar o controle abstrato das leis, ou seja, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que, no regime constitucional anterior, somente podia ser instaurado pelo Procurador-Geral da República, conforme se constata do disposto no artigo 103 da Constituição Federal<sup>15</sup>.

A amplitude outorgada ao controle abstrato de normas acabou por conferir-lhe quase o significado de uma ação popular de inconstitucionalidade, pois permite que qualquer cidadão consiga, eventualmente induzir um dos legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade pretendida.

Se isso não bastasse, ainda cabe assinalar que ao Supremo Tribunal Federal foi outorgada a competência para conceder medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, pelo artigo 102, inciso I, alínea “p” da Constituição Federal<sup>16</sup>.

Além disso, essa competência deferida ao Supremo Tribunal Federal também se verifica estendida aos Tribunais de Justiça dos Estados-membros, por força das disposições do artigo 125, § 2º, da Constituição Federal<sup>17</sup>.

---

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. (...).

<sup>15</sup>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

<sup>16</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

<sup>17</sup> CF – Art. 125. (...) § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Nesse sentido, o Poder Judiciário, seja a nível federal ou estadual, poderá suspender, liminarmente, a execução das leis federais, estaduais ou municipais, se considerar presentes os pressupostos relativos à plausibilidade jurídica da arguição (*fumus boni juris*) e à possibilidade de que a aplicação da lei venha acarretar danos irreparáveis ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Desta forma, o Poder Legislativo encontra nesse complexo arcabouço instrumental de controle de constitucionalidade mais um obstáculo para cumprir a agenda requerida pelas demandas da sociedade, ainda mais se considerado o eventual despreparo técnico de seus integrantes, que não contam com o mesmo nível de profissionalização dos membros da magistratura, que compõem o Poder Judiciário.

Inexoravelmente, cabe cautela aos parlamentares, no processo de elaboração de leis, quanto ao exame da constitucionalidade das proposições normativas que lhe são submetidas, posto que a orientação por parâmetros de índole meramente políticos-eleitoreiros, que venham a acarretar eventual ofensa às normas constitucionais, não traz qualquer utilidade, pois é muito provável que se suspenda a eficácia do dispositivo questionado antes mesmo de sua aplicação.

Destarte, pode-se concluir que a democracia representativa depende da eficácia de um Poder Legislativo, naquilo que diz respeito ao exercício de sua função normativa, posto que, para que um regime de governo seja considerado democrático, ele deve estar submetido a um estado de direito, construído por leis, que sejam frutos da soberania popular.

Por outro lado, apesar de caracterizada pela universalidade, podendo regular tudo aquilo que seja imprescindível para permitir uma convivência harmônica dos indivíduos em sociedade, não é menos verdadeiro que a atividade normativa, exercida dentro do estado democrático de direito, submete-se a diversos limites, cujo controle se respalda no Princípio da Separação dos Poderes.

Nesse sentido e tendo em vista que a escolha dos legisladores prescinde de requisitos de formação acadêmica, em face do princípio democrático, onde todos podem eleger

e serem eleitos, verifica-se que para eficácia do Poder Legislativo e, portanto, do regime democrático, torna-se imprescindível que ele seja dotado de uma adequada estrutura.

#### **2.1.4. A estrutura do Poder Legislativo Brasileiro**

A análise da estrutura do Poder Legislativo Brasileiro deve ser empreendida levando-se em conta a forma federativa de Estado introduzida no Brasil, verificando-se, assim, de que modo ela está estabelecida, em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, por meio das normas constitucionais federais pertinentes.

Assim, no Brasil, o Poder Legislativo, em âmbito federal, é bicameral, ou seja, composto por duas casas, a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal, sendo a primeira representativa do povo e a segunda das unidades da federação (Estados-Membros e Distrito Federal), determinando, assim, que o bicameralismo brasileiro é do tipo federativo, conforme previsto no artigo 44 da Constituição Federal<sup>18</sup>.

Já o Poder Legislativo em âmbito estadual, municipal, distrital e dos Territórios Federais, esses últimos, quando criados, ao contrário da estrutura do Poder Legislativo Federal, é do tipo unicameral, pois encontra-se composto por uma única casa, conforme preceituam, respectivamente, os artigos 27; 29; 32 e 33, § 3º, última parte, da Constituição Federal<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> CF - Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

<sup>19</sup> CF - Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

CF - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

No que diz respeito a estrutura e funcionamento dos Poderes Legislativos, seja da esfera federal, estadual, distrital ou municipal, acentuam-se as normas constitucionais federais sobre a respectiva composição, eleição de parlamentares, quantidade de membros, duração e renovação de mandato, condições para candidatura e elegibilidade, além da competência institucional específica, deixando-se para explanar sobre a competência legislativa, no momento apropriado.

Nesse sentido, torna-se relevante adiantar que a repartição da competência dos Poderes Legislativos segue os mesmos moldes da distribuição espacial da competência legislativa federal, estadual, distrital e municipal, conforme será bem detalhado mais adiante.

Inobstante a sua importância, por não se compreender no escopo desta pesquisa, não serão detalhadas as normas constitucionais federais concernentes ao que se denomina doutrinariamente de estatuto dos congressistas, que trata, dentre outros institutos, das imunidades, incompatibilidades e impedimentos, perda do mandato, remuneração etc. dos parlamentares.

#### **2.1.4.1. A Câmara dos Deputados Federais**

No detalhamento da estrutura do Poder Legislativo federal, verificando seus aspectos fundamentais, cabe iniciar pela Câmara dos Deputados Federais, já que ela se constitui, em geral, na casa iniciadora do processo legislativo federal.

Quanto a sua composição, a Câmara dos Deputados Federais é integrada por representantes do povo, ou seja, pelos Deputados eleitos como representantes da

---

CF - Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

CF – Art. 33 (...) § 3º Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa.

vontade do povo, considerado para esse efeito como povo, o conjunto dos brasileiros aptos ao alistamento eleitoral, onde estão excluídos os menores de dezesseis anos de idade, os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos, nos termos do artigo 14, §§ 1º a 3º, da Constituição Federal<sup>20</sup>.

Quanto a eleição, os deputados federais são eleitos pelo povo, segundo o sistema proporcional, que leva em consideração a representação político-partidária, conforme previsto no artigo 45, *caput*, da Constituição Federal<sup>21</sup>.

Quanto ao número de membros da Câmara dos Deputados Federais, de acordo com a respectiva representação por Estados e pelo Distrito Federal, verifica-se que ele é fixado em lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados, conforme estabelecido pelo dito artigo 45, § 1.º, da Constituição Federal<sup>22</sup>.

Assim, cabe ressaltar que o número de membros da Câmara Federal foi fixado pela Lei Complementar Federal nº 78, de 30.12.1993<sup>23</sup>, que estabeleceu em 513 o número de Deputados Federais, levando em consideração a população brasileira.

---

<sup>20</sup> CF – Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira;

<sup>21</sup> CF – Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. (...)

<sup>22</sup> CF – Art. 45. (...) § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

<sup>23</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm)

Também não se deve olvidar que os territórios federais, eventualmente criados, elegerão um número fixo de quatro deputados, conforme estabelecem as disposições do artigo 45, § 2º, da Constituição Federal<sup>24</sup>.

Já a duração do mandato de cada Deputado Federal é de quatro anos, período este correspondente a uma legislatura, cuja renovação ocorre também a cada quatro anos, permitida a reeleição, conforme preveem as disposições do artigo 44, parágrafo único, da Constituição Federal<sup>25</sup>.

Para a candidatura ao cargo eletivo de deputado federal devem ser cumpridas as seguintes condições de elegibilidade: 1) a nacionalidade brasileira; 2) o pleno exercício dos direitos políticos; 3) o alistamento eleitoral; 4) o domicílio eleitoral na circunscrição; 5) a filiação partidária; e 5) a idade mínima de vinte e um anos, conforme assim preceituam textualmente os incisos de I a VI, alínea “c”, do § 3º do artigo 14 da Constituição Federal, ressaltando-se, ainda, que a exigência de ser brasileiro nato é apenas para ocupar a presidência da Câmara dos Deputados Federais, conforme estabelece o artigo 12, § 3º, inciso II, da mesma Carta Federal<sup>26</sup>.

Por fim, destaca-se aspectos da competência legislativa privativa da Câmara dos Deputados Federais para prover sua estrutura institucional, notadamente, as concernentes a elaboração do seu próprio regimento interno e as disposições acerca de sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, que se consubstanciam-se em resolução aprovada pela própria casa, que independe de sanção do Chefe do Poder Executivo, exceto quanto fixação da respectiva remuneração, eis que agora, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, detém apenas competência para

---

<sup>24</sup> CF – Art. 45. (...) § 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

<sup>25</sup> Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

<sup>26</sup> CF - Art. 12. São brasileiros: (...) § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: (...) II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

iniciativa da respectiva lei e não mais a competência privativa de antes, que lhe permitia dispor sobre essa matéria por resolução.

Assim, não obstante a competência legislativa da Câmara dos Deputados para elaboração das espécies normativas federais, verifica-se que restaram estabelecidas algumas competências privativas, mormente as pertinentes a sua organização institucional, conforme estabelecido no artigo 51, incisos III e IV, da Constituição Federal<sup>27</sup>.

#### **2.1.4.2. O Senado Federal**

No detalhamento da estrutura do Poder Legislativo federal, verificando seus aspectos fundamentais, cabe prosseguir pelo Senado Federal, já que este se constitui, em geral, na casa revisora do processo legislativo federal.

Quanto a sua composição, o Senado Federal é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, por Senadores eleitos como representantes destes entes estatais, em decorrência do Princípio da Federação, que rege a República Federativa do Brasil, conforme previsto no *caput* do artigo 1º da Constituição Federal<sup>28</sup>.

Quanto a eleição, os Senadores são eleitos pelo povo, segundo o princípio majoritário, com a eleição ao Senado daquele candidato que obtiver nas urnas o maior número

---

<sup>27</sup> CF - Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) III - elaborar seu regimento interno; IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...)

<sup>28</sup> CF - Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

de votos na respectiva circunscrição, nos termos do artigo 46, *caput*, da Constituição Federal<sup>29</sup>.

Quanto ao número membros que integram o Senado Federal, cada Estado e o Distrito Federal elegem o número fixo de três Senadores, sendo que cada Senador será eleito com dois suplentes, ou seja, não se trata mais de estabelecer um número proporcional à população, mas um número fixo em relação as unidades federativas representadas, conforme dispõe o artigo 46, § 1.º, da Constituição Federal<sup>30</sup>.

O mandato de cada Senador é de oito anos, período este correspondente à duas legislaturas, cuja renovação, permitida a reeleição, ocorre a cada quatro anos, alternadamente, na proporção de um terço e dois terços dos membros que compõem a Casa, conforme preveem as disposições do artigo 46, § 2º, da Constituição Federal<sup>31</sup>.

Para a candidatura ao cargo eletivo de Senador devem ser cumpridas as mesmas condições de elegibilidade elencadas anteriormente para candidatura ao cargo de Deputado Federal, exceto quanto a idade mínima de trinta e cinco anos, conforme assim preceituam textualmente os incisos de I a VI, alínea “a”, do § 3º do artigo 14 da Constituição Federal<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> CF – Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

<sup>30</sup> CF – Art. 46, § 1º. Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

<sup>31</sup> CF – Art. 46. (...) § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

<sup>32</sup> CF – Art. 14. (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

Ressalte-se que a exigência de ser brasileiro nato é apenas para ocupar a presidência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados Federais, conforme estabelece o artigo 12, § 3º, incisos II e III, da mesma Carta Federal<sup>33</sup>.

Por fim, igualmente em relação à Câmara dos Deputados Federais, destaca-se aspectos da competência legislativa privativa do Senado Federal para prover sua estrutura institucional, notadamente, as concernentes a elaboração do seu próprio regimento interno e as disposições acerca de sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, que se consubstanciam-se em resolução aprovada pela própria casa, que independe de sanção do Chefe do Poder Executivo, exceto quanto fixação da respectiva remuneração, eis que agora, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, detém apenas competência para iniciativa da respectiva lei e não mais a competência privativa de antes, que lhe permitia dispor sobre essa matéria por resolução.

Assim, não obstante a competência legislativa do Senado Federal para elaboração das espécies normativas federais, verifica-se que foram estabelecidas algumas competências privativas pertinentes a sua organização institucional, conforme estabelecido no artigo 52, incisos XII e XIII, da Constituição Federal<sup>34</sup>.

Cabe ressaltar, uma vez realizado o detalhamento da estrutura do Poder Legislativo federal, no que concerne aos seus aspectos fundamentais previstos nas disposições da Constituição Federal, que o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos

---

<sup>33</sup> CF - Art. 12. São brasileiros: (...) § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: (...) II - de Presidente da Câmara dos Deputados; III - de Presidente do Senado Federal (...);

<sup>34</sup> CF - Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XII - elaborar seu regimento interno; (...) XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...).

Deputados Federais e pelo Senado Federal, congrega 513 Deputados Federais e 81 Senadores, totalizando 594 parlamentares.

Neste sentido, cabe asseverar algumas conclusões acerca do tamanho da estrutura do Congresso Nacional, tomado como ponto de reflexão somente a proporção entre o número de congressistas e a respectiva população do país.

Assim, conforme pesquisa já mencionada nesse trabalho<sup>35</sup>, o Brasil apresenta um parlamento maior que o dos Estados Unidos, cuja população é pelo menos um terço maior que a brasileira - 325 milhões de habitantes nos EUA, contra os 209 milhões no Brasil - mas possui um congresso menor, com 535 integrantes contra os 594 parlamentares que compõem o Congresso Nacional Brasileiro.

Se comparado com o continente Asiático, verifica-se a existência de álbuns parlamentos maiores que o brasileiro, onde se incluem o Japão, com 704, a Índia com 779, e a China 2.980 parlamentares, embora, com exceção do Japão, apresentem número de habitantes significativamente maior que o do Brasil.

Por outro lado, ainda segundo os números da referida pesquisa, no continente Europeu, constata-se que algumas das democracias mais antigas tem parlamentos bem mais numerosos do que o brasileiro, posto que a Alemanha tem 778 (709 da Assembleia Legislativa e 69 do Conselho Legislativo Federal), a Itália conta com 950 (630 deputados e 320 senadores), a França com 925 (348 Câmara alta e 577 da Câmara baixa), enquanto o Reino Unido tem 1.441 parlamentares (650 integrantes da Câmara dos Representantes e 791 da Câmara dos Lordes), ainda que estes quatro países possuam populações muito menores que a brasileira – situando-se na faixa entre 60 e 80 milhões de habitantes.

---

<sup>35</sup> *Segundo mais caro do mundo, Congresso brasileiro tem parlamentares demais?* Nathalia Passarinho. Da BBC News Brasil em Londres. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46427803>

Levando em consideração os elementos da pesquisa trazida para análise, cujos dados, apesar de se referenciar ao ano de 2018, não alteram as conclusões, haja vista que a única tendência é o aumento do número de habitantes, tornando, assim, menor a taxa de representação – quantidade de indivíduos representados por cada parlamentar – pode-se apresentar um comparativo dessa taxa, conforme Tabela 01:

**Tabela 1 - Taxa de Representação.**

Ordem	Pais	Habitantes (em milhões)	(em Parlamentares	Taxa Representação	de
01	Cuba	11	605	18.182	
02	Reino Unido	66	1440	45.833	
03	Itália	60	950	63.158	
04	França	67	924	72.511	
05	Alemanha	82	778	105.398	
06	Argentina	44	323	136.223	
07	Japão	126	704	178.977	
08	Mexico	130	628	207.006	
09	Brasil	209	594	351.852	
10	China	1393	2.980	467.450	
11	EUA	350	535	654.206	
12	Índia	1353	779	1.736.842	

Fonte: Elaboração Própria

Sem embargo das pesquisas e trabalhos desenvolvidos acerca do tema, bem como considerada a limitada amplitude da pesquisa referida, conclui-se, dentro do contexto deste trabalho, que o tamanho do parlamento brasileiro se encontra próximo da média da taxa de representação, que neste caso corresponde ao valor de 336.470, não se constituindo, portanto, num ponto fora da curva, a exemplo da Índia e de Cuba.

De fato, na comparação entre o tamanho dos parlamentos dos diversos países do mundo é preciso observar as peculiaridades de cada um deles, uma vez que há diferenças estruturais e de funções, mormente em face da relação de cada um com as idiosincrasias locais, posto que esses elementos podem se distinguir bastante entre países que apresentem, por exemplo, forma de estado federativa ou unitária, como ocorre, respectivamente, no Brasil e na França.

Com efeito, não se trata aqui de conclusões a respeito da qualidade dos parlamentos com vistas ao seu tamanho ou a sua taxa de representação populacional, posto que para esse desiderato caberiam análise de inúmeras outras questões, que realmente escapam do escopo desta pesquisa. No entanto, cabe fazer uma reflexão quanto ao seu custo e ao cumprimento de uma agenda que o justifique para satisfação da população com seus representantes.

Nesse sentido, verifica-se que “o Brasil tem o segundo Congresso Nacional mais caro do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, segundo dados da União Interparlamentar, organização internacional que estuda os legislativos de diferentes países”, conforme consta da pesquisa referida no início deste trabalho<sup>36</sup>.

Nesse ponto da pesquisa, pode até parecer que os dados relativos ao tamanho e ao custo do Congresso Nacional nem tangenciem o seu objeto, mas supõe-se que, na medida do seu desenvolvimento, eles terão relevância para caracterização da democracia no Estado pela agenda da Assembleia Legislativa.

Primeiro, porque o tamanho da Câmara dos Deputados Federais está intrinsecamente relacionado ao tamanho das Assembleias Legislativas, tendo em vista que o número de Deputados Estaduais deriva do número de Deputados Federais, nos termos do que estabelece o artigo 27, caput, da Constituição Federal<sup>37</sup>.

Segundo, porque o custo dos referidos parlamentos estaduais, tende a ser proporcional ao número de seus integrantes, posto que, de forma lógica, por mais que possam variar unitariamente, o custo dispendido com dois parlamentares sempre tende a ser maior do que o dispendido com um e assim por diante.

---

<sup>36</sup> *Segundo mais caro do mundo, Congresso brasileiro tem parlamentares demais?* Nathalia Passarinho. Da BBC News Brasil em Londres. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46427803>

<sup>37</sup> Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

Terceiro, porque há pouco espaço para variação de custo dos parlamentares estaduais e municipais, uma vez que eles também estão sujeitos ao estatuto dos congressistas, plasmado na Constituição Federal, que assegura um tratamento correspondente aos parlamentares, no que concerne a prerrogativas e a remuneração.

Por fim, mesmo que seja considerado que o tamanho e o custo dos parlamentos não tenham correlação com a qualidade da representação – de fato ainda há certeza – verifica-se que eles, indubitavelmente, influenciam na satisfação dos representados, dando azo a crises de representação, que inegavelmente são potencializadas pela existência de uma estrutura exagerada do respectivo Parlamento, mormente, neste escopo, do Poder Legislativo Estadual.

#### **2.1.4.3. As Assembleias Legislativas**

Prosseguindo com a análise da estrutura do Poder Legislativo Brasileiro, a vista do Brasil consubstanciar-se em um Estado de forma federativa, cabe passar ao detalhamento da estrutura do Poder Legislativo estadual, verificando seus aspectos fundamentais, previstos na Constituição Federal.

Nesse sentido, diversamente do Poder Legislativo Federal, que adota o bicameralismo em sua estrutura básica, eis que o Congresso Federal é integrado por duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal, o Poder Legislativo Estadual adota o unicameralismo, eis que é integrado apenas por uma única Casa, a Assembleia Legislativa, composta pelos Deputados Estaduais, que são representantes do povo do respectivo Estado-membro.

Note-se que, no Poder Legislativo Estadual, não existe uma Casa Legislativa para representar os Municípios, o que rompe com a simetria ao modelo federal, onde existe o Senado Federal para representar os Estados-membros, considerado que os

Municípios também compõem a Federação, consoante estabelecido pelo artigo 1º da Constituição Federal<sup>38</sup>.

Quanto a sua composição, a Assembleia Legislativa é integrada pelos Deputados Estaduais, eleitos pelo sistema proporcional, como representantes da vontade do povo, aplicando-se as mesmas regras previstas para o sistema eleitoral dos Deputados Federais, e o número de parlamentares que a integram corresponde ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados Federais até atingir o número de trinta e seis integrantes, posto que a partir daí, esse número será acrescido, um a um, de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze, conforme estabelecido pelo artigo 27, *caput* e § 1º, da Constituição Federal<sup>39</sup>

Destarte, o mandato de cada Deputado Estadual é de quatro anos, período este correspondente a uma legislatura, cuja renovação ocorre por meio de eleição, segundo o sistema proporcional, permitida a reeleição, conforme preveem as disposições do artigo 27, § 1º, da Constituição Federal.

Para a candidatura ao cargo eletivo de Deputado Estadual devem ser cumpridas as mesmas condições de elegibilidade elencadas anteriormente para candidatura ao cargo de Deputado Federal, inclusive a mesma a idade mínima de vinte e um anos, eis que lhes aplicam as mesmas regras sobre sistema eleitoral, conforme estabelecido

---

<sup>38</sup> CF - Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

<sup>39</sup> CF - Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. (...)

pelo artigo 14, § 3º, incisos I a VI, alínea “c”, combinado com o artigo 27, § 1º, da Constituição Federal<sup>40</sup>.

Por fim, de forme similar as duas Casas do Congresso Nacional, destacam-se os aspectos da competência legislativa privativa das Assembleias Legislativas para prover sua estrutura institucional, notadamente, as concernentes a elaboração do seu próprio regimento interno e as disposições acerca de sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, que consubstanciam-se em resolução aprovada pela própria Casa Legislativa e independe de sanção do Chefe do Poder Executivo,

No entanto, cabe observar, que a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, conhecida como reforma administrativa<sup>41</sup>, a Assembleia Legislativa detém apenas competência para iniciativa da respectiva lei para a fixação da remuneração dos seus integrantes e respectivos servidores públicos e não mais a competência privativa de antes, que lhe permitia dispor sobre essa matéria por resolução.

Assim, não obstante a competência legislativa da Assembleia Legislativa para elaboração das espécies normativas estaduais, verifica-se que foram estabelecidas algumas competências privativas pertinentes a sua organização institucional, *pari passu* com as instituídas para Câmara dos Deputados Federais e para o Senado

---

<sup>40</sup> CF - Art. 14 (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

CF – Art. 27 (...) § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. (...)

<sup>41</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)

Federal, conforme estabelecido no artigo 27, § 3º, combinado com os artigos 51, incisos III e IV, e 52, incisos XII e XIII, da Constituição Federal<sup>42</sup>.

#### **2.1.4.4. As Câmaras Municipais**

Prosseguindo com a análise da estrutura do Poder Legislativo Brasileiro, a vista do Brasil consubstanciar-se em um Estado de forma federativa, cabe passar ao detalhamento da estrutura do Poder Legislativo Municipal, verificando seus aspectos fundamentais, previstos na Constituição Federal.

Nessa altura, cabe um esclarecimento quanto ao exame do tema, tendo em vista que o objeto dessa pesquisa se limita a agenda da Assembleia Legislativa e a caracterização da democracia representativa no respectivo Estado-membro.

Em primeiro lugar, argumenta-se que a abordagem será demasiadamente superficial não havendo cogitar-se de um eventual desvio do objeto de pesquisa.

Em segundo lugar, cabe assinalar que a justificativa aqui se coaduna com a mesma já explanada quanto a abordagem da estrutura e do custo dos Poder Legislativo Federal, no sentido de que propicia uma percepção popular de um Poder Legislativo, como um todo, dotado de uma estrutura exagerada e, conseqüentemente, de alto custo, potencializando as crises de representação, decorrente do cumprimento insatisfatório da agenda que a sociedade reclama.

Nesse sentido, abordando o Poder Legislativo Municipal, verifica-se que sua estrutura básica, coerentemente, segue o modelo das Assembleias Legislativas, eis que é unicameral, ou seja, integrada por apenas uma Casa, a Câmara Municipal, composta pelos Vereadores, representantes do povo do Município, já que os Municípios não são

---

<sup>42</sup> CF - Art. 27. (...) § 3º Compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos. (...).

divididos em unidades federativas com autonomia polico-administrativa, conforme preceitua o artigo 18 da Constituição Federal<sup>43</sup>.

Quanto a sua composição, a Câmara Municipal é integrada pelos Vereadores, eleitos pelo sistema proporcional, como representantes da vontade do povo local, aplicando-se as mesmas regras previstas para o sistema eleitoral dos Deputados Federais e Estaduais, e número de parlamentares que a integram varia do mínimo de 09 ao máximo de 55 vereadores, conforme o número de habitantes municipais, nos termos estabelecidos pelo artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal.

O mandato de cada Vereador é de quatro anos, eleito mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País, permitida a reeleição, conforme preveem as disposições do artigo 29, inciso I, da Constituição Federal<sup>44</sup>.

Para a candidatura ao cargo eletivo de Vereador devem ser cumpridas as mesmas condições de elegibilidade elencadas anteriormente para candidatura aos cargos de parlamentar federal e estadual, com exceção da idade mínima de 18 anos, eis que lhes sê aplicam as mesmas regras sobre sistema eleitoral, conforme estabelecido pelo artigo 14, § 3º, incisos I a VI, alínea “d”, da Constituição Federal<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> CF – Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>44</sup> CF – Art. 29. (...) I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

<sup>45</sup> CF - Art. 14(...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: d) dezoito anos para Vereador;

#### 2.1.4.5. A Câmara Distrital

Seguindo coerência nesta pesquisa, aqui basta acrescentar que o Poder Legislativo Distrital é unicameral, eis que exercido apenas pela Câmara Distrital, composta pelos Deputados Distritais, aos quais aplicam-se as regras constitucionais estabelecidas para a Assembleia Legislativa e para os Deputados Estaduais, conforme dispõe o artigo 32, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal<sup>46</sup>.

Neste talante, uma vez descrita a estrutura dos Poderes Legislativos de todas as esferas governamentais, que compõem o Estado Federativo Brasileiro, entende-se pertinente trazer a colação uma visão global do Poder Legislativo no Brasil.

Deveras, esse desiderato permite melhorar a percepção sobre o sentimento de insatisfação que permeia os eleitores brasileiros. Aqui não se defende a ideia de que um Poder Legislativo com um custo menor poderia trazer um alento ao sentimento do eleitor de não se sentir representado, mas certamente o exagero nas estruturas e nos gastos desnecessários aumentam a insatisfação quando aliado a execução de uma agenda ilegítima pelo Poder Legislativo.

Com efeito, o desperdício de recursos públicos com apresentação, em sua maioria, de proposições inócuas ou alheias a sua competência institucional, tende a agravar a crise de representação, principalmente devido ao escárnio promovido pelas Casas Legislativas na despesa pública.

Portanto, torna-se inviável separar a percepção de uma crise da democracia representativa do agravamento do sentimento de insatisfação do representado ao se

---

<sup>46</sup> CF - Art. 32. (...) § 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração. § 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

deparar com custos elevados e estruturas superdimensionadas do Legislativo Brasileiro.

Nesse sentido, entende-se pertinente buscar a correlação da agenda praticada pelo Poder Legislativo com a democracia representativa, por meio do viés da satisfação do representado, que pode-se esperar quando constado um custo-benefício razoável produzido por uma agenda satisfatória a um custo adequado.

## **2.2. O Poder Legislativo na Federação Brasileira**

### **2.2.1. A constituição de uma Federação**

A Federação se constitui numa das formas de Estado utilizada por vários países no mundo, principalmente àqueles de grande extensão territorial, posto que, à exceção da China, que adota a forma unitária, os oito países de maior extensão territorial no mundo se consubstanciam em estados federados e são, por ordem decrescente: Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Austrália, Índia e Argentina.

O federalismo, enquanto fenômeno jurídico-político de organização do Estado, tem sua origem na formação dos Estados Unidos da América, no século XVIII, conforme afirma Silva (2014, p. 101): “o federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787”.

Azambuja (1984), discorrendo sobre os processos de formação da Federação, informa que o Estado Federal consubstancia-se em uma união de Estados de Direito Constitucional, isto é, o resultado de um pacto de união indissolúvel entre Estados independentes para a formação de um novo Estado, segundo parâmetros normativos estabelecidos numa Constituição, como é o caso dos Estados Unidos da América, ou o resultado de uma opção do poder constituinte originário ao organizar os elementos constitutivos do Estado, como é o exemplo da República Federativa do Brasil.

Em ambas as situações, os entes federados se regem por um princípio de igualdade jurídica interna e passam a ser dotados de autonomia política, segundo o sistema de repartição de competências previsto na respectiva Constituição.

De acordo com Silva (2014), com a Proclamação da República, em 1889, a forma federativa foi assumida pelo Brasil e mantida nas constituições posteriores, embora ela tenha sido apenas nominal na Constituição de 1967 e na Emenda 1/69.

Na Constituição de 1988, a forma federativa adveio de sua evolução histórica do ordenamento jurídico pátrio e foi mantida mediante a declaração de que o Brasil configura uma República Federativa, constante do artigo 1º da Constituição Federal<sup>47</sup>.

Em síntese, verifica-se na Doutrina, que o federalismo, desde a sua origem, já passou por três fases ao longo da sua evolução. Em seus primórdios, no século XVIII, a autonomia dos entes federados regionais era acentuada, em detrimento da autonomia da União. Na fase seguinte, meados do século XIX, podemos observar um certo equilíbrio de poder entre os entes federados regionais e a União. Na terceira fase, por volta das primeiras décadas do século XX, os interesses da União é que passaram a ter maior primazia sobre os interesses dos demais entes federados.

Ressalte-se que essa última fase de evolução do federalismo decorreu da necessidade da intervenção do Estado no domínio econômico, ocorrida no início do século XX, como consequência das crises econômicas, políticas e militares, que restaram fortemente caracterizadas durante a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão, a Segunda Guerra Mundial e o período conhecido como Guerra Fria.

Atualmente, a concentração de funções estatais na União, em prejuízo dos demais entes federados, tem-se acentuado por causa da crescente interdependência econômica dos Estados que compõem a sociedade internacional, como um dos desdobramentos do que comumente se tem chamado de globalização.

A forma federativa de Estado pode apresentar muitas variações, que, no entanto, reúnem um núcleo comum de elementos que a caracterizam:

---

<sup>47</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- 1) a existência interna de uma pluralidade de níveis de pessoas político-estatais no território do Estado, configurando os níveis nacional, e até mesmo nível local, o que, traduzido para o contexto previsto na constituição da federação brasileira, consubstanciam as esferas federal, estadual e municipal;
- 2) todas as pessoas político-estatais são dotadas de autonomia política, com maior ou menor gradação nas suas autonomias, segundo os parâmetros fixados na Constituição, acerca da capacidade de auto-organização, de autogoverno, de auto legislação e de autoadministração, além das decorrentes capacidades financeira e tributária;
- 3) a existência de um sistema de repartição de competências entre os entes da federação, como parâmetro de exercício da autonomia federativa, com maior ou menor descentralização de funções;
- 4) a igualdade jurídica interna entre todos os entes da federação;
- 5) a personalidade jurídica de Direito Público Interno dos entes federados;
- 6) uma atuação concomitante das pessoas político-estatais, nos limites de suas respectivas autonomias;
- 7) a representação e exercício, pela União, da soberania interna e externa do povo e do Estado;
- 8) a indissolubilidade do vínculo federativo;
- 9) uma nacionalidade federal capaz de fortalecer a identidade do povo que constitui o Estado, especialmente relevante quando a sua composição é formada por uma pluralidade de nacionalidades;
- 10) a participação dos entes federados regionais na tomada de decisão dos interesses nacionais, por meio da existência de um órgão legislativo bicameral federal, com representação do povo e dos entes federados regionais;

11) a possibilidade de intervenção federal nos demais entes federados, em caso de violação de certas normas expressas na Constituição;

12) a unidade jurisdicional para resolver litígios entre os entes federados e para manter a supremacia da ordem constitucional nacional;

Além desses elementos caracterizadores de uma federação, pode-se acrescentar, ainda, o Princípio da Simetria, consubstanciado numa relação de correspondência dos princípios normativos que regem o eixo central da federação concernentes a União como regras norteadoras para os demais entes federados.

No entanto, apesar de adotado em formas federativas simétricas, como é o caso da Federação Brasileira, esse elemento não se observa no federalismo assimétrico, do qual um bom exemplo o federalismo dos Estados Unidos da América.

O federalismo se fundamenta num pacto federativo constante da própria Constituição do Estado Federado, de onde retira a sua validade jurídica, bem como onde devem estar presentes o Princípio da Indissolubilidade do Vínculo Federativo, que impõe a união indissolúvel dos entes federados, e o Princípio de Harmonia na distribuição das funções estatais, cujo paradigma é o equilíbrio na consecução dos interesses nacionais, regionais e locais.

Nessa linha de raciocínio, verifica-se que o Princípio da Subsidiariedade muito tem contribuído para esse almejado o equilíbrio na consecução dos interesses nacionais, regionais e locais em Estados Federativos de maior estabilidade jurídica, econômica e política, como ocorre na Alemanha,

Destaque-se que esse Princípio da Subsidiariedade parte do pressuposto de que os instrumentos estatais para a satisfação dos interesses da sociedade devem estar o mais próximo possível do indivíduo, ou seja, de quem legitima o poder público estatal, que, no caso da Federação Brasileira, são os municípios.

Nesse sentido, o poder público local deve dispor de todos os meios necessários para garantir a melhor execução das atividades estatais. Ao poder público regional devem

ser delegados todos os instrumentos estatais que não podem ser empregados a contento pelo poder público local. Por fim, ao poder público nacional devem ser entregues as prerrogativas estatais que se tornem inviáveis de serem realizadas satisfatoriamente pelos poderes públicos local e regional.

A descentralização racionalizada das funções do Estado é, assim, um dos elementos caracterizadores do pacto federativo, cujo aprimoramento se consubstancia em propiciar meios para o fortalecimento do próprio regime político democrático.

Contudo, a referida descentralização encontra limites para que o pacto federativo não venha a ser descaracterizado, retrocedendo, desta forma, para uma simples Confederação de Estados ou, até mesmo, para um Estado unitário.

### **2.2.2. Os limites à autonomia política dos entes federados**

Os Estados-membros, o Distrito Federal, e os Municípios são as organizações jurídicas das coletividades regionais e locais para o exercício do poder político, em caráter autônomo, nos termos das competências que lhes são deferidas pela Constituição Federal, pois, estes entes estatais não detém a soberania, que é própria apenas do Estado Federal, em face do seu reconhecimento internacional.

Com efeito, constitui elemento característico da Federação a convivência, em igual nível jurídico, entre a União, encarregada da defesa dos interesses gerais e com jurisdição em todo o território nacional, e os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que detém objetivos próprios dentro de uma porção do território nacional.

Destaca-se que tanto a União quanto os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios exaurem a sua esfera de competências dentro do pacto federativo constante do texto da Constituição Federal, fruto da soberania, que confere poder jurídico ilimitado somente ao Estado Federal.

A União representa externamente o Estado Federal, gozando para tanto e neste caso da soberania, enquanto os Estados-membros e os Municípios gozam somente de autonomia interna, que vem a ser a capacidade de autogoverno mediante autoridades

próprias sobre matérias específicas, irrestringíveis, a não ser por norma constitucional, conforme estabelecido pelo artigo 18, *caput*, da Constituição Federal<sup>48</sup>.

Destarte, a autonomia dos Estados-membros em relação à União também se verifica pela própria previsão constitucional dos casos excepcionais nos quais se autoriza a intervenção federal, posto que isso, por si só, já revela a igualdade e a inexistência de subordinação entre estes entes estatais, pois, se não fosse assim, seria prescindível essa previsão constitucional para intervenção, ainda mais estabelecida sob a forma de exceção, conforme se infere das disposições do artigo 34 da Constituição Federal<sup>49</sup>.

De igual modo, verifica-se a autonomia dos Municípios em relação aos Estados-membros pela previsão constitucional dos casos excepcionais em que essa intervenção pode ocorrer, revelando a igualdade e a inexistência de subordinação entre estes entes estatais, conforme previsto no artigo 35 da Constituição Federal<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>49</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

<sup>50</sup> CF - Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Nesse sentido, destaque-se que as limitações a essa autonomia dos Estados-Membros e dos Municípios<sup>51</sup> somente podem decorrer, validamente, de princípios e regras constantes da própria Constituição Federal, conforme se depreende, principalmente, das disposições constantes dos artigos 25 e 29, da própria Carta<sup>52</sup>.

De fato, as limitações à autonomia dos Estados-Membros e dos Municípios decorrem de princípios e regras constitucionais, devendo, contudo, no caso destas últimas, serem elas especificamente dirigidas ao respectivo ente estatal ou amparada por um dos referidos princípios.

O nível de força política outorgado pela Constituição aos Estados-membros e aos Municípios é menor do que aquele ofertado à União, mas as esferas formais de atuação são preservadas e estanques em relação aos demais, apenas prevalecendo esta hierarquia na concorrência entre a União e os Estados-membros ou entre a União e os Municípios, quando o conflito ocorrer em área de delimitação duvidosa.

Assim, deve ficar entendido que a capacidade de auto-organização, de auto legislação, de autogoverno e de autoadministração, conferida aos Estados-membros e aos Municípios, em decorrência de suas respectivas autonomias político-administrativas, conforme evidenciado, encontra limites somente em normas e princípios constantes da própria Constituição Federal e somente nela.

---

<sup>51</sup> E por consequência ao Distrito Federal, que recebe o mesmo tratamento conferido aos Estados-membros e aos Municípios. Por uma questão de clareza na redação, deixar-se-á de citá-lo sempre que não houver uma regra peculiar aplicável somente a esta ímpar unidade da federação.

<sup>52</sup> CF - Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

CF - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Conforme assevera Silva (2014), estes princípios, que inclusive norteiam a elaboração das próprias Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, não são indicados explicitamente pela Carta Federal e podem ser divididos em dois grupos.

O primeiro grupo, denominados de Princípios Constitucionais Sensíveis, constituem a base da organização constitucional do país, de forma que os estados federados, ao se organizarem, estão circunscritos à adoção, da forma republicana de governo; do sistema representativo e do regime democrático; dos direitos da pessoa humana; da autonomia municipal; e da prestação de contas da administração pública, e encontram-se enumerados no artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal<sup>53</sup>.

O segundo grupo agrega os Princípios Constitucionais Estabelecidos, que são aqueles que limitam a autonomia organizatória destes entes federados, gerando limitações expressas, implícitas e decorrentes do sistema constitucional adotado, conforme discorre Silva (2014, p. 620):

“São aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição. Alguns deles são fáceis de localizar, porque se encontram organizados em blocos normativos que a Constituição manda que sejam observados pelos Estados, como, por exemplo, os princípios e preceitos constantes dos arts. 37 a 41 referentes à Administração Pública. Outros, porém, exigem maior atenção”.

Por seu turno, segundo Silva (2014), as limitações expressas consubstanciam-se em regras proibitivas e mandatárias, consubstanciam-se as primeiras em vedações constitucionais explícitas dirigidas aos Estados, como as vedações em relação aos cultos religiosos; a recusa de fé aos documentos públicos; a de criar distinções ou

---

<sup>53</sup> CF - Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

preferência entre brasileiros; ou as vedações tributárias, previstas, respectivamente, nas disposições dos artigos 19, incisos I, II e III; e 152 da Carta Federal<sup>54</sup>.

Já as segundas – as regras mandatárias – são disposições constitucionais que determinam expressamente a forma de organização dos Estados-membros, à exemplo das concernentes a organização dos Municípios (art. 29); a Administração Pública (arts. 37 a 41); aos militares (art. 42); a criação de juizados especiais e justiça de paz (art. 98); a organização da Justiça estadual (arts. 93, 94, 95 e 125); a previsão de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição Estadual (art. 125, § 2º); a organização do Ministério Público (arts. 127 a 130); a organização da Procuradoria e da Defensoria dos Estados (arts. 132 e 135); a organização das polícias civil e militares (art. 144, incisos IV e V e §§ 4º a 7º).

Além das limitações expressas, acima detalhadas, conforme Silva (2014) ainda constam da Constituição Federal as limitações implícitas e as decorrentes do sistema constitucional adotado, podendo ser exemplificadas, em síntese, as primeiras pela determinação nas unidades federadas de um legislativo unicameral, de um executivo unipessoal e de um sistema presidencialista de governo, e as segundas, a igualdade constitucional das unidades federadas; e vedação de coerção ou distinção entre si (Princípio Federativo); observância da legalidade, da moralidade e do respeito à dignidade da pessoa humana (Estado Democrático de Direito), respeito aos direitos fundamentais e suas garantias (Princípio Democrático); execução e planejamento dos serviços e obras conforme ditames da ordem social.

---

<sup>54</sup> CF - Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; II - recusar fé aos documentos públicos; III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

CF - Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Por outro lado, apesar dos Municípios terem sua autonomia assegurada e garantida constitucionalmente em face dos Estados-membros, essa autonomia também se depara com os mesmos limites impostos aos Estados-membros, visto que as Leis Orgânicas Municipais devem atender aos princípios estabelecidos tanto na Carta Federal, quanto na Constituição do respectivo Estado, conforme estabelece o artigo 29, *caput*, da própria Constituição Federal <sup>55</sup>.

Porém, apesar das normas constitucionais estabelecerem que os municípios devem atender aos princípios estabelecidos na Constituição Estadual, essa ingerência estadual sobre eles somente poder ocorrer nos termos expressos pela Constituição Federal, conforme adverte Silva (2014, pp. 648-649):

“a ingerência do Estado nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, como, por exemplo, os referentes a criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º) e à intervenção (arts. 35 e 36)”.

Com efeito, por meio do direito constitucional comparado, verifica-se no regime federativo, no que diz respeito a divisão de competências, que, normalmente, as prerrogativas da União são especificadas e expressas, concedendo-se aos Estados-membros um campo indefinido e insuscetível de enumeração exata de competências, atribuindo-se lhes as residuais ou remanescentes.

Por outro lado, verifica-se que a Constituição Federal atribuiu a cada Assembleia Legislativa poderes constituintes para elaboração da Constituição do respectivo Estado-membro, dentro do prazo de um ano de sua promulgação, obedecidos os

---

<sup>55</sup> CF - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

princípios constitucionais federais, conforme artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>56</sup>.

Por coerência, a Constituição Federal também determina que à Câmara Municipal, dentro do prazo de seis meses, contados da promulgação da Constituição do Estado, deve elaborar a Lei Orgânica do respectivo Município, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>57</sup>.

Por fim, cabe discorrer sobre a natureza do poder constituinte estadual, chamado de poder constituinte decorrente, posto que parte da Doutrina lhe nega o verdadeiro e autêntico caráter constituinte, sob argumentação de que ele não se coaduna com a natureza desse poder, que em princípio é juridicamente ilimitado.

No entanto, outra parte da Doutrina designa o poder constituinte estadual de poder constituinte decorrente, porque procede e decorre da constituinte originária, tendo por finalidade institucionalizar coletividades com caráter de Estados-membros, desde que a Constituição assim o preveja.

Assim, cabe fazer a distinção entre Poder Constituinte Originário, que é a fonte e origem da Constituição Federal, soberano diante do Poder Constituinte Estadual, que é apenas autônomo, no sentido de compreender, de forma mais plena, os limites a autonomia política dos Estados-membros e dos Municípios.

---

<sup>56</sup> CF - Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

<sup>57</sup> CF - Art. 11. (...) Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Desta forma, verifica-se que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais dos entes da federação brasileira adotam o modelo da Constituição Federal, *ex vi* de seus princípios constitucionais e normas constitucionais esparsas no seu texto, revestindo-as, por conseguinte, de certa uniformidade.

De fato, em decorrência desta simetria, verificamos que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais dos entes estaduais brasileiros são, invariavelmente, dotadas de preâmbulos, de normas relativas à organização do Estado, de declarações de direito, de normas sobre sua respectiva reforma e de disposições transitórias, que, por possuírem alicerce comum, se apresentam, no mínimo, similares.

Por fim, importante ainda destacar, no que concerne a essa ceara dos limites a autonomia política dos Estados-membros e dos Municípios, que a organização desses entes federativos, sejam as editadas por meio de suas respectivas constituições ou leis orgânicas, ou ainda as normatizadas em sua legislação infraconstitucional, devem guardar simetria com o modelo estabelecido pela Constituição Federal, sob pena de serem consideradas inconstitucionais todas aquelas que destoarem das editadas no plano federal, conforme entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

### **2.2.3. A repartição de competências no Estado Federal**

Em contrapartida às limitações abordadas anteriormente, a autonomia das entidades federativas pressupõe uma repartição de competências para o exercício do poder político, inclusive para o desenvolvimento de sua atividade normativa.

Esta distribuição constitucional de competências é o ponto nuclear da noção de Estado Federal, conforme destaca Silva (2014, p.624), “lembrando sempre que não se instituirão Estados federados se não se outorgar a eles um mínimo de matérias para o exercício exclusivo de sua atividade normativa”.

Também adverte Silva (2014, p. 481) “que são notórias as dificuldades quanto ao saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados-membros e quais as que indicarão aos Municípios”.

Informando que a repartição das competências entre entes federados depende da natureza e do tipo histórico de federação, Silva (2014) também revela que, historicamente, as constituições solucionavam esse problema mediante a aplicação de três técnicas, que conjugam poderes enumerados e poderes reservados ou remanescentes, da seguinte forma: 1ª) com a enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes; 2ª) com atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União; e 3ª) com a enumeração das competências de todas as entidades federativas.

Nesta altura, cabe enfatizar que Silva (2014, p. 483) define a competência como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Já Almeida (2013, p. 79), assim descreve a repartição das competências, na Constituição Federal de 1988:

"Conhecidas as diferenças técnicas de repartição de competências testadas ao longo do tempo, não é difícil identificar no modelo adotado pela Constituição brasileira de 1988 a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa. Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências própria da ordem central, mediante delegação”.

Com efeito, conforme sintetiza Silva (2014, p. 483), a Constituição Federal adota um modelo complexo que combina a enumeração de poderes para União, com poderes remanescentes para os Estados-membros e poderes indicados para os Municípios, e ainda prevê áreas comuns e concorrentes de atuação, da seguinte forma:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Para o escopo deste trabalho entende-se relevante abordar a divisão da competência em legislativa e administrativa. Assim, a competência legislativa se expressa no poder do ente de estabelecer as normas gerais – as espécies normativas prevista da Carta Federal – enquanto a competência administrativa, ou material, cuida da atuação concreta do ente, conferindo-lhe o poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos. Portanto, sem demérito para competência administrativa, em se tratando do Poder Legislativo, aqui torna-se mais relevante analisar a distribuição constitucional da competência legislativa.

#### **2.2.4. A distribuição constitucional da competência legislativa**

A autonomia das entidades federativas, prevista no mencionado artigo 18 da Constituição Federal, pressupõe repartição de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa, estando legitimados a legislar, no Estado Federal Brasileiro, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A competência legislativa ou a capacidade de legislar sobre determinada matéria pode ser conferida apenas a um ente estatal, como, por exemplo, o Direito Penal, que é legislado somente pela União, por meio de lei federal, ou ser distribuída a vários deles, à exemplo do Direito Tributário, cuja legislação compete a todos entes integrantes da Federação, podendo se consubstanciar, assim, em lei federal, estadual, distrital e municipal, obedecidas às normas impostas pela Constituição Federal.

Desta forma, no que tange a repartição horizontal da competência legislativa, pode-se afirmar, de modo simplista, que compete a União legislar sobre as matérias

enumeradas no artigo 22 da Constituição Federal<sup>58</sup>, enquanto que aos Municípios compete legislar sobre as matérias indicadas no artigo 30, inciso I, da mesma Carta<sup>59</sup>, notadamente sobre assuntos de interesse local, ficando as matérias remanescentes, inseridas na competência legislativa deferida aos Estados-membros, conforme previsto no artigo 25, § 1º, também da Constituição Federal<sup>60</sup>, excluídas, assim, tanto as matérias de competência da União e dos Municípios, acima elencadas, quanto as inseridas na competência concorrente.

De fato, ao lado desta repartição horizontal da competência legislativa, cujas reservas de matérias são estanques, ou seja, não compartilhadas entre os entes estatais, existe

---

<sup>58</sup> CF - Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XIX - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XXI - sistemas de consórcios e sorteios; XXII - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXIII - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXIV - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXV - seguridade social; XXVI - diretrizes e bases da educação nacional; XXVII - registros públicos; XXVIII - atividades nucleares de qualquer natureza; XXIX - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; XXX - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXXI - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXXII - propaganda comercial..

<sup>59</sup> CF - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>60</sup> CF - Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

ainda uma repartição vertical da competência legislativa, mediante a qual certas matérias estão inseridas numa competência concorrente entre os entes estatais, onde há possibilidade de serem legisladas, concomitantemente, por mais de um ente estatal, a conforme estabelecido pelo artigo 24 da Constituição Federal<sup>61</sup>, a qual se acresce, ainda, a competência dos Municípios para suplementar essa legislação, nos termos do artigo 30, inciso II, da mesma Carta<sup>62</sup>.

Nesta área de confluência, resolve-se os conflitos para se saber qual ente estatal tem supremacia para exercer a competência legislativa, por meio da aplicação das regras estipuladas nos §§ 1º a 4º do artigo 24 da Carta Federal<sup>63</sup>.

Desta forma, verifica-se que a Constituição Federal divide a competência legislativa concorrente, na competência para estabelecer normas gerais, que cabe à União, e na competência para editar normas suplementares, específicas, que cabe aos Estados. Apresentam-se, assim, dois campos bem definidos. Enquanto a União pode somente editar normas gerais, os Estados-membros, na ausência de normas editadas pela União, podem legislar plenamente sobre estas matérias, estabelecendo tanto normas

---

<sup>61</sup> CF - Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. (...)

<sup>62</sup> CF - Art. 30. Compete aos Municípios: (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>63</sup> CF – Art. 24 (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

gerais quanto específicas, que, no entanto, terão sua eficácia suspensa, naquilo que conflitar com as normas gerais posteriormente editadas pela União.

Ressalte-se que, no que concerne a competência legislativa do Distrito Federal, esta resolve-se pela verificação das competências deferidas aos Estados e aos Municípios, eis que a esta unidade estatal singular são atribuídas as competências legislativas estaduais e municipais, conforme estabelecem as disposições do artigo 32, § 1º, da referida Constituição Federal<sup>64</sup>.

Também cabe ressaltar que a competência legislativa da União é considerada como privativa e, não exclusiva, porque é enumerada como própria desse ente federal, mas admite a possibilidade de delegação, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal<sup>65</sup>.

Em síntese, sabendo-se que no Estado Federal Brasileiro a competência legislativa é atribuída aos quatro tipos diversos de entes federais que o integram, torna-se fácil agora compreender que a legislação brasileira é composta pelos conjuntos das leis federais, estaduais, distritais e municipais, editadas, respectivamente, pela União, pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, não podendo se olvidar que as matérias legisladas podem estar em campos estanques, que não se comunicam, ou podem pertencer a um mesmo campo, nesse caso, configurando uma interseção entre os conjuntos de leis das diversas esferas governamentais.

Então, pode-se afirmar, em face da repartição horizontal e vertical da competência legislativa na federação, que as leis brasileiras são produzidas em decorrência da competência: a) privativa da União (art. 22); b) remanescente dos Estados (art. 25, §

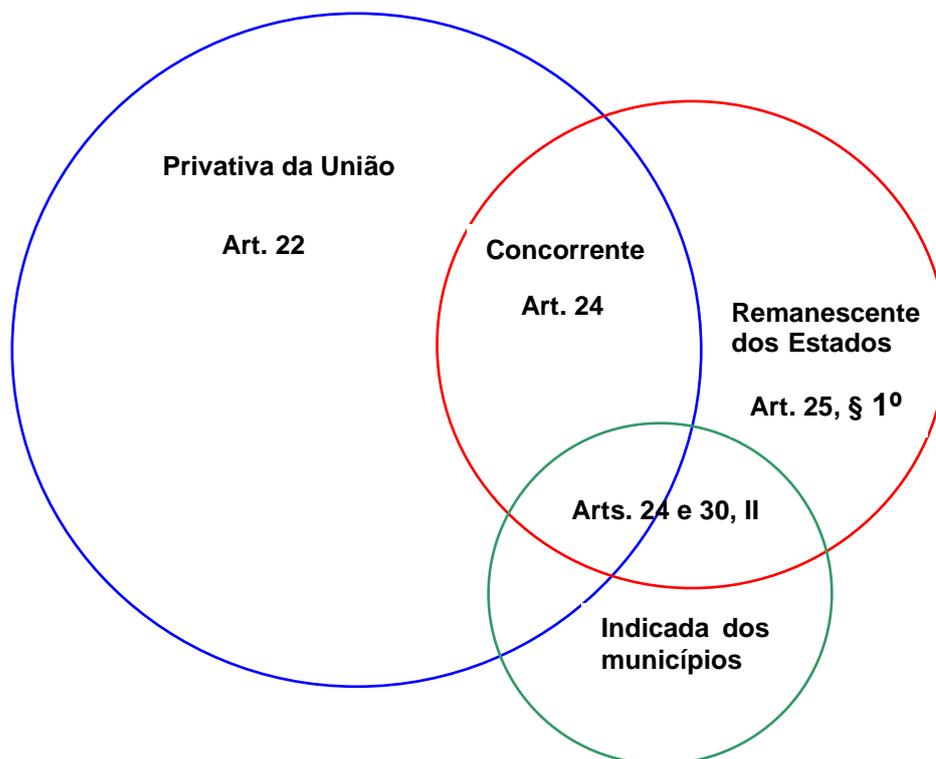
---

<sup>64</sup> CF – Art. 32 (...) § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. (...)

<sup>65</sup> CF – Art. 22. (...) Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

1º); c) indicada dos Municípios (art. 30, I); d) concorrente (art. 24); ou e) suplementar (art. 30, II), conforme observa-se do seguinte:

**Figura 1 - Diagrama de Repartição Constitucional da Competência Legislativa**



\_\_\_\_\_ **Conjunto das matérias de competência legislativa da União**

\_\_\_\_\_ **Conjunto das matérias de competência legislativa dos Estados-membros**

\_\_\_\_\_ **Conjunto das matérias de competência legislativa dos Municípios**

Fonte: Elaboração Própria

No que concerne a distribuição constitucional da competência legislativa pelo critério de repartição vertical, apesar já detalhada, nos termos dos §§ 1º a 4º do artigo 24 da Constituição Federal, considera-se salutar explicá-la mediante uma metáfora.

Imagine-se, assim, que a legislação concernente as matérias especificadas nos incisos do artigo 24 da Constituição Federal – toda legislação concorrente – seja representada por um prédio de três andares.

Esse prédio terá a cobertura que somente poderá ser ocupada por normas gerais, geralmente editadas pela União; o andar do meio será ocupado por normas peculiares, também denominadas de complementares, editadas pelo Estado-membro, e o térreo, será sempre ocupado por normas suplementares, editadas pelo Município.

Quando eventualmente desocupada a cobertura, poderá o Estado-membro exercer competência plena, para tanto ocupá-la quanto ao andar do meio, mas deverá restringir a ocupar a cobertura com normas gerais para atender a suas peculiaridades.

A qualquer tempo a União poderá ocupar a cobertura com as normas gerais, suspendendo a eficácia das normas estaduais, que lhe forem contrárias.

Por fim, apresenta-se abaixo um quadro onde estão dispostas as competências legislativas dos entes federais brasileiros, em razão de sua distribuição constitucional pelos critérios horizontal e vertical, inclusive com indicação dos respectivos dispositivos constitucionais, com intuito de propiciar uma melhor compreensão, tem vista que este ponto provavelmente se mostrará fundamental na compreensão das limitações impostas à agenda da Assembleia Legislativa, mais adiante detalhadas.

**Tabela 2 - Competência Legislativa na Constituição Federal**

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL				
Repartição	União	Estados Membros	Municípios	Distrito Federal
Horizontal	Privativa (Art. 22)	Remanescente (Art. 25, § 1º)	Indicada (Art. 30, I)	Remanescente e Indicada (Art. 32, § 1º)
Vertical	Normas Gerais (Art. 24, § 1º)	Suplementar e Plena (Art. 24, §§ 2º e 3º)	Suplementar (Art. 30, II)	Suplementar e Plena (Art. 32, § 1º)

Fonte: Fonte: Elaboração Própria

Destarte, uma vez conhecidos os limites da função normativa dos estes federados, decorrentes da divisão da repartição de competências, mormente, quanto a distribuição constitucional da competência legislativa, cabe também verificar a imposição de limites ao Poder Legislativo, em face da Separação dos Poderes.

### **2.3. O Poder Legislativo em face da Separação dos Poderes**

#### **2.3.1. O Princípio da Separação de Poderes como garantia institucional**

Inicialmente é importante destacar que, apesar do Poder Legislativo encontrar limites a sua função normativa em face do Princípio da Separação dos Poderes, o que torna sua análise relevante para este trabalho, não se pode olvidar de enxergá-lo como uma garantia institucional dos direitos fundamentais da pessoa humana.

De fato, conforme Comparato (artigo), a importância da tese defendida por Montesquieu deve ser apreciada na perspectiva de uma garantia institucional.

“Na preservação da liberdade humana, dois extremos de desordem ética devem ser cuidadosamente evitados pela estrutura constitucional dos regimes políticos: a instituição de um só poder, absoluto e irresponsável - é a proposta bem conhecida de Hobbes - ou a supressão de todo poder institucional, com a volta ao hipotético estado da natureza”.

A solução consiste em criar um mecanismo de equilíbrio gravitacional de poderes - uma espécie de adaptação para as sociedades humanas das leis da mecânica celeste

expostas por Newton, como descreveu Montesquieu (2016, p. 208), “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite”.

Nesse sentido, para Comparato (artigo), a garantia da liberdade dos cidadãos sempre constituiu o objetivo maior da fundação da democracia ateniense e da república romana, bem como, mais tarde, do governo representativo. Se na democracia da antiguidade a limitação do poder político realizou-se por meio de mecanismos verticais, com a instituição da democracia direta, no governo representativo da modernidade foi preciso criar um equilíbrio horizontal, com a separação de poderes.

Contemporaneamente, verifica-se que as duas espécies de instituições devem se combinar, a fim de que se possa proteger mais eficazmente a pessoa humana contra o arbítrio dos poderosos.

Segundo Comparato (2003), a limitação do poder político foi alcançada ainda na república romana pela instituição de um complexo sistema de controles recíprocos entre os diferentes órgãos políticos, ao qual, o historiador grego Políbio, atribui a grandeza de Roma, posto que o império romano expandiu seus domínios a quase toda a terra habitada, na época, em cerca de meio século.

De fato, atualmente soa um tanto familiar a descrição do governo moderado romano, calçado no refinado mecanismo republicano de “checks and balances”, conforme descreve Comparato (2003, p. 28):

“Três eram as espécies tradicionais de regimes políticos, citados por Platão e Aristóteles: a monarquia, a aristocracia e a democracia. Para Políbio, o gênio inventivo romano consistiu em combinar esses três regimes numa mesma constituição, de natureza mista: o poder dos cônsules, segundo ele, seria tipicamente monárquico; o do Senado, aristocrático; e o do povo, democrático. Assim é que o processo legislativo ordinário (para a edição das *leges latae*, também chamadas *leges rogatae*) era de iniciativa dos cônsules, que redigiam o projeto. O projeto passava em seguida ao exame do Senado, que o aprovava com ou sem emendas, para ser finalmente submetido à votação do povo, reunido nos comícios. Tanto os cônsules quanto os tribunos nunca exerciam isoladamente as suas funções. mas eram sempre nomeadas duas pessoas para o mesmo cargo. Se um desses altos funcionários não concordava com um ato praticado pelo outro, podia vetá-lo (*intercessio*). O mesmo poder de veto foi atribuído aos tribunos da plebe, em relação às decisões tomadas pelos cônsules”.

Segundo arremata Comparato (2003, p. 28), dissentindo de muitos, “foi esse governo moderado da república romana, muito mais do que a Constituição (puramente idealizada) da Inglaterra, que inspirou de fato Montesquieu na composição do Livro XI, capítulo VI, de sua obra famosa”.

Em apertada síntese histórica, verifica-se que a organização de instituições estatais, como a supremacia do Parlamento ou a distribuição equilibrada dos poderes políticos, segundo a proposta de Montesquieu, somada a declaração de direitos subjetivos, constituem-se fundamentos de um sistema de proteção da dignidade humana contra o poder arbitrário, conforme relata Comparato (artigo).

Com efeito, o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional Francesa no início da Revolução, segundo Comparato (artigo), bem demonstram esse rumo garantista: "Art. 16. Toda sociedade, em que a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não têm constituição".

No entanto, conforme explica Comparato (artigo), somente após os efeitos da primeira guerra mundial e da revolução bolchevique, no antigo império russo, a separação de poderes passou a ser considerada uma garantia institucional dos direitos fundamentais da pessoa humana, pois a preocupação até então, consistia em analisar os direitos humanos sob o aspecto subjetivo, relegando a teorização das instituições garantidoras desses direitos ao mero plano da organização do Estado.

Assim, em face da instauração de um regime de monarquia absoluta na Alemanha, que acabou levando o país a primeira guerra mundial, na constituição da república de

Weimar, em 1919, foi indispensável estabelecer mecanismos de limitação dos poderes governamentais, que acabaram por inspirar a organização constitucional de países como França e Portugal e, sobretudo, do Brasil.

No sistema de separação de poderes da Constituição de Weimar, segundo Comparato (artigo), o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, com poder de nomear os Ministros que compõem o gabinete governamental, responsável perante o Parlamento, e de dissolvê-lo, a qualquer tempo, também com o poder excepcional de editar medidas necessárias de cunho legislativo, com imediata vigência, embora revogáveis pelo Parlamento, que, foi adotado pela Constituição Italiana de 1947, e que os constituintes brasileiros de 1988 copiaram sob a denominação de medida provisória.

Embora orientada pelo Princípio da Separação dos Poderes, a Constituição de Weimar, por alguns fatores, dentre eles o exacerbado poder presidencial, não conseguiu impedir a ascensão de Adolfo Hitler e os subsequentes horrores da Segunda Guerra Mundial, o que deixou evidente, para doutrina publicista alemã, a importância dos mecanismos de organização do Estado para a garantia dos direitos humanos, conforme assevera Comparato (artigo).

Nesse sentido, a separação de poderes situa-se dentre as garantias institucionais, como forma de organização do Estado, assecuratórias dos direitos subjetivos fundamentais que, por sua própria natureza, fazem parte das disposições constitucionais intocáveis, não só pela lei, mas até mesmo pela via do processo de emenda à Constituição, nos termos do que expõe Comparato (artigo).

Por outro lado, que o Princípio da Separação de Poderes, como quaisquer das garantias institucionais, deve ser analisado como princípio fundamental do ordenamento jurídico-constitucional, apresentando, nessa condição, três características essenciais de todo princípio jurídico: 1) supremacia normativa; 2) ilimitado âmbito de aplicação e 3) ilimitado grau de aplicação, conforme explana Comparato (artigo), inclusive evidenciando os seus efeitos:

“Em razão de sua supremacia normativa, o Princípio da Separação de Poderes situa-se no ápice do ordenamento jurídico nacional, sobrelevando todas as regras, até mesmo de natureza constitucional, que não tenham o valor de princípios. Na hipótese de uma eventual colisão da separação de poderes com outro princípio fundamental, em determinado caso concreto, o intérprete deve escolher a solução que melhor assegure a proteção dos direitos fundamentais, segundo a técnica de sopesamento, que os alemães denominam *Güterabwägung*, e os anglo-saxônicos *balancing*”.

“Quanto à segunda característica da separação de poderes enquanto princípio jurídico - a ilimitação do seu âmbito de aplicação - temos que os centros de poder político abrangidos não são apenas os três ramos clássicos do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Entra, também, no âmbito de aplicação do princípio, o Ministério Público, na medida em que este é um poder orgânico de defesa judicial do interesse público, em seu sentido próprio, isto é, o interesse do povo, titular da soberania”.

“Sob o aspecto da ilimitação do seu grau de aplicabilidade, enquanto princípio jurídico, a separação de poderes não se reduz a determinados efeitos, taxativamente declarados ou não no texto constitucional. Na Constituição de 1946, bem como na do regime militar, por exemplo, vedava-se a qualquer dos poderes delegar atribuições, determinando-se que o cidadão investido na função de um deles não poderia exercer a de outro. A Constituição de 1988 não reproduziu essas proibições. Mas é evidente que elas continuam em vigor, como corolários do princípio, a par de vários outros de vigência implícita, e que a experiência histórica vai revelando, diante de novas modalidades de concentração abusiva de poder.

Desta forma, conforme enuncia Comparato (artigo), o Princípio da Separação dos Poderes deve ser observado com o maior alcance possível na interpretação e aplicação das regras constitucionais, mormente em função de seu maior objetivo, o de constituir uma garantia institucional. Assim, a regra constitucional deve ser aplicada de forma a não macular a separação dos poderes, inclusive como “impedimento da usurpação das atribuições e direitos dos agentes investido num deles pelo dos outros”.

Por fim, a par desta visão do Princípio da Separação dos Poderes como uma garantia das instituições, evidencia-se que este princípio vem evoluindo desde sua idealização, para hoje ser concebido como o Princípio da Independência e Harmonia do Poderes, tal qual é previsto no artigo 2º da Constituição Federal<sup>66</sup>.

Deveras, contemporaneamente, o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido constitucionalmente como Princípio da Independência e Harmonia do Poderes, implica num dever de colaboração entre os poderes, eis que mitigada a rigidez imposta na sua concepção, conforme informa Silva (2014, p. 111)

---

<sup>66</sup> CF - Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

“Hoje, o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes”.

Por seu turno, Meirelles (2016, p. 65), informa que o poder estatal é uno e indivisível e, portanto, no Princípio da Separação dos Poderes, ao invés da divisão absoluta de funções, existe uma distribuição das três funções estatais precípua entre órgãos independentes, harmônicos e coordenados no seu funcionamento e arremata:

“Aliás, já se observou que Montesquieu nunca empregou em sua obra política as expressões "separação de Poderes" ou "divisão de Poderes", referindo-se unicamente à necessidade do "equilíbrio entre os Poderes", do que resultou entre os ingleses e norte-americanos o sistema de checks and balances, que é o nosso método de freios e contrapesos, em que um Poder limita o outro, como sugerira o próprio autor no original: "le pouvoir arrête le pouvoir". Seus apressados seguidores é que lhe deturpam o pensamento e passaram a falar em "divisão" e "separação de Poderes", como se estes fossem estanques e incomunicáveis em todas as suas manifestações, quando, na verdade, isto não ocorre, porque o Governo é a resultante da interação dos três Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário-, como a Administração o é de todos os órgãos desses Poderes”.

Nesse sentido, ressalte-se a visão de Kelsen (1998a), onde a base da tripartição do poder reside numa dicotomia: legislação e execução, porquanto legislar significa criar normas gerais, enquanto executar se constitui na aplicação destas normas gerais, ao ponto que ele adverte que toda criação de Direito é ao mesmo tempo sua aplicação, assim como toda aplicação dele é também sua criação.

Conforme assinala Kelsen (1998b), o Poder Legislativo tem essa denominação por ter a faculdade de criar as "leis", por meio do processo legislativo, pelo menos, nos ordenamentos sem outra via de criação de normas gerais, a via consuetudinária. Assim, o órgão do Estado que se constitui na fonte de todas as normas gerais, seja diretamente e em parte indiretamente, por meio da delegação da competência legislativa a outros órgãos, chama-se, de fato, Poder Legislativo.

Com efeito, a função legislativa também pode ser exercida por outros órgãos, mormente o Poder Executivo ou o Poder Judiciário, mediante autorização da própria Constituição e sob a vigilância do próprio Poder Legislativo, cabendo considerar que, ao exercer a função legislativa, o outro Poder estará exercendo uma função atípica, como se fosse o órgão legislativo, o que, no entanto, somente deve ocorrer em

circunstâncias extraordinárias, em nome da segurança e estabilidade da comunidade, nos termos do que explana Kelsen (1998b).

Por outro lado, na visão de Kelsen (1998b), além desse exercício da função atípica, o chefe do Poder Executivo exerce uma função legislativa quando dá o impulso no processo legislativo, com a iniciativa de leis, nos termos permitidos pela Constituição ou quando, por intermédio do veto, impede que as normas pronunciadas pelo Poder Legislativo se transformem em lei ou também quando para essa transformação é requerida sua sanção.

Em algumas constituições, essa função legislativa, por meio da iniciativa no processo legislativo, também é exercida por outros órgãos ou através da iniciativa popular, mediante a qual lhes é conferida a prerrogativa de instar o pronunciamento do legislativo sobre projetos de sua autoria, caracterizando a iniciativa extraparlamentar, conforme está previsto nos artigos 61, caput e § 2º, da própria Constituição Federal<sup>67</sup>

Destaca-se, ainda, a função legislativa do Poder Judiciário que, além da forma atípica, mediante a delegação legislativa, pode ocorrer também pelos precedentes judiciais e pelo controle judicial das leis, conforme assinala Kelsen (1998b).

No que concerne aos precedentes judiciais, Kelsen (1998b) entende que se consubstancia num princípio de economia processual e segurança jurídica, quando a decisão do judiciário configura um precedente que vincula todas as demais questões de casos concretos semelhantes ao julgado, posto que assim o tribunal acaba criando

---

<sup>67</sup> CF – Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

uma norma geral que tem a mesma força da lei, no sentido de sua obrigatoriedade, o que, de fato, vem expresso nos preceitos do artigo 103-A da Constituição Federal<sup>68</sup>.

Já com respeito ao controle judicial das leis, Kelsen (1986) entende o controle de constitucionalidade das leis realizado por órgãos judiciários como uma função legislativa, sob o entendimento de que a Constituição constitui a base da ordem jurídica, lhe serve de fundamento de validade e, portando, norteia o processo legislativo, instituindo os órgãos criadores e aplicadores do Direito, podendo, inclusive, determinar o conteúdo das futuras leis.

Portanto, conforme assinala Kelsen (1998b), uma vez que o Poder Judiciário pode obstar o Poder Legislativo na produção legislativa, que se constitui na concretização da própria Constituição, estaria, dessa forma, exercendo uma função legislativa negativa.

No direito constitucional brasileiro, constitui exemplo da função legislativa negativa do Poder Judiciário, o efeito vinculante produzido nas decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, conforme estabelecido nas disposições do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal<sup>69</sup>.

Ainda, dentro do Princípio da Separação dos Poderes, na visão de Kelsen (1998b), verifica-se que os Poderes Judiciário e Executivo possuem a tarefa típica de criar

---

<sup>68</sup> CF – Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

<sup>69</sup> CF – Art. 102. (...) § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

normas individuais com base nas normas gerais consignadas na legislação e no costume, e aplicar as sanções nelas estipuladas.

Desta forma, de acordo com o que explana Kelsen (1998b), as funções do Poder Executivo e do Poder Judiciário não são distinguíveis, como ocorre entre a destes e a do Poder Legislativo, pois a função de ambos consiste na execução ou aplicação das leis.

De fato, Kelsen (1998b) não vê uma diferença na função de execução das normas gerais pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário, concluindo que ela pode ser subdivida, num sentido mais restrito, em função jurídica e em função executiva, quando seja realizada, respectivamente, pelos tribunais ou pelos órgãos administrativos.

Em síntese, cabe assinalar que Kelsen (1998b) combateu juridicamente a separação tricotômica de poderes e reforçou o ataque reputando que a separação de poderes não é da essência do regime democrático, uma vez que na democracia todo o poder deve estar concentrado no povo, seja de forma direta ou indireta, por meio de representantes eleitos e juridicamente responsáveis perante esse mesmo povo, de onde conclui que a democracia exige que ao órgão legislativo seja dado controle sobre os órgãos administrativos e judiciários.

Contudo, não obstante a esse rigoroso combate, deve ser ressaltado que, ao levar em consideração a formação histórica do Princípio da Separação dos Poderes, Kelsen (1998b) reconhece o seu significado mais notável, que se constituiu em propugnar antes contra uma concentração do que de fato a favor de uma separação de poderes.

De fato, a Doutrina sobre o Princípio da Separação dos Poderes do Estado, quando sistematizada, mormente por Montesquieu, originou-se de pensamentos contrários ao absolutismo, que foi palco de sangrentas disputas pelo exercício do poder, maculando a história da humanidade.

Desta forma, o Princípio da Separação dos Poderes apresenta-se hodiernamente como uma garantia institucional dos direitos fundamentais da pessoa humana, que, nas palavras Silva (2014, p.118), “a Constituição Federal de 1988 inscreve como um dos princípios fundamentais que ela adota”.

Destarte, ao se tratar do Poder Legislativo e de sua precípua função legislativa, resta claro que toda a atividade normativa, desenvolvida pelo processo legislativo, deve estar norteada pelo Princípio da Separação dos Poderes, seja pela aplicação direta das normas constitucionais ou em face de sua interpretação.

Para tanto, torna-se imprescindível entender como funcionam os Princípios do Sistema Jurídico-Constitucional e saber o que decorre de sua aplicação, em princípio, sobre normas constitucionais do processo legislativo, com desiderato posterior de verificar suas consequências, inclusive, imposição de limitações sobre a edição, pelos entes federados, das espécies normativas.

### **2.3.2. Os princípios do Sistema Jurídico-Constitucional**

O Princípio da Supremacia da Constituição “é reputado como uma pedra angular, em que assenta o edifício do moderno Direito político”, conforme assevera Pinto Ferreira (1983, p. 50, apud Silva, 2014, p. 47).

Conforme explica Silva (2014), as normas constitucionais requerem maior dificuldade para sua elaboração e modificação do que as demais normas jurídicas do ordenamento estatal, o que confere a elas maior rigidez, da qual emana, como consequência primordial, o Princípio da Supremacia da Constituição.

Com efeito, a Constituição confere validade a todos outros atos normativos, pois encontra-se no vértice do sistema jurídico do país, legitimando todos os poderes estatais, nos termos nos quais os reconhece e na medida de sua distribuição.

Portanto, a Constituição se consubstancia na lei suprema do Estado, onde se encontram a própria estruturação e a organização estatal, bem como suas normas fundamentais, conforme explana Silva (2014).

Destarte, nos termos das lições de Silva (2014), da rigidez das normas constitucionais advém a supremacia da Constituição, onde toda autoridade encontra seu fundamento jurídico decorrente dos poderes e competências governamentais nela previstos para o exercício de suas atribuições, nos termos nela estabelecidos.

Assim, no Brasil, todos os governos de suas unidades federativas são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivadas na Constituição Federal e a elas devem se conformar todas as normas que integram o ordenamento jurídico nacional para serem consideradas válidas.

Destarte, o Princípio da Supremacia Constitucional impõe que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos pertinentes aos ditames constitucionais, seja no que concerne a atuação positiva, seja em se abster de omitir a aplicação de normas constitucionais, quando assim determinado pela própria Constituição, conforme vaticina Silva (2014).

De fato, no ordenamento jurídico pátrio, verifica-se a possibilidade do reconhecimento da inconstitucionalidade, tanto por ação quanto por omissão, conforme previsão nos preceitos estabelecidos pelos artigos 102, incisos I, alínea "a", e III, alíneas "a", "b" e "c", e 103, §§ 1º a 3º, da Constituição Federal<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> CF - Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (...) III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

CF - Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. § 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal. § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada

Desta forma, reconhece-se a inconstitucionalidade por ação, quando os atos legislativos ou administrativos são elaborados de forma a contrariar as normas ou princípios da Constituição, posto que, em face do Princípio da Compatibilidade Vertical, resultante do Princípio da Supremacia da Constituição, as normas de grau inferior somente são validas quando compatíveis com as normas de grau superior, já que não se admite a incompatibilidade vertical, exatamente porque as normas de grau inferior se fundamentam nas de grau mais elevado, resolvendo-se qualquer conflito em favor destas últimas, conforme explica Silva (2014).

Assim, a inconstitucionalidade das leis ou dos atos normativos infralegais consubstancia-se tecnicamente e exatamente na sua incompatibilidade vertical com a Constituição e pode se manifestar sob dois aspectos, conforme Silva (2014, p. 49):

“a) formalmente, quando tais normas são editadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição; e b) materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da Constituição”.

Conforme destaca Silva (2014), o ordenamento jurídico-constitucional não admite que entre suas normas perdure a incompatibilidade vertical em decorrência Princípio da Coerência e Harmonia das Normas do Ordenamento Jurídico, já que estabelece exatamente a reunião de normas vinculadas entre si por uma fundamentação unitária.

Por seu turno, reconhece-se a inconstitucionalidade por omissão, quando deixam de ser praticados atos legislativos ou administrativos necessários a tomar plenamente aplicáveis as normas constitucionais, conforme as lições de Silva (2014).

Lado outro, conforme Silva (2014), as normas jurídicas, classificadas quanto ao grau de seu conteúdo, podem, em razão de suas funções, serem subdivididas, dada o campo material abrangido por seu conteúdo, em lei ordinária, lei complementar e lei

---

ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

constitucional, sendo esta, em razão de sua aplicabilidade, classificada em normas autoaplicáveis ou normas regulamentáveis, onde se verifica que são estas últimas que podem ensejar a edição de atos legislativos ou administrativos para sua aplicação.

Também cabe destacar, que a supremacia das normas constitucionais se distingue em supremacia material e em supremacia formal, somente sendo concebível esta última, do ponto de vista jurídico, quando a própria Constituição se apoia na regra da rigidez, da qual é o primeiro e principal corolário, conforme aponta Silva (2014).

No que concerne a supremacia das normas constitucionais, cabe considerar que a previsão de um modo especial de revisão constitucional dá nascimento à distinção de duas categorias de leis: as leis infraconstitucionais e as leis constitucionais, conforme explica Burdeau. (1972, p. 75, apud Silva, 2014, p. 48).

Seguindo as explicações de Silva (2014), cabe frisar que a elaboração do ordenamento jurídico deve se conformar com as normas emanadas da Constituição, ante o Princípio da Supremacia Constitucional, do qual resulta a imposição da compatibilidade vertical das normas de grau inferior com as de grau superior, sob pena de - assim não se conformando - serem consideradas inválidas e retiradas do mundo jurídico, sob a eiva da inconstitucionalidade.

Destarte, qualquer norma infraconstitucional - ou até mesmo aquela que vise a modificar a própria Constituição - deve obediência as regras previamente estabelecidas pela lei suprema de um país, posto que eventual incompatibilidade da produção legislativa com as normas e princípios constitucionais acarreta a inconstitucionalidade, na medida da inobservância das regras formais ou materiais - estas também chamadas de conteúdo, conforme explana Silva (2014).

Nesse sentido, apesar de ser admitida a modificação das normas contidas na própria Constituição, verifica-se que essa dar-se-á por meio de um processo legislativo mais rigoroso, cuja iniciativa para deflagrá-lo foi legitimada somente a alguns poucos, nos

termos das disposições do artigo 60, incisos I a III, da Constituição Federal<sup>71</sup>, com apreciação em ambas as Casas Legislativas, em dois turnos de votação, com quórum de aprovação qualificado de 3/5 dos membros de cada uma delas, conforme estabelecem as disposições do artigo 60, § 2º da referida Carta<sup>72</sup>.

Em síntese, da noção de rigidez constitucional destacam-se pelo menos três consequências para o ordenamento jurídico-constitucional: 1) a distinção entre Poder Constituinte e poderes constituídos; 2) a supremacia da Constituição e a hierarquia das normas; e 3) a noção de inconstitucionalidade de leis e de atos do Poder Público.

Com efeito, conforme explana Silva (2014), o Poder Legislativo Constituinte, exercendo a sua atividade normativa de primeiro grau, ao fixar os fundamentos do Estado e da ordem jurídica e social, numa Constituição escrita, delega ao Poder Legislativo ordinário a função reformadora da ordem constitucional, naquelas normas que ele não "petrificou", o que torna clara a distinção entre o Poder Constituinte e poderes constituídos. Assim, ao extrapolar dessa competência derivada incorre-se em inconstitucionalidade formal e, dependendo do assunto tratado na norma, em inconstitucionalidade material.

De fato, Poder Legislativo Constituinte Brasileiro, ao estabelecer as normas constitucionais, impôs limitações materiais e circunstanciais, além das limitações formais acima descritas, sintetizadas, por Silva (2014), na obrigação de proceder a alteração constitucional nos estritos termos estatuídos pela própria Constituição.

---

<sup>71</sup> CF - Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

<sup>72</sup> CF - Art. 60. (...) § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Assim, verifica-se que restou estabelecido pelo constituinte brasileiro que não se procederá à reforma da Constituição na vigência do estado de sítio (limitação circunstancial) e que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (limitação material explícita): a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais, conforme estabelecem as disposições dos §§ 1º e 4º da Constituição Federal<sup>73</sup>.

Adscrive-se também, que em face do sistema de rigidez da Constituição, as normas constitucionais sobrepõem-se às normas infraconstitucionais, quer sejam elas leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos, resoluções, medidas provisórias ou leis delegadas, entendidas como normas constitucionais, além das normas da própria Constituição, também as emendas constitucionais.

Cabe ainda esclarecer que o termo “lei”, em sentido amplo, abrange todas as espécies normativas existentes no sistema jurídico que integra o processo legislativo constitucional, compreendendo, as leis constitucionais (a própria Constituição e as emendas constitucionais) e as leis infraconstitucionais (leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), com previsibilidade constitucional albergada no artigo 59 da Constituição Federal<sup>74</sup>.

Portanto, da adoção do sistema de rigidez constitucional decorre como consequência a supremacia da Constituição, da qual, por seu turno, decorre a hierarquia prevalente das normas constitucionais sobre as infraconstitucionais.

---

<sup>73</sup> Art. 60 (...) § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>74</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

No entanto, também decorre dessa supremacia constitucional, a inexistência de hierarquia entre as demais espécies normativas, pois todas elas têm o seu fundamento de validade na própria Constituição, se situando no mesmo plano, a exceção das Emendas Constitucionais, que possuem a mesma natureza e se situam no mesmo plano da Constituição, ou seja, acima das normas infraconstitucionais.

Desta forma, a lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. Na verdade, o que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo reservado às matérias de cada uma delas. Por isso, a Lei complementar não pode cuidar de matéria de lei ordinária, da mesma forma que a lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar ou de matéria reservada para o Decreto Legislativo ou para a Resolução, sob pena de inconstitucionalidade.

Por conseguinte, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há em se falar em hierarquia. Qualquer contradição entre essas espécies normativas sempre caracterizará a invasão do campo constitucionalmente reservado para uma pela outra. Se uma espécie invadir o campo de atuação de outra, ofenderá diretamente a Constituição e, por consequência será considerada inconstitucional.

Das considerações expostas, depreende-se que a rigidez constitucional, na qual se funda a própria Constituição Federal, impõe aos entes estatais integrantes da Federação a irrestrita observância dos Princípios do sistema jurídico-constitucional, especialmente:

- 1) Princípio da Supremacia da Constituição – que estabelece que as normas componentes do ordenamento jurídico se encontram hierarquicamente dispostas formando uma pirâmide, cujo ápice é ocupado pela Constituição e todas as demais normas vêm abaixo, devendo haver uma compatibilidade vertical entre elas.
- 2) Princípio da Compatibilidade Vertical – garantidor de que, no ordenamento jurídico, as normas de grau inferior (normas infraconstitucionais) somente serão válidas se forem compatíveis com as normas de grau superior (normas constitucionais).

3) Princípio da Coerência e Harmonia das Normas Jurídicas – que informa que todas as normas do ordenamento jurídico estão vinculadas entre si por uma fundamentação unitária, impedindo a perduração de incompatibilidade entre elas.

Destarte, destes Princípios do Sistema Jurídico-Constitucional decorrem efeitos sobre o processo legislativo desenvolvido em todas as esferas estatais, cabendo, portanto, deter-se no exame das normas constitucionais federais que regem esse processo legislativo para edição das espécies normativas, que dão azo ao cumprimento da agenda legislativa, na respectiva unidade federativa.

### **2.3.3. As normas constitucionais federais do processo legislativo**

Seguindo essa linha de raciocínio, reputa-se premente verificar os efeitos dos Princípios da Separação de Poderes e demais do Sistema Jurídico-Constitucional sobre as normas constitucionais federais e a cogência destas no processo legislativo desenvolvido nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos Municípios.

Conforme evidenciado, o desenvolvimento do processo legislativo nestes entes estatais objetiva a edição das respectivas espécies normativas, que, invariavelmente, compõem a agenda dos respectivos Poderes Legislativos, escopo desse trabalho.

Nesse talante, conforme Silva (2014, p. 528), “por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.

Portanto, cabe identificar as normas constitucionais que norteiam o processo legislativo em todas as esferas governamentais, inclusive verificando aquelas que, apesar de dirigidas ao processo legislativo federal, são cogentes para os processos legislativos desenvolvidos nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos Municípios.

Para esse efeito, cabe analisar a incidência dos Princípios da Separação dos Poderes, da Supremacia da Constituição, da Compatibilidade Vertical e da Coerência e

Harmonia das Normas Jurídicas sobre essas normas do processo legislativo concentradas ou mesmo esparsas no texto da Constituição Federal.

A análise acima referida será sistematizada em conformidade com as normas constitucionais do processo legislativo, que estão presentes substancialmente na seção da Constituição Federal, designada pelo mesmo nome, composta pelos artigos de 59 a 69, bem como em outros dispositivos esparsos no seu texto.

Porém, constata-se que diversas normas constitucionais, que tratam de processo legislativo, já são dirigidas a entes estatais específicos, descabendo qualquer ilação sobre sua aplicabilidade ao processo legislativo da respectiva esfera estatal, mormente as que tratam da competência legislativa privativa da União (art. 22); da competência legislativa concorrente (art. 24); da competência legislativa remanescente dos Estados-membros (art. 25); da competência exclusiva das Assembleias Legislativas (art. 27, § 3º); da iniciativa popular estadual (27, § 4º); da lei orgânica municipal, competência legislativa da Câmara Municipal e iniciativa popular municipal (art. 29, caput, incisos XI e XIII); da competência legislativa indicada e suplementar dos Municípios (art. 30, incisos I e II), e da competência legislativa do Distrito Federal (art. 32, § 1º), previstas nos respectivos dispositivos da Constituição Federal.

Ao reverso, constata-se a existência de várias regras constitucionais atinentes ao processo legislativo, que não indicam, a priori, se tratar de normas impostas aos demais entes estatais diversos da União, suscitando, por isso, uma análise mais criteriosa.

Destarte, para efeito de uma compreensão pautada na lógica, as normas do processo legislativo objeto de análise serão agrupadas no que concerne ao quórum para deliberação, a iniciativa legislativa e ao processo legislativo interno e externo.

Por seu turno, apesar de serem consideradas normas atinentes ao processo legislativo, dado a sua relevância ímpar, deixarão para serem analisadas mais adiante, as normas concernentes às espécies normativas, mormente, as referentes

as reservas legais (art. 48); a competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49); a competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51); a competência privativa do Senado Federal (art. 52); as espécies normativas (art. 59); as emendas constitucionais (art. 60); as medida provisória (art. 62) e as leis delegadas (art. 68), constantes da Constituição Federal.

Assim, no tocante ao quórum para deliberação, constata-se as normas constitucionais concernentes ao quórum-padrão para deliberação (art. 47); a rejeição do veto do Poder Executivo (art. 66, § 4º); a aprovação das leis complementares (art. 69) e a aprovação de emenda constitucional (art. 60, § 2º), sendo excluídas dessa análise, por não tratarem do processo legislativo, *stricto sensu*, apesar de estabelecerem quóruns especiais, as relativas ao impeachment (art. 55, inciso I); aos crimes de responsabilidade (art. 52, parágrafo único); a perda de mandato (art. 55, § 2º); e a admissão de acusação contra o Presidente (art. 86), da Constituição Federal.

Já, quanto a iniciativa legislativa, identificam-se as normas constitucionais concernentes a iniciativa popular (art. 14, inciso III); a iniciativa concorrente (arts. 60, incisos I a III; e 61, caput); a iniciativa reservada do Presidente da República (arts. 63, § 1º e 84, inciso III); a iniciativa do Tribunal de Contas (art. 73); a iniciativa do Supremo Tribunal Federal e Tribunais do Poder Judiciário (arts. 93 e 96, inciso II); a iniciativa do Ministério Público (art. 127 e 128, § 5º) e a iniciativa vinculada (art. 84, inciso XXIII, 165, § 9º, e 166, § 6º), todas nos respectivos dispositivos da Constituição Federal.

De igual forma, quanto processo legislativo interno e externo, estão previstas as normas constitucionais relativas ao processo legislativo abreviado (art. 58, § 2º, inciso I); ao poder de emenda parlamentar (art. 63); a casa iniciadora (art. 64, caput); a urgência (art. 64, §§ 1º a 4º); aos turnos de discussão e votação (art. 65); a apreciação do Poder Executivo (art. 66) e a renovação de matéria rejeitada (art. 67), nos respectivos dispositivos da Constituição Federal.

### 2.3.3.1. O quórum para deliberação nos parlamentos

A regra constitucional nuclear que disciplina as deliberações nos parlamentos brasileiros é a contida no artigo 47 da Constituição Federal<sup>75</sup>, que determina que as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, salvo disposição constitucional em contrário, que convencionou-se denominar de maioria simples ou relativa.

Conforme explica Silva (2014), a maioria absoluta significa mais da metade, pois constitui-se a partir do primeiro número inteiro acima da metade, configurando um erro considerá-la como metade mais um, como comumente se diz, posto que será impossível determinar o quórum quando a Casa totalizar número ímpar de membros.

Não obstante, o quórum de maioria simples ou relativa, por se tratar de uma regra-padrão, admite exceções, que somente são válidas quando previstas em disposição constitucional, conforme se evidencia, logo o início, nas disposições do artigo 47 da Constituição Federal: “salvo disposição constitucional em contrário”.

Destarte, evidencia flagrante inconstitucionalidade estabelecer quórum diverso do previsto na Constituição Federal, mormente em normas infraconstitucionais, hierarquicamente inferiores, tais como leis ordinárias ou regimentos internos, posto que constitui inobservância das próprias normas do artigo 47 da Constituição Federal.

Portanto, as exceções à regra-padrão do quorum estão previstas na própria Constituição, conforme salienta Silva (2014), “em casos expressos, a Constituição contempla hipóteses de deliberação por maioria absoluta (arts. 55, § 2º, 66, § 4º, e 69), por três quintos dos membros da Casa (art. 60, § 2º) e por dois terços dos membros da Casa (arts. 51, I, 52, parágrafo único, e 86)”.

---

<sup>75</sup> CF - Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Destarte, em alguns casos, as normas constitucionais estabelecem essas exceções dirigidas diretamente aos entes estatais, à exemplo das estabelecidas pelas disposições dos artigos 29, caput, e 32 da Constituição Federal<sup>76</sup>, que impõem um quórum especial para a aprovação das Leis Orgânicas Municipais e Distrital, prescindindo de interpretação para aplicação no processo legislativo desenvolvido no respectivo ente estatal e, por consequência, tornando despicienda qualquer discussão sobre sua aplicabilidade aos entes estatais aos quais a norma se dirige.

Contudo, de forma geral, às exceções à regra-padrão do quórum de maioria simples ou relativa, estabelecida pelas normas do artigo 47 da Constituição Federal, não determinam textualmente sua aplicação a todos os entes estatais federados, parecendo, à primeira vista, serem cogentes apenas na esfera federal.

Portanto, em face dessa dúvida aparente, cabe verificar a obrigatoriedade dessas exceções estabelecidas pela Constituição Federal para os demais entes estatais, a partir de uma interpretação à luz dos princípios que regem o sistema jurídico-constitucional, decorrentes da rigidez constitucional.

De fato, nessa interpretação, verifica-se premente atuação dos Princípios da Supremacia da Constituição, da Compatibilidade Vertical e da Coerência e Harmonia das Normas Jurídicas, decorrentes da rigidez constitucional, que, por seu turno, se origina da maior dificuldade para a elaboração e modificação da norma, em face do quórum qualificado para sua aprovação, sem o qual seria inconcebível a distinção entre as leis constitucionais e infraconstitucionais, pelo menos, sob o aspecto formal.

---

<sup>76</sup> CF - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

CF - Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Assim, como fundamento do grau de rigidez, o quórum para aprovação das espécies normativas assume extrema relevância, pois, no dizer de Silva (2014, p. 47), “a rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal”.

Destarte, não há como admitir que se exija para aprovação de uma norma infraconstitucional – uma lei ordinária por exemplo – um quórum igual ou superior ao exigido para aprovação das próprias normas constitucionais, sob pena de impossibilitar a distinção entre elas, além de contrariar a própria Constituição Federal.

Portanto, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Distrital e Municipais podem estabelecer, dentro de certos parâmetros, que esta ou aquela matéria seja disciplinada por esta ou aquela espécie normativa, mas no que diz respeito a aprovação destas espécies normativas, ficam subordinadas aos seguintes quóruns:

- a) de maioria simples ou relativa para aprovação das leis ordinárias, resoluções, decretos legislativos e, se houver, medidas provisórias e leis delegadas, conforme estabelecido nos preceitos do artigo 47 da Constituição Federal;
- b) de maioria absoluta para rejeição de vetos do Chefe do Poder Executivo e aprovação de leis complementares, conforme previsto, respectivamente, nas normas dos artigos 66, § 4º, e 69 da referida Carta;
- c) qualificado de 3/5 ou 2/3 dos membros da Corporação Legislativa, para aprovação, respectivamente, de Emendas à Constituição Estadual e à Lei Orgânica Distrital ou Municipal, por força, respectivamente, dos preceitos contidos no artigo 25, combinado com o 60, § 2º, no artigo 29 e no 32, ambos da Lei Magna Federal.

Em síntese, observado o Princípio da Simetria, as Constituições dos Estados-membros e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios podem estabelecer o que se consubstancia em matéria de leis constitucionais (quórum de 3/5 ou 2/3), de lei complementar (maioria absoluta) ou de lei ordinária (maioria relativa).

Contudo, uma vez determinada a espécie normativa, em âmbito estadual, distrital ou municipal, não há como modificar o quórum respectivo para sua aprovação, sob pena de desmantelamento do arcabouço do sistema jurídico-constitucional, com a inevitável ineficácia dos Princípios Constitucionais da Supremacia da Constituição, da Compatibilidade Vertical e da Coerência e Harmonia das Normas Jurídica.

Com efeito, conforme pode-se identificar até com razoável facilidade, previsões fora deste contexto, principalmente em Lei Orgânicas Municipais, que exigem quórum de 2/3 dos membros da Câmara Municipal para a aprovação de certas matérias, tais como o plano diretor, o código de posturas e o código tributário municipais. Nesses exemplos, os dispositivos das leis orgânicas, que exigem esse quórum qualificado, simplesmente são inconstitucionais e não têm qualquer validade jurídica.

Assim, o que se pode fazer, dentro dos permissivos constitucionais, haja vista a necessidade de observância do Princípio da Simetria, constitui-se na escolha da espécie normativa que irá disciplinar dada matéria, conferindo a matéria escolhida um maior ou menor grau de rigidez.

Por exemplo, entendido que o regramento relativo ao plano diretor da cidade deve se caracterizar de maior rigidez, colocando-se a salvo de alterações casuísticas a que eventualmente está afeta uma lei ordinária, pode-se estabelecer que essa matéria seja disciplinada por lei complementar, cujo quórum de aprovação é mais elevado (maioria absoluta), fazendo sua edição depender de uma mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo.

Quanto ao citado Princípio da Simetria, importa mencionar que a ampliação do campo reservado a determinada espécie normativa para além das hipóteses previstas na Constituição Federal, com a conseqüente elevação do grau de rigidez, restringe

indevidamente o arranjo democrático-representativo e tem sido sistematicamente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal<sup>77</sup>.

Desta forma, torna-se relevante compreender que o quórum para deliberação nos Parlamentos, mormente aquele para a aprovação das espécies normativas, se constitui em primado inarredável para o exercício do poder democrático no Estado Federativo, que, em suma, impõe a observância das regras constitucionais federais.

### **2.3.3.2. A iniciativa legislativa**

A iniciativa legislativa consubstancia-se na propositura pelos órgãos, agentes políticos ou universo de cidadãos, nos termos previstos na Constituição Federal, de um projeto ou de uma proposta para regular tramitação no Poder Legislativo, visando alcançar aprovação e ser transformado em uma das espécies normativas.

Na síntese de Silva (2014, p. 529), a iniciativa “é, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo”, podendo ser “conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a um deles apenas”.

Com efeito, a esses dois tipos de iniciativa legislativa identificados por Silva (2014), a concorrente e a exclusiva, somam-se ainda a iniciativa popular e a iniciativa vinculada, que estão previstas no ordenamento jurídico da seguinte forma:

1) Iniciativa Popular – se constitui em instrumento da soberania popular através da participação direta do povo no processo legislativo, de imposição obrigatória a todos

---

<sup>77</sup> ADI 5003 / SC - Santa Catarina - Ação Direta de Inconstitucionalidade - Relator(a): Min. LUIZ FUX  
Julgamento: 05/12/2019 - Publicação: 19.12.2019 - Órgão julgador: Tribunal Pleno.

os entes federais, nos termos das disposições contidas nos artigos 14, inciso III; 27, § 4º; e 29, XIII, todos da Constituição Federal<sup>78</sup>.

2) Iniciativa Concorrente – a iniciativa das propostas de emenda à Constituição cabe concorrentemente a três legitimados: a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) ao Presidente da República; c) a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, enquanto que, por seu turno, a iniciativa das leis ordinárias e complementares cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional e ao Presidente da República, os termos das regras estatuídas, respectivamente, pelos artigos 60, incisos I a III; e 61, caput, da Constituição Federal<sup>79</sup>.

3) Iniciativa Reservada – ocorre quando a iniciativa da legislação sobre certas matérias é outorgada, reservadamente, a determinados órgãos ou agentes, à exemplo da iniciativa privativa do Presidente da República; do Tribunal de Contas; do Supremo

---

<sup>78</sup> CF - Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) III - iniciativa popular.

CF – Art. 24 (...) § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

CF – Art. 29 (...) XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

CF – Art. 61 (...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>79</sup> CF - Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

CF - Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Tribunal Federal e Tribunais do Poder Judiciário; do Ministério Público, estabelecidas, respectivamente, pelos preceitos contidos no artigo 61, § 1º, combinado com os do 84, inciso III; no artigo 73, cominado com os do artigo 96, inciso II; no artigo 93, combinado com os do artigo 96, inciso II; e no artigo 127, § 2º, combinado com os do artigo 128, § 5º, todos da Constituição Federal<sup>80</sup>.

4) Iniciativa Vinculada – ocorre quando a apresentação do projeto é obrigatória, como se depreende, por exemplo, da obrigatoriedade do envio ao Congresso Nacional, pelo

---

<sup>80</sup> CF - Art. 61 (...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CF - Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:(...) III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

CF - Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

CF - Art. 93 Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...)

CF - Art. 96. Compete privativamente: (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

CF - Art. 127. (...) § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

CF – Art. 128 (...) § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

Chefe do Executivo Federal, do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentária e dos projetos de orçamentos anuais, dentro dos prazos previsto em lei complementar, cuja inobservância importa em crime de responsabilidade (Lei Federal n.º 1.079/50 – art. 10), tudo nos termos das imposições das normas contidas nos artigos 84, inciso XXIII, 165, § 9º, inciso I, e 166, § 6º, da Constituição Federal<sup>81</sup>.

Quanto a iniciativa parlamentar exclusiva, cabe ressaltar que as matérias de competência privativa do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado, estabelecidas pelos preceitos dos artigos 49, 51 e 52 da Constituição Federal, somente admite a iniciativa concorrente entre os integrantes das respectivas Casas Legislativas, não se permitindo a iniciativa extraparlamentar de Decretos Legislativos ou Resoluções, nos termos do que explana Silva (2014).

Já no que concerne a iniciativa extraparlamentar, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República, apesar de mencionados no artigo 61, caput, da Constituição Federal, não participam da iniciativa concorrente, pois somente podem propor ao Poder Legislativo projetos das matérias que lhes são indicadas com exclusividade, nos termos da sua iniciativa reservada, salvo a iniciativa concorrente da lei orgânica do Ministério Público entre o Presidente da República e o Procurador-Geral da República, conforme Silva (2014).

Por outro lado, evidencia-se que, apesar de não serem legitimados para a iniciativa concorrente, o Tribunal de Contas, os Tribunais do Poder Judiciário e o Ministério Público detêm, com exclusividade, a prerrogativa de propor ao Poder Legislativo as

---

<sup>81</sup> CF- Art. 84 (...) XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

CF – Art. 165 (...) § 9º Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

CF – Art. 166 (...) § 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

matérias atinentes a sua organização e funcionamento, verificando-se, assim, a iniciativa reservada, tanto na esfera federal, quanto na estadual, ex vi do disposto nos artigos 75, caput; 96, inciso II, e 198, inciso II da Constituição Federal<sup>82</sup>.

Desta forma, em síntese, todas as regras constitucionais sobre iniciativa, seja ela do tipo popular, concorrente, reservada ou vinculada, em virtude de determinação constitucional direta ou pela incidência do Princípio da Separação dos Poderes, são cogentes nos processos legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não cabendo sua modificação, sob pena da ocorrência de inconstitucionalidade.

De fato, não cabe, por exemplo, a ampliação ou a restrição das matérias de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, posto que seria inevitável, nestes casos, a quebra do Princípio da Separação dos Poderes, nos termos dispostos pelo artigo 2º da Constituição Federal<sup>83</sup>, favorecendo um Poder em detrimento do outro.

Destarte, uma vez constatada a necessidade de observância das regras constitucionais acerca do quórum e da iniciativa no processo legislativo de todas as esferas governamentais, cabe examinar sua obrigatoriedade para os demais atos do processo legislativo, tanto o interno quanto o externo ao Poder Legislativo.

### **2.3.3.3. O processo legislativo interno e externo**

Conforme já assinalado, por processo legislativo entende-se o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos, visando a formação das espécies normativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal.

---

<sup>82</sup> CF - Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

CF - Art. 128. O Ministério Público abrange: (...) II - os Ministérios Públicos dos Estados.

<sup>83</sup> CF - Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Contudo, diversos desses atos podem ocorrer no interior das respectivas Casas Legislativas, não se constituindo de maior importância o seu *modus faciendi*, desde que respeitados os princípios e normas constitucionais do processo legislativo. Ao conjunto destes atos denomina-se de processo legislativo interno, cujas regras norteadoras são preceituadas, normalmente, nos respectivos Regimentos Internos.

Em contrapartida, tendo em vista que a elaboração legislativa das leis decorre de um ato complexo, denomina-se de processo legislativo externo, o conjunto de atos do processo legislativo onde está presente, como característica marcante, o inter-relacionamento entre os Poderes partícipes da produção legislativa.

Tendo em vista que as regras do processo legislativo externo dizem respeito, não apenas ao Poder Legislativo, mas a todos os órgãos que participam do processo legislativo, elas são geralmente estabelecidas por normas constitucionais, eis que se consubstanciam em atos complexos, pelo menos no que concerne as leis ordinárias, complementares e delegadas.

De fato, conforme propõe Ferreira Filho (1989, p. 164), a elaboração da lei ordinária se consubstancia num ato complexo:

“Considerada em sua elaboração, a lei ordinária, no Direito brasileiro, é um ato complexo. De fato, é ela estabelecida por um ato que se enquadra perfeitamente no conceito de ato complexo. Existe ato complexo sempre que duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir-se, se faltasse tal concurso de vontades”.

Também, conforme Ferreira Filho (1989, p. 185), verifica-se que, da mesma forma que as leis ordinárias, as leis complementares constituem-se em ato complexo:

“Desse modo, como a lei ordinária, a lei complementar no Direito pátrio é um ato complexo desigual. Só se aperfeiçoa quando à vontade do Congresso, manifestada, por sua vez, num ato complexo, se soma a do Presidente, ou quando se supera a falta desse consentimento por meio de nova deliberação parlamentar”.

Quanto as leis delegadas, destacam-se duas modalidades de delegação do Poder Legislativo para sua elaboração pelo Poder Executivo, conforme seja determinada sua

apreciação pelo Congresso Nacional ou não, nos termos das disposições previstas no artigo 68, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal<sup>84</sup>.

No entanto, seja qual for a modalidade, para Ferreira Filho (1989, p. 182), as leis delegadas sempre se consubstanciam em atos complexos, pois, quanto a primeira, afirma: “a lei delegada presidencial é um ato complexo, pois a vontade do Congresso e a do Presidente, embora não tenham conteúdo idêntico, visam o mesmo fim”. Já quanto a segunda, vaticina Ferreira Filho (1989, p. 182):

“Indubitavelmente, a segunda modalidade de lei delegada presidencial é um ato complexo. A seu respeito não há lugar para a dúvida que a primeira suscita. Com efeito, ela surge da vontade do Presidente conjugada com a do Congresso, tendo ambas conteúdo igual e apresentando todos os outros caracteres, já mencionados, dos que a doutrina empresta os atos complexos”.

No que diz respeito ao processo de elaboração das emendas constitucionais, dos decretos legislativos e das resoluções, cabe mencionar que se consubstanciam de atos de competência privativa do Poder Legislativo em todas suas fases, originando-se somente de atos do processo legislativo interno, exceto quanto a primeira, que admite a iniciativa do Poder Executivo.

No que concerne as medidas provisórias, que se consubstanciam em atos de vigência temporária, editados unilateralmente pelo Presidente da República, em caso de relevância e urgência, para, posteriormente, serem convertidos em lei, rejeitados ou caducados, verifica-se que sequer deveriam ter sido elencadas como espécies normativas, conforme reclama Silva (2014, pp. 228-229):

---

<sup>84</sup> Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. (...) § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.

Desta forma, feita a distinção entre processo legislativo interno e externo, verifica-se que as normas constitucionais que regem ambos, mormente as concernente a discussão, a votação, a adoção de emendas, a apreciação de matéria rejeitada, a sanção ou veto e a promulgação, por tratarem de atos-meios concorrentes para a formação de um ato complexo - a lei em sentido lato - onde ocorre a inter-relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, consubstanciam-se em normas de observância obrigatória por todos os entes estatais, sob pena de infringência ao Princípio da Separação dos Poderes.

De fato, constata-se que estão previstas normas constitucionais intrínsecas ao processo legislativo desenvolvido dentro e fora do Poder Legislativo, mormente, as concernentes ao processo legislativo abreviado (art. 58, § 2º, inciso I); ao poder de emenda parlamentar (art. 63); a casa iniciadora (art. 64, caput); a urgência (art. 64, §§ 1º a 4º); aos turnos de discussão e votação (art. 65); a apreciação do Poder Executivo (art. 66) e a renovação de matéria rejeitada (art. 67), nos respectivos dispositivos da Constituição Federal.

Nesse contexto, verifica-se que as normas que regem o processo legislativo abreviado, mediante as quais o Poder Legislativo pode delegar a discussão e votação de projetos de lei às suas próprias comissões, dispensando, na forma do regimento e salvo recurso, a competência do Plenário, devem ser aplicadas em todos os entes estatais da federação, nos termos do artigo 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> CF – Art. 58 (...) § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

Com efeito, ao ponto que se constitui em organização e funcionamento do Poder Legislativo, a adoção do processo legislativo abreviado também atua como meio de sopesar as forças político-partidárias no cumprimento da agenda legislativa, onde, invariavelmente, um dos principais interessados é exatamente o Poder Executivo, que tem assegurado essa faculdade pelo Princípio da Separação dos Poderes.

Por outro lado, verifica-se que, a par da Constituição Federal estabelecer a iniciativa reservada de certas matérias para alguns legitimados, ela também concede, em contrapartida, somente aos parlamentares, o poder de modificação dessas matérias, instituindo um poder de emenda, que, no entanto, encontra limites na vedação de introduzir certas alterações em matérias de iniciativa reservada, conforme estabelecem os artigos 63 e 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal<sup>86</sup>.

Assim, quanto as limitações ao poder de emenda dos parlamentares, também se verifica a atuação do Princípio da Separação dos Poderes sobre, eis que as diminuir consistiria em hipertrofiar o Poder Legislativo em detrimento do demais detentores da iniciativa reservada, ao passo que aumenta-las acarretaria o mesmo, só que em relação aos demais agentes políticos, principalmente o Chefe do Executivo, em detrimento do Legislativo.

No tocante as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, verificamos que, por se tratar de legislação especial, de suma

---

<sup>86</sup> CF - Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

CF – Art. 166. (...) § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

importância, maior ainda é o grau de limitação ao poder de emenda, cujos termos não podem ser alterados, sob pena de perturbar o equilíbrio harmônico dos Poderes.

Quanto as regras constitucionais relativa à casa iniciadora, verifica-se que não se aplicam no processo legislativo dos entes estatais diversos da União, pois objetivam disciplinar as relações entre as Casas que compõem o Poder Legislativo bicameral, conforme estabelecido pelo artigo 64, caput, da Constituição Federal<sup>87</sup>, não se aplicando aos Poderes Legislativos unicamerais dos Estados e Municípios.

Já quanto as normas constitucionais que concernem a urgência solicitada pelo Chefe do Poder Executivo, estabelecidas pelos §§ 1º a 4º do referido artigo 64 da Constituição Federal<sup>88</sup>, não de ser observadas nos processos legislativos desenvolvido em todas as esferas estatais, uma vez que constituem faculdade concernente ao Poder Executivo, cuja inobservância acarreta a quebra do equilíbrio dos Poderes do Estado.

Naquilo que se refere as normas constitucionais federais relativas aos turnos de discussão e votação, previstas no artigo 65 da Constituição Federal<sup>89</sup>, apesar de, aparentemente, se dirigirem somente ao Poder Legislativo Federal bicameral, constata-se sua aplicação cogente aos Poderes Legislativos unicamerais pela

---

<sup>87</sup> CF - Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. (...)

<sup>88</sup> CF - Art. 64. (...) § 1º. O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. § 3º. A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior. § 4º. Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

<sup>89</sup> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

necessidade de estabelecer um pronunciamento conclusivo de cada órgão que participa do processo legislativo interno, lhe conferindo lógica e segurança jurídica.

Com efeito, do Princípio da Separação dos Poderes deriva um direito subjetivo, atinente a todos os legisladores extraparlamentares, mormente dos demais Poderes, de obter um processo legislativo lógico, coerente e de duração razoável, com a aplicação das referidas regras de tramitação legislativa, à exemplo da revisão de projetos de lei, como ocorre nos casos de recursos, em único turno de discussão e votação, bem como do pronunciamento sobre emenda eventualmente adotada, de todos os órgãos que se pronunciaram sobre o respectivo projeto de lei.

Aparentemente de maior complexibilidade, as normas constitucionais relativas à apreciação dos projetos de lei pelo Poder Executivo, que culmina em sanção ou veto, se constituem naquelas, por meio das quais, se pode aferir com maior precisão, no processo legislativo, o inter-relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, conforme se infere do artigo 66 da Constituição Federal<sup>90</sup>.

Em todas essas regras concernentes a sanção ou veto da matéria legislativa, pode-se notar uma bilateralidade, posto que, conquanto se confira uma prerrogativa ao Poder Executivo, também, por via reversa, se estabelece uma pretensão ao Poder Legislativo.

---

<sup>90</sup> Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. § 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Exemplificando, se o Chefe do Poder Executivo tem 15 dias para sancionar ou vetar um projeto aprovado pelo Legislativo, este tem pretensão de no mesmo prazo ver consumada a apreciação pelo Executivo da matéria que aprovou. Se ao Executivo é conferido o poder de veto, ao Legislativo é dada a pretensão de saber, em 48 horas, suas razões, que só poderão ser por motivo político ou jurídico. Se ao Legislativo é conferido o poder de derrubar o veto do Executivo, a este é estabelecido a pretensão de só vê-lo feito pelo voto da maioria absoluta dos integrantes da Casa Legislativa.

Portanto, evidencia-se de forma muito clara a atuação do Princípio da Separação dos Poderes sobre a aplicação das regras concernentes a apreciação do projeto pelo Poder Executivo, impondo o respeito mútuo de um Poder pelo outro, consoante as regras estabelecidas nas referidas normas constitucionais, que não podem ser modificadas nas demais esferas estatais, sob pena de macular este equilíbrio entre os Poderes e, conseqüentemente, serem declaradas inconstitucionais.

Por fim, quanto as normas constitucionais federais que impõem limites a renovação de matéria havida por rejeitada, nos termos dos preceitos contidos no artigo 67 da Constituição Federal<sup>91</sup>, aplica-se o mesmo racio que conduz a obrigatoriedade de sua aplicação ao processo legislativo dos demais entes estatais, diversos da União, mormente por influência do Princípio da Separação dos Poderes.

Com efeito, para além de propiciar a harmonia entre os Poderes do Estado, as referidas normas constitucionais, ao ponto que impendem a banalização da iniciativa legislativa e, por consequência, do próprio processo legislativo, evita o desrespeito entre os Poderes, quando veda que o Poder Legislativo seja instado a se pronunciar reiteradamente sobre uma mesma matéria na mesma sessão legislativa, salvo

---

<sup>91</sup> CF - Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

iniciativa qualificada da maioria absoluta dos parlamentares, que não inclui a do Chefe do Poder Executivo.

Realmente, não é difícil imaginar o constrangimento que seria causado nos integrantes do Poder Legislativo se verem instados, a todo momento, a se pronunciar novamente sobre o mesmo projeto havido por rejeitado e isso, podendo ocorrer reiteradamente, diversas vezes, dentro da mesma sessão legislativa, entendida essa como o período anual do seu funcionamento estipulado nos termos do artigo 57, caput, da Constituição Federal<sup>92</sup>.

A par da referida limitação de renovação de matéria havida por rejeitada consubstanciar-se numa prerrogativa à Casa Legislativa, também se constitui numa segurança jurídica do Poder Executivo, pois lhe traz a tranquilidade de que as rejeições das matérias por ele indesejadas não serão objeto de novo processo legislativo, dentro da mesma sessão legislativa, exceto em casos tão relevantes, que mobilizem a sua proposta pela maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa.

Portanto, da mesma forma que as demais normas constitucionais federais do processo legislativo acima expostas, as que impõe limitação de renovação de matéria havida por rejeitada, hão de ser observadas no processo legislativo realizado nas esferas estadual, distrital e municipal, sob pena de inobservância do Princípio da Separação dos Poderes e, por consequência, da ocorrência de inconstitucionalidade.

Na sequência, entende-se, que além de proceder ao exame das normas constitucionais federais que regem o processo legislativo para edição das espécies normativas, que constituem a agenda legislativa, não menos importante se constitui verificar a própria caracterização, por essas normas, das espécies normativas.

---

<sup>92</sup> CF - Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

#### 2.4.4. As Espécies Normativas

É pertinente lembrar que, antecedentemente, constatou-se que uma função primordial do Poder Legislativo, no Estado Democrático de Direito, se consubstancia na função normativa, ou, simplesmente, na função legislativa.

Por outro ângulo, também foi constatado que o Estado Democrático de Direito está adstrito, ao menos, desde a implantação da democracia representativa na modernidade, a atuação dos representantes do povo na elaboração das leis, o que ocorre eminentemente no Poder Legislativo, em face da adoção do Princípio da Separação dos Poderes.

Nessa linha, cabe também lembrar, que foi demonstrado, que a construção do Direito ocorre por meio da elaboração das normas jurídicas, consubstanciadas em leis, no sentido lato, dando origem exatamente a fonte primária do Direito.

Desta forma, apesar de citadas vagamente, as espécies normativas, que se congregam naquilo que comumente se designa por lei, em sentido lato, devem ser analisadas de forma mais cautelosa, sob a clarificação dos Princípios do Sistema Jurídico Constitucional, posto que impactam fortemente sobre a agenda do Poder Legislativo, escopo desse trabalho.

Nesse sentido, verifica-se que as espécies normativas constituem o resultado do processo legislativo regado pelas normas constitucionais federais e compreendem: 1) as emendas à Constituição; 2) as leis complementares; 3) as leis ordinárias; 4) as leis delegadas; 5) as medidas provisórias; 6) os decretos legislativos; e 7) as resoluções, conforme previsto pelo artigo 59 da Constituição Federal<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> CF - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

Destarte, além do processo legislativo ser regado por normas constitucionais federais, verifica-se que a elaboração, redação, alteração e consolidação das espécies normativas segue ordenamento próprio, previsto na Lei Complementar nº 95, de 1998, à qual o legislador está jungido umbilicalmente, por força dos preceitos do parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal<sup>94</sup>.

Por outro lado, conforme demonstrado anteriormente, para cada uma das espécies normativas é reservado constitucionalmente um campo específico de matérias, com exceção das leis ordinárias, medidas provisórias e leis delegadas, que dividem, em parte, o mesmo campo, diferenciando-se apenas por aspectos de elaboração legislativa.

Nesse sentido, evidencia-se a aplicabilidade dos princípios decorrentes da adoção de um sistema de Constituição rígida e da Separação dos Poderes, que estabelecem, respectivamente, a existência de hierarquia entre as leis constitucionais e as normas infraconstitucionais e a divisão de campos de matérias entre estas últimas, nos termos constitucionais.

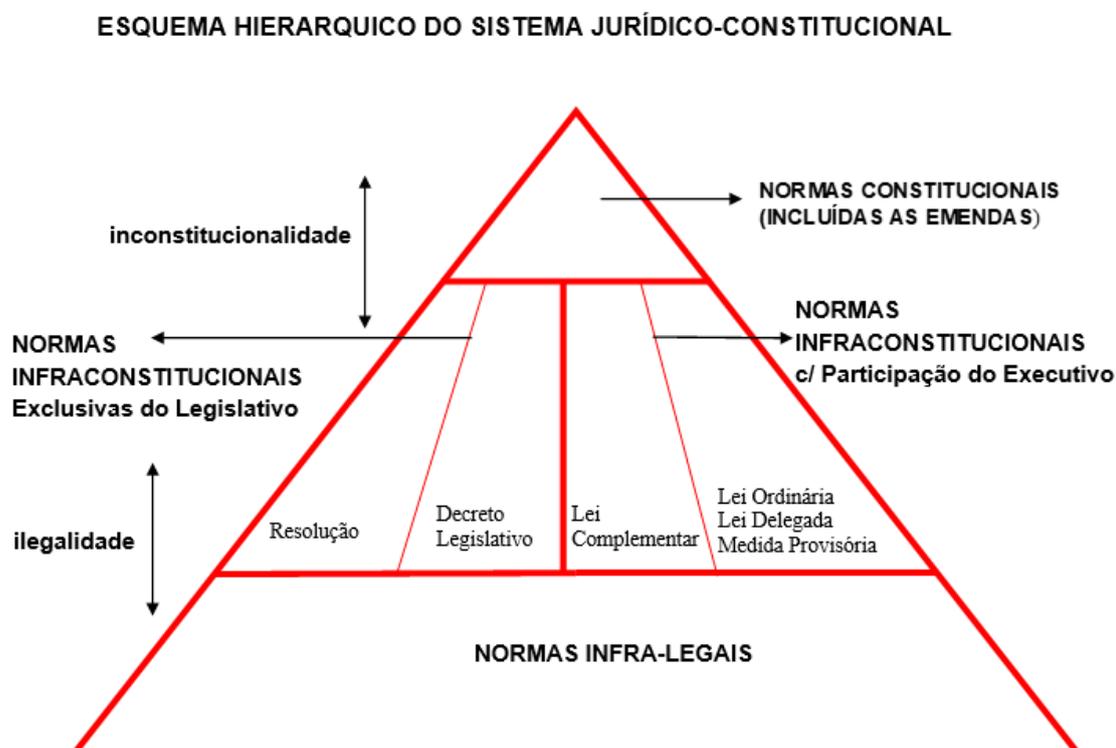
Desta forma, com a aplicação simultânea destes princípios constitucionais, encontram-se no ápice da pirâmide idealizada por Kelsen as normas constitucionais, seguidas, logo abaixo, das normas infraconstitucionais e, mais adiante, abaixo destas, as normas infralegais, de que são exemplos os decretos regulamentares.

Lado outro, a própria Constituição Federal impõe a divisão material do que será disciplinado por cada uma das referidas espécies normativas, conforme evidenciado no esquema abaixo:

---

<sup>94</sup> CF - Art. 59. (...) Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Figura 2 - Esquema Hierárquico do Sistema Jurídico-Constitucional



Fonte: Elaboração Própria

Nesse esquema, as matérias elevadas pelo Constituinte à categoria de norma constitucional, fazendo-se presente na Constituição Federal, integram o ápice da pirâmide e poderão ser objeto de Emenda à Constituição, desde que seja possível sua alteração, por não se consubstanciar em cláusula pétreia.

De fato, as Emendas à Constituição têm a mesma natureza e a mesma força hierárquica das normas constitucionais. Mas, por serem produto do Congresso Nacional e não do Poder Constituinte, sofrem limitações de natureza substancial ou material, formal e temporal, previstas na Constituição, adiante explicadas.

Na faixa intermediária, ou seja, entre as normas constitucionais (ápice da pirâmide) e as normas infra legais (base da pirâmide), se situam as normas infraconstitucionais, que constitui o conjunto integrado pelas leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Por seu turno, essa faixa intermediária é seccionada verticalmente em duas áreas, uma incluindo as matérias que prescindem da participação do Poder Executivo na sua elaboração, pois são de competência exclusiva do Poder Legislativo, onde se incluem os decretos legislativos e as resoluções, e a outra, incluindo as matérias com imprescindível participação do Poder Executivo na sua elaboração, onde se situam as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas e as medidas provisórias.

Por fim, na base da pirâmide, se localizam os atos infra legais, dos quais são exemplos os decretos regulamentares, as sentenças judiciais e os demais atos que não constituem fonte primária do Direito, haja vista que prescindem da participação do Poder Legislativo para sua edição.

Destarte, verifica-se que as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo se consubstanciam naquelas que somente poderão ser estabelecidas por decreto legislativo ou resolução, conforme se trate, respectivamente, de matéria que apresente mais efeitos externos ou não (mais internos) a respectiva Casa Legislativa.

Com efeito, essas matérias nunca poderiam ser disciplinadas por lei ordinária ou complementar, pois a própria Constituição vedou a participação do Poder Executivo nestas matérias, o que macularia o Princípio da Separação dos Poderes.

Portanto, sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade, a lei ordinária ou até a lei complementar não podem cuidar de matéria de resolução ou de decreto legislativo, da mesma forma que estas não podem tratar de matéria daquelas.

Ressalte-se que as leis complementares constituem um tipo de lei que não ostenta a rigidez dos preceitos constitucionais e tampouco comporta a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente, posto que, com a instituição de lei complementar

buscou-se resguardar certas matérias contra mudanças céleres ou apressadas, sem lhes imprimir uma rigidez exagerada, que dificultaria sua modificação.

Assim, verifica-se que a lei complementar tem suas matérias indicadas pela própria Constituição, eliminando-se eventual discricionariedade do legislador, posto que restou consagrada a tese de que as leis complementares são somente aquelas exigidas pelo texto constitucional.

Conforme já assinalado, cabe destacar que a lei complementar deve ser aprovada pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso, para posteriormente ser submetida à sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo.

No que concerne a lei ordinária, verifica-se que ela constitui espécie-padrão do gênero designado como ato decretado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Chefe do Poder Executivo, congregando, assim, todas as matérias incluídas na reserva legal, nos termos das disposições do artigo 48 da Constituição Federal<sup>95</sup>, notadamente, as que se incluam na descrição do gênero acima, desde que não sejam destinadas a serem reguladas por lei complementar.

---

<sup>95</sup> Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas; VII - transferência temporária da sede do Governo Federal; VIII - concessão de anistia; IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal; X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*; XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; XII - telecomunicações e radiodifusão; XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

Assim, o campo de matérias reservado às leis ordinárias é residual, ou seja, excluídas todas as matérias reservadas as demais espécies normativas, as que se incluírem na sobra devem ser reguladas por lei ordinária.

Contudo, cabe assinalar que tanto a medida provisória e quanto a lei delegada dividem com a lei ordinária, em parte, matérias do seu campo residual, diferenciando-se dela apenas por meio do processo legislativo, ressalvado que existem matérias para as quais é vedada a adoção de medidas provisórias e de leis delegadas, conforme estabelecem os preceitos dos artigos 62, § 1º, e 68, § 1º, da Constituição Federal<sup>96</sup>.

Note-se, no entanto, apesar da polemica doutrinária quanto a possibilidade de adoção de medidas provisórias pelos estados-membros e municípios, não há no Estado do Espírito Santo a previsão dessa espécie normativa na Constituição Estadual, nem da lei delegada, o que implica, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>97</sup>, na impossibilidade de sua edição e, por consequência, de uma maior análise dessas espécies normativas dentro do escopo desta pesquisa.

Inobstante, cumpre somente registrar quanto a polêmica medida provisória, sucedânea do combatido Decreto-lei, que se consubstancia em ato normativo, com

---

<sup>96</sup> CF – Art. 62 (...) § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

CF – Art. 68 (...) § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício

<sup>97</sup> ADI 425 / TO - Relator(a): Min. Maurício Corrêa - Julgamento: 04/09/2002 - Órgão julgador: Tribunal Pleno

força de lei, que pode ser baixado pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência, para ser, posteriormente, convertida em lei, rejeitada ou caducar se não apreciada dentro do prazo constitucional, pois neste último caso, a medida perde sua eficácia desde a sua edição, devendo o Poder Legislativo regular as relações jurídicas dela decorrentes, nos termos do artigo 62, caput, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal<sup>98</sup>.

Quanto as leis delegadas, verifica-se que se constituem em ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República, em virtude de autorização do Poder Legislativo, expedida mediante Resolução e dentro dos limites nela traçados, conforme preceitua o artigo 68 da Constituição Federal<sup>99</sup>.

Por seu turno, os decretos legislativos são atos legislativos que não estão sujeitos à sanção presidencial, cuja promulgação é feita pelo Presidente do Senado Federal e são destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, com efeitos externos, arroladas no artigo 49 da Constituição Federal<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> CF - Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

<sup>99</sup> CF - Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. (...) § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

<sup>100</sup> CF - Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede; VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153,

Com efeito, Ferreira Filho (1989, p. 186), consigna que os “decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto)”, pois tem menor normatividade abstrata do que a lei propriamente dita, conforme explica:

Ora, sobre as matérias de competência exclusiva do Congresso arroladas na atual Constituição pelo art. 49, não cabe a normatividade abstrata característica da lei propriamente dita. De fato, os itens do art. 49 atribuem ao Congresso o “resolver”, o “autorizar” ou “permitir” ou “aprovar” ou “sustar”, o “mudar”, o “fixar”, o “julgar”, o “deliberar”, e só a menção desses verbos já mostra que se está em face de questões sobre as quais o constituinte quis deixar a decisão última ao Congresso, especialmente como forma de fiscalização do Poder Executivo.

Por fim, destacam-se que as resoluções, que se consubstanciam-se em atos de competência privativa tanto do Congresso Nacional como do Senado Federal e da Câmara dos Deputados Federais, cujas matérias têm conteúdo tais como a delegação (art. 68), a suspensão de lei declarada inconstitucional (art. 52, X), a fixação de alíquota (art. 155, § 2º, IV), onde se nota a predominância de medidas com caráter concreto, em contraposição ao decreto legislativo, que veicula preferencialmente assuntos de caráter mais genérico.

Por se tratar de matéria privativa do Poder Legislativo, as Resoluções não estão sujeitas à sanção presidencial, da mesma forma que os Decretos Legislativos, e sua promulgação é feita pela Mesa da Casa Legislativa que as expedir, salvo quando se tratar de Resolução do Congresso Nacional, cuja promulgação é feita pela Mesa do Senado Federal.

---

III, e 153, § 2º, I; IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares. XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

Aqui encerra-se não só este item acerca das espécies normativas, mas também o item que lhe agrupa, intitulado “O Poder Legislativo em face da Separação dos Poderes”, bem como o próprio Capítulo destinado a esmiuçar as nuances do Poder Legislativo.

Desta forma, embora possa parecerem dissociados os temas abordados, poder-se-á constatar que a ligação da Democracia com o Poder Legislativo decorre, dentre outras situações, da própria agenda estabelecida por este último, dentro do seu papel institucional.

Assim, o próximo e último capítulo, tem por objetivo verificar a relação existente entre a agenda da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo com a pré-anunciada crise democrática, abordando, nas duas primeiras partes, a democracia representativa pública e a crise da democracia representativa para após fazer a ligação por meio da análise da própria agenda legislativa.

## **CAPÍTULO 3. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A AGENDA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

### **3.1. As metamorfoses da Democracia Representativa**

Conforme adverte Manin (1997), apesar da representação parecer repousar durante décadas numa forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos, frequentemente tem-se cogitado que ela atravessa uma crise nos países ocidentais, pois, ao contrário do passado, onde a maioria dos eleitores se identificava e se mantinha fiel a um partido, atualmente, conforme demonstram as pesquisas de opinião, vem ocorrendo uma alternância de uma eleição para outra e havendo também um aumento dos eleitores que não se identificam com partido algum.

Esse autor também revela que atualmente as preferências políticas dos cidadãos se expressam mais nas pesquisas de opinião e por intermédio de organizações com fins particulares, que não têm ambição governamental, do que pelos próprios partidos políticos, como ocorria no passado, através do cumprimento dos seus programas políticos.

Desta forma, esse autor entende que a indicação, pelos eleitores, das políticas públicas a serem executadas, já não parece mais ser realizada pela eleição de representantes. Alega, nesse sentido, que em face do tecnicismo, que paulatinamente vem preenchendo o debate político, as eleições dos representantes têm ocorrido não por sua identificação com o eleitor, mas devido a manipulação dos meios de comunicação de massa pelos próprios candidatos, o que parece estar aumentando o abismo entre os representantes e os representados.

Assim, Manin (1997) constata que, no final do século XIX, ao se interpretar o novo papel dos partidos e das plataformas políticas na acepção do governo representativo extraída do sistema inglês e espelhada no "parlamentarismo" ou no "parlamentarismo liberal", se cogitavam sinais de uma crise de representação, tendo se multiplicado essa percepção no início do século XX. No entanto, concluiu-se que se tratava, na

realidade, do surgimento de uma nova forma de representação viabilizada pela emergência dos partidos de massa, que decretou a falência do parlamentarismo.

Conforme revela esse autor, a percepção foi então de uma alteração na relação de representação típica do parlamentarismo, substituída por um novo formato, na qual o papel dos partidos de massa e das plataformas políticas teria evoluído.

Assim, não só em decorrência da extensão do direito de voto, mas também pelo novo tipo de relação de representação, “o governo de partido parecia criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública”, conforme assevera Manin (1997, p. 02), aproximando-se do ideal de autogoverno.

Nesse passo, Manin (1997) enxerga uma notável simetria entre a suposta crise de representação ventilada nessa ocasião e a situação aventada entre o final do século XIX e o início do século XX, indagando, então, se isso não significaria a emergência de uma terceira forma de governo representativo, similar a metamorfose que havia ocorrido entre o modelo parlamentar e a democracia de partido.

Desta forma, esse autor identifica, ao longo desse período da história, por meio da teoria da metamorfose do governo representativo, a ocorrência de três tipos-ideais desse regime de governo: o "parlamentar", a "democracia de partido" e a "democracia do público", advertindo que esses tipos ideais não esgotam todas as formas possíveis de governo representativo, nem mesmo todas as formas que ele assumiu na realidade.

De fato, Manin (1997) examina em seu estudo apenas os modelos mais significativos e estáveis, sob a perspectiva da relação de representação estabelecida entre representantes e representados.

Conforme adverte o próprio autor, nessa análise das metamorfoses do governo representativo, deve-se ter em mente a possibilidade dessas modalidades de

representação coexistirem e se fundirem em outras, considerados o tempo e lugar, com a predominância de uma ou outra forma.

Para proceder ao estudo dessas modalidades de representação, Manin (1997) recorre a análise das ideias centrais, por ele designadas de princípios, que sempre se mostraram presentes ao longo da história do governo representativo, desde sua formulação, no final do século XVIII.

Nesse sentido, o autor evidencia que desde o início do governo representativo moderno foram formulados quatro princípios (ideias centrais), a saber: a) eleição de representantes pelos governados; b) independência parcial dos representantes; c) liberdade da opinião pública; e d) decisões políticas tomadas após debate.

Embora tenham permanecido constantes ao longo de toda a história do governo representativo, esses quatro princípios deram origem as três formas de governo representativo aqui tratadas, em virtude das circunstâncias nas quais foram postos em prática, acarretando consequências e implicações diferentes.

Destarte, antes de abordar cada tipo de governo representativo, iniciando pela democracia do tipo parlamentar, passando pela democracia de partido e culminando na democracia do público, constitui-se pertinente apresentar no que se consubstancia-se cada um desses princípios (ideias centrais) do governo representativo, logicamente, na acepção de Manin (1997).

Com efeito, embora já se tenha explanado sobre democracia representativa no **Capítulo 1**, entende-se pertinente relacionar a agenda da Assembleia Legislativa com a democracia do público, na acepção desenvolvida por Manin (1997).

Nesse passo, verifica-se que o primeiro princípio mencionado por Manin (1997) consubstancia-se no que informa que os representantes são eleitos pelos governados. De fato, conforme o autor explica, constitui consenso que não existe representação se os governantes não forem periodicamente eleitos pelos governados.

Por outro lado, Manin (1997) adverte que as eleições não criam uma identidade entre os que governam e os que são governados, elencando duas razões para isso. A primeira consiste na permanência da diferença entre o povo e o governo, pois a eleição confere aos eleitos autoridade para governar os demais, eis que o povo não governa a si mesmo, pois é da própria eleição que decorre a legitimação do poder para governar através do consentimento dos governados, descartando-se que esse poder advém, conforme outrora, de direito divino, de nascimento, de riqueza ou do saber.

A segunda razão alegada por Manin (1997), no sentido da inexistência de uma identidade rousseauiana entre governantes e governados, consiste em que as eleições não necessitam que os governantes sejam semelhantes aos governados, podendo ser qualquer um, desde que escolhido pelo povo num processo eletivo consentido por este mesmo povo, inclusive, podendo ser, eventualmente, diferentes social e culturalmente dos representados, formatando até um governo das elites, contanto que sua legitimação não advenha em função de suas qualidades de distinção.

Porém, Manin (1997) também ressalta que, apesar do povo não governar, sua participação não se restringe a escolher e legitimar os que governam, uma vez que a democracia representativa se fundamenta em eleições repetidas, que propiciam ao povo influenciar as decisões governamentais, mormente, destituindo os representantes cujas ações sejam contrárias as suas preferências.

Já o segundo princípio (ideias centrais) do governo representativo enfatizado por Manin (1997) consubstancia-se na assertiva de que os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores.

Portanto, segundo Manin (1997, p. 04), “o governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores: esse sistema nunca foi uma forma indireta de soberania popular”.

Com efeito, conforme alega esse autor, a grande distinção entre o governo representativo e a democracia direta, repousa antes na rejeição das práticas do mandato imperativo e da revogabilidade permanente e discricionária dos eleitos, a "recall", do que na existência de um corpo específico de delegados.

De fato, Manin (1997) expõe que nenhum governo representativo instituído a partir do final do século XVIII adotou esses dois institutos – o mandato imperativo e a revogabilidade dos eleitos - em que pese haver relatos históricos dessa pretensão, refutada amplamente por autores como Bentham, Madison e Siéyès, em contraposição as ideias de Rousseau, conforme visto anteriormente, **no Capítulo 1**.

Portanto, de acordo com Manin (1997, p. 04), as “promessas podiam ser feitas, programas podiam ser apresentados, mas os representantes, sem exceção, mantiveram a liberdade de decidir se deviam ou não cumpri-los”, posto que, *a contrário sensu*, sempre restou ao povo a faculdade de não reelege-los, por meio das eleições que se sucederiam em intervalos regulares.

Lado outro, não se pode se olvidar, segundo Manin (1997), da necessidade de conferir liberdade aos representantes para sacrificar uma reeleição diante de circunstâncias excepcionais e motivos mais relevantes ou mesmo motivado na esperança de ter condições de convencer os eleitores da importância destes.

O terceiro princípio (ideias centrais) que, segundo Manin (1997), prevalece no governo representativo, desde o final do século XVIII, consiste na liberdade de opinião pública sobre assuntos políticos independentemente do controle do governo.

De acordo com esse autor, essa liberdade dos representados pode formular e expressar livremente suas opiniões políticas, definiu-se com velocidades diferentes em países como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França, eis que surgiu rapidamente no primeiro, progressivamente no segundo e mais lentamente no terceiro.

Ainda cabe ressaltar, conforme esse autor, que são necessários dois elementos para configurar a liberdade de opinião política, sendo o primeiro, o livre acesso à informação política, o que requer que as decisões governamentais sejam tornadas públicas, e o segundo, a liberdade para expressar as opiniões políticas.

Por outro lado, Manin (1997) alega que a liberdade de opinião tem a função de suprir a negação ao eleitor do direito de instrução, posto que ela ao menos garante que as preferências do povo sejam levadas aos representantes, ante a ausência de um instrumento mais eficaz, que determine que estes ajam de acordo anseios populares.

Nesse sentido, esse autor revela que a liberdade de opinião pública distingue o governo representativo da representação absoluta, que na acepção hobbesiana, em suma, faz com que o povo somente adquira força política por intermédio da pessoa do representante, que ao empoderar-se substitui completamente aqueles que representa.

Portanto, ele alega que a liberdade de opinião pública impede a substituição absoluta dos representados pelo representante, conferindo ao povo o poder de se manifestar como uma entidade política, independentemente do representante.

Enfatizando que tanto a democracia direta quanto a representação absoluta anulam a distância existente entre governantes e governados, Manin (1997, p. 06) explica: “o primeiro porque transforma os governados em governantes; a segunda porque substitui os representados pelos representantes. O governo representativo, ao contrário, mantém essa distância”.

Por fim, o último dos quatro princípios (ideias centrais) do governo representativo, reside no que impõe que as decisões políticas sejam tomadas após debate, posto que, segundo Manin (1997), disseminou-se a ideia de que este tipo de regime foi concebido e justificado, em sua origem, como um governo do debate.

Com efeito, esse autor destaca que autores como Montesquieu, Madison, Siéyès e Burke elogiavam as virtudes do debate parlamentar, que, porém, ocupou diminuto

espaço nas obras de Guizot, Bentham e John Stuart Mill, não sendo sequer mencionado por Locke ou definido o governo representativo como um governo do debate pelos revolucionários americanos e nem os constituintes franceses de 1789/91.

No entanto, conforme assinala o mesmo autor, apesar do debate não aparecer com muita relevância no pensamento dos autores que conceberam a ideia do governo representativo ou mesmo nas teorias do século XIX, evidencia-se que a representação sempre remeteu ao sentido de discussão, por intermédio da noção de assembleia.

De fato, marcos legais ingleses, estadunidenses e franceses asseguraram a fruição da ampla liberdade de expressão pelos representantes dentro do recinto das assembleias, inferindo que o governo representativo sempre foi interpretado e justificado como um regime onde o debate tem um papel crucial.

Assim, constata-se, de acordo com esse autor, que o debate surge nas obras e nos discursos dos pensadores da representação moderna como inexorável elemento original das assembleias.

Por outro lado, segundo Manin (1997), a representação permite a instauração de um governo do povo em nações muito populosas e diversificadas, vinculando a noção de governo representativo à aceitação da diversidade social, por meio da convergência de vontades na Assembleia, onde todos os integrantes buscam o consenso exatamente por meio do debate.

Desta forma, esse princípio do governo representativo é sintetizado por Manin (1997, p. 09) da seguinte forma: “nenhuma medida tem a validade de uma decisão enquanto não obtiver o consentimento de uma maioria, ao final dos debates”.

Destarte, segundo esse autor, em decorrência das variações desses princípios, sob a perspectiva da relação de representação estabelecida, torna-se possível verificar cada tipo de governo representativo, conforme abordado a seguir.

### 3.1.1. O Governo Representativo do Tipo Parlamentar

Conforme assevera Manin (1997), quanto ao princípio da eleição dos representantes pelos governados, verifica-se que processo eleitoral, no governo representativo do tipo parlamentar, se consubstancia na escolha de representantes que gozam da confiança dos representados.

Esse mesmo autor explica que a confiança que norteava essa escolha decorria de uma rede de relações locais, da notoriedade ou da distinção que o candidato obtinha no meio social, assumindo um caráter essencialmente pessoal, pautada não por suas relações com outros representantes ou com organizações políticas, mas em virtude de sua própria personalidade e da relação direta mantida com os seus eleitores.

Essa eleição não decorre de uma competição política, mas da confiança produzida pelos laços territoriais produzidos pela distinção do candidato dentro da comunidade, conforme Manin (1997, p. 09), sintetiza: “As eleições selecionam um tipo particular de elite: os notáveis. O governo parlamentar é o reinado dos notáveis”.

Já quanto ao princípio da independência parcial dos representantes, de acordo com as lições de Manin (1997), verifica-se, no governo representativo do tipo parlamentar, que os representantes têm total liberdade para decidir de acordo com a sua própria consciência, não lhes sendo imposto votar de acordo com a opinião política dos eleitores.

Com efeito, referenciando-se a definição de representante elaborada por Burke no célebre "Discurso aos Eleitores de Bristol" (Burke, 1774), Manin (1997, p. 09) informa que “os representantes não são porta-vozes dos eleitores, mas seus homens de confiança, seus trustes”.

Por outro lado, no que diz respeito ao princípio da liberdade de opinião pública, Manin (1997) relata que, no governo representativo do tipo parlamentar, a expressão dessa opinião pública, por meio de associações, de campanhas na imprensa ou de petições, se distinguiu daquela ocorrida no processo eleitoral, tanto por seus objetivos, quanto

pelo seu aspecto normativo, posto que diversas dessas questões não eram debatidas nas campanhas eleitorais ou decididas pela expressão do voto do eleitor.

Na realidade, segundo esse autor, as opiniões dos cidadãos sobre determinados temas políticos tinham que buscar outro canal de expressão, diverso do parlamento, posto que as escolhas, mediante as eleições, se restringiam a confiança pessoal depositada pelos eleitores nos seus candidatos, o que tornava possível a existência de uma não-correspondência ou até de um conflito, entre a opinião pública e as preferências políticas do Parlamento.

Nesse passo, conforme adverte Manin (1997), no governo representativo do tipo parlamentar, a liberdade de opinião propicia um certo risco de desordem pública, posto que a vontade superior do povo, externada na eleição do Parlamento, suplanta uma vontade inferior, manifestada do lado de fora, que expõe preferências políticas, que, no entanto, não encontram ressonância do lado de dentro, aumentando esse risco de desordem e violência, em face da presença do povo nas portas do Parlamento.

Por fim, quanto ao princípio das decisões políticas tomadas após debates, Manin (1997) revela que, no governo representativo do tipo parlamentar, sua aplicação é facilitada, em sua plena acepção, uma vez que o Parlamento constitui a arena onde os representantes podem definir suas preferências, por meio dos debates, com liberdade absoluta em alterar seus posicionamentos, uma vez que não estão presos à vontade de seus eleitores.

Portanto, conforme vaticina Manin (1997), foi exatamente o argumento da necessidade de possibilitar que o consenso fosse alcançado durante os debates no Parlamento, mormente, por meio de concessões mútuas, que levou à crença, na Inglaterra, desde a primeira metade do século XIX, de que os representantes deviam deliberar em conformidade com as convicções formadas durante o debate parlamentar e não de acordo com preferências pré-definidas pelo eleitorado.

### 3.1.2. A Democracia de Partido

Segundo Manin (1997), em virtude do aumento do eleitorado, em decorrência da extensão do direito de voto, tornou-se impraticável o voto de confiança e a manutenção de relações pessoais entre representantes e representados, determinando que, ao invés de votar num conhecido, o eleitor passasse a escolher os candidatos por uma identificação partidária.

Assim, quanto ao princípio da eleição dos representantes pelos governados, na democracia de partido, Manin (1997) assinala o surgimento dos partidos políticos, com as respectivas redes de militantes e burocracias político-partidárias, com objetivo de alcançar esse eleitorado mais numeroso, posto que o voto de confiança se tornara inviável para esse desiderato.

Conforme destaca esse autor, nesse ambiente no qual se instala a democracia de partido, ocorreu uma inclinação do eleitor em votar sempre no mesmo partido, com a transmissão dessa preferência entre as gerações dos habitantes do mesmo local, durante décadas, o que atingiu o fundamento do parlamentarismo clássico, o voto de confiança, acarretando, inclusive, equivocadas interpretações de que haveria uma crise de representação política.

De fato, na democracia de partido, conforme conclui Manin (1997), as divisões de classe se refletiam como clivagens eleitorais e, em vários países europeus, o voto se constituiu, durante décadas, no meio de expressão de uma identidade de classe.

Destarte, havia uma confiança dos eleitores nos candidatos dos partidos, reconhecidos como membros da sua própria comunidade, conforme explica Manin (1997, p. 12), com as seguintes palavras:

“Para a maioria dos eleitores socialistas ou social-democratas, o voto não era uma questão de escolha, mas de identidade social e destino. Os eleitores confiavam nos candidatos apresentados pelo "partido", porque os reconheciam como membros da comunidade a que pertenciam. A sociedade parecia estar dividida em torno de diferenças econômicas e culturais fundamentais, em um pequeno número de campos, geralmente dois: o campo conservador, unificado pela religião e por valores tradicionais, e o campo socialista, definido pela posição socioeconômica de seus integrantes. O eleitor reconhecia seus interesses e crenças nas posições de um campo ou de outro; cada campo se tornava para ele uma comunidade, unificada de alto a baixo por fortes laços de identidade.

De acordo com Manin (1997), na democracia de partido, a industrialização e o conflito de classes por ela engendrado acarretaram a transformação da representação, tornando-a um reflexo da estrutura social.

Conforme explica esse autor, a votação nos candidatos decorre mais da identificação do eleitor com o partido do que dos planos de ação de sua respectiva plataforma política, demonstrando que a democracia de partido também se fundamenta numa confiança, mas que, diferentemente do governo representativo do tipo parlamentar, não se refere mais a pessoa, mas ao próprio partido.

Quanto a independência parcial dos representantes, na democracia de partido, Manin (1997) revela que eles não gozam mais da liberdade de decidir segundo sua consciência e julgamento, posto que, conforme observado pelas práticas em todos os países social-democráticos, há uma rigorosa obediência do voto no parlamento, com controle partidário dos representantes.

De fato, ele assevera que Hans Kelsen propõe medidas para garantir um eficiente controle partidário sobre os representantes, incluindo a renúncia ao mandato do representante que se afastar das diretrizes partidárias ou o direito do próprio partido de destitui-lo por esse motivo, ao formular os princípios da democracia de partido.

No entanto, Manin (1997) expõe que o próprio partido precisa ter determinada margem de manobra para poder realizar conciliações políticas, por meio de acordos que ocorrem entre a ala majoritária e a minoritária, evitando assim o confronto violento.

De fato, nos termos aventados por esse autor, verifica-se que, historicamente, os partidos social-democratas tiveram que recorrer ao princípio da conciliação para

alcançar e se manter no poder, formando coalizão com outros partidos e renunciando a alguns de seus próprios projetos.

Assim, Manin (1997) conclui que a relativa independência dos representantes, existente no modelo parlamentar, não é erradicada na democracia de partido, posto que, na realidade, ela continua a existir em relação aos representados, sendo, contudo, transferida do representante individual para o partido e seus líderes.

Já no que diz respeito a liberdade da opinião pública, conforme expõe Manin (1997), na democracia de partido, verifica-se que se coincidem as clivagens eleitorais e de opinião pública, posto que os partidos controlam as opiniões públicas tanto nos debates eleitorais, quanto na sua articulação fora deles.

Destarte, Manin (1997) explana que a democracia de partido se consubstancia na era do governo de partido, enfatizando que, embora coincidam as manifestações eleitorais e não-eleitorais da opinião pública quanto ao governo, a de ser considerar a existência da opinião da oposição, pois já não é mais o Parlamento inteiro que governa, como na democracia parlamentar, mas, sim, o partido majoritário ou uma coligação de partidos.

Portanto, conforme defende esse autor, a oposição e seus canais de expressão não estão sob o controle do partido governante, pois, na democracia de partido, a liberdade de opinião pública tem o mesmo significado do que liberdade de oposição. Ao inverso do que ocorre na democracia parlamentar, a liberdade da opinião pública se desloca para o interior do Parlamento, havendo sempre a possibilidade de livre manifestação de opiniões diversas da defendida pelo governo, mesmo que estas estejam vinculadas ao controle partidário.

Por fim, na democracia de partido, naquilo que se refere as decisões políticas tomadas após debates, Manin (1997) revela que o Parlamento não se constitui mais numa arena de debates deliberativos, tendo em vista a rigorosa obediência a que estão sujeitos os representantes, impedidos de mudar de opinião em face dos debates, pois pouco divergem das linhas de posicionamento partidário sobre qualquer assunto.

De fato, não é no Parlamento onde se alcança consenso sobre políticas específicas, pois a posição é preestabelecida antes dos debates, a partir de decisões tomadas nos partidos, onde ocorre o debate e a tomada de decisão pelos militantes.

Porém, Manin (1997) observa que a democracia de partido se baseia no princípio da transigência política, tanto entre maioria e minoria, quanto entre os membros de uma coalizão, onde as políticas públicas não são determinadas pelas eleições, mas pela correlação de forças dos vários partidos, através da negociação efetivada entre os seus líderes.

Por fim, esse autor traz à baila o fenômeno do "neocorporativismo", que se consubstancia na institucionalização, pelos partidos social-democratas, do processo de consultas e negociação entre grupos de interesse, que chamou atenção da ciência política.

### **3.1.3. A Democracia do Público**

Descreve Manin (1997), de acordo com várias pesquisas, que os resultados eleitorais não têm mais seguido um padrão, mediante o qual as preferências políticas poderiam ser explicadas pelas condições socioeconômicas e culturais dos eleitores, verificando-se, além disso, uma variação significativa de uma eleição para outra.

Portanto, segundo esse autor, na denominada democracia do público, quanto ao princípio da eleição dos representantes pelos governados, tem-se observado a personalização da escolha eleitoral, onde uma das explicações para as variações das preferências eleitorais parece ser a própria personalidade dos candidatos. De fato, observa-se uma tendência do eleitor de votar na pessoa ao invés do partido, o que aparentemente poderia significar um retrocesso e uma crise de representação política.

Com efeito, Manin (1997) observa que tem se constatado uma tendência à personificação do poder nos países democráticos, por meio de uma maior relevância conferida à eleição do Chefe do Executivo, sejam neles adotado o sistema presidencialista ou parlamentarista, verificando-se, assim, a concentração das

campanhas eleitorais em torno desse líder, onde os partidos figuram como instrumentos a seu serviço, eis que somente ele tem sido considerado o verdadeiro representante, ao invés dos membros do Parlamento, como ocorre na democracia parlamentar, levando a representação a um caráter essencialmente pessoal.

Nesse sentido, Manin (1997) elenca duas causas para essa personificação do candidato, constituindo-se a primeira na alteração da natureza da relação de representação, eis que ela passa a ser estabelecida pelo uso de canais diretos de comunicação política com o eleitor, através do rádio e da televisão, mediante os quais os candidatos dispensam a intermediação de uma rede de relações partidárias, pondo fim a maior relevância dos ativistas, dos burocratas e dos chefes de partido. De fato, isso remete aquela representação do governo representativo do tipo parlamentar, onde a relação é mantida pelo candidato diretamente com os seus eleitores.

Desta maneira, segundo esse autor, os meios de comunicação de massa passam a propiciar que sejam enfatizadas as qualidades pessoais do candidato, onde, todavia, os vitoriosos não são mais os de maior prestígio local, como no governo representativo do tipo parlamentar, mas, ao invés, os candidatos que dominam as técnicas da mídia, ou seja, os melhores "comunicadores".

Já a segunda causa dessa personificação da escolha eleitoral, de acordo Manin (1997), consiste numa reação dos candidatos e dos partidos para o exercício do poder sob essas novas condições, onde conferem uma maior importância à individualidade dos políticos do que às plataformas políticas, posto que as novas circunstâncias exigem um poder discricionário maior para governar.

Destarte, esse autor expõe que o eleitor volta a adotar como critério de escolha a confiança pessoal no seu representante, tendo em vista que as novas circunstâncias impõem ao governante enfrentar diversos imprevistos, que lhes demandam qualidades e aptidões pessoais para tomar as decisões adequadas, dentro do seu poder discricionário, colocando em segundo plano o debate dos programas políticos, ressalvado, em todo caso, a manutenção do poder do eleitor de destituir os representantes, por meio da não-reeleição, sempre que seus mandatos terminam.

Na democracia do público, além da personalização da escolha eleitoral, Manin (1997) aponta, ainda quanto ao princípio da eleição dos representantes pelos governados, a existência de uma variação no comportamento do eleitor de acordo com os termos da escolha eleitoral, conforme revelam os estudos contemporâneos.

De fato, esse autor propõe que, na democracia do público, o eleitorado responde mais as questões específicas propostas na própria eleição do que expressam suas identidades sociais ou culturais, afastando-se do processo volitivo das preferências políticas verificado na democracia de partido, inclusive, elegendo partidos diferentes em eleições presidenciais, legislativas e municipais.

Apesar de Manin (1997) entender que, em todos os tipos de governo representativo, o voto sempre se consubstancia, ao menos em parte, numa reação aos termos da escolha eleitoral, ele assinala que, na democracia do público, as preferências do eleitor decorrem mais das ações relativamente independentes dos políticos do que de preferências identificadas com a sua própria realidade social.

Assim, o autor justifica a denominação dessa forma de governo representativo como "democracia do público", posto que nela o eleitorado reage como um público as escolhas propostas no palco da política, por candidatos com relativa autonomia para determinar os assuntos que originam as clivagens, diferentemente da democracia de partido, onde a escolha oferecida representa uma clivagem preexistente do eleitorado.

No entanto, segundo Manin (1997), os políticos, além de não poderem inventar clivagens ao seu bel prazer, a vista da divisão preexistente devido a fatores sociais, econômicos e culturais, oferecem aos eleitores escolhas não planejadas ou previamente deliberadas, mas aquilo que lhes parece mais vantajoso no momento do processo eleitoral, que, ao final, resultam numa escolha produzida pela diversidade das ações não ordenadas dos diversos candidatos, no próprio pleito.

Por fim, ainda quanto ao princípio da eleição dos representantes pelos governados, Manin (1997) se utiliza das lições de Schumpeter, abordado na última parte do **Capítulo 01**, para concluir que as preferências dos eleitores não são exógenas, como

as manifestadas pelos consumidores, posto que, na política, inexistem uma demanda acabada e preexistente à disputa, pois as preferências eleitorais derivadas dos processos políticos, em sua maioria, não são espontâneas, mas, ao inverso, fabricadas durante a própria disputa eleitoral.

Desta forma, Manin (1997) defende a substituição da metáfora proposta por Schumpeter, mediante a qual compara o processo eleitoral ao mercado, pela metáfora do palco e do público, que embora não sendo completamente perfeita, se apresenta mais adequada para descrição das eleições, em que os candidatos buscam identificar ou fabricar clivagens no eleitorado para expô-las no palco, buscando as preferências as suas escolhas, por meio do veredicto do público.

Já quanto a independência parcial dos representantes, conforme assevera Manin (1997), na democracia do público, ela é assegurada, posto que a escolha dos representantes ocorre a partir de imagens esquemáticas das propostas políticas, em que os compromissos alinhavados são inexatos e comportam inúmeras interpretações.

Com efeito, o autor relata que a eleição de representantes fundadas numa imagem da pessoa do candidato ou do seu partido, inclusive, com representações esquemáticas, tem sentido na diminuição dos custos da informação política necessária para obter a preferência da maioria dos eleitores, que são incapazes de compreender o detalhamento técnico e as razões justificadoras das propostas, o que, de fato, não ocorria na democracia de partido, onde a escolha decorria da identidade de classe.

Lado outro, a democracia do público, segundo Manin (1997), no que se refere a liberdade de opinião pública, se caracteriza pela neutralidade política dos canais de comunicação, pois nela a mídia não têm oficialmente uma orientação partidária e leva ao eleitor as mesmas informações sobre um dado assunto, independentemente de suas preferências políticas, ao contrário do que ocorria na democracia de partido, onde o eleitor baseava sua fonte de informação em função de sua convicção ideológica-partidária, posto que boa parte da imprensa se encontrava sob controle partidário.

Destarte, esse autor conclui que, na democracia do público, há um retorno da não-coincidência entre as manifestações eleitorais e não-eleitorais, conforme também verificada lá no governo representativo do tipo parlamentar e que restou desaparecida na democracia de partido.

Segundo ele, essa não-coincidência entre as manifestações eleitorais e não-eleitorais decorre, além da neutralidade mídia, também do surgimento de novas instituições - os institutos de pesquisa - que passaram a ter influência na expressão da opinião pública, pois, com mesma independência dos meios de comunicação, eles podem apresentar clivagens ainda não exploradas eleitoralmente, reforçando essa não-coincidência e, inclusive, atuando mais como constructo, por meio da relativa autonomia de que dispõem para a elaboração das pesquisas de opinião, o que, conseqüentemente, acaba não expressando a vontade popular espontaneamente.

Todavia, esse autor ressalta como pontos positivos dessa forma de expressão da opinião pública, o baixo custo e o menor risco de violência, tornando a presença do povo mais frequente “nas portas do Parlamento”, posto que, sob qualquer perspectiva, representam ínfimo custo econômico-social ao eleitor, que apenas se dá ao trabalho de responder, de forma anônima, as questões que lhe são postas.

Por fim, quanto ao princípio de que as decisões políticas são tomadas após debates, Manin (1997) revela que, na democracia do público, o Parlamento não se constitui na principal arena de discussão política, posto que nesse tipo de governo representativo têm maior relevância as apurações governamentais realizadas junto as associações e grupos de interesse, ou seja, as consultas de opinião pública, do que propriamente os debates realizados no próprio Parlamento, assemelhando-se, nesse quesito, à democracia de partido, embora por motivo diverso, posto que nesta a maior importância é conferida as discussões realizadas dentro dos partidos.

Desta forma, por meio do estudo das metamorfoses do governo representativo, Manin (1997) demonstra que, na democracia do público, a instabilidade eleitoral decorrente de um eleitorado bem-informado, que tende a manifestar suas preferências eleitorais de acordo com as propostas apresentadas durante o processo eleitoral, aliada a

neutralização da mídia informativa e de opinião, determina que o debate político não se restringe mais ao interior dos Parlamentos ou dos partidos políticos, como ocorre, respectivamente, no governo representativo do tipo parlamentar e na democracia de partido. De fato, ele revela que, expostos pelos próprios políticos, os debates ocorrem em meio ao próprio povo, acarretando, por consequência, um tipo de governo representativo caracterizado por eleitores flutuantes, como público eleitoral, e pelos meios de comunicação de massa, como novo fórum de debates.

Por fim, em conclusão ao seu estudo, Manin (1997) rechaça a ideia frequente da existência de uma crise de representação, propondo a compreensão de que o governo representativo não vem se afastando da democracia direta, posto que, simplesmente, ele nunca representou uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo, mas, ao inverso, foi concebido como sistema político original, fundamentado em princípios distintos daqueles estabelecidos para democracia direta.

Assim, alegando que a relevância assumida nesse processo pelos partidos de massa e pelas plataformas políticas conduziu a uma ilusão dessa pseudo aproximação entre o governo representativo a democracia, Manin (1997, p. 21) arremata:

“Um exame mais minucioso da democracia de partido revela, porém, que os princípios elaborados no final do século XVIII mantiveram sua força após a emergência dos partidos de massa; apenas foram postos em prática de uma nova maneira em virtude da mudança das circunstâncias externas. Quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento e um rearranjo da mesma combinação de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII”.

Posto desta forma, verifica-se, por meio dos estudos de Manin (1997), que o governo representativo vem sofrendo metamorfoses, segundo circunstâncias históricas, que lhe são impostas pela variação dos quatro princípios presentes nessa forma de governo desde sua presença significativa nos diversos regimes democráticos que se espalharam no mundo ocidental.

Em síntese, verifica-se que Manin (1997), ao invés de depositar na conta da existência de supostas crises de representação, prefere enfatizar a ocorrência de metamorfoses no governo representativo, caracterizadas pela variação dos princípios concernentes

a eleição de representantes pelos governados; a independência parcial dos representantes; a liberdade da opinião pública; e as decisões políticas tomadas após debates, levando ao reconhecimento de três tipos ideais desse regime, o do tipo parlamentar, a democracia de partido e, finalmente, a democracia do público.

Destarte, a vista das metamorfoses do governo representativo apresentadas por Manin (1997), entende-se que cabe destacar como relevante para caracterização da democracia no governo representativo do público, as questões relativas ao debate e a arena desse debate, o que faz tomar especial relevo a agenda do Poder Legislativo.

### **3.2. A crise da Democracia Representativa**

No entanto, antes de analisar a agenda legislativa, reputa-se importante dissipar algumas questões sobre a suposta crise da democracia representativa iniciando-se pelas colocadas por Przeworski (2020, pos. 252/3908): “A democracia está em crise? Esta mudança é histórica? Estamos vivendo o fim de uma era? (...) O que devemos procurar se tememos que a democracia esteja passando por uma crise?”

De acordo com esse autor, uma forma de constatar que a democracia está em crise seria pela verificação da ausência de algumas características que definem o sistema democrático. Assim, inicialmente pode-se recorrer a identificação da existência da tríade definidora desse regime, ou seja, eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e estado de direito.

Porém, ele também assinala que talvez a democracia não sobreviva ainda que esses pressupostos não sejam violados, o que impõe, a par deste checklist, o exame de hipóteses que determinam a sobrevivência da democracia em face de ameaças potenciais.

Desta foram, segundo Przeworski (2020), há a possibilidade de verificar as condições nas quais as eleições são competitivas, ou onde os direitos são observados, ou, ainda, as condições nas quais prevaleça o estado de direito.

Partindo de uma ideia “minimalista” e “eleitoral” da democracia e baseando-se na opinião de Schumpeter, dentre outros, Przeworski (2020, pos. 312/3908) a sintetiza como “um arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostem”.

Assim, nos termos que alega, a democracia ocorre quando conflitos políticos podem ser dirimidos em liberdade e paz civil, pelas instituições, mormente pelas eleições, e ainda por sistemas coletivos de negociação, cortes jurisdicionais e burocracias públicas, com irrestrito acesso a essas instituições, independentemente do conteúdo das demandas.

De acordo com Przeworski (2020), apesar de diversos os modos e as intensidades dos conflitos que podem dividir uma sociedade, a vista de referir-se a interesses econômicos, a valores culturais, a questões simbólicas ou apenas a paixões passageiras e decorrerem das ações governamentais e das alternativas ofertadas pelas forças políticas rivais, a democracia funciona bem quando os riscos inerentes aos conflitos institucionais não são nem pequenos nem grandes demais.

De fato, segundo ele os riscos são baixos ou altos demais quando, respectivamente, os resultados eleitorais não acarretam consequências na vida das pessoas ou quando impõem custos intoleráveis aos perdedores.

Por isso, Przeworski (2020, pos. 367/3908) vaticina que “a democracia funciona quando alguma coisa está em jogo nas eleições, mas não quando coisas demais estão em jogo”. Assim, da visão “minimalista” da democracia de Schumpeter, vista no Item 1.3.2. do Capítulo 1 e habitualmente negligenciada, mediante a qual se enfatiza que governos precisam poder governar com competência e eficácia, satisfazendo a maioria, no entanto, sem ignorar as minorias, torna-se possível chegar a um padrão para poder examinar quando a democracia está em crise.

Definindo que as crises são situações que impõem a tomada de alguma decisão, pois emergem de um quadro insustentável ainda não substituído, Przeworski (2020) se propõe a examinar se a situação contemporânea é ameaçadora a esse nível e se ela

evidencia sinais de que as instituições representativas tradicionais estão afetadas a ponto de revelar uma crise democrática.

Para tanto, Przeworski (2020, pos. 367/3908) evidencia que:

“Os sinais visíveis de que a democracia está em crise incluem perda súbita de apoio aos partidos estabelecidos, diminuição da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos, conflitos explícitos sobre instituições democráticas ou incapacidade de os governos manterem a ordem pública sem repressão”.

Nesse passo, esse autor considera que talvez o sinal mais evidente de crise possa ser o colapso da ordem pública, onde manutenção desta se torna impossível no âmbito democrático, substituindo-se os votos por punhos cerrados, pedras ou balas.

Para Przeworski (2020), nesse ambiente o governo torna impossível que a oposição tome seu lugar, só restando a ela a opção de se constituir em resistência, não reconhecendo a legitimidade do governo, colocando em xeque os resultados da interação institucional e partindo para o confronto direto, frequentemente violento.

De fato, Przeworski (2020) revela que para entender as crises torna-se necessário enxergá-las como uma interação de interesses e valores conflitantes entre governo e oposição, posto que os resultados gerados pelas instituições podem ser intoleráveis para alguns, enquanto excelentes para outros e, por isso, constitui-se relevante indagar os seus possíveis efeitos.

Assim, ele ressalta que o temor se constitui exatamente na argumentação de que a solução para as crises se encontra na subversão da própria democracia, já que nem todas as crises têm potencial para ferir de morte a democracia, eis que muitas delas se sucumbem com a restauração da situação anterior e outras tantas se extinguem quando o grupo beneficiado pelas instituições existentes faz concessões verossímeis aos demais grupos que com elas mais sofrem.

Porém, Przeworski (2020) enfatiza que o que se teme quanto a democracia é o êxito da argumentação de forças políticas de que a única forma de solucionar as crises econômicas, as divisões na sociedade ou a ruptura da ordem pública seja a castração da liberdade política, por meio da autocracia, do autoritarismo ou da ditadura, cuja

efetivação pode ocorrer sem ao menos caracterizar violações de constitucionalidade, mas com evidente destruição das instituições democráticas.

Destarte, segundo esse autor, cabe ficar atento para interpretar os sinais que possam prenunciar o colapso da democracia ou seu desgaste gradativo, verificando se algum desastre ameaça a existência das instituições democráticas tradicionais e indagando os aspectos que levam a sua vulnerabilidade.

Nesse sentido, Przeworski (2020, pos. 478/3908) relembra que a democracia se constitui em “minúscula partícula da história humana, recente e ainda rara”. De fato, enfatiza que a democracia surgiu em 1788, com a primeira eleição em nível nacional, por sufrágio individual, nos Estados Unidos e, ainda, que a alternância no governo, por meio de eleições, ocorreu pela primeira vez somente em 1801, no mesmo país.

Rememora também que continuaram frequentes os golpes e as guerras civis entre 1788 e 2008, pois a alternância de poder se deu como resultado de 544 eleições, mas também de 577 golpes, bem como que, até recentemente, eram raras as derrotas eleitorais dos governantes e mais raras ainda as alternâncias pacíficas no poder, posto que a cada cinco eleições nacionais somente uma resultava na derrota dos governantes e menos ainda na transferência pacífica do cargo, resultando na expressiva marca de que, até hoje, 68 países, incluindo os gigantes China e Rússia, não experimentaram a alternância de poder entre dois partidos por meio de eleição.

Desta forma, Przeworski (2020) questiona se a democracia, como fenômeno histórico recente, que se desenvolveu em condições muito específicas, será capaz de sobreviver em quaisquer circunstâncias e como se pode determinar que ela estaria, atualmente, em crise ou na iminência de uma crise?

Para solução dessas indagações o autor entende pertinente aprender com o passado para identificar no futuro as possibilidades latentes do presente, verificando em que condições as instituições democráticas deixaram de absorver e regular conflitos pacificamente.

Portanto, com o fito de ter um maior alcance do entendimento da existência ou não de uma eventual crise da democracia representativa, especialmente no que tange a representação no Poder Legislativo, entende-se pertinente verificar os exemplos do passado para mapear o presente e estabelecer o norte para o qual o futuro da democracia está se dirigindo.

### **3.2.1. As crises da Democracia Representativa no passado**

Olhando para o passado, Przeworski (2020) relata que, desde 1818, houve a alternância do governo, com pelo menos duas transferências de poder, em 82 democracias, calçadas em eleições e, portanto, sem resistência com o uso da força.

Por meio destes exemplos, ele busca analisar se os colapsos e a manutenção da democracia tem correlação com algumas características dos países que sofreram essas alternâncias de poder, inclusive, com interesse no reflexo de diferentes tipos de crise: econômicas, políticas de amplo espectro e estritamente governamentais.

Um primeiro elemento trazido por Przeworski (2020) diz respeito a economia, onde ele consigna que há um consenso quanto a improbabilidade da democracia ruir nos países desenvolvidos economicamente e, ao contrário, parece evidente que nos países menos desenvolvidos nesse quesito há uma maior vulnerabilidade disso acontecer. De fato, baseado em algumas pesquisas, ele enxerga que onde aconteceu a ruína das democracias havia uma distribuição de renda mais desigual.

Outra situação notável que Przeworski (2020) extrai das pesquisas, constitui-se na maior fragilidade das democracias presidenciais quando comparadas com os regimes parlamentares e mistos (semipresidenciais), atribuindo como diferencial entre eles a inexistência, no regime presidencialista, de mecanismo de alteração dos governos, que não conseguem superar as crises, tornando-se impopulares, ao reverso do que acontece na democracia parlamentar, que ajusta a popularidade do governo por meio da moção de censura.

Também é destacado por Przeworski (2020), diante da análise das pesquisas, que a frequência das manifestações populares nas democracias que superaram as crises e nas que ruíram se apresentaram semelhantes, demonstrando que esse dado pode somente representar uma característica da atuação política dos cidadãos em determinadas democracias, com exceção daquelas que se degingole para violência.

Em síntese, Przeworski (2020, pos. 756/3908) assim vaticina esses dados:

“Economia é uma questão importante; tanto a renda na qual as democracias se consolidam como o crescimento econômico subsequente distinguem de maneira marcante os diferentes resultados. A desigualdade, funcional e familiar, também importa. Democracias presidenciais são mais inclinadas a cair, sendo particularmente vulneráveis a crises governamentais. Por fim, embora tumultos e greves enfraqueçam a democracia, se não forem violentos não há por que temermos que manifestações contra o governo a debilitem”.

Após anotar essas tendências gerais, calçadas em pesquisas empíricas, Przeworski (2020) recorre a quatro exemplos históricos com intuito de esmiuçar mais as lições que o passado pode fornecer, trazendo à baila os colapsos da democracia na República de Weimar e no Chile e as crises políticas solucionadas institucionalmente nos Estados Unidos e na França.

Para tanto, ele descreve a história de um determinado período da democracia de um país e na sequência analisa as crises anunciadas, identificando os “desastres” que ameaçaram a democracia e os sinais do enfraquecimento do regime no respectivo contexto, com intuito de entender o surgimento e a resolução das crises, seja pela força ou pela atuação das instituições democráticas.

O primeiro exemplo trazido por Przeworski (2020), portanto, é o do colapso da democracia na Alemanha, onde a democracia consubstanciou-se, inicialmente, num improvisado em face da pressão externa para abolir a monarquia que, apesar da latente ambição de sua restauração, foi superada por governos democráticos eleitos até 1930.

Esse autor relata que a República de Weimar, que surgiu após a derrota da Alemanha na Primeira Guerra Mundial, durante toda a sua existência teve uma sociedade

intensamente polarizada quanto à democracia, ao capitalismo e, em especial, quanto aos termos do acordo da guerra.

Conforme informa Przeworski (2020), a formação de um governo de maioria suficientemente coeso era quase impossível, devido a fragmentação política, posto que o sistema eleitoral de representação proporcional, sem cláusula de barreira, permitia a proliferação de partidos no Parlamento. Além disso, a sociedade era dominada por um alto índice de violência política e pelo declínio do interesse pela política partidária, que caía em descrédito, com o comparecimento às urnas despencando de 83% em 1919 para 75,6% em 1928.

Com efeito, a sociedade alemã da época era dominada por uma atmosfera de irrealidade sob medida para revivalistas, charlatões e vigaristas, bem exemplificada por Przeworski (2020, pos. 913/3908), nos seguintes termos:

“A extrema instabilidade da vida econômica, cultural e política da República de Weimar levou muita gente a abraçar as mais variadas ilusões, incluindo a cura de doentes com aplicação de queijo cottage ou a fabricação de ouro a partir de metais comuns”.

Nesse passo, o autor enfatiza dois aspectos do colapso da democracia alemã, a vista da prodigiosa ascensão de Hitler ao poder, constituindo-se o primeiro no fato dele ter chegado ao poder de forma legal e de ter governado por decreto por meio de autorização embutida na própria Constituição de Weimar.

O segundo aspecto enfatizado pelo autor, quanto a derrocada da democracia na Alemanha, com a conseqüente ascensão de um dos maiores ditadores da história, consubstancia-se no fato da completa imprevisibilidade por parte de todos os envolvidos no processo, notadamente os aliados políticos de Hitler, ele próprio e até seus adversários, quanto a sua monopolização e consolidação no poder, na forma ditatorial que restou consignada na história.

Desta forma, Przeworski (2020, pos. 952/3908) registra duas características importantes extraídas do exemplo do colapso da democracia alemã:

Para uma compreensão geral das crises da democracia, vale a pena guardar na memória essas duas características dos acontecimentos na Alemanha. A primeira é que o modelo institucional é importante: o sistema de representação proporcional tornava difícil formar governos efetivamente capazes de governar, enquanto os poderes de emergência incrustados na Constituição permitiram um retrocesso constitucional para o autoritarismo. A segunda é que o resultado desses acontecimentos não foi previsto nem mesmo pelas pessoas que, no fim das contas, o produziram. A contingência e a incerteza são aspectos inerentes a conflitos complexos.

Lado outro, Przeworski (2020) analisa a derrocada da democracia chilena que perdurou de 1938, com a eleição de Pedro Aguirre Cerda, até 1973, tendo ocorrido nesse interregno três alternâncias partidárias no cargo da presidência, notadamente em 1952, 1958 e 1964.

Primeiramente o autor destaca que o Chile, por volta dos anos 1960, se encontrava plenamente dividido economicamente, com a defesa de convicções ideológicas sobre capitalismo em oposição ao socialismo, e politicamente, com forte fundamento em classes sociais.

Diante desse quadro, o autor destaca o desencadeamento de uma crise governamental, que paulatinamente gerou um impasse entre o Presidente e o Congresso, resultando na paralisia geral da economia do país, com greves, inclusive de caminhoneiros, lockouts de fábricas e paralisações de muitos setores profissionais, seguida pela declaração de estado de emergência, por violência política, assassinatos, por fim, aventando-se, abertamente, a possibilidade de um golpe das Forças Armadas.

Destarte, Przeworski (2020) revela como aspecto importante, na ruína da democracia chilena, a incapacidade do governo de controlar seus próprios apoiadores, num ambiente de intensa paixão ideológica e ausência de disciplina.

Do exemplo chileno, Przeworski (2020) constatou, mais uma vez, a relevância da estrutura institucional democrática, inclusive a suscetibilidade do regime puramente presidencial, no qual há a possibilidade de o governo ficar paralisado quando forças políticas diversas controlam o Executivo e o Legislativo.

Desses dois casos de rompimento democrático pela força, as pesquisas passam para outros dois com resolução das crises pela atuação das instituições democráticas.

Assim Przeworski (2020) relata a estabilidade da democracia francesa durante a terceira república, fundada em 1875, onde ocorreu alternância do poder, com a mudança de partido, em nove ocasiões, por meio de eleições realizadas regularmente até 1939.

Porém, durante a quarta república, que ocorreu após a segunda guerra mundial, com uma nova Constituição adotada em 1946, onde se sucederam eleições regulares nos anos de 1946, 1951 e 1956, verificou-se, conforme relata esse autor, um quadro de instabilidade e a ineficiência governamental similares as constatadas na República de Weimar.

Logo de saída, Przeworski (2020) declara que, embora De Gaulle tenha assumido o governo mediante um processo constitucional, sua ascensão ao poder ocorreu em resposta ao golpe de estado ocorrido na Argélia.

Também relata que a Guerra da Argélia se consubstanciou num desastre insuperável para qualquer governo dentro do quadro institucional da Quarta República, com a enraizada divisão que produziu na sociedade francesa, tanto na Argélia quanto na própria metrópole.

Assim, o próprio Przeworski (2020, pos. 1219/3908) desfazendo-se dos detalhes amplamente narrados, enfoca o contexto da democracia francesa naquele período, abstratamente, da seguinte forma:

Uma sociedade vive um profundo desastre e o quadro institucional não produz líderes capazes de reagir com eficácia. Os militares se rebelam para influenciar a orientação de um novo governo. Um general reformado, herói de guerra, toma a iniciativa de se impor como chefe do comando. Exige, e consegue do parlamento, o poder de governar por decreto e mudar a Constituição. Seu governo controla a imprensa e o rádio, proíbe organizações dos dois lados do conflito e processa várias pessoas por “desmoralizarem o Exército”. A história parece familiar e sinistra. Mas finalmente a guerra acaba e a democracia sobrevive.

Destarte, Przeworski (2020) cumula como lição da crise democrática francesa também a prevalência das instituições, posto que, diante da falta de consenso político para remediar o desastre, a solução foi obtida com a alteração constitucional e consequente fortalecimento do poder do Chefe do Executivo para alcançar a estabilidade governamental, ressaltando, porém, que diante dos amplos poderes

concedidos ao presidente recém-eleito, em boa parte a sobrevivência da democracia dependeu de sua disposição em tolerar a oposição.

Por fim, quanto ao passado, Przeworski (2020) traz a luz do exame a democracia mais antiga do mundo, os Estados Unidos. Assim, relembra que este país vivenciou diversas crises, passando inclusive por uma Guerra Civil, bem como por ondas de repressão que ocorreram durante essa mesma Guerra Civil, após a Primeira Guerra Mundial e durante a Segunda Guerra, que, contudo, não foram suficientes para interromper o funcionamento regular de suas instituições representativas, posto que todos os pleitos eleitorais se deram conforme esperado e não houve descontinuidade no funcionamento parlamentar.

Portanto, Przeworski (2020) ressalta como aspecto notável das crises democráticas estadunidenses o fato de que as instituições representativas e o sistema de freios e contrapesos terem funcionado com eficácia contra o abuso de poder.

Para fechar as conclusões que podem ser tiradas da análise do passado, Przeworski (2020, pos. 1304/3908) assim introduz suas reflexões sobre o tema: “se o passado ilumina, o futuro depende de as condições que vemos no presente refletirem as do passado”.

Esse autor então conclui que, ao menos, o passado indica aquilo que deve ser investigado, ou seja, os sinais de uma crise democrática e os acontecimentos precursores de sua ruína.

Nessa toada, Przeworski (2020) entende relevante verificar no país em exame a existência da prática de alternância do poder por meio de eleições íntegras e o grau de polarização e hostilidade política existente entre os grupos rivais, sem olvidar, de também voltar os olhos para a particular forma das instituições democráticas e sua predisposição para solucionar eventuais desastres que favoreçam a usurpação do poder.

Porém, enfatizando que não são as condições que definem os resultados, mas, sim, as ações das pessoas dentro dessas condições, Przeworski (2020, pos. 1325/3908) adverte: “é preciso admitir que as lições da história não são tão relevantes e que o futuro não é determinado exclusivamente pelas condições atuais — ele é incerto”.

### **3.2.2. Mapeando crises da Democracia Representativa no presente**

Invertendo o esquema utilizado para analisar o passado, Przeworski (2020) busca mapear eventuais crises democráticas no presente, primeiro descrevendo os sinais de sua existência para, somente após, deter-se em suas possíveis explicações econômicas, culturais e políticas.

Logo de partida, Przeworski (2020) aponta três sinais que podem indicar a existência de crises da democracia representativa, a saber: i) o abrupto desgaste dos partidos tradicionais; ii) o aumento da preferência eleitoral pelos partidos e atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas; e iii) a diminuição do apoio à democracia nas pesquisas de opinião pública.

Quanto ao abrupto desgaste dos partidos tradicionais, Przeworski (2020) demonstra com pesquisas um desgaste dos velhos partidos, cuja estabilidade, embora tenha sido constante em boa parte do século passado, inclusive sobrevivendo ao tumulto do entreguerras e à Segunda Guerra Mundial, bem como às grandes transformações econômicas, demográficas e culturais ocorridas no transcurso de mais de meio século do pós-guerra, vem ruindo, passando os velhos partidos a ceder as primeiras posições na preferência dos eleitores, a partir de 1977, para novos partidos.

Com efeito, Przeworski (2020) demonstra que entre 1924 e 1977, um partido novo ultrapassava o patamar dos dois primeiros partidos nas preferências dos eleitores a cada 7,6 anos, evidenciando certa estabilidade partidária, que, no entanto, se alterou vertiginosamente a partir de 1977, tendo em vista o rompimento desse limiar com a ascensão de um partido novo entre os dois primeiros a cada 2,4 anos.

Por outro lado, esse autor também demonstra, por meio das pesquisas, o significativo aumento do número efetivo de partidos criados a partir de 1980, ainda com uma tendência de alta nos últimos anos, revelando que os sistemas partidários tradicionais, também por este motivo, estão ruindo.

Assim, na visão de Przeworski (2020), o antigo sistema partidário, embora tenha se mantido estável por um longo período, hodiernamente vem se desmoronando, inclusive sem o aparecimento de um sistema substituto, o que pode indicar a existência de uma crise, posto que se anuncia a morte do velho sem o nascimento do novo.

Quanto ao aumento da preferência eleitoral por partidos e atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas, verifica-se, segundo Przeworski (2020), que apesar dos partidos populistas não serem antidemocráticos, uma vez que defendem as eleições como forma de ascensão ao poder, eles disseminam uma narrativa de que as instituições representativas tradicionais não representam satisfatoriamente o povo, carecendo a democracia de novas formas para a efetivação da “soberania popular”.

Desta forma, o autor conclui que os partidos populistas têm uma imagem associada a substituição da democracia representativa por uma democracia com instrumentos de participação popular direta, o que os caracteriza de anti-institucionais, por serem contrários a democracia representativa tradicional, embora não possam ser ditos antidemocráticos.

Lado outro, Przeworski (2020) adverte que há pouca divergência entre os partidos tradicionais, de esquerda à direita, quanto a política econômica defendida por eles, posto que, embora os partidos de esquerda sejam firmemente igualitários enquanto que os de direita sejam mais ambivalentes, ambos certamente são protecionistas, o que resulta, de fato, em pouca divergência quanto a política econômica, diversamente do que ocorre quando o assunto se refere a imigração, imigrantes, xenofobia e racismo, residindo, neste ponto, marcante divergência.

Realmente, em que pese que alguns partidos populistas são favoráveis a coexistência de múltiplas culturas e, portanto, favoráveis a imigração e contrários ao racismo, a maior parte deles, especialmente os de extrema direita, são nacionalistas e xenofóbicos, com forte tendência, ainda, de apoio ao racismo.

Com efeito, segundo Przeworski (2020), as pesquisas apontam para o fato incontroverso de que os partidos tradicionais vem perdendo a popularidade enquanto os partidos de direita radical vem gradualmente se tornando mais populares, o que não decorre de um declínio de preferências moderadas, mas, na realidade, do próprio desgaste dos partidos tradicionais, cujos políticos profissionais são hodiernamente reconhecidos pelo eleitor como egoístas, desonestos ou corruptos, sejam de esquerda, de direita ou de centro.

Portanto, Przeworski (2020) constata que, desde 1970, os debates sociais e culturais cresceram em relevância para modular as preferências partidárias, embora as questões econômicas ainda constituam o espaço de maior competição entre os partidos e conclui que, inobstante a distância de direita-esquerda que separa os partidos tradicionais, eles se afastaram ainda mais dos eleitores nesses debates.

Para este autor, a indicação de que a maioria das pessoas simplesmente tem aversão aos partidos tradicionais também se confirma pelo crescimento da abstenção eleitoral, tanto nas eleições legislativas, quanto nas presidenciais.

Destarte, Przeworski (2020, pos. 1572/3908) arremata a ruína do antigo sistema partidário, dizendo que “de forma mais geral, é possível ver que o apoio aos partidos tradicionais de centro desmoronou em toda a Europa e que alguns eleitores centristas deixaram o eleitorado, enquanto as proporções de votos de partidos da direita radical aumentaram, (...)”.

Por fim, quanto ao declínio do apoio à democracia nas pesquisas de opinião, Przeworski (2020) relata a utilização de variados tipos de pesquisas para provar um declínio do apoio do cidadão à democracia representativa, adotando-se, muitas vezes, até as expressões: “retrocesso democrático” ou “deterioração democrática”.

Porém, o próprio autor relata que essas pesquisas demonstram que não só as instituições representativas, mas também outras não-representativas vêm perdendo a confiança popular, à exemplo, ao menos nos Estados Unidos, dos jornais, da televisão, dos bancos, das grandes empresas, da religião, das escolas e do sistema de saúde.

Por outro lado, Przeworski (2020) questiona as pesquisas que apontam para descrédito da democracia, ponderando que as respostas a elas são meramente informativas e não tem poder de profetizar o futuro, ainda mais quando não se sabe o que os entrevistados, em países e momentos diversos, concebem por democracia ou mesmo se a entendem como a melhor forma de governo ou o quanto ela é essencial.

Afinal, apesar de considerar válida a preocupação com a democracia quando muitos cidadãos declaram desconfiar dos partidos políticos, dos parlamentos ou dos governos, quando não se demonstra uma plena convicção de que a democracia representativa é o melhor sistema de governo ou até quando ocorrem manifestações em favor de líderes fortes ou de especialistas, Przeworski (2020) adverte que essas pesquisas, de onde se vem alimentando o colapso da democracia representativa, não têm poder profético algum, não cabendo tirar delas quaisquer conclusões pessimistas.

Evidenciados os sinais que podem indicar a existência de crises democráticas, Przeworski (2020) procura por potenciais explicações e suas relações de causalidade.

Assim, instintivamente o autor inicia pela economia, alegando que a combinação de taxas de crescimento em queda com desigualdade em alta causa dois efeitos: a estagnação das rendas mais baixas e o desgaste da crença no progresso material.

Destarte, ele demonstra que há um colapso da crença quanto ao progresso material, que pode acarretar enormes consequências culturais e políticas, tendo em vista que essa fé no progresso material foi essencial para o desenvolvimento da civilização ocidental, nos últimos duzentos anos.

Mencionando diversos fatos de polarização social que causaram a instabilidade democrática em alguns países, Przeworski (2020) verifica que ela não decorre apenas da política, mas também do alicerce cultural da sociedade, que entrelaçados entre si, se alimentam mutuamente e dificultam a determinação da direção da causalidade.

Portanto, Przeworski (2020) conclui que as explicações podem se iniciar na economia, na cultura ou nas estratégias dos partidos tradicionais ou numa eventual combinação de todas elas.

Assim, ele avalia que, se alguns aspectos do presente são repetições do passado, é possível tirar conclusões comparando as democracias que ruíram com as sobreviveram, desde que não existam condições inéditas no presente.

Nesse sentido, Przeworski (2020) faz digressões positivas com os exemplos do passado, pontuando que a democracia estadunidense está praticamente fora de risco, sob o ponto de vista da renda per capita atualmente alcançada, ou mesmo, que hoje é inimaginável o fascismo da Europa dos anos 1920 e 1930, posto que os países da época eram extremamente mais pobres naquela época, se comparados com a atual.

Lado outro, a ideologia atual é inédita no passado, uma vez que os partidos extremistas do período entreguerras eram antidemocráticos, enquanto os partidos de hoje não o são, pois defendem as eleições como modo de alternância do poder, ainda que indevidamente rotulados de “fascistas”, por serem autodeclarados “antissistema”.

Assim, atenuando o nervosismo experimentado com o atual quadro da democracia representativa, não vendo nada de errado no fato de haver preferências eleitorais a favor de um governo “forte” ou “competente e eficaz”, Przeworski (2020, pos. 2015/3908) declara que “Schumpeter certamente queria que os governos fossem capazes de governar, e governar com competência, e não entendo por que outros democratas não haveriam de querer o mesmo”.

Por fim, Przeworski (2020) enxerga, de forma otimista, no presente, que o desaparecimento dos militares da cena política constitui a mais relevante diferença entre o passado e o presente, inclusive, classificando como uma diferença animadora.

### **3.2.3. O que esperar da Democracia Representativa no futuro**

Se na visão minimalista da democracia Przeworski (2020) defende o seu funcionamento no presente, apesar de externar preocupações com sinais evidenciados pelas crises democráticas do passado, ele não se furta em olhar para o futuro.

Entretanto, com esse desiderato, esse autor aborda o funcionamento da democracia representativa no presente, considerando que ela funciona, em síntese, quando os conflitos da sociedade são absorvidos e regulados pelas instituições políticas, sem o uso da violência.

Nesse sentido, Przeworski (2020) destaca as eleições como mecanismo fundamental para resolução dos conflitos numa democracia, entendida ela como processo de escolha de quem deve e como deve governar a sociedade, que, no entanto, somente funciona quando os riscos envolvidos em eventual derrota forem suportáveis pelos derrotados e existirem razoáveis chances de vencerem no futuro.

No entanto Przeworski (2020) previne que a democracia representativa pode regredir ou até ruir quando os partidos que alcançam o poder tentam aparelhar as instituições para aumentar suas chances de formular suas políticas públicas.

Com efeito, Przeworski (2020) explica que os conflitos entre indivíduos, grupos ou organizações são inerentes a todas as sociedades e de fato ocorrem a todo momento, decorrendo não só da escassez de recursos e respectiva distribuição, mas também devido a motivações religiosas ou por desejo de poder, ambição ou vaidade, com intuito de impor como as outras pessoas devem agir.

Contudo, esse autor observa que somente os antagonismos que demandam a intervenção estatal, mediante adoção de leis pelos governos, obrigando alguém a

fazer ou a se abster de fazer alguma coisa, constituem conflitos políticos, posto que algumas divisões sobre preferencias permanecem no campo particular e não são politizadas.

Assim, Przeworski (2020) menciona que a resolução pacífica dos conflitos encontra maior ou menor dificuldade em face dos seguintes aspectos: i) o grau de divisão das pessoas quanto ao que almejam sobre a questão; ii) a importância que dão aos desvios de suas preferencias ideais; e iii) o grau de relação entre o posicionamento sobre assuntos diferentes.

Porém, para esse autor é razoável que se entenda que a resolução pacífica dos conflitos se torna mais difícil quando as preferências de pico são mais diferentes, quando há maior relevância nas perdas e nos desvios das preferências ideais e quando as clivagens são sobrepostas, dividindo grupos que teriam natural identidade.

Nesse sentido, Przeworski (2020, pos. 2185/3908) verifica que mesmos nos conflitos difíceis de administrar os governos agem, sendo que:

“Uma estratégia natural é tentar convencer as pessoas de que o que as divide, seja lá o que for, é menos importante do que aquilo que as une. União — como em “unidos estamos”, harmonia e cooperação — é uma proposta incessantemente propagada por apelos ao nacionalismo, a evocação de raízes comuns mesmo em casos de origens diversas, as comemorações de feriados nacionais, os hinos e bandeiras, as expressões de orgulho pelo Exército ou pelo desempenho nas Olimpíadas — a lista é longa”.

Destarte, estes símbolos, hinos, bandeiras, feriados, crenças etc, constituem tipos de realidades imaginadas a que se refere Harari (2020), conforme abordado no Capítulo 02, posto que, em síntese, são crenças coletivas que produzem um impacto no mundo enquanto persistir, que servem para a mobilização de imenso grupo de indivíduos para o exercício do poder político, especialmente, pelos governantes.

Nesse passo, Przeworski (2020) situa os conflitos como pacíficos quando há observância de pressupostos para o seu processamento pelas instituições, ou seja, quando há esperança de se obter alguma coisa no presente ou, senão, num futuro próximo, e, concomitantemente, quando as coisas a se obter fora delas são poucas.

De fato, ele afirma que a democracia representativa funciona quando as instituições políticas administram os conflitos, por meio da sua estruturação, da sua absorção e da sua regulação de acordo com as normas.

Assim, Przeworski (2020) explica que as instituições políticas estruturam os conflitos, definindo as ações que são legítimas aos competidores, com incentivos associados a cada uma delas, e restringindo seus possíveis resultados a que se sujeitam com a competição institucional.

Lado outro, ele observa que eventuais resultados incompatíveis com os princípios básicos situados acima da competição pluralista, mormente, previstos nas Constituições, são invalidados por cortes constitucionais ou órgãos equivalentes.

Nessa estruturação dos conflitos políticos pelas instituições, Przeworski (2020, pos. 2238/3908) destaca a participação dos partidos políticos, que “costumavam ser mecanismos para expressar e agregar pontos em comum, associações verticais que integravam indivíduos em instituições representativas”, influenciando a opinião pública, disputando as eleições e ocupando cargos executivos e legislativos, em suma, tendo se tornado a principal forma de organização dos interesses.

Todavia, esse autor adverte que, inexplicavelmente, os partidos políticos passaram a funcionar com proximidade do eleitor somente por ocasião das eleições, perdendo, desta forma, a força disciplinadora das ações políticas do eleitor.

Por outro lado, Przeworski (2020) leciona que ocorre a absorção dos conflitos pelas instituições, quando as forças políticas abdicam de promover seus valores e interesses com ações fora da estrutura institucional.

Segundo esse autor, essa absorção institucional dos conflitos decorre de um esquema onde cada força política organizada pretende obter alguma coisa ao processar duas demandas dentro de uma estrutura institucional, com consciência da reversibilidade do resultado em caso de derrota, podendo dessa forma mensurar a importância da sua integração à competição institucional.

Ainda sobre esse tema, o autor informa que a eficácia na absorção institucional dos conflitos políticos depende de haver uma proximidade entre capacidade dos competidores de alcançar seus objetivos dentro do quadro institucional com a fora dele, considerando-se, ainda, que há uma especificidade, em cada sociedade, quanto aos recursos e práticas mobilizados nessas competições.

Por fim, no que diz respeito a administração dos conflitos, Przeworski (2020) assevera que ocorre sua regulação pelas instituições quando os resultados decorrentes da aplicação das regras institucionais são aceitos pelos perdedores.

No entanto, esse autor testemunha que, não raro, existem situações em que não há aceitação dos resultados pelos perdedores, em que pese a possibilidade de resolução do conflito dentro das normas institucionais, recorrendo-se, mormente, a ações fora da estrutura institucional.

Todavia, Przeworski (2020) assinala que a fixação de regras institucionais constitui relevante aspecto para o encerramento dos conflitos, posto que na sua ausência ou sua mera dubiedade, quando as Constituições e as leis não são suficientemente resolutas para dirimir os conflitos, acarreta o desaparecimento da própria distinção entre o que é institucional e o que não é institucional.

Feitas essas considerações sobre o funcionamento da democracia quanto a resolução dos conflitos pelas instituições, Przeworski (2020) indaga quanto a capacidade as instituições administrarem os conflitos de modo pacífico, destacando que o estabelecimento de governos eficazes e estáveis depende das clivagens estruturais sociopolíticas.

Contudo, ele também destaca que as eleições se constituem na instituição mais importante para processar conflitos democraticamente, exemplificando que a determinação dos governantes por loteria exonera-os de uma eventual punição eleitoral, retirando-lhes incentivos para proibidade no cargo, posto que há, neste caso, a ruptura do vínculo existente entre a representação e o processo eleitoral.

No entanto, Przeworski (2020) enfatiza que a própria alternância no poder já incentiva os competidores a observar as regras institucionais ao invés de agirem fora delas, uma vez que a usurpação do poder, numa eventual recusa dos vitoriosos em disputar de novo a permanência no cargo, pode ser mais custoso do que deixá-lo pacificamente no caso de uma eventual perda na próxima disputa, aqui sorteio, mormente pela provocação de uma resistência violenta dos opositores.

Seguindo esse raciocínio e examinando uma competição sob o ângulo dos perdedores, Przeworski (2020, pos. 2348/3908) explica que:

“eles têm a opção de recorrer à violência para tomar o poder ou aceitar o custo de ter perdido e esperar que a moeda lhes seja favorável da próxima vez. O que vão fazer depende de suas chances de triunfar pela força, do custo de lutar, da perda que implica ser governado contra a vontade e da possibilidade de vencer no futuro”.

Nesse sentido, o pensamento de Przeworski (2020), sintetizado na assertiva de que a violência é evitável pela simples possibilidade da alternância do poder, se compatibiliza com os axiomas deduzidos por Dahl (2015), abordados no Capítulo 1, sobre a tolerância do governo com a oposição, mediante os quais explica a possibilidade de um regime caminhar para democracia.

Porém, Przeworski (2020) assinala que as democracias representativas não funcionam por meio de sorteio, mas sim por eleições, o que impõe demanda analisar o ato de votar, que para ele consubstancia-se na prevalência de uma vontade sobre a outra, fazendo com que as pessoas se submetam a preferências diversas das que lhes são próprias e contra os seus interesses.

Discordando de que o resultado das eleições se legitima do fato de que sua aceitação decorre da participação das pessoas na tomada de decisão, Przeworski (2020) prefere acreditar que ele se consubstancia num mecanismo comparável ao resultado de uma guerra, onde ato de votar condiz com o exercitar dos músculos de homens igualmente fortes e armados.

Assim, comparando a eleição a um substituto pacífico da rebelião, a qual revela quem e contra o que se rebela, Przeworski (2020) revela que o processo eleitoral assinala

aos perdedores a distribuição de forças e os informa que a desobediência as instruções provenientes dos resultados do processo eleitoral provavelmente lhes renderão sanções do que a obtenção de suas preferências pela força, bem como assinala para os vencedores que haverá uma proporcional resistência se eventualmente não se realizarem a seu tempo novas eleições ou se o governo não se conduzir dentro das normas institucionais.

Destarte, concluindo que as eleições também servem para balizar o próprio governo, comparando-as as sirenes da democracia, onde ocorre o milagre democrático da aceitação pacífica dos resultados da votação pelas forças políticas, Przeworski (2020, pos. 2373/3908) vaticina que:

“Pessoas que têm armas obedecem às que não têm. Governantes arriscam seu controle do governo realizando eleições. Perdedores esperam sua chance de conquistar o cargo. Conflitos são regulados, processados de acordo com regras e, dessa forma, contidos. Não é consenso, mas também não é balbúrdia. Apenas conflito regulado; conflito sem matança. Votos são pedras de papel”.

Contudo, esse mecanismo somente funciona, pois, segundo Przeworski (pos. 2373/3908), “eleições processam conflitos de forma pacífica se alguma coisa está em jogo, mas não coisas demais”.

Lado outro, referenciando-se, dentre outros, a James Madison, para quem o governo representativo deveria funcionar com a participação do povo limitada a eleição dos governantes, e a Schumpeter, cujos conselhos para os eleitores era no sentido de que a ação política é assunto do eleito e não do eleitor, conforme visto no Capítulo 1, Przeworski (2020) entende imprecisa essa visão, declarando que os conflitos políticos, mormente decorrentes das decisões governamentais, são eventos do dia a dia.

De fato, o autor lembra que as propostas governamentais podem deixar de ser implementadas quando sujeitas a aprovação do Legislativo e por ele rejeitadas ou mesmo quando levadas pela oposição às cortes constitucionais para impedir que prosperem decisão governamentais que extrapolem as normas institucionais.

Assim, Przeworski (2020, pos. 2412/3908) explica que:

“A lógica do papel das eleições em processar conflitos de forma pacífica se estende aos tribunais. Partes em disputa se dispõem a aceitar os veredictos dos tribunais constitucionais quando acreditam em sua imparcialidade, sobretudo pelo fato de os tribunais examinarem o mérito de cada caso. O lado perdedor obedece quando acredita que em casos futuros pode sair vencedor. Quando as cortes são descaradamente partidárias, essa crença fica debilitada e submeter questões conflituosas a tribunais constitucionais se torna inútil”.

No entanto, esse autor ainda enfatiza que a ação da oposição não se limita a aos legislativos e tribunais, podendo tomar as ruas, as fábricas, os escritórios, uma vez que a oposição democrática também contempla as manifestações de rua e até as greves, desde que conduzidas de forma pacífica.

Contudo, Przeworski (2020) relata ações da oposição que intentam minar o governo perturbando a ordem pública, através bloqueio de estradas e pontes, a ocupação de prédios, lockouts, desobediência civil, distúrbios, cuja violência por vezes alcança setores fora do governo, o que o leva a indagação quanto a liberdade do povo em agir fora das instituições representativas.

Com efeito, o autor destaca que algumas manifestações representam uma ruptura da ordem pública, pois extrapolam os limites institucionais e culminam em violência, brutais conflitos trabalhistas, bloqueios de estradas e pontes, ocupação de prédios, lockouts, desobediência civil, distúrbios e terrorismo.

Também evidencia que, seja por estratégia de alguns grupos ou de forma espontânea, esse tipo de manifestação tem um custo gravoso tanto para quem a pratica quanto para o governo e, pior, usualmente atinge terceiros fora da disputa.

Destarte, Przeworski (2020) exemplifica essa ação da oposição fora dos limites institucionais, quando não é possível vislumbrar chance de êxito, uma vez que o governo detém a primazia da iniciativa legislativa, o apoio irrestrito do Legislativo para aprovação da matéria, bem como o aval de tribunais partidários, que anulam qualquer chance de recurso. Além disso, supõe, nessa situação, que a chance de aguardar uma derrota do governo nas próximas eleições, para assim alterar as medidas impopulares, é ínfima devido as vantagens eleitorais da situação. Portanto, enfatiza que a oposição recorre a esse tipo de manifestação, já que não supõe êxito agindo institucionalmente.

Inobstante, esse autor interpreta pesquisas relativas à taxa de aprovação e transformação em leis de projetos que o Executivo propõe aos Legislativos, onde o índice de aprovação alcança a marca de 76% no período de 783 países-anos, nos legislativos democráticos, constatando que a ocorrência de distúrbios decorre de marcas mais extremas, seja quanto o Executivo não obtém a mínima eficácia ou quando obtém a máxima, com a aprovação automática de tudo pelo Legislativo.

Nessa linha, Przeworski (2020) conclui que a democracia funciona promovendo a regulação dos conflitos, quando há uma governabilidade atrelada, no entanto, a participação da oposição na aprovação das medidas, posto que a extrapolação dos limites institucionais somente ocorre diante de governos fortes ou fracos demais, que não conseguem aprovar nada ou aprovam tudo sem fazer concessões a oposição.

Por outro lado, esse autor conclui diante de vários exemplos de distúrbios, que os governos devem temer a ruptura da ordem pública, ainda mais quando concessões reiteradas, a vista do agravamento das manifestações e das repressões, o incapacitam de implementar uma política estável.

Em apertada síntese, Przeworski (2020, pos. 2480/3908) revela as condições para o bom funcionamento da democracia representativa, por meio das instituições, da seguinte forma:

“A democracia funciona bem quando as instituições representativas estruturam conflitos e os absorvem e regulam de acordo com regras. As eleições fracassam como mecanismo de processar conflitos quando seus resultados não têm consequência na vida das pessoas, ou quando os governantes abusam de suas vantagens a ponto de tornarem os pleitos não competitivos”.

Ao reverso, esse autor explica que a democracia pode deixar de funcionar diante de governos insensíveis aos reclamos e posicionamentos da oposição contrários a política implementada, que classificam de subversiva quaisquer atitudes que lhes sejam antagônicas e abusam da repressão, transformando, desta forma, a oposição em resistência, por lhe conceder, como única opção, uma atuação fora do quadro institucional.

Destarte, se o futuro da democracia está relacionado com o seu bom ou mal funcionamento, em certo sentido, ele também depende da performance dos políticos, que, segundo Przeworski (2020), sempre almeja permanecer no cargo e usar o poder do jeito que quiser e para alcançar esse objetivo, ou busca o apoio popular dentro das normas institucionais ou impõe suas políticas de modo a enfraquecer as instituições e a oposição para sua continuidade no mandato.

Portanto, esse autor destaca que agindo na forma da segunda opção, ou seja, tentando sua permanência no cargo por meio do enfraquecimento das instituições, tornando difícil ou mesmo impossível os meios de oposição, os políticos realizam um processo gradual de desgaste das normas institucionais da democracia.

Assim, ele enfatiza que, por meio do retrocesso democrático, ou retrogressão autoritária, ou mesmo desconsolidação, são minadas os atributos da mencionada tríade definidora do regime democrático, ou seja, as eleições competitivas, os direitos de expressão e associação assegurados por lei e o estado de direito.

Nesse processo, afirma o autor, os governantes seguem uma estratégia de retirar os meios da oposição se sagrar vencedora nos próximos pleitos eleitorais, de incapacitar as instituições que promovem o controle do Executivo e de reprimir violentamente os protestos populares, atingindo, dependendo de caso a caso, os partidos de oposição, o sistema judicial, a mídia e as manifestações de rua.

Porém, Przeworski (2020) alerta que esse processo não tem ocorrido de forma abrupta, mas de forma sub-reptícia, por meio de alterações quase imperceptíveis e paulatinas das normas institucionais e procedimentos informais que norteiam as eleições, os direitos e a obrigação de prestar contas.

Assim, Przeworski (2020, pos. 2516/3908) exemplifica o primeiro caso com a “mudança de fórmulas eleitorais, o redesenho de distritos, novas exigências para votar (como idade e admissibilidade de cidadãos que residem no exterior), intimidação da oposição e a imposição de restrições a organizações não governamentais”.

Para o segundo caso, Przeworski (2020, pos. 2516/3908) traz como exemplos “a transferência de poder do Legislativo para o Executivo, restrição da independência do Judiciário e o uso de referendos para superar barreiras institucionais”.

Ressalta, ainda, esse autor, que a implementação de reformas constitucionais, o aparelhamento partidário da máquina estatal e o controle da mídia, constituem medidas que configuram ambos os casos.

Sem descartar a oposição como principal força para impedir o governo de efetivar o retrocesso democrático, detendo a implantação de medidas impopulares ainda que agindo dentro das normas institucionais, por meio da rejeição dos projetos no Parlamento, do veto presidencial ou do provimento judicial, Przeworski (2020) relata que essas ações muitas vezes não são o bastante para interromper o processo, obtendo, quanto muito, seu retardamento.

Portanto, para enfatizar a importância de enxergar que medidas aparentemente justificáveis, quando vistas de forma isolada, aparentam uma compatibilidade com as normas democráticas, mas que, na realidade, conjuntamente compõem a destruição sub-reptícia das instituições democráticas, Przeworski (2020, pos. 2548/3908) recorre a seguinte parábola:

“Na parábola do sapo na panela, o sapo, se for colocado de uma vez na água quente, pula fora, mas se for posto na água fria, e esta for aquecida aos poucos, não se dará conta do perigo e morrerá cozido”.

Porém, ele próprio alega a falibilidade dessa parábola ao alegar que, conforme experimentos recentes, o sapo tentaria sair da panela ao se sentir mal, tudo com o intuito de questionar a existência de mecanismos institucionais hábeis a impedir a subversão da democracia por governos eleitos, inclusive, recorrendo a celebre fala de Montesquieu (2016, p. 208), já mencionada no Capítulo 2:

“Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite”.

Destarte, Przeworski (2020) discorda de Madison, abordado no Capítulo 2, explanando que as democracias são desprovidas de instituições que possam impedir

a subversão sub-reptícia da democracia, posto que o sistema de freios e contrapesos não funcionam com eficácia quando controlados pelo mesmo partido, o que configura, neste caso, uma vulnerabilidade da separação dos poderes a interesses políticos.

Assim, ele destaca formas de aparelhamento do Estado, explicando que alterações constitucionais indiscriminadas constituem formas legítimas de superar obstáculos antes impostos pelas próprias Constituições, configurando meras barreiras cravadas num papel, superáveis para governos autoritários.

Destaca ainda, esse autor, outras formas de aparelhamento do Estado, como a instrumentalização de órgãos públicos, mormente os de segurança, com finalidades partidárias; a regulação da mídia estatal e a intimidação legal ou destruição financeira da mídia privada.

Assim, em meio a descrição de acontecimentos cuja gravidade é imperceptível quanto aplacados de forma paulatina, Przeworski (2020) explica que a sub-repção se constitui no uso de mecanismos legais existentes em regimes democráticos, no entanto, com objetivos antidemocráticos.

Nesse processo, o autor explana a dificuldade de protestar contra o uso desses mecanismos de alteração constitucional para tornar as instituições menos democráticas, normalmente engendradas por governos recém-eleitos, que se utilizam da retórica de que a oposição não aceita a derrota ou de que não se porta democraticamente, inclusive, sem contar que as alegações de inconstitucionalidade exigem critérios mais rigorosos do que a pecha de antidemocrático,

Desta forma, Przeworski (2020 pos. 2652/3908) sintetiza a sub-repção como um processo de adoção de medidas por parte do governo, que inicialmente não se configuram manifestamente inconstitucionais ou antidemocráticas, mas que, cumulativamente corroem paulatinamente a capacidade da oposição derrotá-lo na disputa pelo poder ou que aumenta sua capacidade de formular políticas públicas.

Destarte, concluindo que a democracia depende da percepção dos efeitos de determinadas medidas no futuro distante para possibilitar uma postura reativa do povo, desde o início, contra atos que cumulativamente se tornam uma ação governamental antidemocrática, muitas vezes, camuflada pelo populismo, Przeworski (2020 pos. 2687/3908) ensina o caminho com a seguinte lição:

“Defender a democracia impõe um desafio difícil, talvez impossível, aos cidadãos. Para agirem agora contra um governo que pode, no futuro, destruir o sistema democrático, pessoas que desfrutam de suas políticas ou de resultados que atribuem essas políticas precisam ver o efeito de longo prazo das medidas atuais. Ainda que tenham preferências temporais consistentes e estejam preocupadas com o futuro, precisam saber calcular o efeito cumulativo de determinadas medidas aparentemente democráticas — precisam enxergar o que está por trás da sub-repção”.

Diante desses parâmetros trazidos por Przeworski (2020), evitar a subversão sub-reptícia das instituições democráticas, inclusive da agenda legislativa, é crucial para não configuração das crises democráticas.

### **3.3. A caracterização da Democracia Representativa pela Agenda Legislativa**

Se a essa altura ainda não se pode dizer que a democracia representativa está em crise ou, por um outro ângulo, se há como entender que ela apenas vem sofrendo metamorfoses, a questão que se aflora, quanto a sua caracterização como um regime democrático, engloba a participação e a satisfação dos representados com a agenda de políticas públicas efetivada pelo governo, por meio dos representantes do povo.

Conforme amplamente detalhado nos Capítulos 1 e 2, constitui requisito indispensável para caracterização do regime da democracia representativa, a participação precípua do Poder Legislativo respectivo na formatação e aprovação da agenda de políticas públicas implementada pelo Estado.

Não obstante, entende-se pertinente rememorar, conforme dissecado no Item 3.1 deste Capítulo 3, que, na acepção de Manin (1997), a democracia representativa vem sofrendo metamorfoses, passando do tipo parlamentar para a democracia de partido e, posteriormente, culminando na democracia do público, sem, no entanto, perder de vista seus principais pressupostos ou princípios (ideias centrais).

Assim, lembre-se que esse autor evidenciou que o governo representativo moderno, desde o seu início, caracterizou-se por quatro ideias centrais: a) eleição de representantes pelos governados; b) independência parcial dos representantes; c) liberdade da opinião pública; e d) decisões políticas tomadas após debate, cujas circunstâncias nas quais foram postas em prática, com consequências e implicações diferentes, deram ensejo as suas metamorfoses, culminando na democracia do público.

Destarte, na democracia do público, verificou-se que as preferências do eleitor decorrem mais das ações dos políticos do que de preferências identificadas com a sua própria realidade social, posto que nela o eleitorado reage como um público às escolhas propostas, no palco da política, por candidatos com relativa autonomia, para determinar os assuntos que originam as clivagens, o que, de certa forma, implica em examinar a agenda de políticas públicas efetivada pelos representantes do povo para caracterização da democracia representativa, no respectivo regime de governo.

Por outro lado, ao se cogitar na análise da satisfação dos representados por meio da agenda de políticas públicas efetivada pelo governo, foram também abordadas questões relativas a existência de uma suposta crise da democracia representativa, sob as perspectivas colocadas por Przeworski (2020), que se propôs a indagar se a democracia está em crise ou se somente estaríamos diante de uma mudança histórica ou diante do fim de uma era ou, ainda, o que deveríamos procurar para esse desiderato, conforme dissecado no Item 3.2 deste Capítulo 3.

Analisado o tema sob essa perspectiva, restou demonstrado por Przeworski (2020) que é possível tirar conclusões comparando as democracias que ruíram com as sobreviveram no passado, desde que não existam condições inéditas no presente, o que levou a remetê-lo a digressões positivas, atenuando o nervosismo experimentado com o atual quadro da democracia representativa.

Na visão desse autor, não há nada de errado no fato de haver preferências eleitorais em favor de governos fortes, competentes e eficazes, pois enxerga de forma otimista

a atual democracia representativa e classifica como diferença animadora entre o passado e o presente, o desaparecimento dos militares da cena política.

Destarte, as conclusões que se afloram nos Itens 3.1 e 3.2 desse Capítulo 3, em síntese, se consubstanciam na ocorrência da metamorfose da democracia representativa, tal qual ocorrida em passado recente, não havendo por que cogitar na existência de uma crise democrática, mas somente em mera insatisfação dos eleitores com a agenda de políticas públicas efetivada pelos representantes do povo.

Nesse passo, ao se abordar, no Capítulo 1, o Governo Representativo, os principais pensadores da democracia moderna e as Teorias Democráticas Contemporâneas, constatou-se que se constitui preponderante a participação dos Legislativos para caracterização do estado democrático de direito, pois é por meio da função normativa que o Poder Público impõe sua agenda política, onde a lei, em sentido amplo, constitui o instrumento hábil a participação do povo.

Por isso, torna-se plausível que a agenda de políticas públicas de um Estado democrático se confunda com a própria agenda legislativa, posto que, todas as decisões concernentes a essa mesma agenda devem ser debatidas e aprovadas pela maioria dos representantes do povo, eleitos para compor o Poder Legislativo.

Assim, no caso específico da caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito Santo, a análise compreende, inexoravelmente, a verificação da agenda da respectiva Assembleia Legislativa.

Com efeito, todas as espécies normativas propostas e editadas num período, constituem dados capazes de revelar valiosas informações para o exame da atividade parlamentar, da formatação e das limitações da respectiva agenda legislativa, conforme abordado no Item 2.3.4. do Capítulo 2.

Por outro lado, não se pode perder de vista o impacto de certos aspectos da representação política sobre a agenda legislativa, mormente os concernentes à organização partidária, ao sistema eleitoral e outros da própria democracia eleitoral.

### **3.3.1. Metodologia da Pesquisa**

Seguindo nessa toada, cumpre abrir espaço para tecer explicações sobre a metodologia da pesquisa, no que concerne a obtenção e análise de dados para o cumprimento do objetivo deste Capítulo 3, ou seja, a verificação da caracterização da democracia representativa pela agenda legislativa.

A priori, verifica-se que as informações oficiais constantes do próprio site da Assembleia Legislativa, as fornecidas por sua secretaria e as do site do governo do Estado, também constituem recursos hábeis à análise da agenda legislativa.

Portanto, aliado ao conhecimento teórico resgatado nos Capítulos 1 e 2, constitui recurso metodológico trazer para essa pesquisa os dados extraídos das fontes acima elencadas, que venham a possibilitar uma análise do processo legislativo produzido na Assembleia Legislativa, conforme a seguir detalhado.

Também constitui relevante recurso metodológico para o exame da agenda legislativa, a percepção dos parlamentares, que ocuparam cargos na Mesa da Assembleia Legislativa, no período analisado, especialmente, os ex-presidentes do referido órgão ou, diante de sua inviabilidade, os 1º e 2º secretários, que são os subsequentes na linha hierárquica, nos termos regimentais.

Nesse sentido, vale destacar, também dentro dos termos regimentais, que apesar da Mesa da Assembleia Legislativa ser composta por um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, somente o presidente e os 1º e 2º secretários tem função de direção superior, posto que os demais constituem meros substitutos.

Por essa razão, justifica-se, como metodologia da pesquisa, seguir a hierarquia regimental para realização das entrevistas, tendo em vista que, em certa dose, os ocupantes dos cargos mais elevados hierarquicamente e, portanto, com atribuições e encargos de maior significância, são submetidos a uma visão mais ampla do que os demais, quanto ao funcionamento da Assembleia Legislativa e a execução de sua agenda.

Lado outro, não se entende pertinente transformar o presente trabalho numa pesquisa ampla e abrangente de todos os parlamentares atuantes no período pesquisado, que ultrapassou uma década, a uma, pela exiguidade do tempo; a duas, por serem imprescindíveis nesse escopo os dados qualitativos e, não, os quantitativos; a três, por se buscar a percepção de parlamentares com uma visão privilegiada sobre a formatação da agenda da Assembleia Legislativa e, não, uma percepção pautada em critérios ideológicos e; por fim, pela amostra se consubstanciar num critério aleatório, referente a respectiva ocupação de postos nas respectivas Mesas Diretoras e, não, em preferências pessoais ou de qualquer outra ordem.

Logo, as questões que ultrapassarem o tema atinente a agenda da Assembleia Legislativa, mormente, as de cunho político-partidário mais geral, devem ser analisadas e absorvidas sempre relativizando-se o interesse político do entrevistado, posto que alguns deles continuam no exercício do mandato e outros são candidatos.

Também quadra justificar sobre a metodologia utilizada nas entrevistas, que tanto a experiência do pesquisador quanto sua proximidade profissional dos entrevistados não enviesaram sua percepção, uma vez que elas foram realizadas por meio da aplicação de questionário constituído de perguntas em boa parte copiadas da Pesquisa aplicada pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais - U F M G, intitulada “Representação política e qualidade da democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina” e datada de 2014, seguindo as demais o mesmo padrão.

Assim, cabe registrar a composição das Mesas da Assembleia Legislativa, no período pesquisado, compreendido entre 01.02.2005 e 31.01.2017, conforme informações constantes do Anexo I deste trabalho 101, pelos seguintes parlamentares:

---

<sup>101</sup> Informações fornecidas pela Secretaria Geral da Mesa da Assembleia Legislativa, conforme Anexo I.

**Tabela 3 - Composição das Mesas da Assembleia Legislativa.**

<b>15ª Legislatura – 2º Biênio – Período de 01.02.2005 a 31.01.2007</b>	
Presidente	César Colnago – PPS/PSDB <b>(entrevistado)</b>
1º Secretário	Marcelo Santos – PTB
2º Secretário	Reginaldo Almeida – PPB/PSC
<b>16ª Legislatura – 1º BIÊNIO – Período de 01.02.2007 a 31.01.2009</b>	
Presidente	Guerino Zanon – PMDB *
1º Secretário	Aparecida Denadai – PDT **
2º Secretário	Paulo Foletto – PSB <b>(entrevistado)</b>
<b>16ª Legislatura – 2º BIÊNIO – Período de 01.02.2009 a 31.01.2011</b>	
Presidente	Élcio Alvares – PFL/DEM ***
1º Secretário	Marcelo Coelho – PSDB <b>(entrevistado)</b>
2º Secretário	Givaldo Vieira – PT
<b>17ª Legislatura – 1º BIÊNIO – Período de 01.02.2011 a 31.01.2013</b>	
Presidente	Rodrigo Chamoun – PSB <b>(entrevistado)</b>
1º Secretário	Roberto Carlos – PT
2º Secretário	Glauber Coelho – PR ***
<b>17ª Legislatura – 2º BIÊNIO – Período de 01.02.2013 a 31.01.2015</b>	
Presidente	Theodorico Ferraço – DEM ****
1º Secretário	Solange Lube – PMDB *
2º Secretário	Roberto Carlos – PT <b>(entrevistado)</b>
<b>18ª Legislatura – 1º BIÊNIO – Período de 01.02.2015 a 31.01.2017</b>	
Presidente	Theodorico Ferraço – DEM <b>(entrevistado)</b>
1º Secretário	Enivaldo dos Anjos – PSD
2º Secretário	Cacau Lorenzoni – PP

Fonte: Elaboração Própria

Portanto, para obter a percepção dos próprios parlamentares sobre os aspectos da caracterização da democracia representativa pela agenda legislativa, foram realizadas entrevistas com seis representantes das Mesas que exerceram a direção superior da Assembleia Legislativa deste Estado, no período pesquisado.

Nessas entrevistas, os referidos representantes foram submetidos a um questionário composto por trinta perguntas, onde foram abordados temas sobre democracia,

---

\* Não respondeu aos contatados; \*\* Com problemas de saúde; \*\*\* Falecido; \*\*\*\* substituído para não representar várias Mesas.

representação política, atividade parlamentar e agenda legislativa, cujo resultado restou consolidado no Anexo II deste trabalho<sup>102</sup>.

Nessa toada, cabe justificar que, além dos três dos parlamentares entrevistados, que foram presidentes da Assembleia Legislativa, outros três foram membros da Mesa, que não ocuparam o cargo de presidente, substituíram os ex-presidentes cujas entrevistas não restaram viabilizadas, por motivo de falecimento ou porque não foi possível sua disponibilidade durante o período de pesquisa.

Nesse mesmo sentido, apesar de entrevistado, houve um ex-presidente que foi substituído num dos períodos de mandato como presidente da Mesa para não reduzir a amplitude das entrevistas, pois ocupou este cargo em mais de uma Mesa.

Logicamente, apesar de muito relevante, a percepção desses parlamentares dotados de uma excepcional visão do funcionamento da Assembleia Legislativa e, portanto, da execução da agenda legislativa, não substitui, por si só, o exame dessa mesma agenda com vistas a verificar seu potencial para caracterização da democracia representativa no Estado.

Com efeito, as conclusões que se pode extrair dessas respostas, aglutinadas para efeito de estatística, devem ser contrastadas com as informações decorrentes da análise dos dados objetivos concernentes a propositura e aprovação das espécies normativas, informados pela secretaria da Assembleia Legislativa ou extraídos dos próprios sites institucionais.

Também não se pode olvidar a relevância do fato do próprio pesquisador e entrevistador ter ocupado o cargo de Procurador Geral da Assembleia Legislativa por todo o período pesquisado, além de contar, no momento, com mais de 37 anos de

---

<sup>102</sup> O resultado do questionário, a que foram submetidos os parlamentares, consta no Anexo II, sob o formato da consolidação do google formulários, aplicado por meio de entrevistas *on line* gravadas, e guarda sigilo das respostas individuais, conforme informado aos entrevistados.

atividade na referida instituição, o que lhe proporciona uma melhor compreensão das informações obtidas, sem desprezar, contudo, a clareza dos dados objetivos.

Nesse talante, abordados os registros literários considerados mais pertinentes ao tema e descrito os recursos para análise do objeto de pesquisa, cabe discorrer sobre a própria agenda da Assembleia Legislativa.

### **3.3.2. A Agenda Da Assembleia Legislativa**

Conforme exposto anteriormente, se constitui razoável entender que a agenda de políticas públicas efetivada por um regime democrático se confunde com a agenda legislativa, cabe verificar seus aspectos dentro da própria Assembleia Legislativa.

Seguindo esse raciocínio, verifica-se no site da Assembleia Legislativa deste Estado<sup>103</sup>, a informação de que a agenda legislativa se compõem, *stricto sensu*, da realização de atividades legislativas, que abrangem a realização de sessões plenárias e de reuniões de outros órgãos legislativos previstos no Regimento Interno, mormente, as comissões e as frente parlamentares.

Logicamente, mais a miúdo, essa agenda também contempla os trabalhos legislativos desenvolvidos nesses órgãos da Assembleia Legislativa, abrangendo a discussão e a deliberação de proposições, com vistas a edição das espécies normativas, amplamente abordadas no Segundo Capítulo desse trabalho.

Nesse ponto, cabe assinalar, por pura lógica, que a atividade parlamentar se configura indissociável da agenda legislativa, posto aquele se consubstanciar na sua execução desta.

---

<sup>103</sup> <https://www.al.es.gov.br/Comunicacao/Agenda>

### **3.3.2.1. A Atividade Parlamentar**

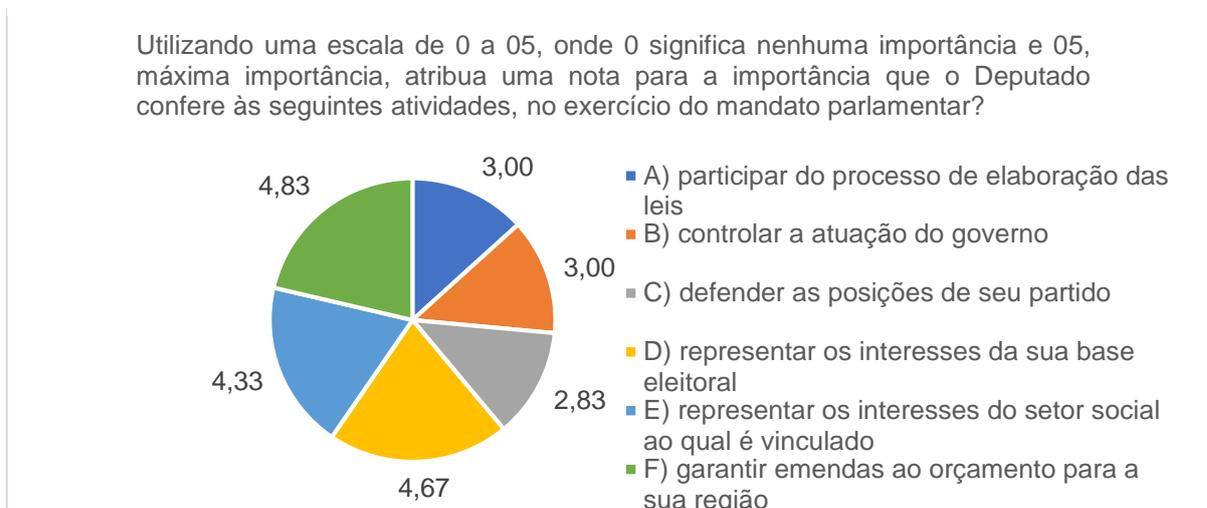
Embora o termo atividade parlamentar possa ser interpretado de uma forma mais ampla, em face do escopo desta pesquisa, cumpre restringi-la as ações desempenhadas pelos representantes do povo, integrantes do Parlamento, com objetivo, afinal, de resultar na implementação de políticas públicas, por via da aprovação de leis, em sentido amplo, ou seja, das espécies normativas.

Destarte, a percepção sobre a atividade parlamentar desenvolvida pelos integrantes da Assembleia Legislativa, evidencia vários aspectos quanto ao exame da sua agenda legislativa, abrangendo, mormente, os trabalhos desenvolvidos nas sessões plenárias e nas reuniões das comissões e frentes parlamentares, com discussão de temas e a aprovação de proposições, para satisfação popular.

Nesse sentido, verifica-se que a atividade de participar do processo de elaboração das leis, apesar de constituir numa das precípuas funções do Poder Legislativo, tem uma importância intermediária para os parlamentares entrevistados.

Conforme se depreende do Gráfico 01, num universo de seis atividades concernentes ao exercício do mandato parlamentar, a atividade de participar do processo de elaboração das leis obteve uma nota consolidada de 3,00 pontos, ficando atrás de metade das atividades listadas.

Gráfico 1 - Pergunta 17 – Atividade Parlamentar (importância para o Deputado)



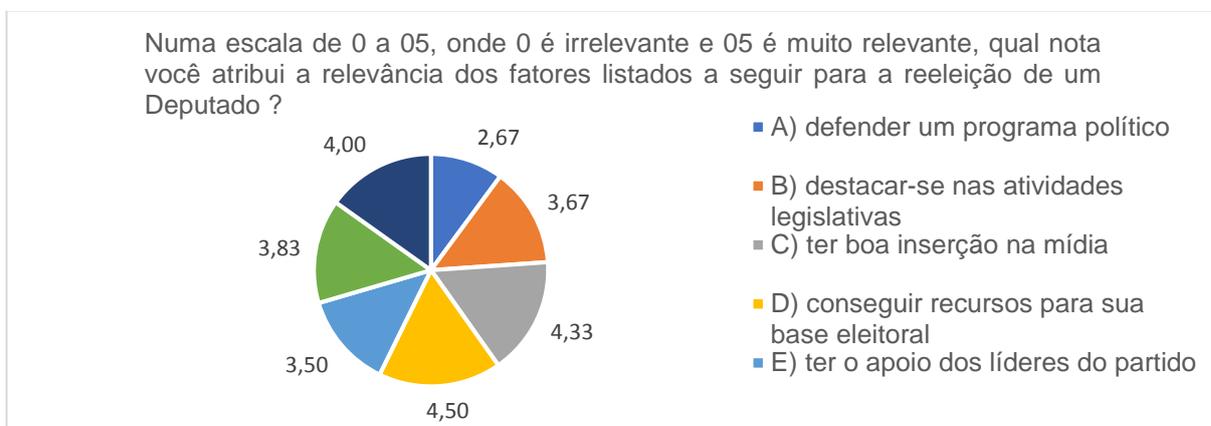
Fonte: Elaboração Própria

De fato, com a nota 3,00, essa atividade ficou distante de outras três listadas, tais como: garantir emendas ao orçamento para a sua região (4,83); representar os interesses da sua base eleitoral (4,67) e representar os interesses do setor social ao qual é vinculado (4,33); bem como empatou com a atividade de controlar a atuação do governo (3,00); e somente superou a de defender as posições de seu partido (2,83).

Esta percepção dos parlamentares corrobora a aceção de Manin (1997) quanto as metamorfoses da democracia representativa, caracterizando a democracia do público, onde o Parlamento não se constitui na principal arena de discussão política, tendo maior relevância, nesse regime, as apurações governamentais realizadas junto as associações e grupos de interesse, ou seja, as consultas de opinião pública, do que propriamente os debates realizados no próprio Parlamento.

Também nesse sentido, constata-se que os parlamentares não consideram como fator de muita relevância para a reeleição de um Deputado destacar-se nas atividades legislativas, posto que também atribuíram uma nota consolidada intermediária de 3,67 pontos, inferior a nota atribuída a outros quatro fatores e superior a apenas dois, conforme Gráfico 02.

Gráfico 2 - Pergunta 18 – Atividade Parlamentar (fatores para reeleição)



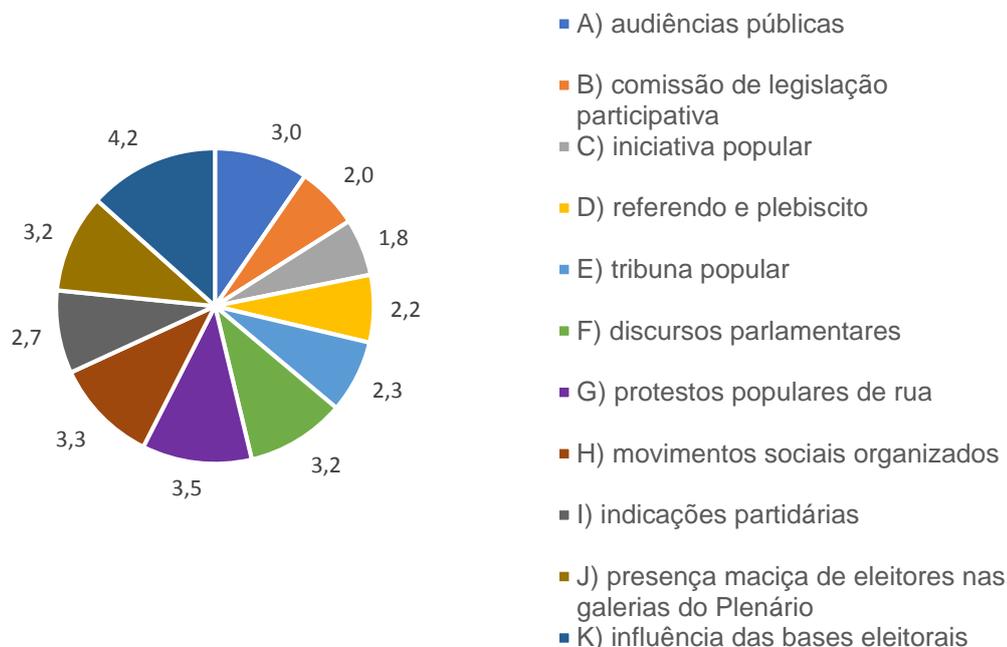
Fonte: Elaboração Própria

Com efeito, de acordo com os entrevistados, destacar-se nas atividades legislativas (3,67) foi considerado um fator menos relevante para a reeleição de um parlamentar do que conseguir recursos para sua base eleitoral (4,50); ter boa inserção na mídia (4,33); ser atuante como oposição ao governo (4,00) e manter boas relações com o governo (3,83), superando somente, por pouco, o fator de ter o apoio dos líderes do partido (3,50) e, com maior vantagem, o de defender um programa político (2,67).

Por outro lado, na avaliação dos instrumentos mais eficazes para fazer com que as preferências dos cidadãos tenham impacto na atividade parlamentar, os parlamentares entrevistados expressaram uma percepção de que são mais eficazes aqueles que proporcionam aos representados se fazerem ouvir, seja por ação própria ou por meio dos seus representantes, do que os instrumentos de participação direta na atividade legislativa, conforme se observa no Gráfico 03.

Gráfico 3 - Pergunta 15 - Atividade Parlamentar (instrumentos de preferências)

Utilizando uma escala, onde 0 é totalmente ineficaz e 05 totalmente eficaz, na sua opinião, qual o grau de eficácia dos seguintes instrumentos para fazer com que as preferências dos cidadãos tenham impacto na atividade parlamentar?



Fonte: Elaboração Própria

Assim os instrumentos que proporcionam aos representados se fazerem ouvir, tais como a influência das bases eleitorais (4,2); os protestos populares de rua (3,5); os movimentos sociais organizados (3,3); os discursos parlamentares (3,2); a presença maciça de eleitores nas galerias do Plenário (3,2); as audiências públicas (3,0); e as indicações partidárias (2,7); obtiveram larga vantagem sobre os instrumentos de participação direta na atividade legislativa, posto que obtiveram notas consolidadas que ficaram posicionadas sempre do meio para cima, na escala de 0 a 5.

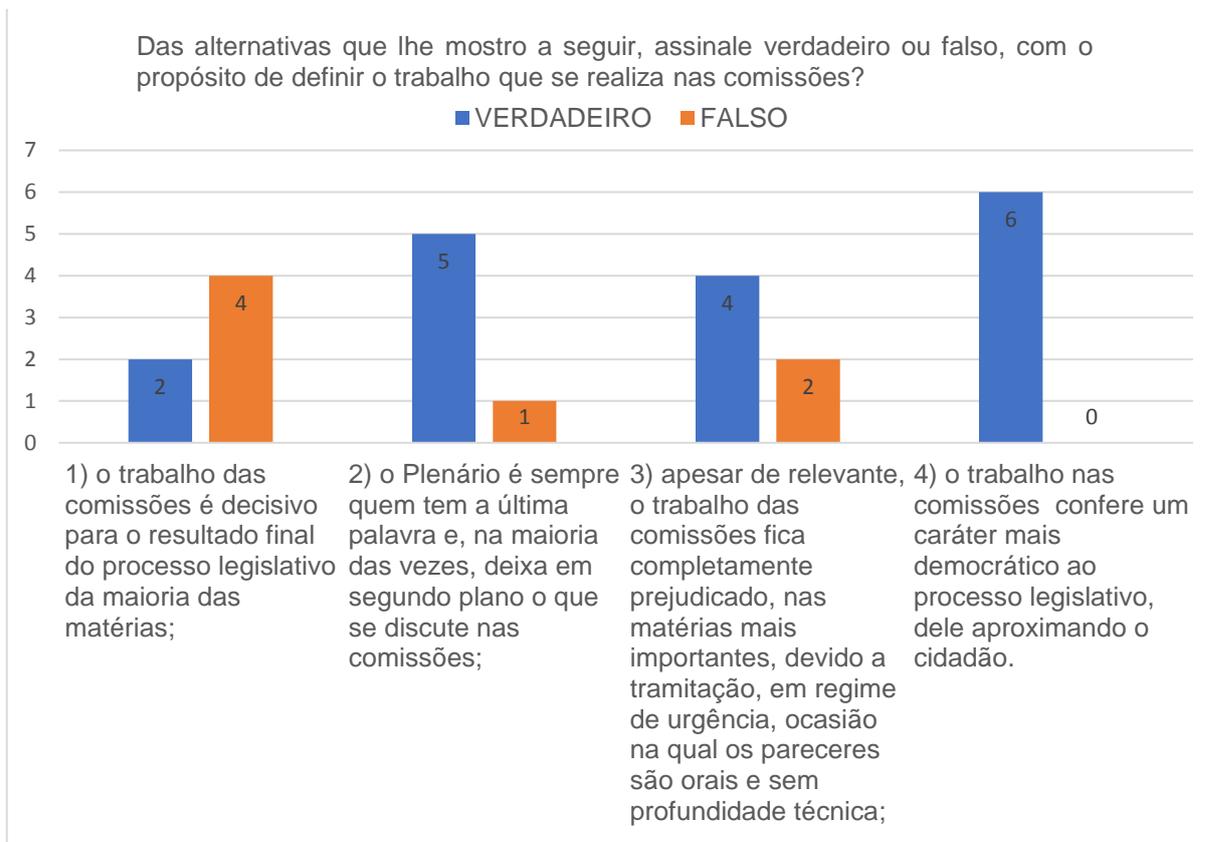
Ao reverso, os instrumentos de participação popular direta na atividade legislativa obtiveram nota posicionada sempre do meio para baixo, na escala de 0 a 5, distribuindo-se na seguinte ordem crescente: iniciativa popular (1,8); comissão de legislação participativa (2,0); referendo e plebiscito (2,2); tribuna popular (2,3).

Consectário da anterior, essa percepção também se coaduna com a ideia de Manin (1997) quanto a inexistência de uma crise de representação, uma vez que o governo representativo não vem se afastando da democracia direta, pois a democracia representativa, simplesmente, nunca representou uma forma indireta ou mediada de democracia direta, mas foi concebida como sistema político original.

Também dentro do contexto da atividade parlamentar, que se presta a dar cumprimento à agenda legislativa, destacam-se os trabalhos desenvolvidos nas sessões plenárias e nas reuniões das comissões, que se complementam e apresentam diversas relações.

De acordo com o Gráfico 04, os parlamentares entrevistados divergem em alguns pontos, mas são unânimes em perceber que o trabalho nas comissões confere um caráter mais democrático ao processo legislativo, dele aproximando o cidadão.

Gráfico 4 - Pergunta 14 – Atividade Parlamentar (trabalho nas comissões)



Fonte: Elaboração Própria

A percepção dos entrevistados também quase alcança consenso absoluto quanto a supremacia do trabalho desenvolvido nas sessões plenárias sobre o das comissões, pois, com apenas uma divergência, entendem que o Plenário é sempre quem tem a última palavra e, na maioria das vezes, deixa em segundo plano o que se discute nas comissões.

Assim, justificam essa supremacia ao sinalizarem como verdadeira a percepção de que, apesar de relevante, o trabalho das comissões fica completamente prejudicado, nas matérias mais importantes, devido a tramitação, em regime de urgência, ocasião na qual os pareceres são orais e sem profundidade técnica.

Destarte, coerentemente, a maioria dos parlamentares entrevistados entende que o trabalho desenvolvido nas comissões não é decisivo para o resultado final do processo legislativo da maioria das matérias.

Nesse íterim, vale ressaltar que os dois entrevistados divergentes justificaram que o trabalho das comissões é decisivo para resultado final do processo legislativo da maioria das matérias, devido ao fato da maioria esmagadora das proposições serem finalizadas nas próprias comissões, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 09.10.2003, que lhes conferiu essa competência, alterando as disposições do artigo 60, § 2º, da Constituição Estadual<sup>104</sup>.

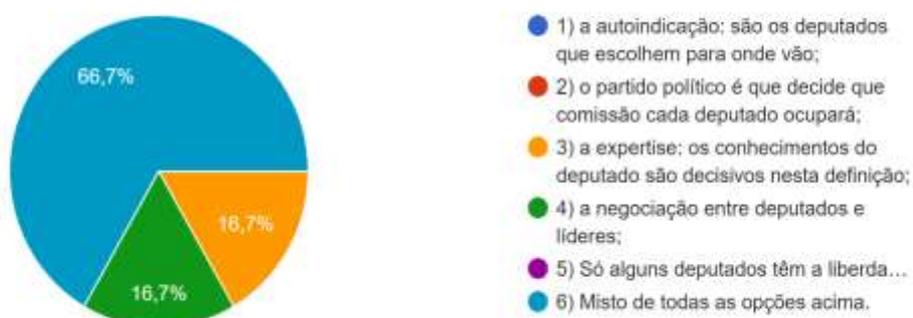
Por fim, vale ressaltar, que talvez seja exatamente por este motivo, na percepção da maioria dos parlamentares entrevistados, que a distribuição dos deputados nas comissões ocorra por autoindicação, ou seja, que são os próprios deputados que escolhem quais comissões irão integrar, independentemente de outros critérios técnicos ou políticos assinalados, conforme se infere do Gráfico 05.

---

<sup>104</sup> CE – Art. 60 (...) § 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...)XI - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de 1/5 (um quinto) dos membros da Casa.

Gráfico 5 - Pergunta 13 – Atividade Parlamentar (distribuição dos deputados nas comissões)

Na sua opinião, o que prevalece na distribuição dos deputados nas comissões permanentes?  
6 respostas



Fonte: Elaboração Própria

### 3.3.2.2. A formatação da Agenda Legislativa

Uma vez dissecados alguns aspectos da atividade parlamentar, especialmente no que concerne a implementação de políticas públicas, por via da aprovação das espécies normativas, torna-se imprescindível procurar entender quais são os fatores que influenciam na formatação da agenda legislativa.

No entanto, não custa lembrar que, no escopo desta pesquisa, a agenda legislativa se consubstancia não só, mas essencialmente, no desenvolvimento das atividades parlamentares pelos órgãos do Poder Legislativo, onde estão incluídas a discussão e votação das proposições legislativas para edição das espécies normativas.

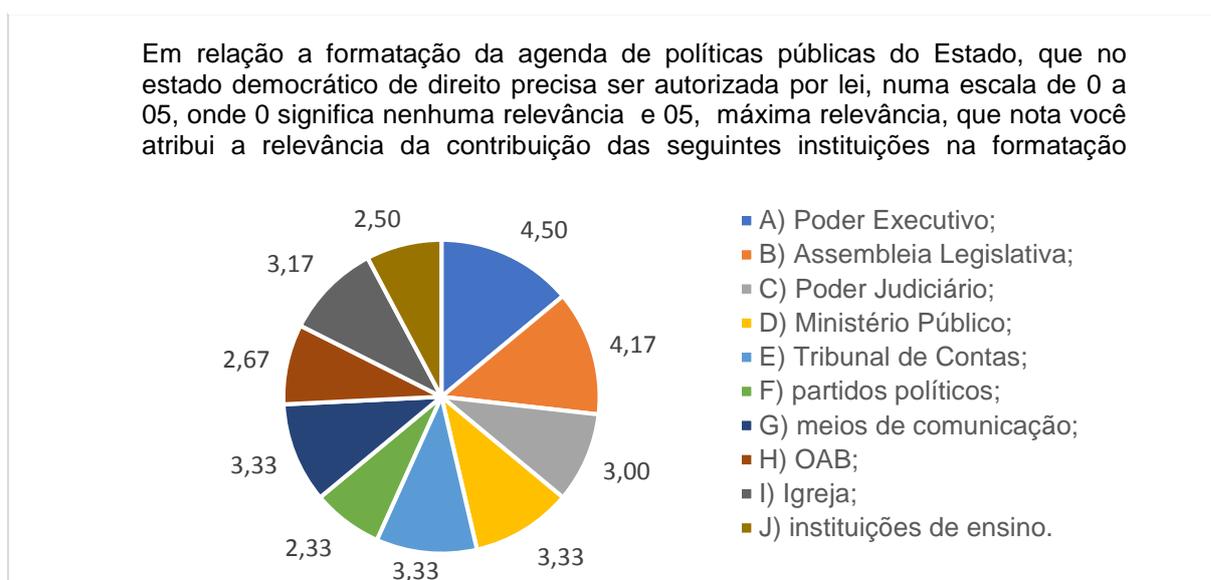
Destarte, além da percepção dos parlamentares entrevistados, também cumprirá contraditá-la com as informações obtidas por meio da análise dos dados oriundos do processo legislativo, abordado no Segundo Capítulo desse trabalho.

Todavia, por hora, cumpre examinar como ocorre a formatação institucional das políticas públicas do Estado, que no estado democrático de direito se confunde com a própria agenda legislativa, tendo em vista que dela depende quanto a aprovação das leis, que autorizam sua implementação.

Na esteira desse raciocínio, também cumpre examinar a influência institucional e de atores diversos na formatação da agenda da Assembleia Legislativa, bem como dos elementos de que a própria instituição dispõe para estabelecê-la.

Nesse passo, verifica-se, na percepção dos parlamentares entrevistados, uma preponderante influência do Poder Executivo e da própria Assembleia Legislativa na formatação da agenda de políticas públicas do Estado, cujas notas consolidadas atribuídas foram, respectivamente, 4,50 e 4,17, em uma escala de 0 a 5, conforme exposto no Gráfico 06.

Gráfico 6 - Pergunta 19 – Agenda Legislativa (formatação da agenda do Estado)



Fonte: Elaboração Própria

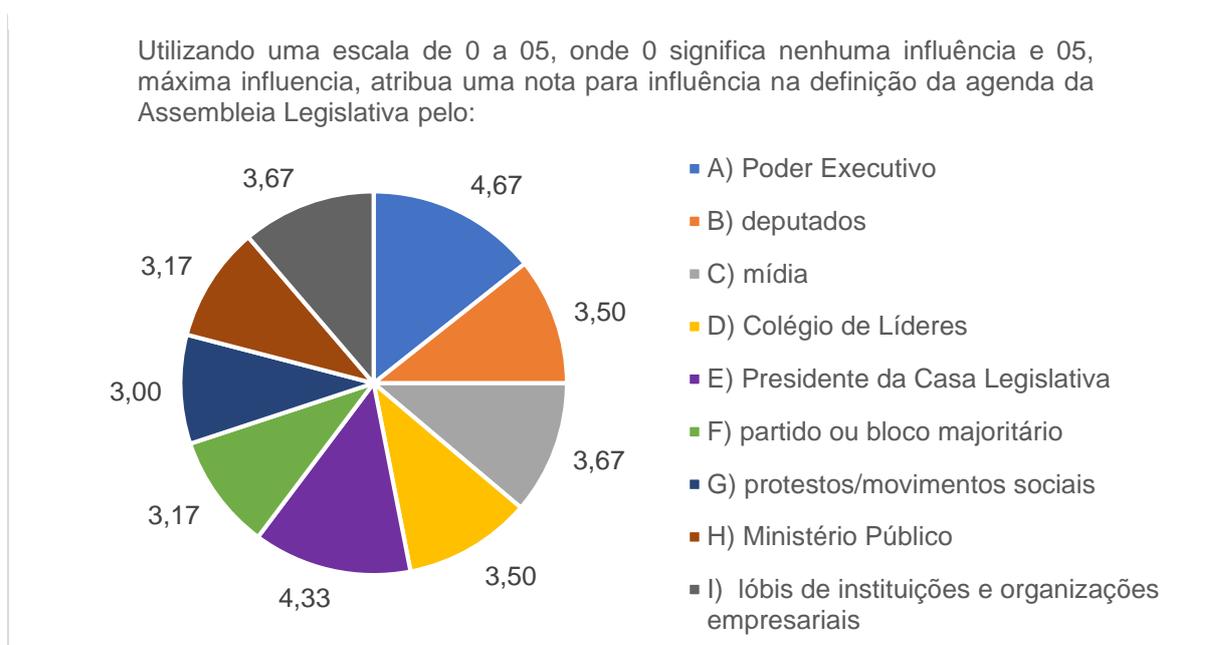
Nesse passo, cabe destacar que apenas uma instituição, na percepção dos Parlamentares entrevistados, mereceu uma nota consolidada do meio para baixo, ou seja, os partidos políticos (2,33), evidenciando o desgaste dos partidos tradicionais, conforme evidenciado por Przeworski (2020), bem como a metamorfose da democracia de partido para a democracia do público, nos termos das lições de Manin (1997).

Também cabe registrar, que seguindo a supremacia do Poder Executivo (4,50) e da Assembleia Legislativa (4,17), na formatação da agenda de políticas públicas do Estado, figuram empatados logo abaixo as demais instituições representativas dos órgãos autônomos do Estado, o Tribunal de Contas (3,33) e o Ministério Público (3,33), seguido pelo Poder Judiciário (3,0), evidenciando a estruturação dos conflitos políticos pelas instituições democráticas, conforme demonstrado por Przeworski (2020), em que pese figurar entre eles os meios de comunicações (3,33), caracterizando mais uma vez a democracia do público, aventada por Manin (1997).

A par da influência institucional na formatação da agenda de políticas públicas do Estado, verifica-se também uma influência na definição da agenda legislativa que, conforme evidenciado, confunde-se com a agenda do próprio Estado.

Desta forma, evidencia-se que, na percepção dos parlamentares entrevistados, agora, quanto a formatação e cumprimento de uma agenda integralmente legislativa, ainda prepondera a influência do Poder Executivo e da própria Assembleia Legislativa, representada por seu Presidente, que obtiveram as maiores notas consolidadas, respectivamente, 4,67 e 4,33, numa escala de 0 a 5, conforme Gráfico 07.

Gráfico 7- Pergunta 16 – Atividade Parlamentar (definição da agenda legislativa)



Fonte: Elaboração própria

O destaque, neste caso, fica por conta dos lóbis de instituições e organizações empresariais (3,67), que segue logo após os dois primeiros colocados e empatado com a mídia (3,67), cuja influência na formatação da agenda legislativa já era esperada, por coerência com a influência anteriormente evidenciada na agenda do Estado, em corroboração a caracterização da democracia do público.

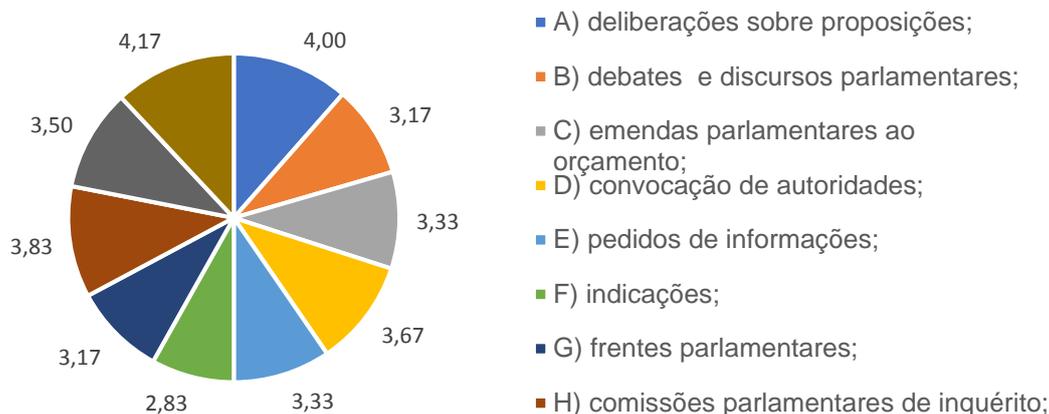
Ainda é digno de registro, que a teor dessa percepção, o Colégio de Líderes (3,50) e os próprios Deputados (3,50), tenham atribuída a eles nota idêntica, do meio para cima na escala de 0 a 05, porém, bem inferior à do próprio Presidente da Assembleia Legislativa (4,33) ou a do Poder Executivo (4,67), revelando a força tradicional do presidencialismo na condução política do Estado brasileiro.

Lado outro, verifica-se a própria Assembleia Legislativa dispõe de instrumentos institucionais para influenciar na formatação da agenda legislativa, que, reprise-se, se identifica com a própria agenda de políticas públicas do Estado, posto que, no estado democrático de direito, ela precisa ser autorizada por lei.

Destarte, na percepção dos parlamentares entrevistados, coerentemente, continuam liderando a influência sobre a formatação da agenda legislativa, os instrumentos ligados ao Poder Executivo e a própria Assembleia Legislativa, posto que as notas consolidadas mais elevadas foram atribuídas ao apoio à base governamental (4,17) e as deliberações sobre proposições (4,00), configurando notas bem acima do meio, numa escala de 0 a 5, conforme Gráfico 08.

Gráfico 8 - Pergunta 20 – Agenda Legislativa (instrumentos de influência do Legislativo)

Ainda no que diz respeito a formatação da agenda de políticas públicas do Estado, que no estado democrático de direito precisa ser autorizada por lei, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, que nota você atribui a relevância dos seguintes instrumentos institucionais de que dispõe a Assembleia Legislativa para influenciar na formatação da referida agenda:



Fonte: Elaboração própria

Assim, nos termos evidenciado pelo referido gráfico, na sequência desses instrumentos que lideram a influência na formatação da agenda legislativa, situam-se instrumentos de persuasão do Legislativo sobre o Executivo, também com notas do meio para cima, na escala de 0 a 5, tais como comissões parlamentares de inquérito (3,83); convocação de autoridades (3,67); audiências públicas (3,50); emendas ao orçamento (3,33); pedidos de informações (3,33); debates e discursos parlamentares (3,17); frentes parlamentares (3,17); e por fim as indicações (2,83).

Dessa percepção, quanto a escala de influência dos instrumentos de que dispõe a Assembleia Legislativa para formatação da agenda de políticas públicas do Estado, infere-se a conclusão de que o Poder Executivo lidera a prevalência na sua condução, mas com uma dependência institucional e democrática do Legislativo, que se evidencia de forma mais acentuada por meio das deliberações sobre proposituras.

Destarte, por essa vertente das proposituras, torna-se imprescindível trazer para o debate informações provenientes da análise de dados oriundos do processo legislativo realizado no período pesquisado, posto que a formatação da agenda de

políticas públicas do Estado depende, democraticamente, das deliberações efetivadas na Assembleia Legislativa para edição das espécies normativas.

Nestes termos, segue abaixo informações sobre a tramitação das proposituras, individualizadas pelos períodos correspondentes aos mandatos das Mesas, conforme conjunto de tabelas do tipo “A”, “B”, e “C”, das Mesas de 01 a 06.

Desta forma, nas tabelas “A” de cada Mesa, seguem destacados, em números absolutos, as proposituras do respectivo período, inclusive classificadas por espécie normativa e por órgão de origem, a quantidade aprovada (APR), a com veto mantido (VM), a com veto rejeitado (VR) e a das que não lograram êxito (SEM EXITO), que continuaram tramitando (TRAM) ou que foram arquivadas por motivos diversos (ARQ).

Já, nas tabelas “B” de cada Mesa, seguem evidenciados o percentual de iniciativa, de aprovação e de espécies normativas por órgão de origem, em relação ao total geral de proposituras, com objetivo de comparar a influência na agenda legislativa de cada órgão legitimado a iniciar o processo legislativo, nos termos constitucionais.

Por seu turno, nas tabelas “C” de cada Mesa, seguem demonstrados os percentuais totais de proposituras de espécies normativas em relação ao total geral, com objetivo de verificar qual tipo de “lei” mais impacta na agenda legislativa.

Por fim, após esse detalhamento da atividade legislativa ocorrida no período correspondente ao mandato de cada Mesa, procede-se, dentre outras, a comparação do percentual de iniciativa e de aprovação, entre elas, e a totalização da média delas em todo período pesquisado.

**TABELAS DA MESA 1 - 15ª LEGISLATURA – 2º BIÊNIO – PERÍODO DE 01.02.2005  
A 31.01.2007**

**Tabela 4 - Tabela A da Mesa 1**

Proposição/ Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	TOTAL	APR	V M	V R	SEM EXITO	TRAM.	ARQ
Legislativo	25	6	666	9	52	758	407	90	12	351	169	182
Executivo		59	116			175	166			9	3	3
Judiciário		6	13			19	16			3		3
Ministério Público		1	3			4	4	8		0		
Tribunal de Contas												
Defensoria Pública												
Popular												
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>72</b>	<b>798</b>	<b>9</b>	<b>52</b>	<b>956</b>	<b>593</b>	<b>98</b>	<b>12</b>	<b>363</b>	<b>172</b>	<b>188</b>

**Fonte:** Elaboração própria

**Tabela 5 - Tabela B da Mesa 1**

PERCENTUAL ORIGEM	% INIC.	% AP	% INICIATIVA DAS ESPECIES NORMATIVAS				
			PEC	PLC	PL	PDL	PR
Legislativo	79,29%	53,69%	100,00%	8,33%	83,46%	100,00%	100,00%
Executivo	18,31%	94,86%	0,00%	81,94%	14,54%	0,00%	0,00%
Judiciário	1,99%	84,21%	0,00%	8,33%	1,63%	0,00%	0,00%
Ministério Publico	0,42%	100,00%	0,00%	1,39%	0,38%	0,00%	0,00%
Tribunal de Contas	0%	-	-	-	-	-	-
Defensoria Publica	0%	-	-	-	-	-	-
Popular	0%	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 6 - Tabela C da Mesa 1**

% TIPO DE ESPECIES NORMATIVAS

TOTAL	PEC	PLC	PL	PDL	PR
100,00%	2,62%	7,53%	83,47%	0,94%	5,44%

Fonte: Elaboração própria

Conforme Tabela 02, no período de 01.02.2005 a 31.01.2007, ocorreram 956 proposituras, divididas em 25 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 72 Projetos de Lei Complementar (PLC), 798 Projetos de Lei (PL), 09 Projetos de Decreto Legislativos (PDL) e 52 Projetos de Resolução (PR), das quais 593 foram aprovadas (APR), computados nelas 12 vetos rejeitados (VR), e 363 não foram exitosas em alcançar transformação em espécie normativa (SEM EXITO), computados nelas 90 vetos mantidos (VM), dentre as quais 169 continuaram tramitando (TRAM) e 182 foram arquivadas (ARQ).

Já na Tabela 03, verifica-se que o Legislativo foi responsável, no mesmo período, por 79,29% da iniciativa das matérias, com aprovação de 53,69%; o Executivo por 18,31%, com aprovação de 94,86%; o Judiciário de 1,99%, com aprovação de 84,21%; o Ministério Público (MPES), por 0,42%, com aprovação de 100,00%; e os demais legitimados nada propuseram.

Por fim, a Tabela 04 indica, no referido período, que 91% das proposituras se constituíram em Projetos de Lei (83,47%) e Projetos de Lei Complementar (7,53%), e os 09% restantes em Projetos de Resolução (5,44%), Propostas de Emenda Constitucional (2,62%) e Projetos de Decreto Legislativo (0,94%).

**TABELAS DA MESA 2 - 16ª LEGISLATURA – 1º BIÊNIO – PERÍODO DE 01.02.2007  
A 31.01.2009**

**Tabela 7 - Tabela A da Mesa 2**

Proposição/Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	TOTAL	APR	V M	V R	SEM EXITO	TRAM.	ARQ
Legislativo	45	8	1021	6	88	1168	680	170	6	488	282	206
Executivo	1	101	130			232	230	3		2		2
Judiciário		1	8			9	8			1		1
Ministério Público			8			8	8			0		
Tribunal de Contas		2	1			3	3					
Defensoria Pública												
Popular												
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>112</b>	<b>1168</b>	<b>6</b>	<b>88</b>	<b>1420</b>	<b>929</b>	<b>173</b>	<b>6</b>	<b>491</b>	<b>282</b>	<b>209</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 8 - Tabela B da Mesa 2**

PERCENTUAL	% INIC.	% AP	% INICIATIVA DAS ESPECIES NORMATIVAS				
			PEC	PLC	PL	PDL	PR
ORIGEM							
Legislativo	82,25%	58,22%	97,83%	7,14%	87,41%	100,00%	100,00%
Executivo	16,34%	99,14%	2,17%	90,18%	11,13%	0,00%	0,00%
Judiciário	0,63%	88,89%	0,00%	0,89%	0,68%	0,00%	0,00%
Ministério Público	0,56%	100,00%	0,00%	0,00%	0,68%	0,00%	0,00%
Tribunal de Contas	0,21%	100,00%	0,00%	1,79%	0,09%	0,00%	0,00%
Defensoria Pública	0%	-	-	-	-	-	-
Popular	0%	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 9 -  
Mesa 2****Tabela C da**  
% TIPO DE ESPECIES NORMATIVAS

TOTAL	PEC	PLC	PL	PDL	PR
100,00%	3,24%	7,89%	82,25%	0,42%	6,20%

Fonte:

Elaboração

própria

Conforme Tabela 05, no período de 01.02.2007 a 31.01.2009, ocorreram 1.420 proposituras, divididas em 46 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 112 Projetos de Lei Complementar (PLC), 1.688 Projetos de Lei (PL), 06 Projetos de Decreto Legislativos (PDL) e 88 Projetos de Resolução (PR), das quais 929 foram aprovadas (APR), computados nelas 06 vetos rejeitados (VR), e 491 não foram exitosas em alcançar transformação em espécie normativa (SEM EXITO),

computados nelas 173 vetos mantidos (VM), dentre as quais 282 continuaram tramitando (TRAM) e 209 foram arquivadas (ARQ).

Já na Tabela 06, verifica-se que o Legislativo foi responsável, no mesmo período, por 82,25% iniciativa das matérias, com aprovação de 58,22%; o Executivo por 16,34%, com aprovação de 99,14%; o Judiciário por 0,63%, com aprovação de 88,89%; o Ministério Público por 0,56%, com aprovação de 100,00%; o Tribunal de Contas por 0,21%, com aprovação de 100,00% e os demais nada propuseram.

Por fim, a Tabela 07 indica, no referido período, que 90,14% das proposições se constituíram em Projetos de Lei (82,25%) e Projetos de Lei Complementar (7,89%), e os 09,86% restantes em Projetos de Resolução (6,20%), Propostas de Emenda Constitucional (3,24%) e Projetos de Decreto Legislativo (0,42%).

### **TABELAS DA MESA 3 – 16ª LEGISLATURA – 2º BIÊNIO – PERÍODO DE 01.02.2009 A 31.01.2011**

**Tabela 10 - Tabela A da Mesa 3**

Proposição/Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	TOTAL	APR	V M	V R	SEM EXITO	TRAM.	ARQ
Legislativo	20	1	829	213	48	1111	637	139	0	474	191	283
Executivo		92	113			205	202	4		3	1	2
Judiciário		3	6			9	8			1		1
Ministério Público		1	7			8	8			0		
Tribunal de Contas		2	5			7	7			0		
Defensoria Pública												
Popular												
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>99</b>	<b>960</b>	<b>213</b>	<b>48</b>	<b>1340</b>	<b>862</b>	<b>143</b>	<b>0</b>	<b>478</b>	<b>192</b>	<b>286</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 11 - Tabela B da Mesa 3**

PERCENTUAL ORIGEM	% INIC.	% AP	% INICIATIVA DAS ESPECIES NORMATIVAS				
			PEC	PLC	PL	PDL	PR
Legislativo	82,91%	57,34%	100,00%	1,01%	86,35%	100,00%	100,00%
Executivo	15,30%	98,54%	0,00%	92,93%	11,77%	0,00%	0,00%
Judiciário	0,67%	88,89%	0,00%	3,03%	0,63%	0,00%	0,00%
Ministério Público	0,60%	100,00%	0,00%	1,01%	0,73%	0,00%	0,00%
Tribunal de Contas	0,52%	100,00%					
Defensoria Pública	0%	-	-	-	-	-	-
Popular	0%	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 12 - Tabela C da Mesa 3**

% TIPO DE ESPECIES NORMATIVAS

TOTAL	PEC	PLC	PL	PDL	PR
100,00%	1,49%	7,39%	71,64%	15,90%	3,58%

Fonte: Elaboração própria

Conforme Tabela 08, no período de 01.02.2009 a 31.01.2011, ocorreram 1340 proposituras, divididas em 20 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 99 Projetos de Lei Complementar (PLC), 960 Projetos de Lei (PL), 213 Projetos de Decreto Legislativos (PDL) e 48 Projetos de Resolução (PR), das quais 862 foram aprovadas (APR), computados nelas nenhum rejeitado (VR), e 478 não foram exitosas em alcançar transformação em espécie normativa (SEM EXITO), computados nelas 143 vetos mantidos (VM), dentre as quais 192 continuaram tramitando (TRAM) e 286 foram arquivadas (ARQ).

Já na Tabela 09, verifica-se que o Legislativo foi responsável, no mesmo período, por 82,91% da iniciativa das matérias, com aprovação de 57,34%; o Executivo por 15,30%, com aprovação de 98,54%; o Judiciário por 0,67%, com aprovação de 88,89%; o Ministério Público por 0,60%, com aprovação de 100,00%; o Tribunal de Contas por 0,52%, com aprovação de 100,00% e os demais nada propuseram.

Por fim, a Tabela 10 indica, no referido período, que 79,03% das proposituras se constituíram em Projetos de Lei (71,64%) e Projetos de Lei Complementar (7,39%), e os 20,97% restantes em Projetos de Decreto Legislativo (15,90%), Projetos de Resolução (3,58%), e Propostas de Emenda Constitucional (1,49%).

#### **TABELAS DA MESA 04 - 17ª LEGISLATURA – 1º BIÊNIO – PERÍODO DE 01.02.2011 A 31.01.2013**

**Tabela 13 - Tabela A da Mesa 4**

Proposição/Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	TOTAL	APR	V M	V R	SEM EXITO	TRAM.	ARQ
Legislativo	45	9	464	282	60	860	571	90	2	289	178	147
Executivo	2	82	181			265	255	4		10	2	2
Judiciário		8	7			15	15			0		
Ministério Público		2	3			5	3			2		
Tribunal de Contas		6	3			9	9	2		0		
Defensoria Pública												
Popular												
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>107</b>	<b>658</b>	<b>282</b>	<b>60</b>	<b>1154</b>	<b>853</b>	<b>96</b>	<b>2</b>	<b>301</b>	<b>180</b>	<b>149</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 14 - Tabela B da Mesa 4**

PERCENTUAL	% INIC.	% AP	% INICIATIVA DAS ESPECIES NORMATIVAS				
			PEC	PLC	PL	PDL	PR
ORIGEM							
Legislativo	74,52%	66,40%	95,74%	8,41%	70,52%	100,00%	100,00%
Executivo	22,97%	96,23%	4,26%	76,64%	27,51%	0,00%	0,00%
Judiciário	1,30%	100,00%	0,00%	7,48%	1,06%	0,00%	0,00%
Ministério Público	0,43%	60,00%	0,00%	1,87%	0,46%	0,00%	0,00%
Tribunal de Contas	0,78%	100,00%	0,00%	5,61%	0,46%	0,00%	0,00%
Defensoria Pública	0%	-	-	-	-	-	-
Popular	0%	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 15 - Tabela C da Mesa 4**

% TIPO DE ESPECIES NORMATIVAS

TOTAL	PEC	PLC	PL	PDL	PR
100,00%	4,07%	9,27%	57,02%	24,44%	5,20%

Fonte: Elaboração própria

Conforme Tabela 11, no período de 01.02.2011 a 31.01.2013, ocorreram 1154 proposituras, divididas em 47 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 107 Projetos de Lei Complementar (PLC), 658 Projetos de Lei (PL), 282 Projetos de Decreto Legislativos (PDL) e 60 Projetos de Resolução (PR), das quais 853 foram aprovadas (APR), computados nelas 02 vetos rejeitados (VR), e 301 não foram exitosas em alcançar transformação em espécie normativa (SEM EXITO), computados nelas 96 vetos mantidos (VM), dentre as quais 180 continuaram tramitando (TRAM) e 149 foram arquivadas (ARQ).

Já na Tabela 12, verifica-se que o Legislativo foi responsável, no mesmo período, por 74,52% da iniciativa das matérias, com aprovação de 66,40%; o Executivo por 22,97%, com aprovação de 96,23%; o Judiciário por 1,30%, com aprovação de 100,00%; o Ministério Público por 0,43%, com aprovação de 60,00%; o Tribunal de Contas por 0,78%, com aprovação de 100,00% e os demais nada propuseram.

Por fim, a Tabela 13 indica, no referido período, que 66,29% das proposituras se constituíram em Projetos de Lei (57,02%) e Projetos de Lei Complementar (9,27%), e os 33,71% restantes em Projetos de Decreto Legislativo (24,44%), Projetos de Resolução (5,20%), e Propostas de Emenda Constitucional (4,07%).

### **TABELAS DA MESA 05 - 17ª LEGISLATURA – 2º BIÊNIO – PERÍODO DE 01.02.2013 A 31.01.2015**

**Tabela 16 - Tabela A da Mesa 5**

Proposição/Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	TOTAL	APR	V M	V R	SEM EXITO	TRAM.	ARQ
Legislativo	20	10	568	180	57	835	505	69	3	330	213	117
Executivo	4	136	137			277	232	1		45	9	6
Judiciário		7	7			14	11			3	1	2
Ministério Público		3	7			10	9			1		1
Tribunal de Contas		3	3			6	6			0		
Defensoria Pública												
Popular												
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>159</b>	<b>722</b>	<b>180</b>	<b>57</b>	<b>1142</b>	<b>763</b>	<b>70</b>	<b>3</b>	<b>379</b>	<b>223</b>	<b>126</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 17 - Tabela B da Mesa 5**

PERCENTUAL ORIGEM	% INIC.	% AP	% INICIATIVA DAS ESPECIES NORMATIVAS				
			PEC	PLC	PL	PDL	PR
Legislativo	73,12%	60,48%	83,33%	6,29%	78,67%	100,00%	100,00%
Executivo	24,26%	83,75%	16,67%	85,53%	18,98%	0,00%	0,00%
Judiciário	1,23%	78,57%	0,00%	4,40%	0,97%	0,00%	0,00%
Ministério Público	0,88%	90,00%	0,00%	1,89%	0,97%	0,00%	0,00%
Tribunal de Contas	0,53%	100,00%	0,00%	1,89%	0,42%	0,00%	0,00%
Defensoria Pública	0%	-	-	-	-	-	-
Popular	0%	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 18 - Tabela C da Mesa 5**

% TIPO DE ESPECIES NORMATIVAS

TOTAL	PEC	PLC	PL	PDL	PR
100,00%	2,10%	13,92%	63,22%	15,76%	5,00%

Fonte: Elaboração própria

Conforme Tabela 14, no período de 01.02.2013 a 31.01.2015, ocorreram 1142 proposituras, divididas em 24 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 159 Projetos de Lei Complementar (PLC), 722 Projetos de Lei (PL), 180 Projetos de Decreto Legislativos (PDL) e 57 Projetos de Resolução (PR), das quais 763 foram aprovadas (APR), computados nelas 03 vetos rejeitados (VR), e 379 não foram exitosas em alcançar transformação em espécie normativa (SEM EXITO),

computados nelas 70 vetos mantidos (VM), dentre as quais 223 continuaram tramitando (TRAM) e 126 foram arquivadas (ARQ).

Já na Tabela 15, verifica-se que o Legislativo foi responsável, no mesmo período, por 73,12% da iniciativa das matérias, com aprovação de 60,48%; o Executivo por 24,26%, com aprovação de 83,75%; o Judiciário por 1,23%, com aprovação de 78,57%; o Ministério Público por 0,88%, com aprovação de 90,00%; o Tribunal de Contas por 0,53%, com aprovação de 100,00% e os demais nada propuseram.

Por fim, a Tabela 16 indica, no referido período, que 77,14% das proposições se constituíram em Projetos de Lei (63,22%) e Projetos de Lei Complementar (13,92%), e os 22,86% restantes em Projetos de Decreto Legislativo (15,76%), Projetos de Resolução (5,00%), e Propostas de Emenda Constitucional (2,10%).

#### **TABELAS DA MESA 06 - 18ª LEGISLATURA – 1º BIÊNIO – PERÍODO DE 01.02.2015 A 31.01.2017**

**Tabela 19 - Tabela A da Mesa 6**

Proposição/Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	TOTAL	APR	V M	V R	SEM EXITO	TRAM.	ARQ
Legislativo	33	15	754	265	104	1171	495	70	2	676	406	270
Executivo	3	47	109			159	159	4		0	8	7
Judiciário		6	5			11	9			2	1	1
Ministério Público												
Tribunal de Contas		1				1	1			0		
Defensoria Pública		1				1	0			1		1
Popular												
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>70</b>	<b>868</b>	<b>265</b>	<b>104</b>	<b>1343</b>	<b>664</b>	<b>74</b>	<b>2</b>	<b>678</b>	<b>415</b>	<b>279</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 20 - Tabela B da Mesa 6**

PERCENTUAL ORIGEM	% INIC.	% AP	% INICIATIVA DAS ESPECIES NORMATIVAS				
			PEC	PLC	PL	PDL	PR
Legislativo	87,19%	42,27%	91,67%	21,43%	86,87%	100,00%	100,00%
Executivo	11,84%	100,00%	8,33%	67,14%	12,56%	0,00%	0,00%
Judiciário	0,82%	81,82%	0,00%	8,57%	0,58%	0,00%	0,00%
Ministério Público	0%	-	-	-	-	-	-
Tribunal de Contas	0,07%	100,00%	0,00%	1,43%	0,00%	0,00%	0,00%
Defensoria Pública	0,07%	0,00%	0,00%	1,43%	0,00%	0,00%	0,00%
Popular	0%	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 21 - Tabela C da Mesa 6**

% TIPO DE ESPECIES NORMATIVAS						
TOTAL	PEC	PLC	PL	PDL	PR	
100,00%	2,68%	5,21%	64,63%	19,73%	7,75%	

Fonte: Elaboração própria

Conforme Tabela 17, no período de 01.02.2015 a 31.01.2017, ocorreram 1343 proposituras, divididas em 36 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 70 Projetos de Lei Complementar (PLC), 868 Projetos de Lei (PL), 265 Projetos de Decreto Legislativos (PDL) e 104 Projetos de Resolução (PR), das quais 664 foram aprovadas (APR), computados nelas 02 vetos rejeitados (VR), e 678 não foram exitosas em alcançar transformação em espécie normativa (SEM EXITO), computados nelas 74 vetos mantidos (VM), dentre as quais 415 continuaram tramitando (TRAM) e 279 foram arquivadas (ARQ).

Já na Tabela 18, verifica-se que o Legislativo foi responsável, no mesmo período, por 87,19% da iniciativa das matérias, com aprovação de 42,27%; o Executivo por 11,84%, com aprovação de 100,00%; o Judiciário por 0,82%, com aprovação de 81,82%; o Tribunal de Contas por 0,07%, com aprovação de 100,00%; a Defensoria Pública por 0,07%, com aprovação de 100,00% e os demais nada propuseram.

Por fim, a Tabela 19 indica, no referido período, que 69,84% das proposituras se constituíram em Projetos de Lei (64,63%) e Projetos de Lei Complementar (5,21%), e os 30,16% restantes em Projetos de Decreto Legislativo (19,73%), Projetos de Resolução (7,75%), e Propostas de Emenda Constitucional (2,68%).

Destarte, ao proceder a comparação do percentual de iniciativa das proposituras nos períodos correspondentes aos mandatos das Mesas, verifica-se que a formatação da agenda legislativa foi composta, na média, por cerca de 80% de matérias de iniciativa do Legislativo, 18 % de iniciativa do Executivo e os outros 2% restantes, de iniciativa dividida entre o Judiciário (1,11%), o Ministério Público (0,48%), o Tribunal de Contas (0,35%) e até a Defensoria Pública (0,01%), apesar da participação desta última ter sido ínfima, conforme se depreende da Tabela 20.

**Tabela 22 - Comparação do percentual de Iniciativa das Mesas de 1 A 6**

Mesa	% DE INICIATIVA POR PODER / ÓRGÃO						
	Legislativo	Executivo	Judiciário	MPES	TCES	DPES	Popular
01	79,29%	18,31%	1,99%	0,42%	0,00%	0,00%	0,00%
02	82,25%	16,34%	0,63%	0,56%	0,21%	0,00%	0,00%
03	82,91%	15,30%	0,67%	0,60%	0,52%	0,00%	0,00%
04	74,52%	22,96%	1,30%	0,43%	0,78%	0,00%	0,00%
05	73,12%	24,26%	1,23%	0,88%	0,53%	0,00%	0,00%
06	87,19%	11,84%	0,82%	0,00%	0,07%	0,07%	0,00%
Média	79,88%	18,17%	1,11%	0,48%	0,35%	0,01%	0,00%

Fonte: Elaboração própria

Portanto, em termos de quantidade de proposições, constata-se uma grande supremacia da participação do Poder Legislativo (80%) na formatação da agenda legislativa no período pesquisado, seguida, de longe, pela do Poder Executivo (18%), bem como, que a participação somada dos demais legitimados a iniciar o processo legislativo é bem pequena (2%), registrando-se, ainda, a ausência da iniciativa popular.

Entretanto, no que diz respeito a comparação do percentual de aprovação das proposições ocorrida no mesmo período, constata-se o inverso, posto que, neste caso, a liderança é do Tribunal de Contas, que apesar de ter proposto muito pouco, obteve 100% de aprovação do que propôs, ou seja, tudo, seguida pelo Poder Executivo, que apesar de ter proposto muito, obteve mais de 95% de aprovação das matérias de sua autoria, enquanto que o Ministério Público obteve 90,00% e Judiciário pouco mais de 87% de aprovação de suas respectivas matérias, conforme se verifica na Tabela 21.

**Tabela 23 - Comparação do percentual de aprovação das Mesas 01 a 06**

Mesa	% APROVAÇÃO POR PODER / ÓRGÃO						
	Legislativo	Executivo	Judiciário	MPES	TCES	DPES	Popular
01	53,69%	94,86%	84,21%	100,00%			
02	58,22%	99,14%	88,89%	100,00%	100,00%		
03	57,34%	98,54%	88,89%	100,00%	100,00%		
04	66,40%	96,23%	100,00%	60,00%	100,00%		
05	60,48%	83,75%	78,57%	90,00%	100,00%		
06	42,27%	100,00%	81,82%		100,00%	0,00%	
Média	56,40%	95,42%	87,06%	90,00%	100,00%	0,00%	

Fonte: Elaboração própria

Ainda nesse quesito, cabe registrar que a Defensoria Pública não logrou êxito em aprovar o único projeto por ela encaminhado à Assembleia Legislativa no período

pesquisado, talvez por ainda estar, na época, em vias de obter a condição de legitimado a iniciar o processo legislativo.

Por outro lado, apesar do número de proposituras poder servir de parâmetro para verificar a participação dos legitimados a iniciar o processo legislativo na formatação da agenda legislativa, entende-se que ele deve ser relativizado pelo tipo de espécies normativas propostas.

Destarte, nos termos da Constituição Federal, conforme bem detalhado no Segundo Capítulo desse trabalho, verifica-se que todas as matérias inseridas na competência legislativa estadual são consubstanciadas em espécies normativas, porém, das cinco existente neste Estado<sup>105</sup>, apenas as leis complementares e as leis ordinárias passam pela apreciação do Poder Executivo para sanção ou veto, posto que as emendas constitucionais, os decretos legislativos e as resoluções são promulgadas diretamente na Assembleia Legislativa e prescindem da palavra final do Governador do Estado.

Portanto, verifica-se, nos termos da Tabela 22, que, em média, quase 80% das matérias que compõem a formatação da agenda legislativa são consubstanciadas em leis complementares e em lei ordinárias, cujo conteúdo intrínseco constitui o de maior relevância quanto a competência legislativa estadual para dispor sobre as políticas públicas que afetam a vida do cidadão, conforme amplamente demonstrado no Segundo Capítulo desse trabalho, na parte referente as espécies normativas.

De fato, de acordo com a mesma Tabela 22, os outros pouco mais de 20% das matérias, de que se compõem a agenda legislativa, são consubstanciados em decretos legislativos, em resoluções e em emendas constitucionais, cujo conteúdo intrínseco é composto por matérias, que não afetam diretamente a vida do cidadão,

---

<sup>105</sup> Note-se que não estão previstas neste Estado as seguintes espécies normativas: medida provisória e lei delegada, nos termos do artigo 61 da Constituição Estadual: Art. 61. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - decretos legislativos; V - resoluções.

por meio das políticas públicas, em igual proporção às matérias de leis ordinárias e complementares.

**Tabela 24 - Comparação entre matérias exclusivas do Legislativo e com participação do Executivo**

% DE MATÉRIAS EXCLUSIVAS DO LEGISLATIVO E COM PARTICIPAÇÃO DO EXECUTIVO

Mesa	Legislativo (PEC, PDL e PR)	Executivo (PLC e PL)	TOTAL
01	9,00%	91,00%	100,00%
02	9,86%	90,14%	100,00%
03	20,97%	79,03%	100,00%
04	33,71%	66,29%	100,00%
05	22,85%	77,15%	100,00%
06	30,16%	69,84%	100,00%
Média	21,09%	78,91%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

No entanto, ressalva deve ser feita quanto as emendas constitucionais, posto que, conforme informado pelos próprios Princípios do Sistema Jurídico-Constitucional abordados no Segundo Capítulo desse trabalho, o conteúdo intrínseco de suas matérias guarda maior relevância do que o das leis complementares e o das ordinárias, que, porém, se apresentam em maior número pela facilidade de edição e com maior concretude e especificidade, se prestando melhor a estabelecer as políticas públicas.

Nesse sentido, pode-se exemplificar a presente explanação com um caso concreto, inclusive detectado na própria Tabela 22, onde se verifica a alteração abrupta dos índices percentuais, ocorrida a partir da Mesa 3, com o aumento do índice das matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa e a diminuição das que requerem a participação do Executivo.

De fato, verifica-se que o índice dessas matérias exclusivas do Legislativo, a partir da Mesa 03, mais que dobrou, passando de um patamar inferior a 10% para um superior a 20%, chegando a registrar mais de 33% na Mesa 4, em decorrência do aumento expressivo do número de projetos de decreto legislativo propostos.

Ao contrário do que se possa concluir, não houve um aumento de matérias propostas pelo Legislativo para impactar na agenda de formatação das políticas públicas do Estado. O que de fato ocorreu, foi a alteração da espécie normativa apta a tratar da concessão de título de cidadão espírito-santense, transferindo-se da lei ordinária para o decreto legislativo, conforme alteração da redação do artigo 56 da Constituição Estadual, promovida pela Emenda Constitucional nº 62, de 23.09.2009.

Portanto, a teor desse exemplo, pode-se concluir que a formatação da agenda legislativa deve levar em conta, além do número de propositura e sua respectiva autoria, também a espécie normativa a que se refere a proposta, que pode dizer muito sobre o impacto que essa agenda terá na vida do eleitor.

Apesar disso, não pairam dúvidas que o ideal para analisar a formatação da agenda legislativa seria verificar o conteúdo intrínseco das matérias contidas em todas as espécies normativas editadas no período, o que, todavia, além de inviável dentro do escopo desse trabalho, poderia levar a desconsideração de alguns aspectos, como os até agora abordados, se perdendo parte relevante apta a estabelecer critérios para correlacionar a agenda com a caracterização da democracia, como a constatação da primazia na iniciativa das matérias aptas a estabelecer as políticas públicas.

Assim, a título de amostra, por meio do site do governo do Estado<sup>106</sup>, realizou-se a pesquisa das matérias intrínsecas das 488 leis ordinárias editadas durante o período de mandato da Mesa 1 (01.02.2005 a 31.01.2007), conforme Tabela 23.

---

<sup>106</sup> <https://conslegis.es.gov.br/>

Tabela 25 - Matérias intrínsecas das leis ordinárias editadas durante a Mesa 1

<b>MATÉRIA INTRINSECA</b>	<b>QUANT</b>	<b>%</b>
<b>Título de Cidadão</b>	<b>216</b>	<b>44,26%</b>
<b>Legislação Concorrente</b>	<b>56</b>	<b>11,48%</b>
<b>Utilidade Pública</b>	<b>55</b>	<b>11,27%</b>
<b>Matéria Administrativa</b>	<b>51</b>	<b>10,45%</b>
<b>Crédito Orçamentário</b>	<b>40</b>	<b>8,20%</b>
<b>Denominação de Próprios</b>	<b>31</b>	<b>6,35%</b>
<b>Datas Comemorativas</b>	<b>21</b>	<b>4,30%</b>
<b>Doação de Bens</b>	<b>15</b>	<b>3,07%</b>
<b>Diversos</b>	<b>3</b>	<b>0,61%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>488</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria

Neste talante, verifica-se que de todas as 488 leis ordinárias editadas no período, quase a metade (216) se consubstanciou em matéria atinente a concessão de título de cidadão espírito-santense<sup>107</sup>, que se somadas as concernentes a concessão de título de utilidade pública, a fixação de datas comemorativas no calendário estadual e a denominação de próprios (estradas, parques, prédios), atinge-se o percentual de mais de 66% de toda legislação ordinária editada no período, conforme Tabela 24.

Tabela 26 - Matérias de pouca relevância para implementação das políticas públicas

<b>TERMINATIVAS - COBRA D'AGUA</b>	<b>QUANT</b>	<b>%</b>
<b>Título de Cidadão</b>	<b>216</b>	<b>44,26%</b>
<b>Utilidade Pública</b>	<b>55</b>	<b>11,27%</b>
<b>Datas Comemorativas</b>	<b>21</b>	<b>4,30%</b>
<b>Denominação de Próprios</b>	<b>31</b>	<b>6,35%</b>
<b>Total</b>	<b>323</b>	<b>66,19%</b>

Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, descartando-se essas matérias de pouca relevância para implementação das políticas públicas, bem como as matérias relativas a organização

---

<sup>107</sup> Atente-se para o fato que foi antes da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 62, de 23.09.2009.

administrativa, como a criação de órgãos e cargos públicos ou a fixação da respectiva remuneração, que representam atividades-meios, restariam as concernentes a competência legislativa estadual concorrente, realmente capazes de afetar diretamente as políticas públicas levadas ao cidadão, neste caso, atingindo somente por pouco mais de 10% das leis ordinárias editadas no referido período, conforme Tabela 25.

**Tabela 27 - Matérias intrínsecas das leis ordinárias editadas durante a Mesa 1**

MATERIA CONCORRENTES	QUANT	%	ART. CF
<b>Tributário</b>	15	3,07%	24, I
<b>Financeiro / Econômico</b>	9	1,84%	24, I
<b>Saúde</b>	7	1,43%	24, VII
<b>Meio Ambiente</b>	6	1,23%	24, VI e VIII
<b>Educação</b>	4	0,82%	24, IX
<b>Infância</b>	4	0,82%	24, XV
<b>Orçamentaria - PPA, LDO E LO</b>	4	0,82%	24, II
<b>Consumidor</b>	3	0,61%	24, V e VIII
<b>Cultura</b>	2	0,41%	24, VII
<b>Deficiente</b>	1	0,20%	24, XIV
<b>Outras</b>	1	0,20%	
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>11,48%</b>	

Fonte: Elaboração própria

### **3.3.2.3. As limitações da Agenda Legislativa**

Conforme demonstrado acima, por meio da análise de dados oriundos do processo legislativo realizado no período pesquisado, a agenda produzida pela Assembleia Legislativa encontra limites normativos a sua implementação. Essas limitações normativas impedem que a Assembleia Legislativa exerça o seu papel institucional dentro daquilo que, de certa forma, se percebe como demanda para uma satisfação mais plena dos representados.

Porém, esses limites decorrem de normas previamente estabelecidas pela Constituição Federal, mormente, decorrentes dos Princípios nela consagrados, que

impõem a forma Federativa do Estado Brasileiro e o Princípio da Separação dos Poderes, conforme amplamente abordados no Segundo Capítulo desse trabalho.

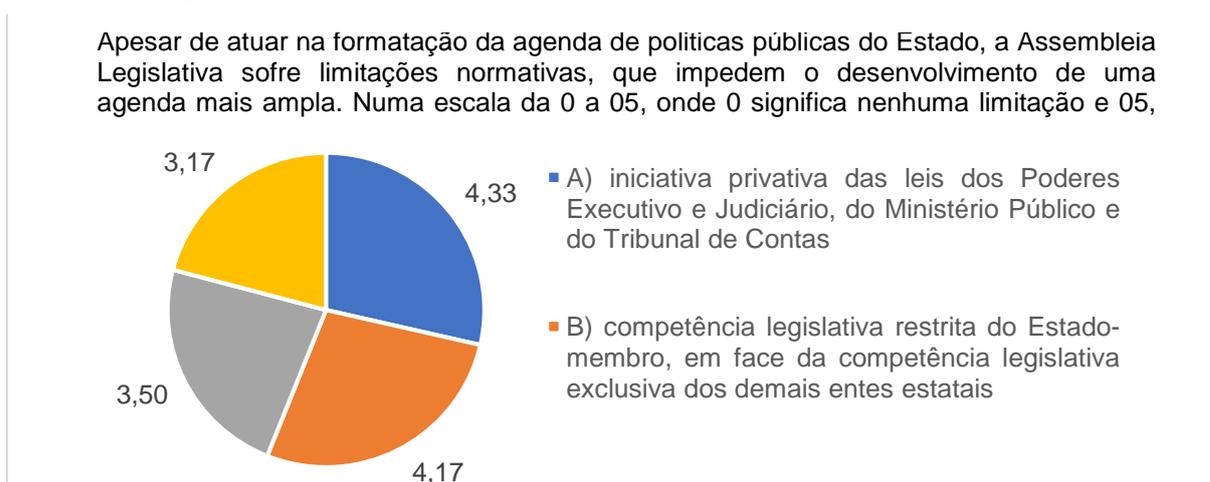
Com efeito, inúmeras matérias não logram êxito em face desses limites normativos, apesar de insistentemente propostas pelos parlamentares para atender as demandas populares.

Todavia, esses limites somente poderão ser superados quando removidos pela via legislativa, não sem antes serem identificados e percebidos pelos próprios legisladores em toda sua amplitude.

Destarte, torna-se valiosa a percepção dos parlamentares entrevistados, que analisaram e valoraram essas limitações normativas ao desenvolvimento de uma agenda que atenda mais ao anseio popular pela Assembleia Legislativa.

Assim, foram abordadas, de forma específica, as normas constitucionais, legais e regimentais, que impõem limites significativos e relevantes a atividade legislativa, conforme constado no exame do processo legislativo, iniciando-se pela mensuração dos limitadores da agenda legislativa, conforme apresentado no Gráfico 09.

Gráfico 9 - Pergunta 21 – Agenda Legislativa (limites normativos à atividade legislativa)



Fonte: Elaboração própria

Com efeito, na percepção dos parlamentares entrevistados, restou claro que todas as quatro limitações normativas apresentadas são merecedoras de atenção dos

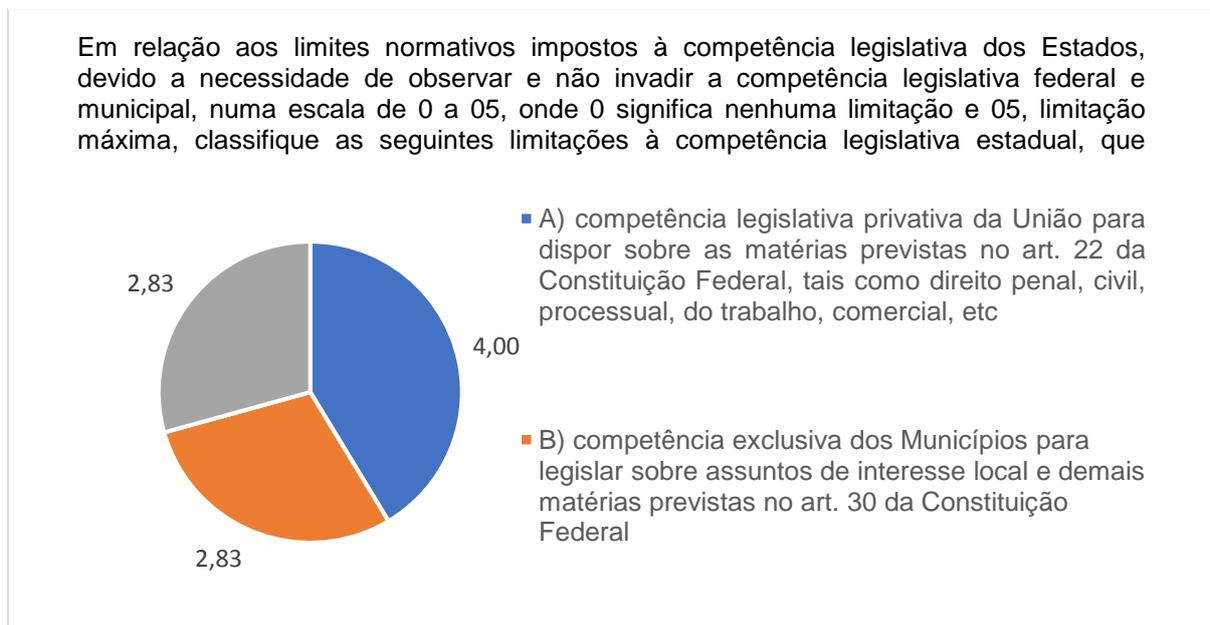
legisladores, posto que todas obtiveram nota consolidada do meio para cima, na escala de 0 a 5, com duas delas alcançando nota próxima do limite máximo.

Assim, apesar das limitações normativas concernentes à iniciativa privativa das leis pelos Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas (4,33) e à competência legislativa restrita do Estado-membro, em face da competência legislativa exclusiva dos demais entes estatais (4,17), terem alcançado notas bem mais próximas do limite máximo, as outras duas, concernentes a constitucionalização extrema de matérias, que impedem atuação do legislador ordinário (3,50); e o desperdício de tempo e recursos com matéria de pouca relevância social (projetos cobra d'água), que ocupam indevidamente a agenda legislativa (3,17), obtiveram notas intermediárias, que demandam ação legislativa para sua remoção ou diminuição.

Ainda nessa análise, cabe ressaltar que, embora tenha obtido a nota consolidada mais baixa dentre as demais, a limitação normativa decorrente do desperdício de tempo com projetos cobra d'água, surpreendentemente, não ficou muito distante da percepção que os parlamentares entrevistados demonstraram em relação as demais limitações normativas, considerado, ainda, que sua resolução se constitui extremamente mais singela do que a das outras.

No que diz respeito, especificamente, a limitação normativa decorrente da competência legislativa restrita do Estado-membro, em face da competência legislativa exclusiva dos demais entes estatais, que impede o desenvolvimento de uma agenda mais ampla, verifica-se sua valoração, de acordo com a percepção dos parlamentares entrevistados, conforme o Gráfico 10.

Gráfico 10 - Pergunta 22 – Agenda Legislativa (limites à competência legislativa estadual)



Fonte: Elaboração própria

Portanto, dentre as três limitações normativas à competência legislativa estadual analisadas, constata-se que a limitação normativa decorrente da competência legislativa privativa da União para dispor sobre as matérias previstas no artigo 22 da Constituição Federal (4,00) obteve ampla vantagem sobre as demais, sinalizando que esta, sem dúvida, se constitui na maior limitação dentro desse quesito, na percepção dos parlamentares entrevistados.

Curiosamente, as demais limitações restritivas da competência legislativa estadual restaram empatadas, demonstrando a percepção de que se apresentam como limitações equivalentes nesse quesito, posto que tanto a decorrente da competência exclusiva dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, quanto a decorrente da competência legislativa concorrente, obtiveram, numa escala de 0 a 5, atribuída a mesma nota consolidada de 2,83, embora bem menor que maior nota de 4,00 atribuída limitação decorrente da competência legislativa privativa da União.

Nesse sentido, conclui-se que há uma percepção de que estas limitações normativas concernentes a restrita competência legislativa estadual se apresentam bastante relevantes, demandando ação do legislador federal para sua solução, cujos

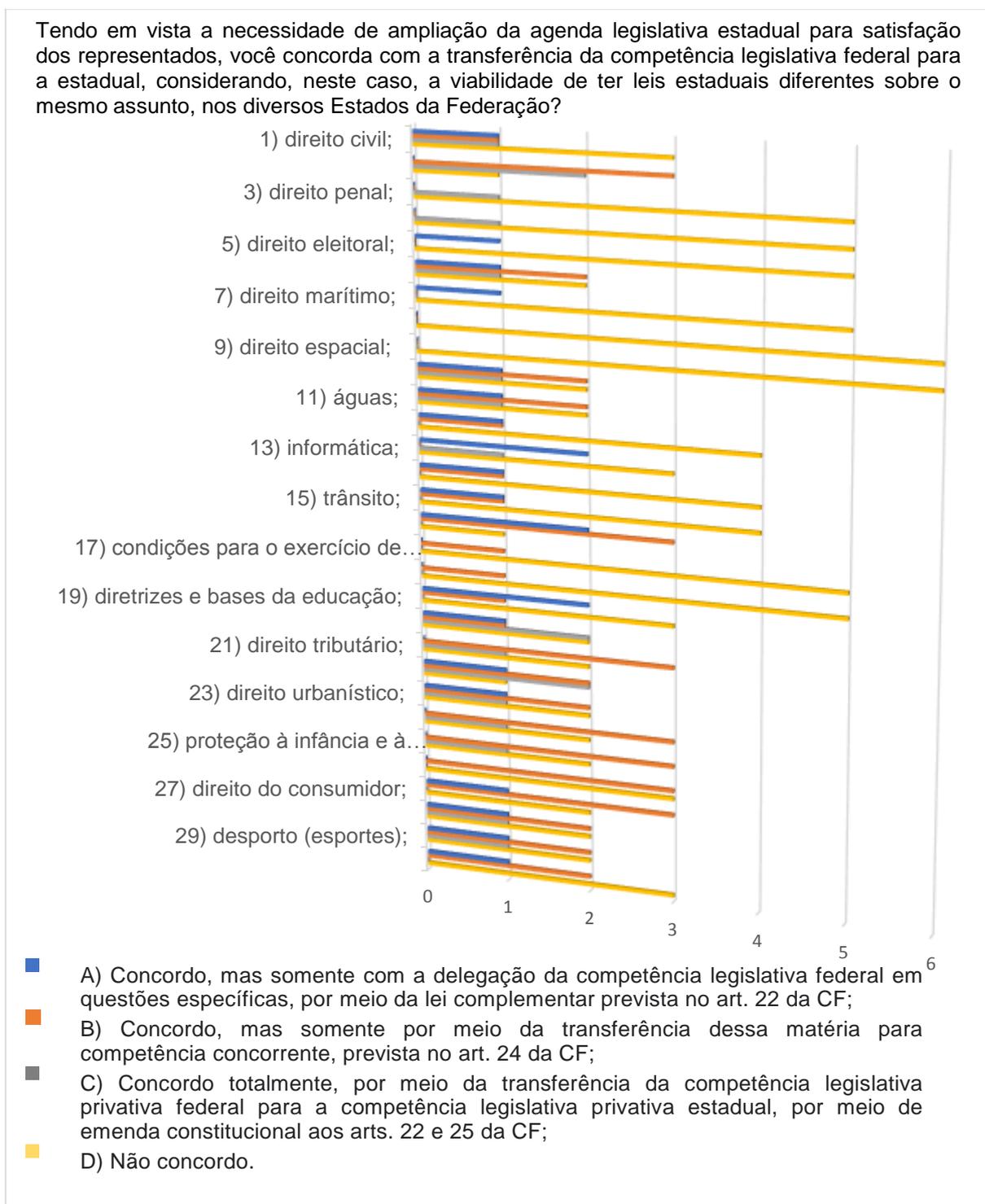
pormenores foram tratados no como item específico do Segundo Capítulo desse trabalho, onde se abordou os limites à autonomia política dos entes federados.

Desta forma, verifica-se que uma solução, mormente, quanto a principal delas, que na percepção dos parlamentares entrevistados consiste na limitação normativa decorrente da competência legislativa restrita do Estado-membro, em face da competência legislativa privativa da União, consiste em transferir essa competência legislativa federal para a competência estadual, considerando, neste caso, a viabilidade de ter leis estaduais diferentes sobre o mesmo assunto, nos diversos Estados da Federação.

No entanto, esse tema apresenta uma grande complexibilidade, confirmada pela percepção dos parlamentares entrevistados, posto que envolve alteração no pacto federativo e, conseqüentemente, implica em questões sensíveis ao Princípio da Indissolubilidade do Vínculo Federativo, que impõe a união indissolúvel dos entes federados, e ao Princípio de Harmonia na distribuição das funções estatais, cujo paradigma é o equilíbrio na consecução dos interesses nacionais, regionais e locais.

Destarte, apesar da complexibilidade da questão, conforme tratado de forma ampla no Segundo Capítulo desse trabalho, não foi relegada a obtenção da percepção dos parlamentares entrevistados no que concerne a transferência dessa competência legislativa federal para a competência estadual, conforme exposto no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Pergunta 24 – Agenda Legislativa (transferência da competência federal)



Fonte: Elaboração própria

Desta forma, foram expostas a maioria das matérias de competência legislativa privativa da União, listadas do item 01 ao 20 no Gráfico 11, bem como a maioria das matérias de competência concorrente, também nele listadas do item 21 ao 30, no

sentido de obter a percepção de quais delas teriam viabilidade de ser transferidas para a competência legislativa estadual.

No que concerne a transferência das matérias de competência privativa da União para os Estados, cumpre explicar que ela poderia ocorrer de forma plena, passando a constituir uma competência privativa estadual, ou parcialmente, passando a constituir uma competência concorrente entre os entes estatais.

Conforme a percepção dos parlamentares entrevistados, nenhuma das vinte matérias hoje inserida na competência privativa da União atingiu pelo menos metade dos votos para sua transferência, de forma plena, para competência legislativa estadual, de onde se conclui, que não há consenso para a viabilização da ampliação da competência legislativa estadual por essa via.

Já no que concerne a transferência das matérias de competência concorrente para competência exclusiva dos Estados, também nenhuma das dez matérias elencadas alcançou pelo menos a metade dos votos, de onde também se conclui que, na percepção dos parlamentares, não há a menor possibilidade para esse consenso.

Todavia, cumpre destacar, quando somados os votos a favor da transferência plena e da transferência parcial, que a matéria concernente a direito comercial totaliza 05 votos favoráveis, dentro do universo de 06 possíveis e, por consequência, alcança consenso, ao menos, para sua transferência da competência legislativa privativa federal para competência legislativa concorrente, enquanto que, nesses moldes, as matérias concernentes a direito agrário, do trabalho, águas, transporte e registro público totalizam 03 votos favoráveis, o que indica uma eventual possibilidade de consenso para sua transferência para competência legislativa concorrente.

Assim, quanto a ampliação da agenda legislativa estadual para satisfação dos representados, mediante transferência da competência legislativa da União para a competência legislativa estadual, obtém-se a percepção de que essa solução não abrangeria um leque ampliado de matérias, em que pese os parlamentares

entrevistados também entenderem que a competência legislativa restrita do Estado constitui fator restritivo do desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla.

Porém, não se pode olvidar que a ampliação da agenda legislativa estadual para satisfação dos representados pode ser realizada com a remoção obstáculos que impedem o seu desenvolvimento pelo desperdício de tempo e recursos, à exemplo da apreciação de matérias de pouca relevância para implementação de políticas públicas.

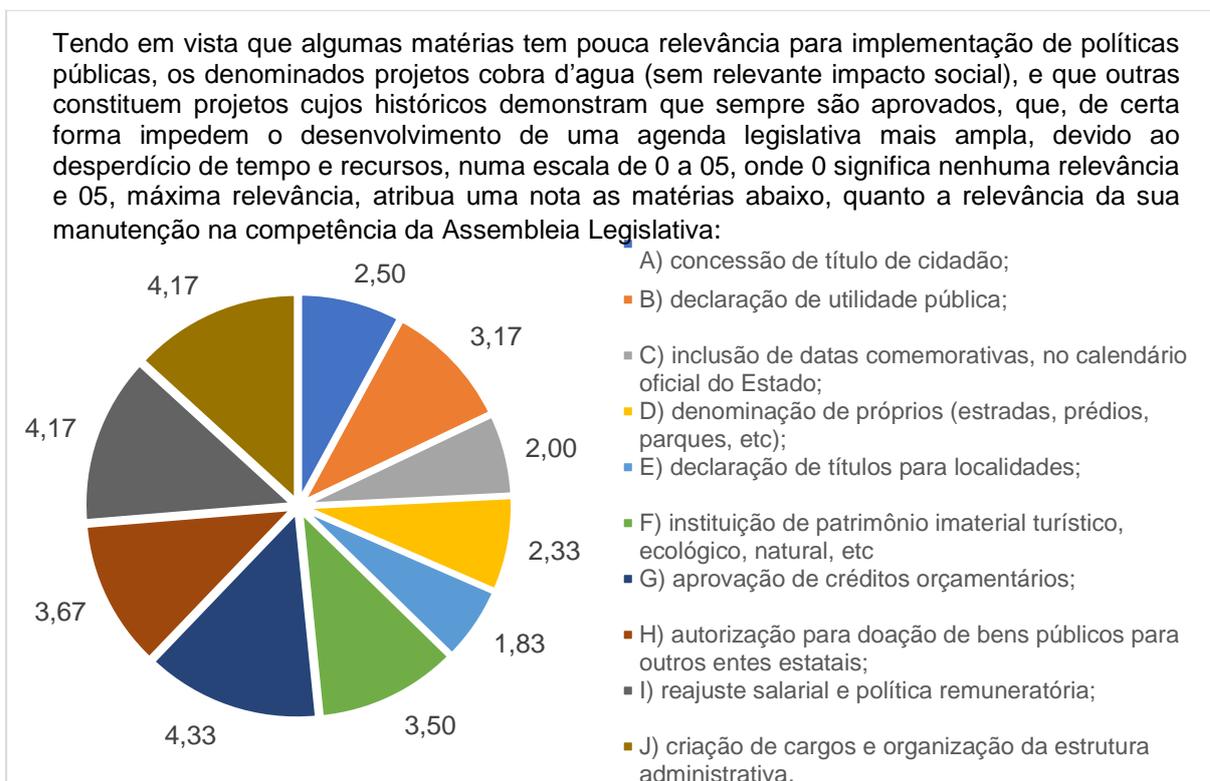
Seguindo essa linha de raciocínio, verifica-se que dentre as matérias que compõem a agenda legislativa existem algumas que tem pouca relevância para implementação de políticas públicas, que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devido ao desperdício de tempo e recursos.

Com efeito, esse leque de matérias menos relevantes se compõem dos denominados projetos cobra d'água (sem relevante impacto social), bem como outras matérias que constituem projetos cujos históricos demonstram que sempre são aprovados, cuja exclusão da agenda legislativa poderia representar oportunidade para ampliá-la, com a discussão e apreciação de matérias, que realmente tem maior potencial para implementação de políticas públicas de interesse da população.

Conforme assinalado anteriormente, essa limitação normativa decorrente do desperdício de tempo com projetos inócuos, surpreendentemente, não ficou muito aquém da percepção, que os parlamentares entrevistados demonstraram em relação as demais limitações normativas, merecendo uma nova avaliação quanto a cada tipo específico de matéria desse grupo, conforme procedida pelos mesmos e evidenciado nos termos do Gráfico 12.

Nessa seara, cumpre assinalar que as matérias consideradas sem relevante impacto social (cobra d'água) são as incluídas regimentalmente na competência das comissões da Assembleia Legislativa para aprovação, consubstanciando-se todas outras elencadas em matérias cujos históricos demonstram que sempre são aprovados, apesar de sua costumeira relevância no processo legislativo estadual.

Gráfico 12 - Pergunta 23 – Agenda Legislativa (matéria sem relevante impacto social)



Fonte: Elaboração própria

Nestes termos, consubstanciam-se matérias sujeitas à aprovação terminativa nas comissões da Assembleia Legislativa, as concernentes a concessão de título de cidadão; a declaração de utilidade pública; a inclusão de datas comemorativas, no calendário oficial do Estado; e a denominação de próprios (estradas, prédios, parques etc.), conforme estabelecido pelos artigos 276 e 276-A do seu Regimento Interno<sup>108</sup>.

Portanto, coincidentemente essas matérias, já consideradas menos complexas pelo próprio Regimento Interno, obtiveram as notas consolidadas mais baixas, à exceção

<sup>108</sup> Art. 276. Compete à Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação apreciar, conclusivamente, as seguintes proposições: I - projetos de leis que versem sobre denominação de bens públicos, logradouros e vias estaduais; II - projetos de leis que versem sobre declaração de utilidade pública; (...) IV - projetos de leis que versem sobre inclusão de datas comemorativas no calendário oficial. Art. 276-A. Compete à Comissão de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos, dispensando-se o cumprimento do previsto no inciso I do artigo 41, apreciar, conclusivamente, projetos de decretos legislativos que versem sobre concessão de título de cidadão, podendo, neste caso, ser oferecido parecer oral e em bloco, mediante a posterior instrução dos autos com a respectiva parte da ata

da matéria concernente a declaração de títulos para localidades (1,83), que obteve a menor nota, seguida pelas atinentes a inclusão de datas comemorativas, no calendário oficial do Estado (2,00); a denominação de próprios (2,33); a concessão de título de cidadão (2,50) e a declaração de utilidade pública (3,17).

Destarte, na percepção dos parlamentares entrevistados, do grupo de matérias de competência conclusiva das comissões, somente a concernente a declaração de utilidade pública (3,17) não se situou do meio para baixo da escala de 0 a 5, justificando sua permanência na agenda legislativa, acompanhando as demais de fora desse grupo.

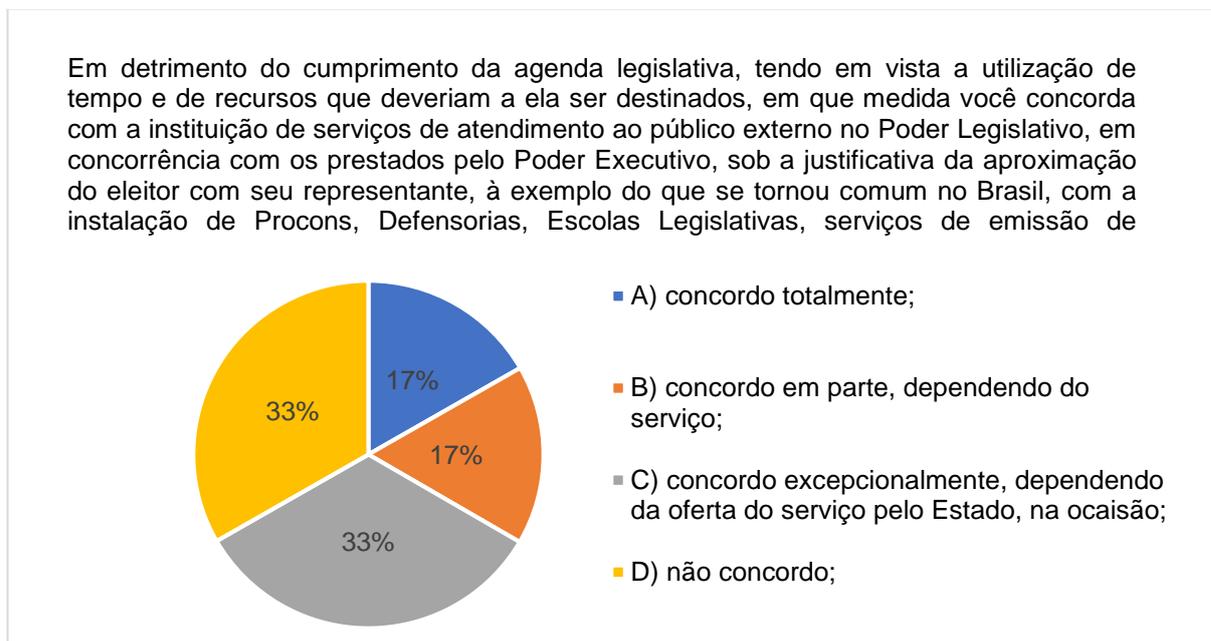
Inobstante, dessa percepção dos parlamentares entrevistados, pode-se extrair a importância de proceder a reavaliação da permanência na agenda desenvolvida pela Assembleia Legislativa de matérias de pouca relevância para implementação de políticas públicas de interesse popular.

No mesmo sentido da remoção obstáculos que impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, tendo em vista a utilização de tempo e de recursos que deveriam a ela ser destinados, verifica-se a instituição de serviços de atendimento ao público externo no Poder Legislativo, em concorrência com os prestados pelo Poder Executivo, sob a justificativa da aproximação do eleitor com seu representante.

De fato, são fartos os exemplos desse tipo de subterfugio para aproximação entre os eleitores e a respectiva Casa Legislativa, pois é comum a instalação, nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, de Procons, Defensorias, Escolas Legislativas, serviços de emissão de documentos e outros de atendimento público.

Embora alguns desses serviços tenham funcionado na Assembleia Legislativa durante a própria gestão dos parlamentares entrevistados, a percepção deles quanto a necessidade de sua instituição é bastante restritiva, conforme Gráfico 13.

Gráfico 13 - Pergunta 25 – Agenda Legislativa (extrapolação das funções institucionais)



Fonte: Elaboração própria

Nesse talante, cabe destacar que, apesar de somente um terço dos parlamentares entrevistados não concordar com a instituição de serviços de atendimento ao público externo no Poder Legislativo, em concorrência com os prestados pelo Poder Executivo, outro terço concorda apenas excepcionalmente, dependendo da oferta do serviço pelo próprio Estado, na ocasião, o que revela que na percepção de dois terços sua instituição é bastante questionável e restrita.

Por outro lado, em que pese um ter respondido que concorda totalmente com a instituição desses serviços, portanto, sem qualquer restrição, sua respeitável opinião ficou bastante longe da maioria, posto que o outro restante, respondeu que concorda em parte, dependendo do serviço.

Por essa via de raciocínio, pode-se concluir que existe uma percepção de que o cumprimento da agenda da Assembleia Legislativa poderia ocorrer sem a extrapolação das suas funções institucionais, ou seja, com a utilização do tempo e dos recursos hoje destinados a instituição de serviços, que não pertencem a função constitucional dos Legislativos, fundada no Princípio da Separação dos Poderes, amplamente abordado no Segundo Capítulo desse trabalho.

Assim, todas essas limitações normativas para o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla impactam na caracterização de um regime democrático, porém, além dessas questões intrínsecas à formatação dessa mesma agenda, também pode haver questões extrínsecas, mormente quanto a representação política.

### **3.3.3. O impacto da Representação Política na Agenda Legislativa**

Realmente, na caracterização da democracia representativa pela agenda legislativa, além das questões intrínsecas, conforme abordado até aqui, mormente quanto a atividade parlamentar, aos pressupostos de sua formatação e aos limites normativos a que está sujeita, cabe analisar também as eventuais questões extrínsecas, onde se destaca, dentro do escopo desse trabalho, as concernentes à própria representação política.

Portanto, nesse contexto estão inseridas questões relativas à organização político-partidária, inclusive as referentes as coligações de partidos e a cláusula de barreira, ao sistema eleitoral, englobados o financiamento de campanhas, o calendário eleitoral e a reeleição e, por fim, outras questões relativas a democracia eleitoral, mormente quanto à preferência política pelas eleições, à obrigatoriedade do voto e às características da representação política.

No entanto, conforme anteriormente advertido, em face do escopo desse trabalho, todas essas questões, que deveras impactam sobre o desenvolvimento de uma agenda legislativa e, por consequência, sobre a sua influência na caracterização do regime de governo como uma democracia representativa, não esgotam o tema e, tão pouco, cabem ser analisadas com profundidade técnica que o tema requer.

Todavia, entende-se que não há empecilho para verificação quanto ao seu grau de influência sobre o desenvolvimento da agenda legislativa, com base na percepção dos próprios parlamentares, com vistas a mensurar a eventual necessidade de alguma alteração normativa nessas questões extrínsecas ao Parlamento estadual, naturalmente, de competência do legislador federal.

De fato, constitui de conhecimento notório a necessidade da unanimemente exaltada reforma política, reclamada muitos, seja pelos representantes, pelos representados e até mesmo por aqueles que se incumbem institucionalmente de organizar a Justiça Eleitoral.

Não é raro, aliás tornou-se frequente, as ocasiões nas quais os representantes do povo, especialmente os eleitos para os Parlamentos, justificam o não-cumprimento de uma agenda positiva para solução dos problemas que afligem a população, sob a alegação de que, enquanto não acontecer uma reforma política, nunca o Legislativo irá cumprir seu papel institucional.

Afastando-se dos discursos puramente demagógicos, verifica-se realmente que a reforma política se justificativa, no sentido de melhorar a qualidade da representação política nos parlamentos, havendo, por isso, razão suficiente para tentar perceber em quais pontos há realmente um impacto dessa má representação na agenda legislativa.

### **3.3.3.1. A Organização Partidária**

A representação política, no sistema eleitoral brasileiro, somente pode ser organizada por meio de partidos políticos, pois não existe possibilidade jurídica de um cidadão se candidatar a um cargo eletivo senão estiver filiado a um partido político, conforme determinam as normas estabelecidas pela Constituição Federal<sup>109</sup>.

No entanto, conforme visto anteriormente, tornou-se evidente a decadência do sistema político-partidário, conforme enfatizado por Manin (1997), na metamorfose da democracia de partido para a democracia do público, com personificação do poder nos países democráticos, passando o candidato a dispensar a intermediação de uma rede de relações partidárias e a se utilizar, no seu lugar, de canais diretos de

---

<sup>109</sup> CF - Art. 14 (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária;

comunicação política com o eleitor, através do rádio e da televisão e, mais atualmente, das redes sociais.

De fato, os avanços tecnológicos e a expansão da rede mundial de computadores, conhecida como Internet, tem propiciado, cada vez mais, novas formas de interação social e, conseqüentemente, de organização política.

Apesar do monopólio dos partidos sobre a representação política constituir uma regra no mundo afora, bem como uma tradição constitucional no Brasil, já se verifica a existência de exceções em alguns países, mormente na Itália, onde, nas eleições para o legislativo local, sob a regra do voto proporcional, podem ser apresentadas listas de candidatos sem partido, ou, na Alemanha, onde a legislação eleitoral permite o lançamento de candidaturas avulsas, nas eleições distritais.

Provavelmente esses avanços decorrem da metamorfose para a democracia do público, o que permite indagar se constituem novidades aptas a trazer uma melhora na representação política para proporcionar uma agenda legislativa mais eficaz, o que se constata na percepção dos parlamentares entrevistados, conforme Gráfico 14.

Gráfico 14 - Pergunta 03 – Representação Política (organização partidária)



Fonte: Elaboração própria

Nesse talante, constata-se que, na percepção da maioria dos parlamentares entrevistados, a representação pode ser organizada além de pelos partidos políticos também a partir de outras organizações não partidárias, mas todos entendem ser necessária a organização por entes especializados e não admitem a candidatura individual e independente.

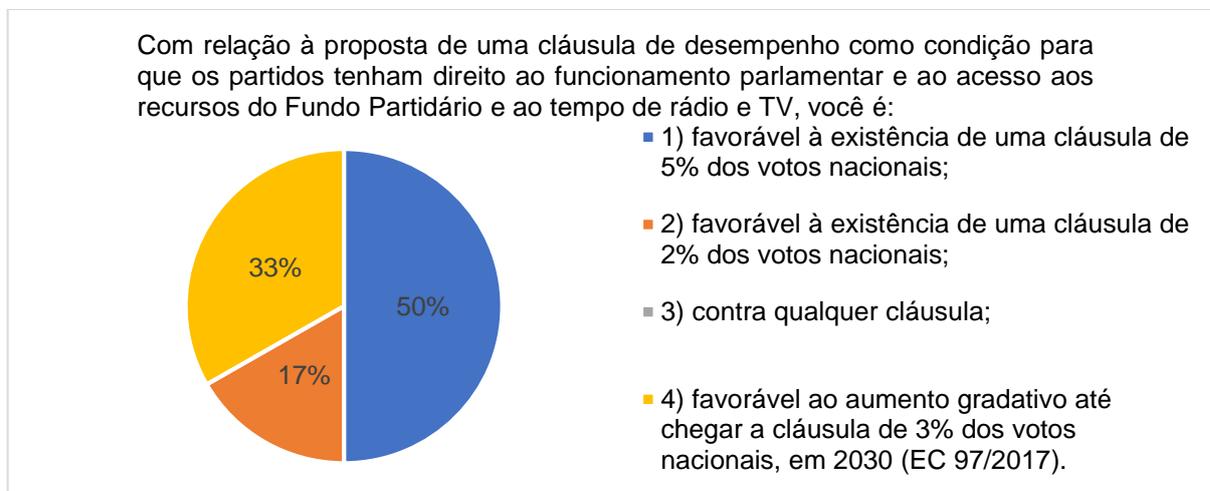
Portanto, embora essa percepção ainda ficar aquém de avanços registrados em outros países, já se nota uma tendência de afastamento da longa tradição do monopólio partidário para organização da representação política.

No sentido de conferir maior qualidade à representação política, talvez seja prematuro apontar para necessidade de extinguir o monopólio dos partidos políticos para sua organização, admitindo outras formas não partidárias, porém constitui fato inafastável da percepção acima exposta, que esse monopólio não tem sido surtido efeito satisfatório nesse sentido, posto que a maioria dos próprios parlamentares entrevistados aceita a organização por outra via.

Com efeito, pode-se entender que essa questão da quebra do monopólio partidário para organização da representação política deriva, além do constante declínio dos partidos políticos na preferência popular, também da proliferação exagerada de partidos nos sistemas eleitorais, inclusive descompassada de conteúdos ideológicos, originando a expressão que retrata a situação partidária no Brasil: “sopa de letrinhas”.

Por seu turno, a proliferação de partidos políticos no Brasil está ligada a existência de uma cláusula de desempenho, que impõe a obtenção de um índice de dos votos válidos nas eleições para Deputado Federal, como condição para que os partidos tenham direito ao funcionamento parlamentar e ao acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de rádio e TV, denominada de “cláusula de barreira”, que na percepção dos parlamentares deve ser mais drástica, conforme retrata o Gráfico 15.

Gráfico 15 - Pergunta 6 – Representação Política (cláusula de barreira partidária)



Fonte: Elaboração própria

Atualmente, o índice da cláusula de barreira no Brasil está fixado em 3% dos votos nacionais, mas apenas a partir da eleição de 2030, com sua elevação gradativa dos atuais 1,5%, aplicado nas eleições de 2018, para 2,0%, nas eleições de 2022, e posteriormente para 2,5%, nas eleições de 2026, até chegar aos 3% aplicáveis nas eleições de 2030 e a partir daí adiante, nos termos das normas constitucionais estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 97, de 04.10.2017 <sup>110</sup>.

Destarte, na percepção dos parlamentares entrevistados, o índice da cláusula de barreira deve realmente ter uma drástica elevação, posto que a metade deles votou favorável à existência de uma cláusula de barreira com índice de 5% dos votos nacionais; um terço favorável ao aumento gradual do índice e um sexto a fixação do índice em 2%, mas nenhum deles se manifestou contra qualquer cláusula de barreira.

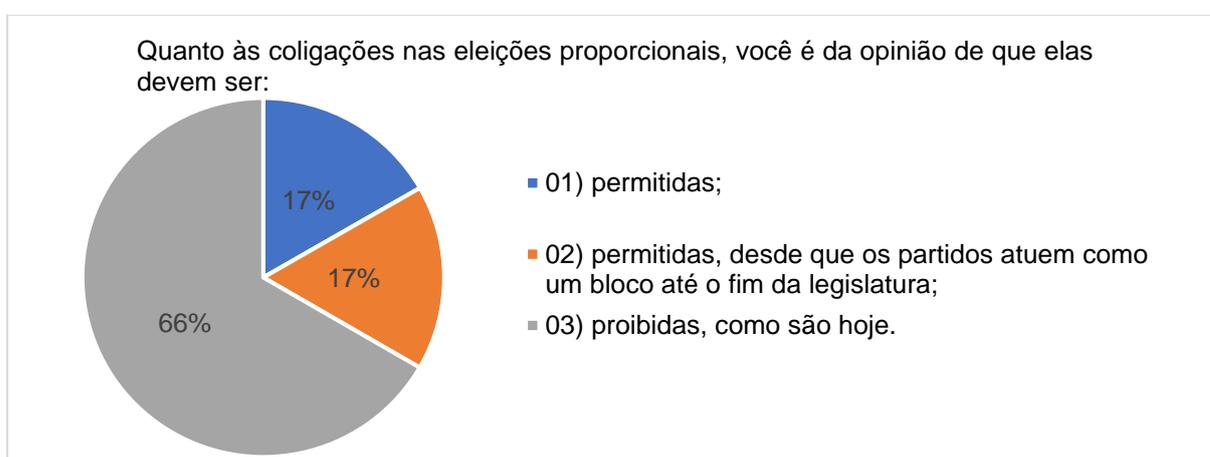
Desse modo, extrai-se dessa percepção que a elevação do índice da cláusula de barreira repercute na qualificação da representação política e, por consequência, proporciona o cumprimento de uma agenda legislativa mais apta a satisfazer os anseios populares, inclusive, por meio de uma maior governabilidade, tendo em vista

<sup>110</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm#art1)

ser razoável entender-se que isso é facilitado por um menor número de partidos representados no Parlamento.

Fazendo uso de um jargão popular, “uma coisa puxa a outra”, verifica-se que a impopularidade dos partidos políticos abala o seu monopólio para organização da representação política, enseja a adoção de cláusula de barreira com um índice mais drástico e, conforme percepção apurada na entrevista dos parlamentares, revela um posicionamento contrário as coligações paritárias, como se depreende do Gráfico 16.

Gráfico 16 - Pergunta 8 – Representação Política (coligações partidárias)



Fonte: Elaboração própria

Em que pese as coligações partidárias facilitarem a representação de partidos minoritários que, na ausência delas, não conseguiriam se fazer representar os parlamentos brasileiros, o quadro atual de proliferação partidária exagerada, que conta hoje com 33 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral <sup>111</sup>, dos quais a maioria tem assento no Congresso Nacional<sup>112</sup>, não facilita a vida do eleitor e muito menos a dos governantes, isso sem se aprofundar no problema das legendas de aluguel, de conhecimento notório.

<sup>111</sup> <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>

<sup>112</sup> <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>

Nesse sentido, a alteração na legislação eleitoral para vedar as coligações partidárias representou um avanço do sistema eleitoral, posto que quatro dos seis parlamentares entrevistados optou pela permanência da proibição das coligações, um foi favorável a sua permissão com restrição – a de que os partidos atuem como um bloco até o fim da legislatura – e somente um foi favorável as coligações sem restrições.

Evidentemente, dessa percepção dos parlamentares entrevistados é possível concluir que a proibição das coligações, ainda que timidamente, se constitui favorável ao cumprimento de uma agenda legislativa consentânea com as aspirações populares, a qualificação da representação política e a viabilização da governabilidade.

Se a organização político-partidária da representação política tem inequívoca influência sobre a agenda legislativa, não se pode furtar de analisar alguns aspectos do sistema eleitoral, posto que são elas, as eleições, o ponto convergente de todos os pensadores para caracterização da democracia representativa.

Seguindo essa linha de raciocínio, cabe pesquisar sobre os principais aspectos que norteiam o sistema eleitoral com suposto potencial de influenciar o cumprimento da agenda legislativa e, por consequência, repercutir sobre sua ação na caracterização da democracia representativa.

Contudo, a vista do escopo desse trabalho, cabe restringir os aspectos a serem pesquisados ao objetivo acima detalhado, se afigurando, desta forma, mais relevante investigar sobre o sistema eleitoral mais adequado à escolha dos parlamentares, sobre o financiamento das respectivas campanhas eleitorais, sobre o calendário eleitoral e, finalmente, sobre a reeleição dos cargos executivos.

Indubitavelmente, a escolha dos temas acima elencados não esgota a matéria e não tem a pretensão de conter um exame técnico e doutrinário sobre cada um deles, mas tão-somente proceder uma avaliação, por meio da percepção dos parlamentares entrevistados, quanto a sua influência sobre a agenda legislativa, com vistas a detectar possíveis melhorias para caracterização da democracia representativa.

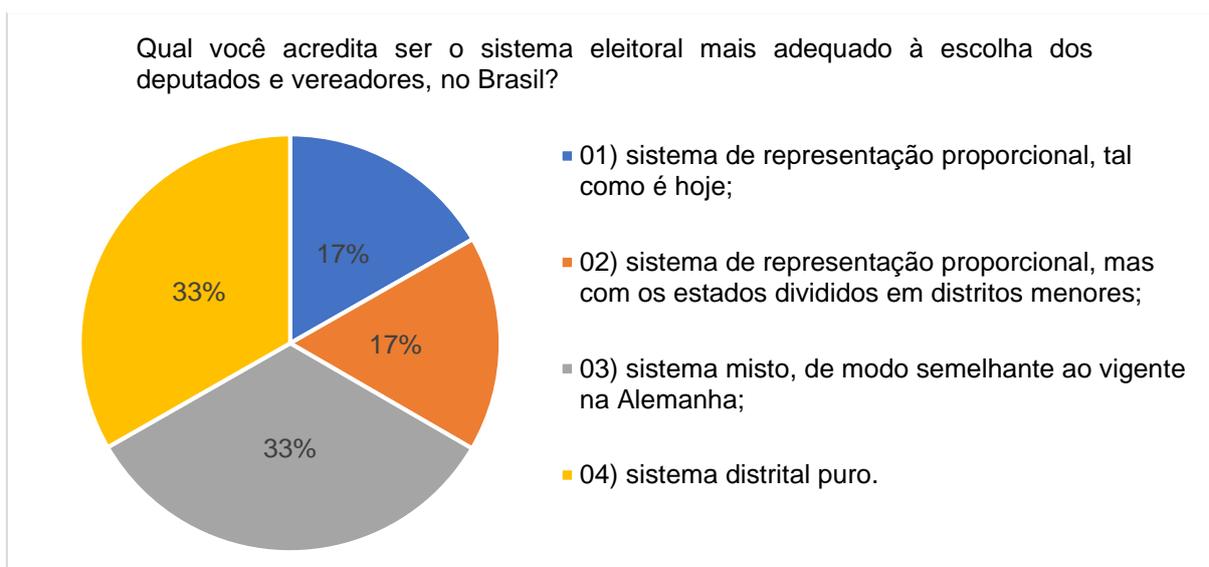
### 3.3.3.2. O Sistema Eleitoral

Não restam dúvidas que a fórmula mediante a qual o Parlamento é composto se apresenta como indelével característica da representação política nele contida, repercutindo no seu funcionamento, conseqüentemente, no cumprimento da agenda legislativa e, afinal, na caracterização do regime democrático-representativo.

De fato, a aproximação da representação política verificada nos parlamentos com a configuração das forças políticas existentes no mundo real, se constitui em pressuposto da democracia representativa aclamado por diversos pensadores, tanto modernos como contemporâneos, à exemplo de Tocqueville e Dahl, conforme explanado no Primeiro Capítulo desse trabalho.

Porém, o sistema eleitoral de escolha dos parlamentares repercute sobre essa da representação das forças políticas, afetando a governabilidade de uma democracia representativa, inclusive, pela possibilidade ou não do cumprimento da agenda legislativa, o que enseja sempre muita discussão e divide a sociedade, e se demonstra refletido, na ausência de um consenso da percepção dos parlamentares entrevistados, como se pode verificar no Gráfico 17.

Gráfico 17 - Pergunta 5 – Representação Política (sistema eleitoral adequado)



Fonte: Elaboração própria

No entanto, por meio dessa percepção, pode-se concluir que o sistema eleitoral hoje vigente no Brasil não é o mais adequado, posto que somente obteve o voto favorável de um dos seis parlamentares entrevistados. De fato, o sistema distrital, seja o puro ou o misto, avança na preferência de quatro dos seis entrevistados, ainda que não se alcance consenso sobre o tipo de sistema.

Por certo, essa percepção indica, ao menos, a necessidade de adequação do sistema eleitoral do parlamento para proporcionar o cumprimento da agenda legislativa.

Prosseguindo nessa toada, na influência sobre a composição do Parlamento, constata-se como aliado ao sistema eleitoral de escolha dos parlamentares, a forma de financiamento de campanha, que indubitavelmente repercute sobre a representação política e, por consequência, sobre a agenda legislativa.

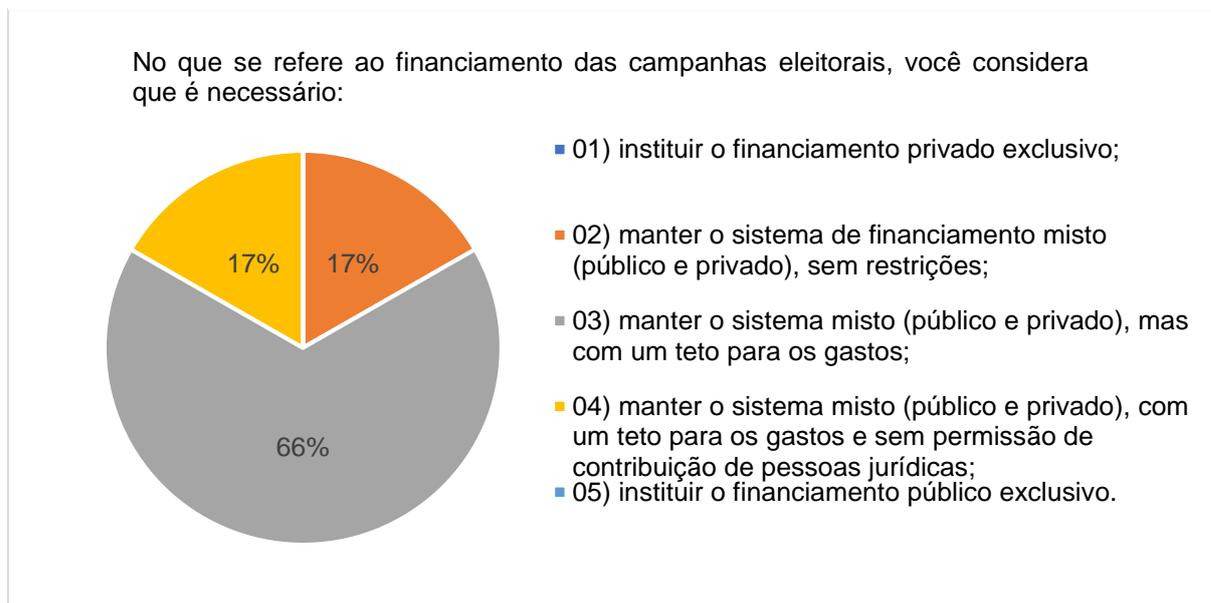
Evidentemente o contexto atual da política brasileira, abarrotada de escândalos de corrupção, não favorece a instituição do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, que teoricamente tende a conferir mais igualdade de condições ao pleito eleitoral.

Por outro lado, pode-se buscar o equilíbrio nas oportunidades de competição eleitoral por meio da instituição de um teto para gastos nas campanhas eleitorais, bem como pela vedação da contribuição de pessoas jurídicas que, invariavelmente, possuem maior persuasão financeira.

Entretanto, em face da presente pesquisa levar em conta a percepção dos parlamentares entrevistados, verifica-se que a preferência absoluta pela manutenção do sistema misto de financiamento de campanha (público e privado), que alcançou 100% dos votos, divergindo somente nas restrições.

De fato, enquanto cinco dos seis entrevistados (83%) prefere manter o sistema misto, com um teto para os gastos, apenas 01 opta pelo sistema misto sem restrições (17%), cabendo ressaltar, no entanto, que a vedação da contribuição de pessoas jurídicas também recebeu apenas um voto (17%), conforme exposto no Gráfico 18.

Gráfico 18 - Pergunta 7 – Representação Política (financiamento de campanhas eleitorais)



Fonte: Elaboração própria

Ponderando-se que essa percepção dos parlamentares entrevistados, que disputaram e, possivelmente, poderão vir disputar pleitos eleitorais sob o manto dessas regras de campanhas eleitorais, pode-se concluir que seja pequena a possibilidade de avanço nesse campo, com vistas a alterar a qualidade da representação política.

Com efeito, no Brasil, já vigora atualmente a alternativa mais restritiva do que a consensuada pelos parlamentares entrevistados, qual seja, o sistema misto de financiamento de campanha (público e privado), com um teto para os gastos e sem permissão de contribuição de pessoas jurídicas, conforme estabelecido pela Lei Federal 9.504, de 30.09.1997, que estabelece normas para as eleições<sup>113</sup>.

Desta forma, apesar do tema requerer um aprofundamento nas discussões, no sentido de estabelecer as diferentes repercussões que um sistema exclusivamente público de

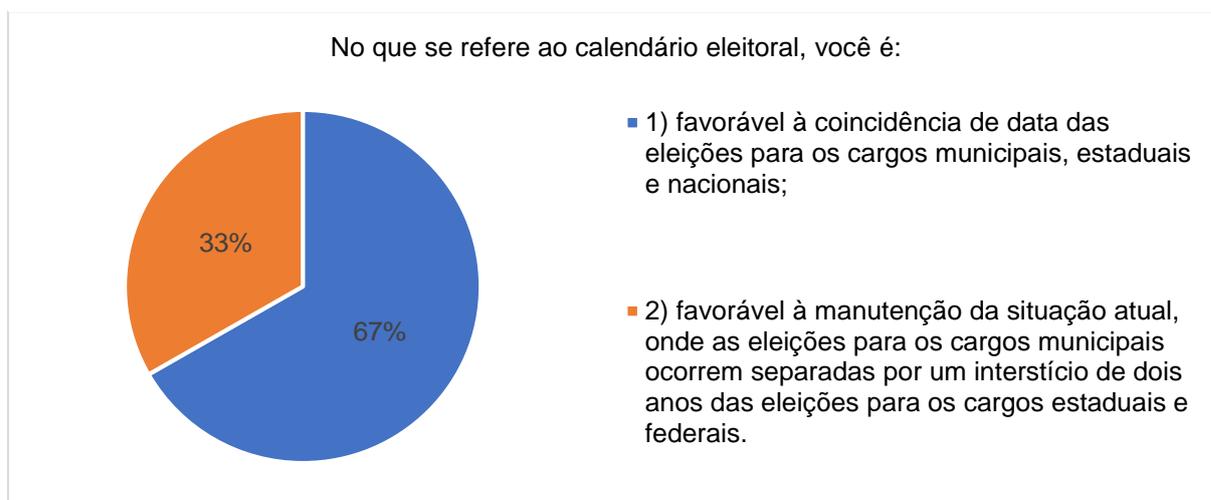
<sup>113</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)

financiamento de campanhas possa ter sobre a qualificação da representação política e, por consequência, sobre a agenda legislativa, seria leviano concluir, açodadamente, pela necessidade dessa alteração normativa.

Outra questão tortuosa, no que diz respeito ao sistema eleitoral, que pode supostamente influenciar na qualificação da representação política, consiste na fixação do calendário eleitoral, posto que, atualmente, no Brasil, está fixado pelo artigo 1º da Lei Federal nº 9.504, de 30.09.1997<sup>114</sup>, com distinção entre as datas dos pleitos para preenchimento dos cargos eletivos federais e estaduais, da dos cargos municipais.

No entanto, na percepção dos parlamentares entrevistados, essa opção atual não se constituiu na melhor, conforme se verifica do Gráfico 19.

Gráfico 19 - Pergunta 9 – Representação Política (calendário eleitoral)



Fonte: Elaboração própria

<sup>114</sup> Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo. Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições: I - para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital; II - para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

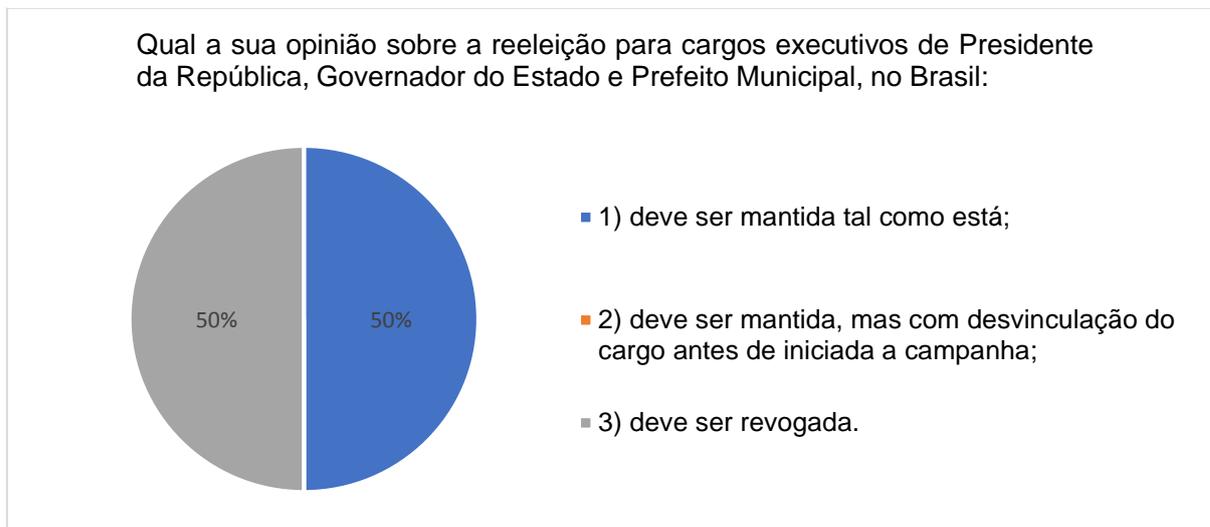
Com efeito, dois terços dos parlamentares entrevistados opinaram pela alteração do calendário eleitoral, se dizendo favoráveis à coincidência de datas das eleições para os cargos municipais, estaduais e nacionais, com justificativas diversas, mas com menção unânime da justificativa de que a agenda política e econômica brasileira não suporta esse calendário eleitoral, com a realização de um pleito a cada dois anos.

Inevitavelmente foi mencionado, de forma direta, pelos próprios parlamentares entrevistados, o prejuízo que a realização de eleições separadas causa na execução da agenda legislativa, inclusive, no sentido de que este acaba se tornando o principal tema debatido, eis que o ano anterior as eleições constitui-se no ano dos preparativos normativos e arranjos políticos e o ano das eleições, no ano das campanhas eleitorais, obstruindo a agenda legislativa e impedindo avanços na agenda econômica.

Por fim, ainda quanto aos aspectos do sistema eleitoral que tem suposta repercussão sobre a representação política, entende-se pertinente abordar a reeleição para cargos eletivos do Poder Executivo, ressaltando que, ao reverso desta, a reeleição para cargos do parlamento não tem ensejado controvérsias.

Desta forma, em que pese a absoluta falta de consenso dos parlamentares entrevistados, onde a reeleição obteve metade dos votos, sendo, contudo, rejeitada pela outra metade, conforme se infere do Gráfico 20, conclui-se, pela percepção extraída não só dessa dicotomia, mas sobretudo das próprias respostas dadas a entrevista, que este tema não tem repercussão sobre a agenda legislativa.

Gráfico 20 - Pergunta 11 -- Representação Política (reeleição dos cargos executivos)



Fonte: Elaboração própria

Portanto, além dessa conclusão, somente cabe destacar que o tema suscita uma perfeita divisão entre os parlamentares entrevistados, reforçada pela completa ausência de preferência pela via intermediária, representada pela opção de reeleição, com período de desincompatibilização.

### 3.3.3.3. Outros aspectos da Democracia Eleitoral

Até este ponto, não restam dúvidas de que repercutem sobre a agenda legislativa alguns aspectos da representação política, notadamente os concernentes a organização político-partidária e ao sistema eleitoral, embora uns mais que os outros e ainda, que existam aspectos desse instituto, que não tenham qualquer influência.

Porém, também pode-se indagar se as eleições constituem um instrumento apto a proporcionar uma representação política, ou melhor, que seja sempre a melhor maneira de expressar certas preferências políticas.

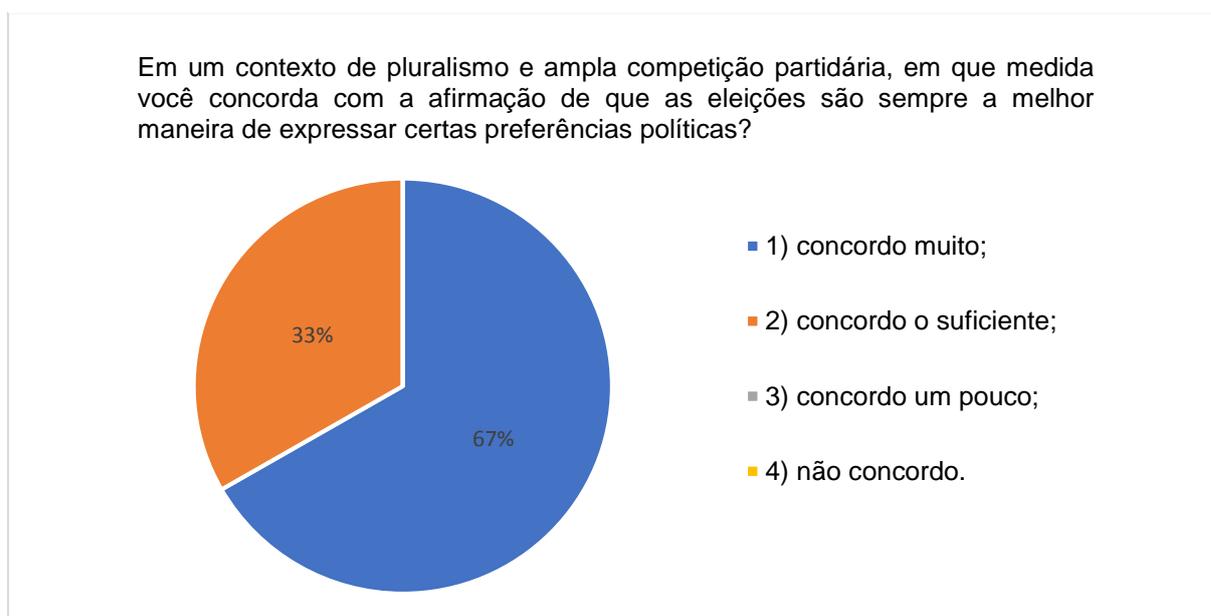
Inexoravelmente, o outro lado da moeda tem um significado antidemocrático, posto que atualmente não se reconhece outro sistema de escolha eleitoral, embora haja registro do sorteio na democracia direta ateniense, conforme detalhado no Primeiro Capítulo desse trabalho.

De fato, pode até parecer contraditório pesquisar questão desse tipo, no escopo de um trabalho sobre a caracterização da democracia representativa, mas é exatamente do antagonismo que muitas vezes surgem as respostas.

Desta forma, se a democracia representativa se caracterizada pela agenda legislativa, que depende da representação política, que, por seu turno, constitui fruto do processo eleitoral, constitui pertinente indagar, em que medida é correta a afirmação de que as eleições são sempre a melhor maneira de expressar certas preferências políticas, num contexto de pluralismo e ampla competição partidária.

O veredito a essa questão, na percepção dos parlamentares entrevistados, destaca a importância do processo eleitoral e valida, nos termos acima, a democracia representativa, conforme evidenciado no Gráfico 21.

Gráfico 21 - Pergunta 4 – Representação Política (eleições e preferências políticas)



Fonte: Elaboração própria

Realmente, na percepção dos parlamentares entrevistados, há um consenso de que as eleições são sempre a melhor maneira de expressar certas preferências políticas, num contexto de pluralismo e ampla competição partidária, posto que todos

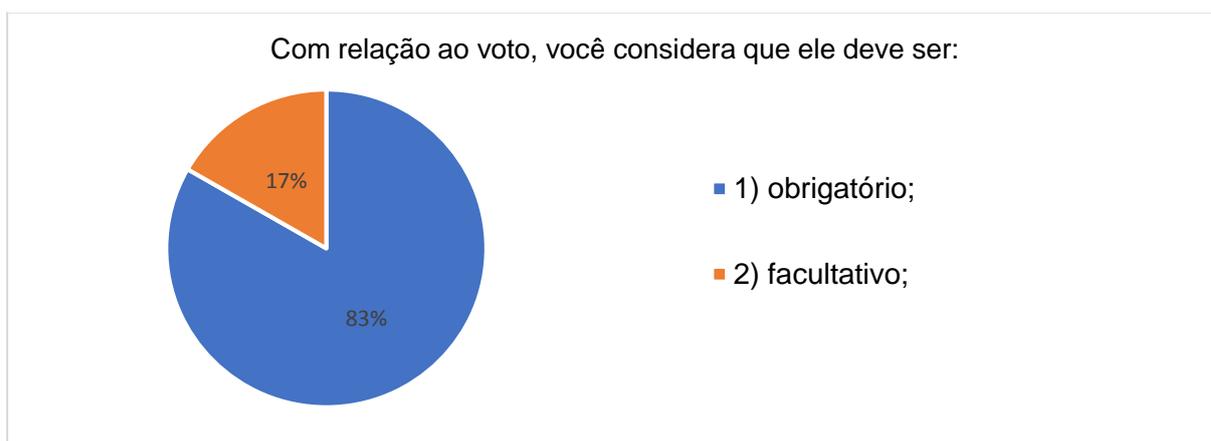
concordam com essa afirmação, divergindo somente na intensidade, onde dois terço concorda muito e um terço concorda o suficiente.

Também cabe ressaltar que, mesmo diante de inúmeros questionamentos sobre a existência de uma crise de representação, nessa percepção, a opção de que concorda somente um pouco sequer recebeu um voto e, com maior razão, a opção não concordo, comprovando o reinado absoluto da democracia eleitoral.

Ligada a questão de que as eleições constituem sempre a melhor forma de expressar certas preferencias, mormente por meio da representação política, constata-se a referente a obrigatoriedade ou não do eleitor dela participar.

Nessa vertente, posto que a obrigatoriedade do voto eleitoral engloba muitas variantes, inclusive relacionadas ao contexto sociocultural, constata-se que para que as eleições possam realmente desempenhar uma forma de expressão das preferências dos eleitores, de forma universal, dado o nível de politização do país, na percepção dos parlamentares entrevistados, o voto eleitoral deve permanecer obrigatório, conforme expressado no Gráfico 22.

Gráfico 22 - Pergunta 10 – Representação Política (obrigatoriedade do voto eleitoral)



Fonte: Elaboração própria

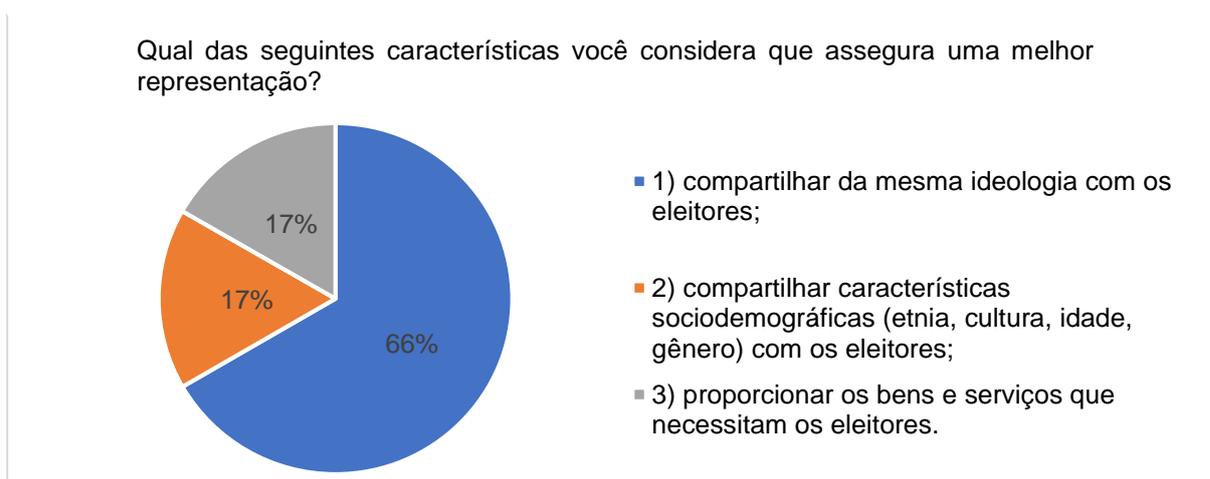
Por esta razão, apesar de suma importância para o regime democrático no Brasil, não se pode concluir que esse aspecto da democracia eleitoral prescinde de reforma para

melhoria da representação política, com vistas ao cumprimento da agenda legislativa e, afinal, a melhor caracterização da democracia representativa.

Não menos importante do que os aspectos extrínsecos da democracia eleitoral, até aqui tratado, se apresenta um aspecto intrínseco, qual seja, a indagação de qual características do representante assegura uma melhor representação política.

Nesse sentido, verifica-se que dois terços dos parlamentares entrevistados consideram que a característica que assegura uma melhor a representação política constitui-se em compartilhar da mesma ideologia com os eleitores, conforme pode ser visualizado no Gráfico 23.

Gráfico 23 - Pergunta 12 – Representação Política (melhor característica)



Fonte: Elaboração própria

No entanto, apesar dessa opção ter recebido dois terços dos votos possíveis, cabe registrar o fato das outras duas opções, consubstanciadas, uma, em compartilhar características sociodemográficas (etnia, cultura, idade, gênero) com os eleitores e, a outra, em proporcionar os bens e serviços que necessitam os eleitores, terem recebido um voto cada uma, o que demonstra que também são características relevantes.

Assim, cabe destacar que todas essas características se apresentam relevantes sob o ponto de vista dos parlamentares entrevistados, porém, de fato, o compartilhamento

da mesma ideologia com o eleitor muito se sobressai, talvez porque se anteceda as demais na democracia representativa.

Abordados os aspectos que tem potencial de promover o impacto da representação política na agenda legislativa, mormente, os concernentes a organização partidária, ao sistema eleitoral, bem como outros aspectos da própria democracia eleitoral, cumpre passar a análise da caracterização da democracia representativa, logicamente, conforme escopo desse trabalho, em função do cumprimento de uma agenda consecutória com a aspiração popular pelas instituições legislativas, em especial, a própria Assembleia Legislativa.

#### **3.3.4. A caracterização da Democracia Representativa**

Neste ponto derradeiro, entende-se pertinente verificar a existência de fatores, que podem levar a percepção da existência de uma suposta crise de representação no Poder Legislativo, a percepção sobre custo-benefício dos legislativos brasileiros e sobre mecanismo que supostamente poderiam ampliá-lo e, por fim, a percepção sobre a caracterização da democracia representativa no Estado pela agenda desenvolvida no período pesquisado pela Assembleia Legislativa.

##### **3.3.4.1. A percepção sobre uma eventual crise de representação**

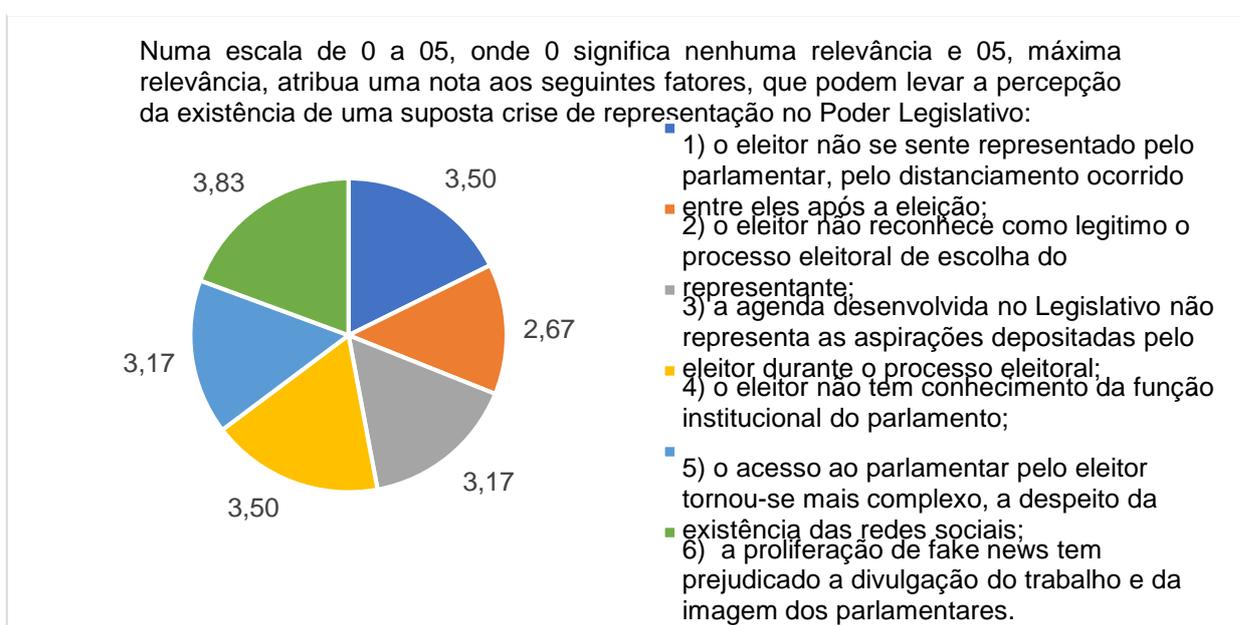
Conforme abordado ainda no início deste Terceiro Capítulo, de acordo com Manin (1997), ao se deparar com desconfianças e insatisfações dos eleitores, constitui-se preferível enfatizar a ocorrência de metamorfoses no governo representativo do que depositar na conta da existência de supostas crises de representação.

Por outro lado, na tentativa de mapear as crises da democracia representativa, Przeworski (2020) aposta na eficiência das instituições democráticas e indica que o caminho para a não-configuração dessas crises democráticas se constitui em evitar a subversão sub-reptícia dessas mesmas instituições democráticas.

Porém, ainda assim, ululante é a importância de não se subestimar a percepção que se tem a respeito dos motivos que supostamente podem levar a crise de representação, mormente, no Poder Legislativo, cabendo, por essa razão, investigá-los.

Destarte, todos motivos submetidos a percepção dos parlamentares entrevistados tiveram notas consolidadas do meio para cima, o que leva a concluir que eles parecem ser bastante reais, como se pode observar do Gráfico 24.

Gráfico 24 - Pergunta 29 – Democracia (motivos da percepção de uma crise de representação)



Fonte: Elaboração própria

Com efeito, o motivo mais preocupante nessa percepção é também o mais atual, posto que “a proliferação de fake news tem prejudicado a divulgação do trabalho e da imagem dos parlamentares” teve atribuída a nota mais elevada, ou seja, 3,83, na escala que vai de 0 a 5.

Após o primeiro, dois motivos ocuparam empatados a segunda posição na percepção dos parlamentares entrevistados, com a nota consolidada de 3,50, quais sejam, “o eleitor não se sente representado pelo parlamentar, pelo distanciamento ocorrido entre eles após a eleição”, o que realmente tem consistido em reclamação recorrente

dos eleitores, constituindo até mesmo o conteúdo de anedotas, e “o eleitor não tem conhecimento da função institucional do parlamento”, que também respalda muitas reclamações, mas, desta feita, por parte dos eleitos.

Em seguida, com a nota consolidada de 3,17, ocorreu mais um empate entre outros dois motivos, consistentes em “o acesso ao parlamentar pelo eleitor tornou-se mais complexo, a despeito da existência das redes sociais” e “a agenda desenvolvida no Legislativo não representa as aspirações depositadas pelo eleitor durante o processo eleitoral”, destacando-se esse último, que vem a confirmar a relação da agenda legislativa com a caracterização da democracia representativa.

Por fim, em último lugar, o motivo consistente em “o eleitor não reconhece como legítimo o processo eleitoral de escolha do representante”; teve atribuída a menor nota consolidada, de 2,67, mas não menos preocupante, posto que, ainda assim, ficou acima do meio, na escala de 0 a 5.

Da percepção dos parlamentares entrevistados cabe extrair a conclusão de que, mesmo sem sinais específicos de que a democracia representativa corra um sério risco de entrar em crise, há uma compreensão de que algo tem deixado o eleitor bastante insatisfeito, o que eventualmente pode se supor relacionado ao cumprimento da agenda legislativa.

De fato, o sentimento de se sentir bem representado está intrinsecamente relacionado com a percepção, por parte do eleitor, de que o representante cumpre uma agenda relacionada com seus anseios, independentemente, de alcançar ou não o êxito nesta ou naquela demanda.

Por outro lado, se a representação política não se presta a trazer qualquer consequência na vida do eleitor, posto que se baseia no cumprimento de uma agenda que lhe é indiferente, ou mesmo se ela lhe acarreta consequências insuportáveis, grande é a chance de insatisfação do eleitor e, por consequência, agrava-se o risco de ocorrência de uma crise na democracia representativa, conforme sinalizado por Przeworski (2020).

### 3.3.4.2. A percepção sobre o custo-benefício do Poder Legislativo

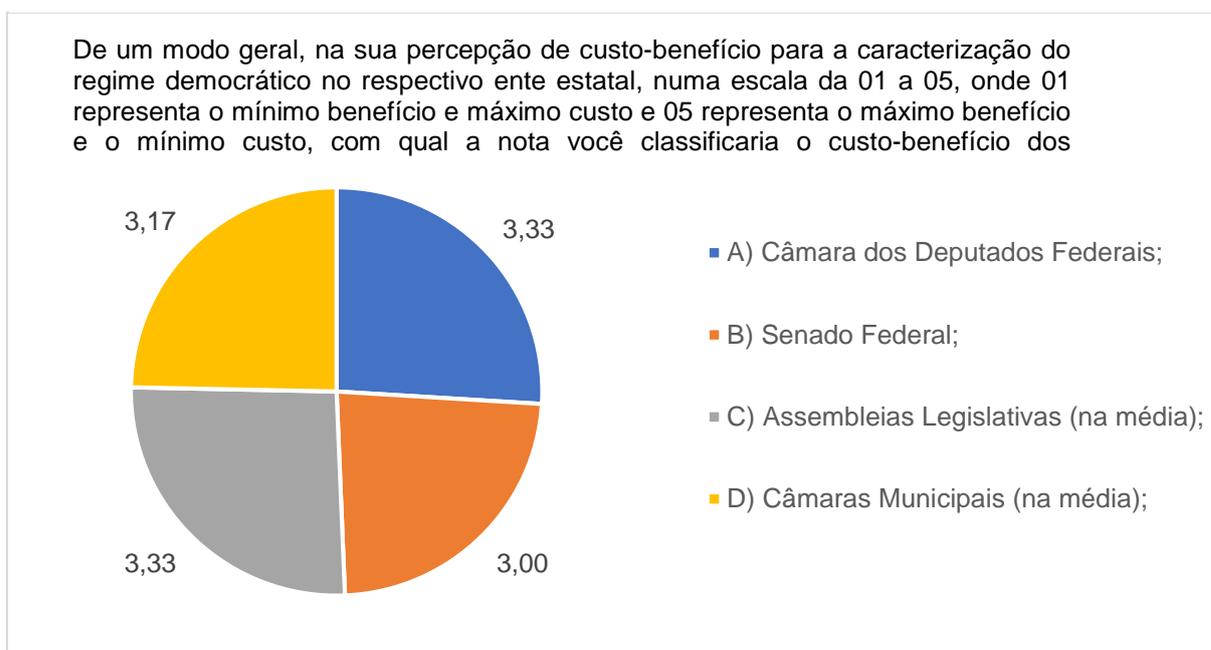
Dentro do contexto da caracterização da democracia representativa pelo cumprimento da agenda legislativa, insere-se a satisfação do eleitor, baseada numa relação de custo-benefício.

Logicamente, esse custo-benefício não envolve uma questão de ordem financeira ou matemática, posto que qualquer cidadão sabe que a democracia não tem preço, mas, sim, trata-se de uma questão de sentimento, ou melhor, de satisfação.

Destarte, verifica-se que o custo-benefício do Legislativo está intrinsecamente relacionado com uma agenda legislativa consentânea das aspirações populares, cujo cumprimento determinará a satisfação ou não do eleitor.

Assim, torna-se relevante a percepção dos parlamentares entrevistados quanto ao custo-benefício dos Legislativos brasileiros, como forma de basilar esse sentimento de satisfação do eleitor com o cumprimento da agenda legislativa, o que resta demonstrado no Gráfico 25.

Gráfico 25 - Pergunta 26 – Democracia (custo-benefício dos Legislativos para democracia)



Fonte: Elaboração própria

Dessa percepção, constata-se que a nota atribuída aos quatro diferentes Legislativos brasileiros são muito parecidas, o que dá a impressão de uma significativa coerência, tendo em vista que estas instituições democráticas, guardadas as devidas proporções, seguem uma simetria constitucional no seu funcionamento e uma origem comum na escolha dos seus integrantes.

Porém, em que pese as notas consolidadas atribuídas aos quatro Legislativos brasileiros terem sido do meio para cima na escala de 0 a 5, pode-se concluir que todos eles somente alcançaram notas intermediárias, que indicam a existência de um longo caminho para evolução e que estão bem distantes de alcançar a excelência.

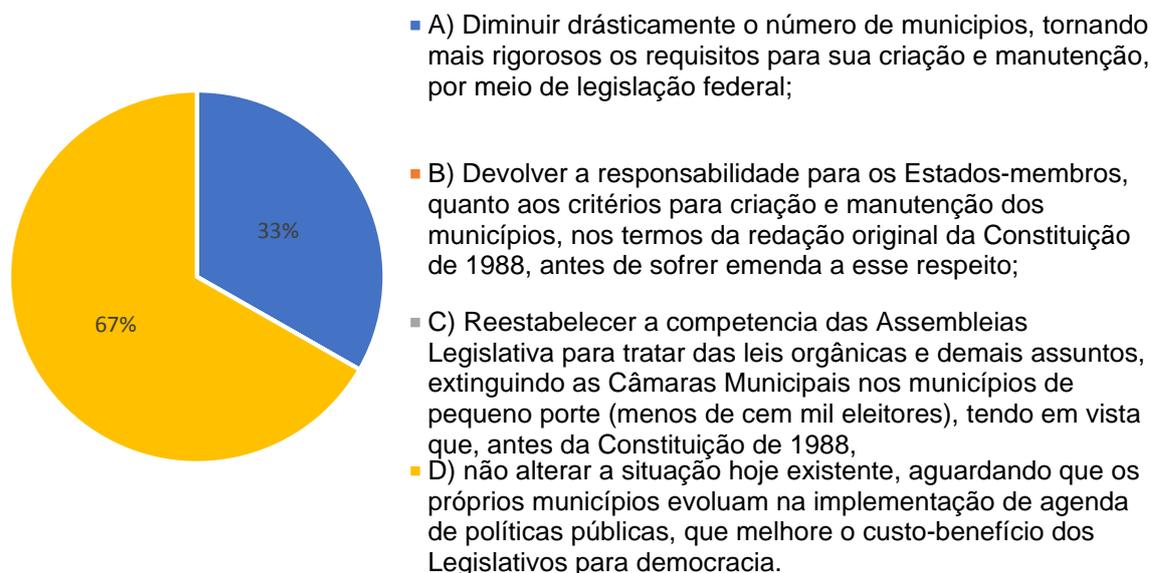
Por fim, cumpre destacar o empate das Assembleias Legislativas, com a nota consolidada mais alta (3,33), com a Câmara dos Deputados, deixando para traz e na sequência, o Senado Federal, com a nota consolidada intermediária (3,17), e por último, as Câmaras Municipais, com a nota consolidada mais baixa (3,00), quando o mais natural seria os legislativos federais terem ocupado posição semelhante.

No entanto, em que pese o bom desempenho das Assembleias Legislativas no comparativo com os outros Legislativos brasileiros, a nota que lhe foi atribuída enseja indagação quanto ao que pode ser feito em prol da evolução do seu custo-benefício.

Nesse sentido, entende-se relevante buscar alternativas para ampliação do custo-benefício das Assembleias Legislativas, para caracterização da democracia no respectivo ente estatal, constituindo-se uma delas a ampliação da competência das Assembleias Legislativas por assunção da competência das Câmaras Municipais, conforme exposto ao crivo dos parlamentares entrevistados, nos termos do Gráfico 26.

Gráfico 26 - Pergunta 27 – Democracia (ampliação do custo-benefício por assunção)

Tendo em vista que uma das formas de ampliar o custo-benefício do Poder Legislativo, para caracterização da democracia no respectivo ente estatal, seria ampliar a competência das Assembleias Legislativas por assunção da competência



Fonte: Elaboração própria

Contudo, apesar de todos os parlamentares entrevistados não serem favoráveis a multiplicação desenfreada de municípios no Brasil, somente a minoria (33%) escolheu a opção de diminuir drasticamente o número de municípios, tornando mais rigorosos os requisitos para sua criação e manutenção, por meio de legislação federal.

Com efeito, a maioria (67%) optou por não alterar a situação hoje existente, aguardando que os próprios municípios evoluam na implementação de agenda de políticas públicas, que melhore o custo-benefício dos Legislativos para democracia.

Desta feita, resta evidente, nessa percepção, que se deposita muita esperança na evolução institucional dos Legislativos, o que constitui um bom sinal para a democracia, que tem como um dos seus pilares a confiança nas suas instituições.

Porém, além dessa alternativa, foi submetida a percepção dos parlamentares entrevistados uma avaliação quanto a relevância de quinze reformas ou alterações

normativas para melhorar o custo-benefício do exercício da função institucional da Assembleia Legislativa, por meio do cumprimento de uma agenda de políticas públicas, que torne o regime de governo do Estado do Espírito Santo mais democrático, cujas respostas restaram evidenciadas no Gráfico 27, mais adiante exposto.

Inicialmente, cabe ressaltar que dois terços das reformas submetidas a percepção dos parlamentares obtiveram nota consolidada atribuídas a elas do meio para cima, na escala de 0 a 5, o que importa em perceber nessas reformas uma relevância para melhorar o custo-benefício da Assembleia Legislativa, com o cumprimento de uma agenda legislativa mais próxima dos anseios populares.

Por outro lado, destaca-se que, das quinze reformas submetidas a percepção dos parlamentares, um terço pode ser considerado descartável, posto que obtiveram nota consolidada atribuídas a elas do meio para abaixo, na escala de 0 a 5.

Assim, as reformas descartáveis nessa percepção, em ordem decrescente da nota consolidada atribuída pelos parlamentares entrevistados, são:

- 11) proibição de reeleição para os cargos do Poder Executivo (2,33);
- 12) ampliação da competência legislativa dos Estados, por transferência de matérias de competência legislativa municipal (2,33);
- 13) instituição do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais (1,67);
- 14) diminuição ou extinção da competência legislativa em matérias cujo histórico demonstra que sempre são aprovados (1,50); e
- 15) instituição do voto eleitoral facultativo (0,86).

Ao inverso, cumpre destacar as dez primeiras reformas, que são importantes para melhoria do custo-benefício do legislativo, na percepção dos parlamentares entrevistados, a saber:

01) reforma político-eleitoral, com a instituição da cláusula de barreira partidária mais drástica (4,17);

02) ampliação da competência legislativa dos Estados, por transferência ou delegação de matérias de competência legislativa privativa da União (3,83).

03) instituição de mecanismos novos de democracia direta, com a participação popular nos debates e decisões governamentais por meios tecnológicos, inclusive, com o uso mais eficaz da internet (3,67);

04) diminuição ou extinção da competência privativa para iniciativa das leis dos demais Poderes e órgãos do Estado (3,50);

05) diminuição ou extinção da competência legislativa em matérias sem relevante impacto social (3,33);

06) alteração do sistema de representação proporcional (3,17);

07) unificação do calendário eleitoral, para evitar o trampolim de cargos políticos (3,17);

08) aumento da utilização dos mecanismos de democracia direta, nas versões existente, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular (3,17);

09) extinção ou diminuição de benefícios e estrutura a disposição dos parlamentares, no sentido de aumentar o custo-benefício institucional (3,00);

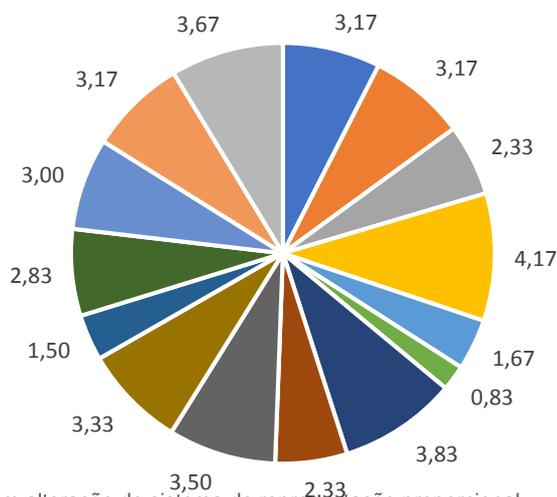
10) diminuição ou extinção dos serviços não pertinentes as funções de legislar e fiscalizar, no sentido de aumentar o custo-benefício institucional (2,83);

Inobstante a ordem das reformas correspondente as notas atribuídas por meio da percepção dos parlamentares entrevistados, verifica-se que todas as notas guardam coerência com as respostas fornecidas aos demais quesitos do questionário, de forma a evidenciar um trato responsável por parte deles com a pesquisa realizada, que além de enaltecer o trabalho, aumenta o seu grau de importância.

Por fim, evidencia-se que dessas dez reformas valoradas nessa percepção, em que pese muitas delas depender do legislador federal e, portanto, escapar da área de atuação do parlamentar estadual, boa parte pode ser implementada por ação da própria Assembleia Legislativa, necessitando apenas de empenho e vontade política dos legisladores estaduais.

Gráfico 27 - Pergunta 28 – Democracia (ampliação do custo-benefício por reformas)

Numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, atribua uma nota quanto a relevância das seguintes reformas ou alterações normativas para melhorar o custo-benefício do exercício da função institucional da Assembleia Legislativa, por meio do cumprimento de uma agenda de políticas públicas, que torne o



- 1) reforma político-eleitoral, com alteração do sistema de representação proporcional;
- 2) reforma político-eleitoral, com unificação do calendário eleitoral, para evitar o trampolim de cargos políticos;
- 3) reforma político-eleitoral, com proibição de reeleição para os cargos do Poder Executivo;
- 4) reforma político-eleitoral, com a instituição da cláusula de barreira partidária mais drástica;
- 5) reforma político-eleitoral, com a instituição do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais;
- 6) reforma político-eleitoral, com a instituição do voto eleitoral facultativo;
- 7) reforma constitucional, com ampliação da competência legislativa dos Estados, por transferência ou delegação de matérias de competência legislativa privativa da União;
- 8) reforma constitucional, com ampliação da competência legislativa dos Estados, por transferência de matérias de competência legislativa municipal;
- 9) reforma constitucional, com a diminuição ou extinção da competência privativa para iniciativa das leis dos demais Poderes e órgãos do Estado;
- 10) reforma constitucional / legal / regimental, com a diminuição ou extinção da competência legislativa em matérias inócuas (sem relevante impacto social), que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devido ao despe
- 11) reforma constitucional / legal / regimental, com a diminuição ou extinção da competência legislativa em matérias cujo histórico demonstra que sempre são aprovados, que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devi
- 12) reforma constitucional / legal / regimental, com a diminuição ou extinção dos serviços não pertinentes as funções de legislar e fiscalizar, no sentido de aumentar o custo-benefício institucional;
- 13) reforma constitucional / legal / regimental, com a extinção ou diminuição de benefícios e estrutura a disposição dos parlamentares, no sentido de aumentar o custo-benefício institucional.
- 14) reforma constitucional / legal / regimental, com o aumento da utilização dos mecanismos de democracia direta, nas versões existente, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular;
- 15) reforma constitucional / legal / regimental, com a instituição de mecanismos novos de democracia direta, com a participação popular nos debates e decisões governamentais por meios tecnológicos, inclusive, com o uso mais eficaz da internet.

Fonte: Elaboração própria

### **3.3.4.3. A percepção sobre a Democracia no Estado do Espírito Santo**

Finalmente chega-se aqui ao ponto crucial dessa pesquisa, que objetiva analisar, dentro de um quadro de supostas crises de representação e de insatisfação do eleitor, a caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito Santo, sob a perspectiva da formulação da agenda da respectiva Assembleia Legislativa.

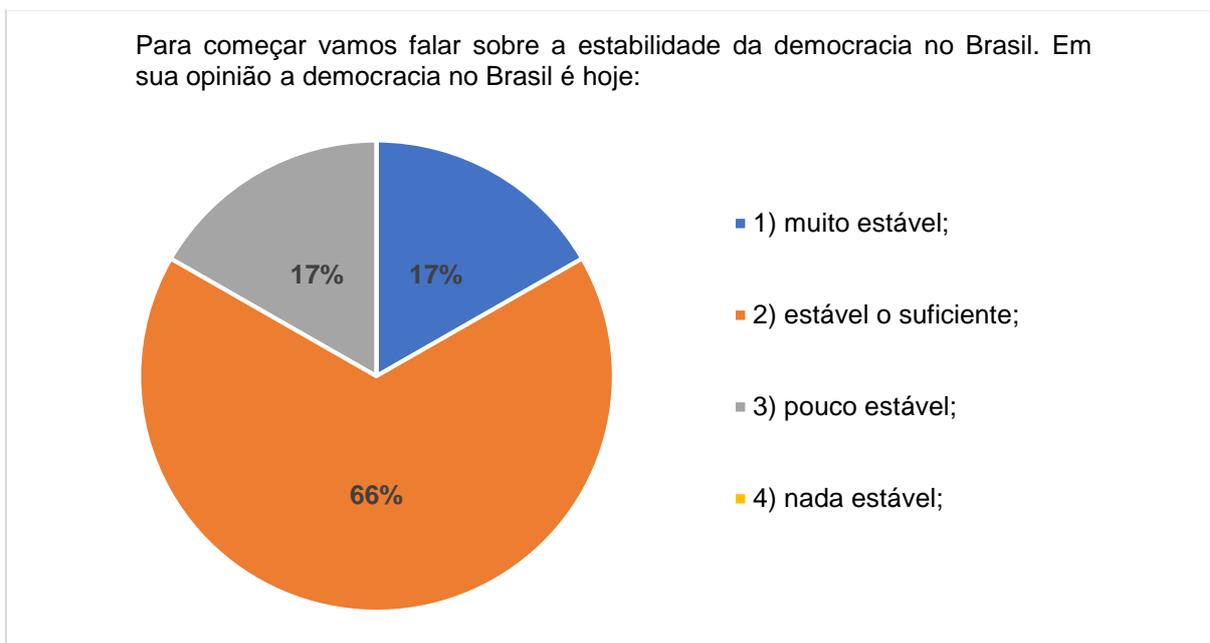
Assim, em face do que foi revisto e investigado, tem-se a percepção de que realmente ainda não há motivos para acreditar na existência de uma crise de representação instalada nas instituições democráticas deste Estado, mormente na acepção minimalista Przeworski (2020).

Por outro lado, entende-se que, de fato, o regime de governo hoje imperante nessa unidade federativa do Brasil se coaduna com as características da democracia do público, obtendo uma percepção de que, ao invés de crises democráticas, vivencia-se as metamorfoses da democracia representativa, evidenciadas por Manin (1997).

No entanto, além dessa percepção, importa verificar aquela que os parlamentares entrevistados têm sobre a democracia no Estado, mormente, quanto a sua estabilidade, a satisfação do eleitor com o regime democrático e, afinal, a contribuição da agenda da Assembleia Legislativa na sua caracterização, dentro do recorte espacial – o Estado do Espírito Santo – e do recorte temporal – o período compreendido entre 01.02.2005 e 31.01.2017.

Nessa toada, verifica-se que quanto a estabilidade da democracia, de modo geral, em todo o Brasil, a maioria (66%) dos parlamentares entrevistados tem a percepção de que ela é hoje estável o suficiente, conforme Gráfico 28.

Gráfico 28 - Pergunta 01 – Democracia (estabilidade)



Fonte: Elaboração própria

Lado outro, destaca-se dentro dessa percepção, uma perspectiva ainda mais favorável na parcela minoritária (17%) que entende que hoje no Brasil a estabilidade é muito estável, o que vem a contrabalancear a outra minoria (17%), cuja opinião é a de que a democracia é pouco estável, não se verificando, desta forma, nenhuma opinião de que a democracia não seja estável.

Destarte, pode-se concluir, dessa percepção dos parlamentares entrevistados, que a democracia não padece de instabilidade, o que vem a corroborar a conclusão acima, de que hoje não se atravessa uma crise da democracia representativa, mas tão-somente sente-se os efeitos de suas metamorfoses.

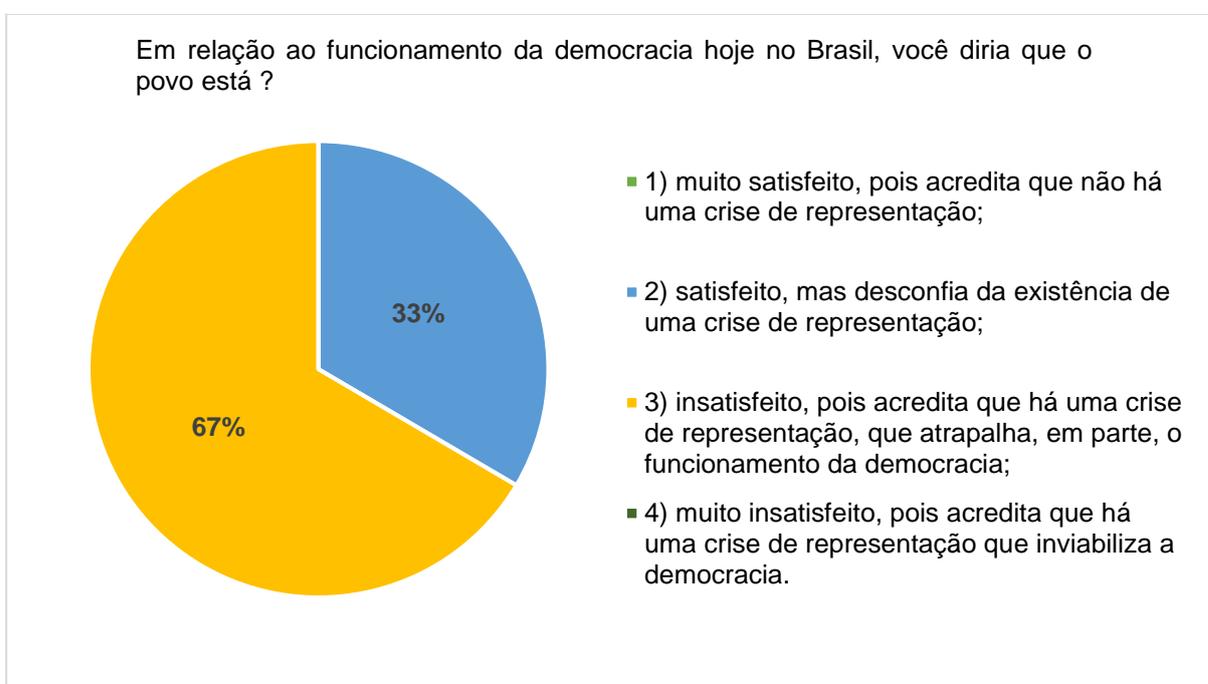
Todavia, ainda que não haja qualquer crise, tem-se a percepção do sentimento de insatisfação geral dos eleitores, evidenciado, principalmente, pelo descredito nas instituições democráticas, mormente, pelo descaso perpetrado cada vez mais com os partidos-políticos e pelo aumento gradativo da abstenção, em todas as eleições.

Desta forma, conforme assinalado anteriormente, parece haver uma alteração do foco na existência de uma suposta crise de representação para o foco na insatisfação

generalizada dos eleitores com as instituições democráticas que, contudo, não deve ser confundida com a dita crise.

Nesse talante, verifica-se que essas suposições são confirmadas pela percepção dos parlamentares entrevistados, que em sua maioria (67%) expressaram a opinião de que, em relação ao funcionamento da democracia hoje no Brasil, o povo está insatisfeito, pois acredita que há uma crise de representação, que atrapalha, em parte, o funcionamento da democracia, conforme evidenciado no Gráfico 29.

Gráfico 29 - Pergunta 02 – Democracia (satisfação)



Fonte: Elaboração própria

No entanto, dentro dessa percepção, verifica-se uma opinião expressiva, apesar de minoritária (33%), de que há uma satisfação do povo com a democracia, embora também haja uma desconfiança quanto a existência de uma crise de representação, o que torna evidente, na realidade, a existência de uma insatisfação com a atuação das instituições democráticas.

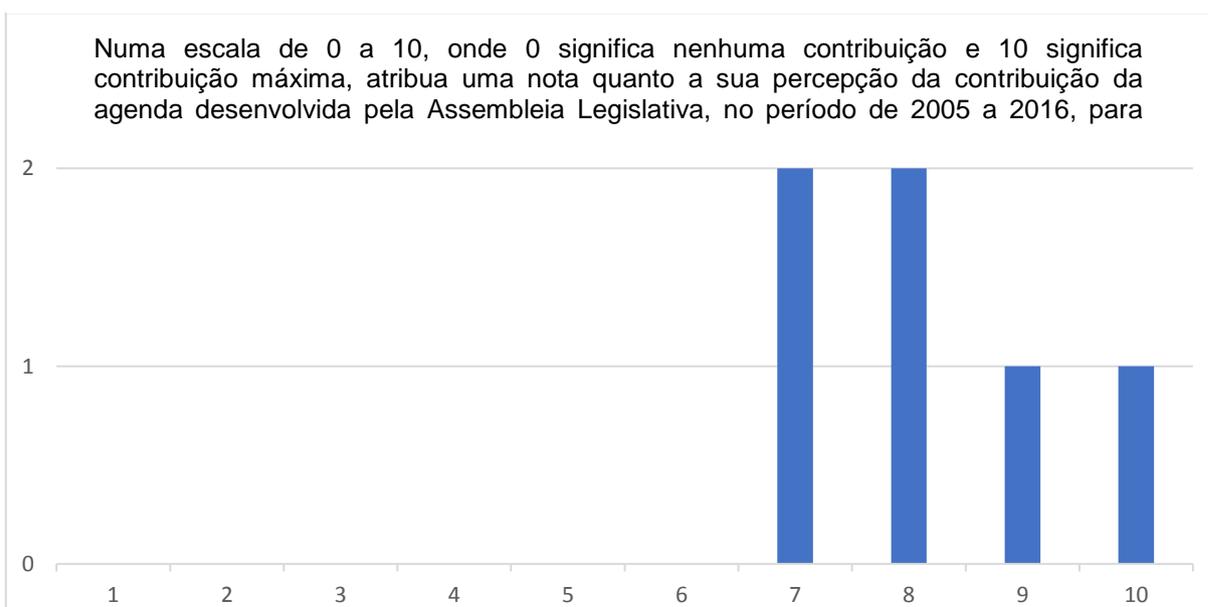
Com efeito, no sentido de corroborar essa evidência, pode-se destacar o fato de que as respostas constituem conjuntamente uma percepção central e convergente, posto

que não mereceram sequer uma menção honrosa as respostas que ocupam as extremidades e retratam os lados opostos desta questão, quais sejam: muito satisfeito, pois acredita que não há uma crise de representação (0%) e muito insatisfeito, pois acredita que há uma crise de representação, que inviabiliza a democracia (0%).

Seguindo a esteira desse raciocínio, depara-se com o desenvolvimento da agenda legislativa que, conforme evidenciado diversas vezes, tem correlação direta com o sentimento de satisfação ou insatisfação que o eleitor nutre em relação as instituições democráticas, sejam elas, dentre outras, a representação política, as eleições ou a própria democracia eleitoral.

Portanto, no que diz respeito a caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito Santo, dentro o período analisado, compreendido entre 01.02.2005 e 31.01.2017, torna-se imprescindível verificar a percepção sobre a contribuição da agenda desenvolvida pela Assembleia Legislativa nesse mesmo período, o que restou retratado pela nota atribuída pelos parlamentares entrevistados, conforme o Gráfico 30.

Gráfico 30 - Pergunta 30 – Democracia (caracterização pela agenda legislativa)



Fonte: Elaboração própria

Destarte, na percepção dos parlamentares entrevistados, a nota consolidada referente a contribuição da agenda desenvolvida pela Assembleia Legislativa, no período pesquisado, para caracterização da democracia representativa no Estado do Espírito Santo, consubstanciou-se na média de 8,17, numa escala de 0 a 10.

Entretanto, cumpre ressaltar a necessidade de sopesar o fato de que os parlamentares entrevistados compuseram, cada um deles, pelo menos uma das Mesas da Assembleia Legislativa, no período analisado, seja ocupando o cargo de Presidente ou de Secretário da Mesa, o que não traz suspeição sobre a respectiva percepção, mas deve ser absorvido, em certa dose, como uma autoavaliação.

Nestes termos, além da média apurada na consolidação de duas notas 07, duas notas 08, uma nota 09 e uma nota 10, que indica uma certa coerência entre os parlamentares entrevistados, cabe retratar a percepção extraída do conjunto das justificativas feitas em relação as notas atribuídas, resguardado o sigilo do autor.

Com efeito, o maior destaque deve ser dado a parte da justificativa que menciona o ponto de partida para avaliação da agenda cumprida pela Assembleia Legislativa, no período.

De fato, a nota atribuída pelos parlamentares entrevistados foi justificada, em boa dose, pela “virada de página”, ocorrida a partir de 2002, na situação sociopolítica-econômica na qual se encontrava o Estado, que demandou uma agenda legislativa específica, que viesse a contemplar a remodelagem e a reestruturação das instituições democráticas.

Assim, foi considerado na percepção dos parlamentares entrevistados, que a agenda da Assembleia Legislativa partiu de um “marco zero”, retratado por um Estado impregnado pela ação do crime organizado, com braço armado, financeiro e político instalado nas instituições democráticas.

Nesse cenário de “marco zero”, conforme retratado pelos parlamentares entrevistados, o Estado se encontrava desorganizado administrativamente,

convivendo com salários atrasados em todas as classes de servidores públicos, com os piores indicadores fiscais dentre os demais Estados brasileiros e economicamente com a imagem destruída, afugentando as empresas instaladas no seu território.

Ainda de acordo com essa percepção, nessa “virada de página”, por meio do cumprimento da agenda legislativa de reestruturação das instituições democráticas, o Estado do Espírito Santo se tornou, dentre os demais, o único com nota A do tesouro, de 2012 até hoje, aquele tem menos endividamento e mais capacidade relativa de investimento, com todos os poderes trabalhando abaixo dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e com premiações em gestão transparente.

#### 4. CONCLUSÃO

Pelo que foi exposto, levando-se em consideração os aspectos teóricos, amplamente colacionados nos Capítulos 1 e 2, bem como, em parte, no Capítulo 3, aliados aos aspectos práticos, retratados nas pesquisas e análises das informações obtidas em relação a formatação da agenda legislativa, seja pelo escalte verificado na tramitação das proposições do processo legislativo, seja pela percepção dos parlamentares entrevistados, ou seja pela percepção do próprio pesquisador, com vasta experiência profissional no tema, algumas conclusões podem ser sintetizadas quanto a esse trabalho, sem embargo das salutares e divergentes conclusões que o prestigioso leitor possa tirar, na sua apreciação.

Embora a forma de desenvolvimento desse trabalho já tenha propiciado a exposição de todas as conclusões que se entende mais relevante, cabe nesse epílogo fazer uma apertada síntese delas, apenas com intuito de conferir um arremate final.

De início, cabe frisar que, adotados os pressupostos minimalistas fixados por Przeworski (2020), chegou-se à conclusão da inexistência de uma suposta crise da democracia representativa, que poderia ter atingido as instituições democráticas no período pesquisado, abrangente de mais de uma década da história do Parlamento Capixaba (2005 a 2017).

Por outro lado, sem a pretensão de uma afirmação baseada numa apurada técnica, todavia, numa percepção de um pesquisador aguçado, cabe considerar que o quadro do regime de governo, ocorrido no período analisado, se encaixou nas premissas da democracia representativa, do tipo democracia do público, detalhadas teoricamente no Item 3.1.3 do Capítulo 3, sem embargo de um enquadramento calçado em teorias mais evoluídas do que a das metamorfoses da democracia representativa propostas por Manin (1997).

Também, com bastante evidências ressaltadas durante todo decorrer dessa dissertação, verificou-se, de forma indubitável, a correlação existente entre a agenda da Assembleia Legislativa e a caracterização da democracia representativa no

Estado, no período pesquisado, mormente, pelos dados do processo legislativo coletados e, substancialmente, pela percepção dos parlamentares entrevistados.

De fato, em que pese a incessante busca pela razão da insatisfação do eleitor, de conhecimento notório, onde, possivelmente, se aflora um problema de satisfação com a agenda de políticas públicas efetivada pelos representantes do povo, que, contudo, não caracteriza uma crise da democracia representativa, pelo menos dentro da visão minimalista retro citada, pode-se afirmar que não existe margem para supor que a Assembleia Legislativa tenha deixado de cumprir sua agenda institucional.

Porém, na análise do cumprimento dessa mesma agenda legislativa, muito se deparou com limitações normativas que podem ser, senão eliminadas, minimizadas pelo aperfeiçoamento dos mecanismos do processo legislativo e outros, como os concernentes a representação política.

Longe do alvedrio do legislador estadual estão os mecanismos de alteração de vários desses limitadores normativos, amplamente abordados e dissecados no discorrer do Capítulo 3, posto que dependem, exclusivamente, do legislador federal, como as questões relativas à reforma política, à repartição das competências na federação ou às atinentes a separação dos poderes, com destaque, para as relativas às competências privativas para iniciativa de leis.

Contudo, conforme assinalado nos pontos oportunos dessa dissertação, diversos limitadores da agenda legislativa são resolúveis por vontade política e ação do próprio legislador estadual, inclusive, alguns deles resolutivos pela própria Assembleia Legislativa, independentemente da ação de outra instituição democrática, como a concentração do tempo e dos recursos em agendas legislativas essencialmente consentâneas das aspirações populares, com a exclusão ou minimização das agendas desperdiçadas com matérias sem relevância social ou fora da função institucional estabelecida constitucionalmente para o Poder Legislativo.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar de todo esse aprendizado ter proveito inestimável, sempre resta uma lição inesquecível, que não deve ser comparada com as demais

em relação a sua importância, mas naquilo que toca cada um no que lhe parece ser mais sensível.

Nesse sentido, entende-se pertinente fechar essas conclusões, colacionando a lição que pode parecer a mais óbvia de todas, mas que carrega consigo um imenso perigo se relegada, verificada nos erros do passado.

Destarte, na tentativa de deixar o melhor, não se pode olvidar que o mais importante para a manutenção da democracia representativa no Estado, na percepção desse pesquisador, em que pese o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoá-las, se constitui, antes de mais nada, na preservação das instituições democráticas, como a própria Assembleia Legislativa e seus mecanismos de atuação e organização, evitando sua subversão sub-reptícia, conforme evidenciado no Capítulo 3, em especial, nas respostas dos parlamentares entrevistados, onde restou enfatizado que “o preço da liberdade se constitui na eterna vigilância”.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007.

BURDEAU, Georges. **Les Libertés Publiques**. Paris: LGDJ, 1972.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. **As Garantias Institucionais dos Direitos Humanos**. Em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato\\_garantias.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_garantias.html)

DAHL, Robert A. **Poliarquia. Participação e Oposição**. Trad. Celso Mauro Paciormick. 1ª ed. (3ª reimpressão). São Paulo: Edusp – Editora Universidade de Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Sobre Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB - Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. **Princípios fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política: Dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa**. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Ed. do Kindle. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ordem e decadência política: Da revolução industrial à globalização da democracia.** Trad. Nivaldo Montingelli Jr. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo.** Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **A Inclusão do Outro - estudos de teoria política.** Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa I – Racionalidad de la acción y racionalización social.** Madrid: Taurus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia - entre facticidade e validade.** Vol. 1. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARARI, Yuval Noah. Sapiens. **Uma breve história da humanidade.** Trad. Jorio Dauster. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HOPPE, Hans-Hermann. Democracia – **O Deus Que Falhou: A Economia e a Política da Monarquia, da Democracia e da Ordem Natural.** Trad. Marcelo Werlang de Assis. 1ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Trad. João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Trad. Luis Carlos Borges. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral das Normas.** Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo, in The Principles of Representative Government,** 1ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes, José Emmanuel Burle Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. Colaboração de Carla Rosado Burle. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. São Paulo: BIB, 2005.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Trad. Eleonora Magalhães de Gusmão. Edição do Kindle. Joinville: Clube dos Autores, 2020.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. **Do espírito das leis**. Versão Kindle de domínio público. Editor Leônidas Galbas Santos, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias**. São Paulo: Lua Nova, 2006.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6ª ed., 2 Vols. São Paulo: Saraiva, 1983.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Trad. Berilo Vargas, 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia**. 3ª ed. São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social (Princípios do Direito Político)**. Trad. Ciro Mioranza. Livro Eletrônico. São Paulo: Lafonte, 2020.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SIEYÈS, Emmanuel J. **Considerações preliminares sobre o que é o Terceiro Estado?** São Paulo: Líber Juris, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014;

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Livro I. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** São Paulo: Lua Nova, 2006.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. Vol. 01. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2011.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. Vol. 02. 10ª ed. São Paulo: Ática, 2001.

## ANEXO I - INFORMAÇÕES DA SGM DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

### 1. PEDIDO DE INFORMAÇÕES

Exmo. Sr. Secretário Geral da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

JULIO CESAR BASSINI CHAMUN, mestrando do Curso de Pós-graduação Stricto Sensu de Sociologia Política, da Universidade de Vila Velha – UVV, devidamente matriculado no quinto semestre (2021/01) do curso sob nº 201983858, e procurador desta Assembleia Legislativa, matrícula 29330, vem apresentar o presente PEDIDO DE INFORMAÇÕES, com base no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e na Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011, tendo em vista os fatos e fundamentos a seguir expostos:

#### 1. DA JUSTIFICATIVA DO PEDIDO;

Após cumprimento de todos os créditos exigidos no curso de mestrado em sociologia política da Universidade de Vila Velha - UVV, o requerente tem se dedicado, na medida do possível, a pesquisa para conclusão da respectiva dissertação, com título provisório “*A caracterização da democracia representativa pela agenda da Assembleia Legislativa.*”

Importante mencionar que o requerente tem se utilizado dos sites da própria Assembleia Legislativa e também do Governo do Estado, porém, em que pese o esforço e as explicações advindas de servidores da dessa instituição, não logrou êxito em obter, por conta própria, algumas informações no site desse legislativo estadual, imprescindíveis para conclusão de sua pesquisa de mestrado, havendo, desta forma, ter que recorrer aos auspícios do presente pedido de informações, no que concerne a tramitação de proposições legislativas, nas gestões das Mesas Diretoras compreendidas no período de 01/02/2005 a 31/01/2017<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Não abrange o mandato das mesas atual e anterior, por orientação ética.

## 2. DO PEDIDO DE INFORMAÇÕES OFICIAIS;

Desta forma, em primeiro lugar, torna-se imprescindível obter a informação quanto aos nomes dos integrantes das Mesas da Assembleia Legislativa, nos respectivos mandatos e os cargos ocupados por cada um deles na Mesa (Presidente, 1º e 2º Secretários), compreendidos no referido período de 01/02/2005 a 31/01/2017.

Além disso, no referido período, torna-se imprescindível a obtenção de informações sobre a tramitação legislativa das proposições, destacadas por espécie normativa (PEC, PLC, PL, PDL e PR) e nos períodos de mandato das respectivas Mesas<sup>116</sup>, quanto: a) quantidade proposta: pelo Legislativo<sup>117</sup>, pelo Executivo, pelo Judiciário, pelo Ministério Público (MPES), pelo Tribunal de Contas (TCES), pela Defensoria Pública (DPES), de iniciativa popular; b) a quantidade aprovada<sup>118</sup> (APR); c) a quantidade rejeitada no mérito (REJ); d) a quantidade declarada inconstitucional por vício de iniciativa (IC-VI); e) a quantidade declarada inconstitucional por invasão da competência legislativa federal (IC-IF); f) a quantidade declarada inconstitucional por invasão da competência legislativa municipal (IC-IM); g) a quantidade com declaração de inconstitucionalidade material (IC-M); h) as arquivadas por decurso de prazo, de forma a suprir o preenchimento de tabelas, de acordo com o seguinte exemplo:

MESA DO PERÍODO DE 01/02/2005 A 31/01/2007 (Presidente César Colnago)													
Proposição / Origem	PEC	PLC	PL	PDL	PR	total	APR	REJ	INC/I	INC/IF	INC/IM	INC/M	ARQ
Legislativo													
Executivo													
Judiciário													
MPES													
TCES													
DPES													
Popular													

<sup>116</sup> Sem juntar os biênios presididos pelo mesmo Presidente, deixando-os separados por mandatos das Mesas.

<sup>117</sup> Todas as proposições propostas por parlamentares ou órgãos legislativos, como mesas, comissões, etc.

<sup>118</sup> Não considerar aprovadas as matérias com manutenção do veto, que equivale a rejeição.

Colocando-se à disposição para ulteriores esclarecimentos o requerente pede e aguarda deferimento.

Vila Velha, em 01 de setembro de 2021.

Julio Cesar Bassini Chamun

Mestrando em Sociologia Política

## **2. RESPOSTA AO PEDIDO DE INFORMAÇÕES**

Bom dia, Julio.

Em atendimento à sua solicitação, seguem no arquivo anexo a este e-mail as informações colhidas no Sistema de Tramitação de Proposições da ALES (ALES DIGITAL).

Dados referentes a proposições rejeitadas no período estipulado não foram encontradas no Ales Digital. É possível consegui-las somente analisando as proposições, fisicamente, junto ao Arquivo Geral da ALES ou analisando todas as Atas Taquigráficas do período.

Por estimativa, consegui levantar os seguintes resultados referentes a proposições devolvidas aos autores por vício de inconstitucionalidade:

Do total de Proposições protocoladas no período estudado, 22%, aproximadamente, foram devolvidas aos seus autores, sendo que 90% destas, aproximadamente, foram consideradas inconstitucionais por vício de iniciativa (privativa do Governador do Estado), 8% por vício de iniciativa (privativa da União) e 2% por vício de iniciativa (privativa dos municípios).

Att

Casa Grande

Secretário Geral da Mesa





## COMPOSIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS – 1º/2/2005 A 31/1/2017

### 15ª Legislatura - 01.02.2003 a 31.01.2007

2º BIÊNIO - 01.02.2005 - 31.01.2007	
<b>Presidente</b>	César Colnago (PPS/PSDB)
<b>1º Secretário</b>	Marcelo Santos (PTB)
<b>2º Secretário</b>	Reginaldo Almeida (PPB/PSC)
<b>1º Vice-Presidente</b>	Sérgio Borges (PMDB)
<b>2º Vice-Presidente</b>	Geovani Silva (PTB)
<b>3º Secretário</b>	Délio Iglésias (PSC/PMN)
<b>4º Secretário</b>	Luzia Toledo (PPB)

### 16ª Legislatura - 01.02.2007 a 31.01.2011

1º BIÊNIO - 01.02.2007 - 31.01.2009	
<b>Presidente</b>	Guerino Zanon <sup>119</sup> (PMDB) (01.02.2007 a 30.12.2008). Luzia Toledo (PTB) (30.12.2008 a 31.01.2009)
<b>1º Secretário</b>	Aparecida Denadai (PDT)
<b>2º Secretário</b>	Paulo Foleto (PSB)
<b>1º Vice-Presidente</b>	Luzia Toledo (PTB) até 30.12.2008
<b>2º Vice-Presidente</b>	Rafael Favatto (PAN <sup>120</sup> /PTB)
<b>3º Secretário</b>	Wanildo Sarnaglia (PTdoB)
<b>4º Secretário</b>	Elion Vargas (PRP)- até 03.06.2008, renunciou, passou no concurso público para Promotor de Justiça do MP. Marcelo Coelho a partir de 10.06.2008, eleito na 50ª Sessão Ordinária do dia 10.06.2008

2º BIÊNIO - 01.02.2009 - 31.01.2011	
<b>Presidente</b>	Elcio Alvares (PFL/DEM)
<b>1º Secretário</b>	Marcelo Coelho (PSDB)– 01.02.2009-18.06.2010 Dary Pagung (PRP) 06.07.2010 31.01.2011
<b>2º Secretário</b>	Givaldo Vieira (PT) <sup>121</sup> – 01.02.2009-31.12.2010 Rafael Favatto (PAN <sup>122</sup> /PTB) - 01.2010-31.01.2011
<b>1º Vice-Presidente</b>	Rodrigo Chamoun (PSB)
<b>2º Vice-Presidente</b>	Da Vitória (PDT)
<b>3º Secretário</b>	Dary Pagung (PRP)
<b>4º Secretário</b>	Wanildo Sarnaglia (PTdoB)

<sup>119</sup> Renunciou para assumir a Prefeitura de Linhares.

<sup>120</sup> Em 2007, o Partido dos Aposentados da Nação (PAN) foi incorporado ao PTB. Ficou no PTB até outubro de 2009.

<sup>121</sup> Vice-governador.

<sup>122</sup> Em 2007, o Partido dos Aposentados da Nação (PAN) foi incorporado ao PTB. Ficou no PTB até outubro de 2009.

## 17ª Legislatura - 01.02.2011 a 31.01.2015

1º BIÊNIO - 01.02.2011 - 31.01.2013	
<b>Presidente</b>	Rodrigo Chamoun (PSB) -01.02.2011-19.03.2012 (data em que assumiu como conselheiro do Tribunal de Contas do ES); Assumiu o Theodorico Ferraço (DEM) (20.03.2012-31.01.2013)
<b>1º Secretário</b>	Roberto Carlos (PT)
<b>2º Secretário</b>	Glauber Coelho (PR)
<b>1º Vice-Presidente</b>	Theodorico Ferraço (DEM) – 01.02.2011 até 19.03.2012- Marcelo Coelho - a partir de 20.03.2012
<b>2º Vice-Presidente</b>	Luzia Toledo (PMDB)
<b>3º Secretário</b>	Wanildo Sarnaglia (PTB) até 09.04.2012 Sandro Locutor (PV) a partir de 29.04.2012
<b>4º Secretário</b>	Luiz Durão (PDT)

2º BIÊNIO - 01.02.2013 - 31.01.2015	
<b>Presidente</b>	Theodorico Ferraço (DEM)
<b>1º Secretário</b>	Solange Lube (PMDB)
<b>2º Secretário</b>	Roberto Carlos (PT)
<b>1º Vice-Presidente</b>	Luiz Durão (PDT)
<b>2º Vice-Presidente</b>	Glauber Coelho (PR/PSB <sup>123</sup> ) – Até 20.08.2014 (Falecimento) Nilton Baiano (PP)
<b>3º Secretário</b>	Sandro Locutor (PV)
<b>4º Secretário</b>	Janete de Sá (PMN)

## 18ª Legislatura - 01/02/2015-31/01/2019

1º BIÊNIO - 01.02.2015 - 31.01.2017	
<b>Presidente</b>	Theodorico Ferraço (DEM)
<b>1º Secretário</b>	Enivaldo dos Anjos (PSD)
<b>2º Secretário</b>	Cacau Lorenzoni (PP)
<b>1º Vice-Presidente</b>	Luzia Toledo (PMDB)
<b>2º Vice-Presidente</b>	Marcos Mansur (PSDB)
<b>3º Secretário</b>	Raquel Lessa (SDD)
<b>4º Secretário</b>	Bruno Lamas (PSB)

---

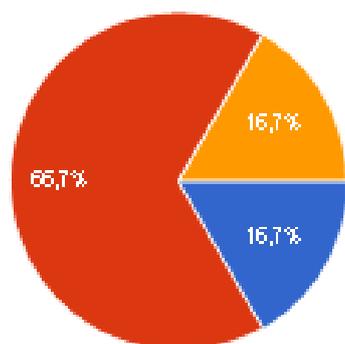
<sup>123</sup> Filiação ao PSB no dia 4/9/2013. De acordo com o FíliaWeb disponível em: <<http://filiaweb.tse.jus.br/filiaweb/filiacao/registro/detalhar.seam?operacao=Detalhar&cid=1728>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

## ANEXO II - ENTREVISTA COM MEMBROS DA MESA DA ALES

**NOME E QUALIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS (6):** 1) ex-deputado estadual CESAR COLNAGO - Presidente – Período de 01.02.2005 a 31.01.2007; 2) ex-deputado estadual PAULO FOLLETO - 2º Secretário – Período de 01.02.2007 a 31.01.2009; 3) ex-deputado estadual MARCELO COELHO - 1º Secretário - Período de 01.02.2009 a 31.01.2011; 4) ex-deputado estadual RODRIGO CHAMOUN – Presidente - Período de 01.02.2011 a 31.01.2013; 5) ex-deputado estadual ROBERTO CARLOS – 2º Secretário - Período de 01.02.2013 a 31.01.2015; 6) ex-deputado estadual THEODORICO FERRAÇO – Presidente – Período de 01.02.2015 a 31.01.2017.

### PERGUNTA 01 - DEMOCRACIA (estabilidade)

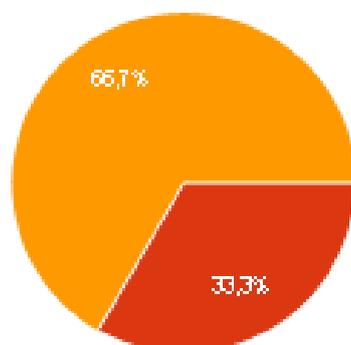
Para começar vamos falar sobre a estabilidade da democracia no Brasil. Em sua opinião a democracia no Brasil é hoje: 6 respostas



- 1) muito estável;
- 2) estável o suficiente;
- 3) pouco estável;
- 4) nada estável

### PERGUNTA 02 - DEMOCRACIA (satisfação)

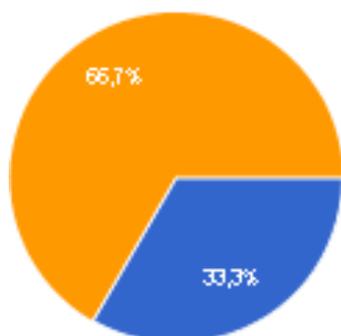
Em relação ao funcionamento da democracia hoje no Brasil, você diria que o povo está? 6 respostas



- 1) muito satisfeito, pois acredita que não há uma crise de representação
- 2) satisfeito, mas desconfia da existência de uma crise de representação;
- 3) insatisfeito, pois acredita que há uma crise de representação, que atrapalha, em parte, o funcionamento da democracia;
- 4) muito insatisfeito, pois acredita que há uma crise de representação que inviabiliza a democracia

**PERGUNTA 03 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (organização partidária)**

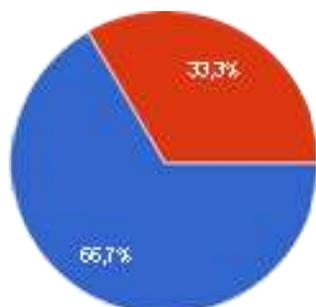
Falando sobre a representação política, você acredita que? 6 respostas



- 1) deve ser organizada somente por meio dos partidos políticos;
- 2) deve ser organizada a partir de outras organizações não partidárias;
- 3) pode ser organizada das duas formas;
- 4) prescinde de organização por entes especializados, admitindo-se a candidatura individual e independente.

**PERGUNTA 04 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (eleições e preferências políticas)**

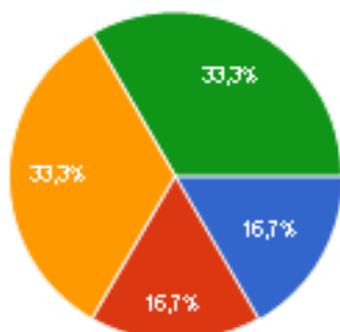
Em um contexto de pluralismo e ampla competição partidária, em que medida você concorda com a afirmação de que as eleições são sempre a melhor maneira de expressar certas preferências políticas? 6 respostas



- 1) concordo muito;
- 2) concordo o suficiente;
- 3) concordo um pouco;
- 4) não concordo.

**PERGUNTA 05 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (sistema eleitoral adequado)**

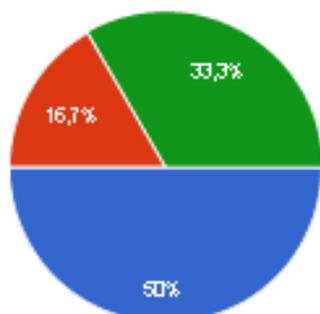
Qual você acredita ser o sistema eleitoral mais adequado à escolha dos deputados e vereadores, no Brasil? 6 respostas



- 01) sistema de representação proporcional, tal como é hoje;
- 02) sistema de representação proporcional, mas com os estados divididos em distritos menores;
- 03) sistema misto, de modo semelhante ao vigente na Alemanha;
- 04) sistema distrital puro.

**PERGUNTA 06 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (cláusula de barreira partidária)**

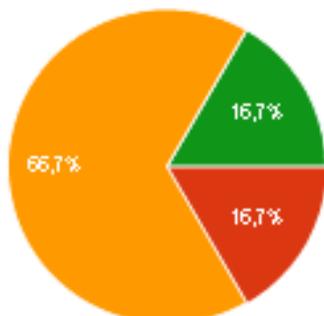
Com relação à proposta de uma cláusula de desempenho como condição para que os partidos tenham direito ao funcionamento parlamentar e ao acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de rádio e TV, você é: 6 respostas



- 1) favorável à existência de uma cláusula de 5% dos votos nacionais;
- 2) favorável à existência de uma cláusula de 2% dos votos nacionais;
- 3) contra qualquer cláusula;
- 4) favorável ao aumento gradativo até chegar a cláusula de 3% dos votos nacionais, em 2030 (EC 97/2017).

**PERGUNTA 07 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (financiamento de campanhas eleitorais)**

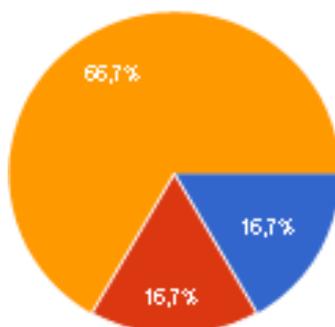
No que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais, você considera que é necessário: 6 respostas



- 01) instituir o financiamento privado exclusivo;
- 02) manter o sistema de financiamento misto (público e privado), sem restrições;
- 03) manter o sistema misto (público e privado), mas com um teto para os gastos;
- 04) manter o sistema misto (público e privado), com um teto para os gastos e sem permissão de contribuição de pessoas jurídicas;
- 05) instituir o financiamento público exclusivo.

**PERGUNTA 08 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (coligações partidárias)**

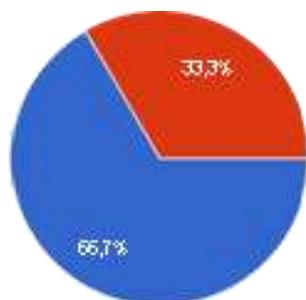
Quanto às coligações nas eleições proporcionais, você é da opinião de que elas devem ser: 6 respostas



- 01) permitidas;
- 02) permitidas, desde que os partidos atuem como um bloco até o fim da legislatura;
- 03) proibidas, como são hoje.

**PERGUNTA 09 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (calendário eleitoral)**

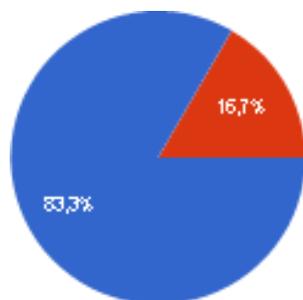
No que se refere ao calendário eleitoral, você é: 6 respostas



- 1) favorável à coincidência de data das eleições para os cargos municipais, estaduais e nacionais;
- 2) favorável à manutenção da situação atual, onde as eleições para os cargos municipais ocorrem separadas por um interstício de dois anos das eleições para os cargos estaduais e federais.

**PERGUNTA 10 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (obrigatoriedade do voto eleitoral)**

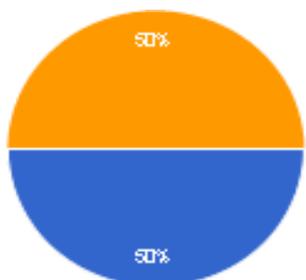
Com relação ao voto, você considera que ele deve ser: 6 respostas



- 1) obrigatório;
- 2) facultativo;

**PERGUNTA 11 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (reeleição dos cargos executivos)**

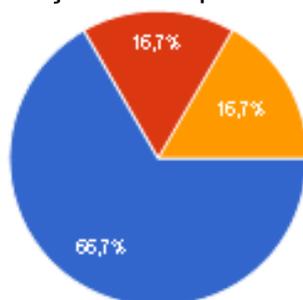
Qual a sua opinião sobre a reeleição para cargos executivos de Presidente da República, Governador do Estado e Prefeito Municipal, no Brasil: 6 respostas



- 1) deve ser mantida tal como está;
- 2) deve ser mantida, mas com desvinculação do cargo antes de iniciada a campanha;
- 3) deve ser revogada.

**PERGUNTA 12 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (melhor característica)**

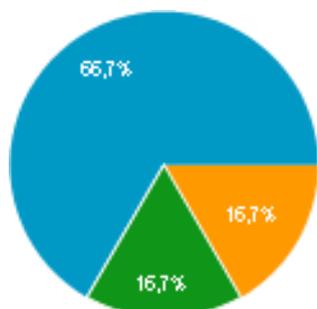
Qual das seguintes características você considera que assegura uma melhor representação? 6 respostas



- 1) compartilhar da mesma ideologia com os eleitores;
- 2) compartilhar características (etnia, cultura, idade, gênero) sociodemográficas com os eleitores;
- 3) proporcionar os bens e serviços que necessitam os eleitores.

### PERGUNTA 13 - ATIVIDADE PARLAMENTAR (distribuição dos deputados nas comissões)

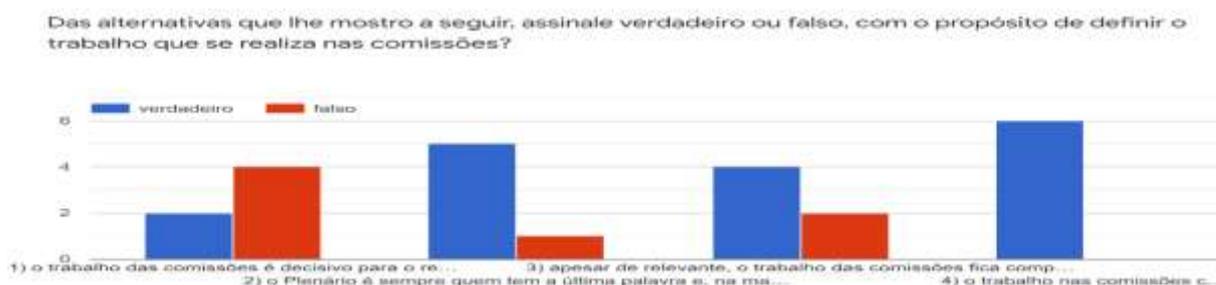
Na sua opinião, o que prevalece na distribuição dos deputados nas comissões permanentes? 6 respostas



- 1) a autoindicação: são os deputados que escolhem para onde vão;
- 2) o partido político é que decide que comissão cada deputado ocupará;
- 3) a expertise: os conhecimentos do deputado são decisivos nesta definição;
- 4) a negociação entre deputados e líderes;
- 5) Só alguns deputados têm a liberdade de escolher as comissões que vão participar;
- 6) Misto de todas as opções acima.

### PERGUNTA 14 - ATIVIDADE PARLAMENTAR (importância do trabalho nas comissões)

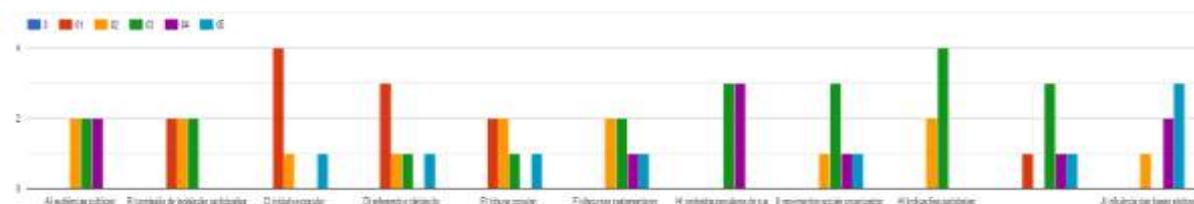
Das alternativas que lhe mostro a seguir, assinale verdadeiro ou falso, com o propósito de definir o trabalho que se realiza nas comissões? a) o trabalho das comissões é decisivo para o resultado final do processo legislativo da maioria das matérias; b) o Plenário é sempre quem tem a última palavra e, na maioria das vezes, deixa em segundo plano o que se discute nas comissões; c) apesar de relevante, o trabalho das comissões fica completamente prejudicado, nas matérias mais importantes, devido a tramitação, em regime de urgência, ocasião na qual os pareceres são orais e sem profundidade técnica; d) o trabalho nas comissões confere um caráter mais democrático ao processo legislativo, dele aproximando o cidadão. 6 respostas



### PERGUNTA 15 - ATIVIDADE PARLAMENTAR (instrumentos de preferências populares)

Utilizando uma escala, onde 0 é totalmente ineficaz e 05 totalmente eficaz, na sua opinião, qual o grau de eficácia dos seguintes instrumentos para fazer com que as preferências dos cidadãos tenham impacto na atividade parlamentar? a) audiências públicas; b) comissão de legislação participativa; c) iniciativa popular; d) referendo e plebiscito; e) tribuna popular; f) discursos parlamentares; g) protestos populares de rua; h) indicações partidárias; i) presença maciça de eleitores nas galerias do Plenário; j) influência das bases eleitorais. 6 respostas

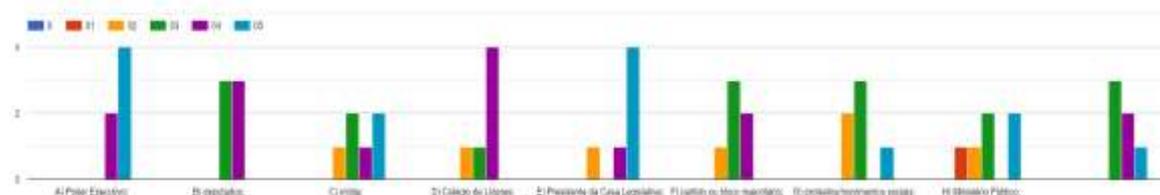
Utilizando uma escala, onde 0 é totalmente ineficaz e 05 totalmente eficaz, na sua opinião, qual o grau de eficácia dos seguintes instrumentos para fazer com que as preferências dos cidadãos tenham impacto na atividade parlamentar?



### PERGUNTA 16 - ATIVIDADE PARLAMENTAR (influência na definição da agenda legislativa)

Utilizando uma escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma influência e 05, máxima influência, atribua uma nota para influência na definição da agenda da Assembleia Legislativa pelo: a) Poder Executivo; b) deputados; c) mídia; d) Colégio de Líderes; e) Presidente da Casa Legislativa; f) partido ou bloco majoritário; g) protestos/movimentos sociais; h) Ministério Público; i) lóbis de instituições e organizações empresariais. 6 respostas

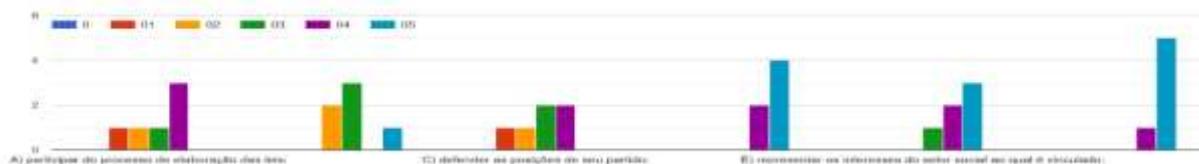
Utilizando uma escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma influência e 05, máxima influência, atribua uma nota para influência na definição da agenda da Assembleia Legislativa pelo:



### PERGUNTA 17 - ATIVIDADE PARLAMENTAR (importância para o Deputado)

Utilizando uma escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma importância e 05, máxima importância, atribua uma nota para a importância que o Deputado confere às seguintes atividades, no exercício do mandato parlamentar? a) participar do processo de elaboração das leis; b) controlar a atuação do governo; c) defender as posições de seu partido; d) representar os interesses da sua base eleitoral; e) representar os interesses do setor social ao qual é vinculado; f) garantir emendas ao orçamento para a sua região. 6 respostas

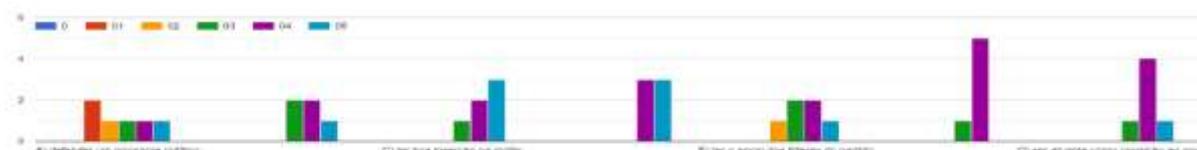
Utilizando uma escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma importância e 05, máxima importância, atribua uma nota para a importância que o Deputado confere às seguintes atividades, no exercício do mandato parlamentar?



### PERGUNTA 18 - ATIVIDADE PARLAMENTAR (fatores para reeleição do Deputado)

Numa escala de 0 a 05, onde 0 é irrelevante e 05 é muito relevante, qual nota você atribui a relevância dos fatores listados a seguir para a reeleição de um Deputado? a) defender um programa político; b) destacar-se nas atividades legislativas; c) ter boa inserção na mídia; d) conseguir recursos para sua base eleitoral; e) ter o apoio dos líderes do partido; f) manter boas relações com o governo; g) ser atuante como oposição ao governo. 6 respostas

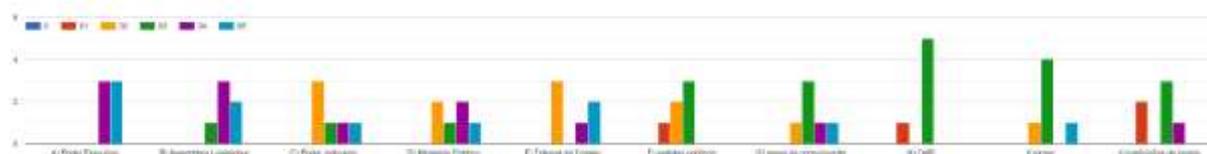
Numa escala de 0 a 05, onde 0 é irrelevante e 05 é muito relevante, qual nota você atribui a relevância dos fatores listados a seguir para a reeleição de um Deputado?



### PERGUNTA 19 - AGENDA LEGISLATIVA (contribuição das instituições para formatação da agenda)

Em relação a formatação da agenda de políticas públicas do Estado, que no estado democrático de direito precisa ser autorizada por lei, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, que nota você atribui a relevância da contribuição das seguintes instituições na formatação dessa agenda? a) Poder Executivo; b) Assembleia Legislativa; c) Poder Judiciário; d) Ministério Público; e) Tribunal de Contas; f) partidos políticos; g) meios de comunicação; h) OAB; i) Igreja; j) instituições de ensino. 6 respostas

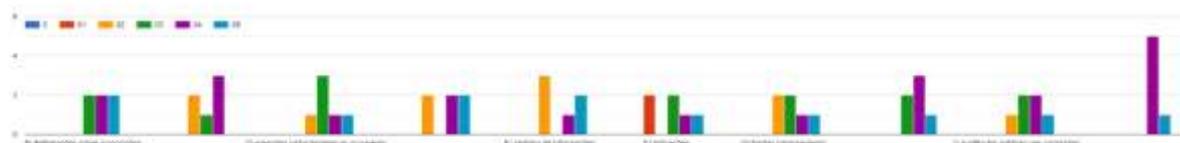
Em relação a formatação da agenda de políticas públicas do Estado, que no estado democrático de direito precisa ser autorizada por lei, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, que nota você atribui a relevância da contribuição das seguintes instituições na formatação dessa agenda?



### PERGUNTA 20 - AGENDA LEGISLATIVA (instrumentos de influência do Legislativo)

Ainda no que diz respeito a formatação da agenda de políticas públicas do Estado, que no estado democrático de direito precisa ser autorizada por lei, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, que nota você atribui a relevância dos seguintes instrumentos institucionais de que dispõe a Assembleia Legislativa para influenciar na formatação da referida agenda: A) deliberações sobre proposições; B) debates e discursos parlamentares; C) emendas parlamentares ao orçamento; D) convocação de autoridades; E) pedidos de informações; F) indicações; G) frentes parlamentares; H) comissões parlamentares de inquérito; I) audiências públicas nas comissões; L) apoio à base governamental. 6 respostas

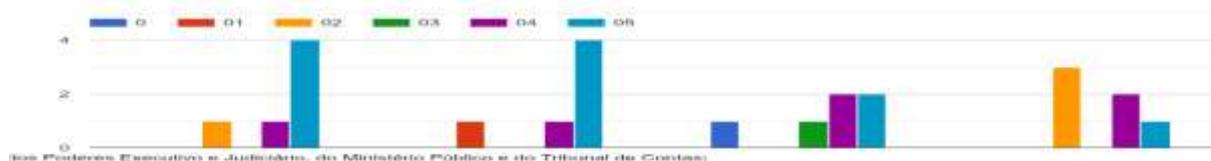
Apesar de atuar na formação da agenda de políticas públicas do Estado, que no estado democrático do direito precisa ser autorizada por lei, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma restrição e 05, máxima restrição, que nota você atribui?



### PERGUNTA 21 - AGENDA LEGISLATIVA (limites normativos à atividade legislativa)

Apesar de atuar na formatação da agenda de políticas públicas do Estado, a Assembleia Legislativa sofre limitações normativas, que impedem o desenvolvimento de uma agenda mais ampla. Numa escala da 0 a 05, onde 0 significa nenhuma limitação e 05, limitação máxima, classifique os seguintes limitadores da agenda legislativa: a) iniciativa privativa das leis dos Poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas; b) competência legislativa restrita do Estado-membro, em face da competência legislativa exclusiva dos demais entes estatais; c) constitucionalização extrema de matérias, que impedem atuação do legislador ordinário; d) desperdício de tempo e recursos com matéria de pouca relevância social (projetos cobra d'água), que ocupam indevidamente a agenda legislativa. 6 respostas

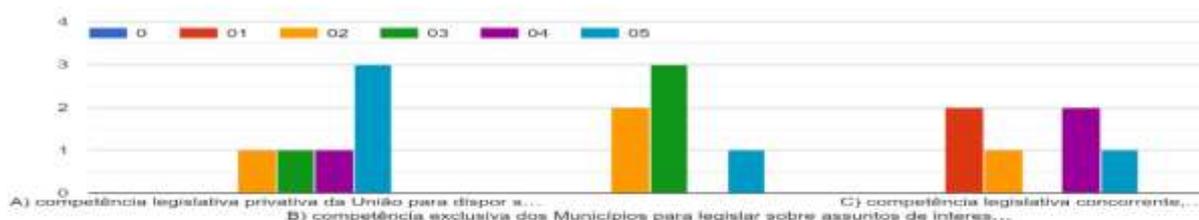
Apesar de atuar na formatação da agenda de políticas públicas do Estado, a Assembleia Legislativa sofre limitações normativas, que impedem o desenvol...ue os seguintes limitadores da agenda legislativa:



### PERGUNTA 22 - AGENDA LEGISLATIVA (limites à competência legislativa estadual)

Em relação aos limites normativos impostos à competência legislativa dos Estados, devido a necessidade de observar e não invadir a competência legislativa federal e municipal, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma limitação e 05, limitação máxima, classifique as seguintes limitações à competência legislativa estadual, que impedem o desenvolvimento de uma agenda mais ampla: A) competência legislativa privativa da União para dispor sobre as matérias previstas no art. 22 da Constituição Federal, tais como direito penal, civil, processual, do trabalho, comercial, etc; B) competência exclusiva dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e demais matérias previstas no art. 30 da Constituição Federal; C) competência legislativa concorrente, que impõe a observância das normas editadas pela União para o Estado poder legislar sobre as matérias previstas no art. 24 Constituição Federal, tais como direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico, urbanístico, defesa do consumidor, do meio ambiente, etc. 6 respostas

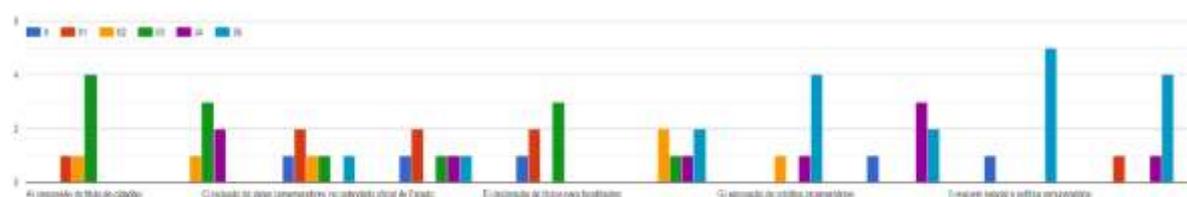
Em relação aos limites normativos impostos à competência legislativa dos Estados, devido a necessidade de observar e não invadir a compet...em o desenvolvimento de uma agenda mais ampla:



### PERGUNTA 23 - AGENDA LEGISLATIVA (manutenção da competência legislativa em matérias sem relevante impacto social)

Tendo em vista que algumas matérias tem pouca relevância para implementação de políticas públicas, os denominados projetos cobra d'água (sem relevante impacto social), e que outras constituem projetos cujos históricos demonstram que sempre são aprovados, que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devido ao desperdício de tempo e recursos, numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, atribua uma nota as matérias abaixo, quanto a relevância da sua manutenção na competência da Assembleia Legislativa: A) concessão de título de cidadão; B) declaração de utilidade pública; C) inclusão de datas comemorativas, no calendário oficial do Estado; D) denominação de próprios (estradas, prédios, parques, etc); E) declaração de títulos para localidades; F) instituição de patrimônio imaterial turístico, ecológico, natural, etc G) aprovação de créditos orçamentários; H) autorização para doação de bens públicos para outros entes estatais; I) reajuste salarial e política remuneratória; J) criação de cargos e organização da estrutura administrativa. 6 respostas

Tendo em vista que algumas matérias tem pouca relevância para implementação de políticas públicas, os denominados projetos cobra d'água (sem relevante impacto social), e que outras constituem projetos cujos históricos demonstram que sempre são aprovados, que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devido ao desperdício de tempo e recursos, atribua uma nota as matérias abaixo, quanto a relevância da sua manutenção na competência da Assembleia Legislativa:



### PERGUNTA 24 - AGENDA LEGISLATIVA (transferência da competência legislativa privativa federal para os Estados-membros)

Tendo em vista a necessidade de ampliação da agenda legislativa estadual para satisfação dos representados, você concorda com a transferência da competência legislativa federal para a estadual, considerando, neste caso, a viabilidade de ter leis estaduais diferentes sobre o mesmo assunto, nos diversos Estados da Federação? Se concorda, assinale uma das seguintes opções para escolha do modo de transferência dessa competência: a) concordo, mas somente com a delegação da competência legislativa federal em questões específicas, por meio da lei

complementar prevista no art. 22 da CF; b) concordo, mas somente por meio da transferência dessa matéria para competência concorrente, prevista no art. 24 da CF; c) concordo totalmente, por meio da transferência da competência legislativa privativa federal para a competência legislativa privativa estadual, por meio de emenda constitucional aos arts. 22 e 25 da CF; ou então assinale a opção d) “não concordo”.

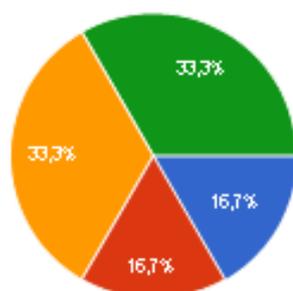
Introdução: Este gráfico apresenta os dados de uma pesquisa realizada com o objetivo de avaliar a opinião dos participantes sobre a possibilidade de transferência de competências legislativas entre os níveis de governo. O gráfico mostra o número de respostas para cada uma das 30 matérias em questão, classificadas em quatro níveis de concordância: A) concordo totalmente, B) concordo em parte, dependendo do serviço; C) concordo excepcionalmente, dependendo da oferta do serviço pelo Estado, na ocasião; e D) não concordo.



Matérias em ordem no gráfico: 1) direito civil; 2) direito comercial; 3) direito penal; 4) direito processual; 5) direito eleitoral; 6) direito agrário; 7) direito marítimo; 8) direito aeronáutico; 9) direito espacial; 10) direito do trabalho; 11) águas; 12) energia; 13) informática; 14) telecomunicações e radiodifusão; 15) trânsito; 16) transporte; 17) condições para o exercício de profissões; 18) material bélico (armas de fogo); 19) diretrizes e bases da educação; 20) registros públicos; 21) direito tributário; 22) direito penitenciário; 23) direito urbanístico; 24) portadores de deficiência; 25) proteção à infância e à juventude; 26) proteção e defesa da saúde; 27) direito do consumidor; 28) proteção ao meio ambiente; 29) desporto (esportes); 30) previdência social. 6 respostas

### PERGUNTA 25 - AGENDA LEGISLATIVA (extrapolação das funções institucionais)

Em detrimento do cumprimento da agenda legislativa, tendo em vista a utilização de tempo e de recursos que deveriam a ela ser destinados, em que medida você concorda com a instituição de serviços de atendimento ao público externo no Poder Legislativo, em concorrência com os prestados pelo Poder Executivo, sob a justificativa da aproximação do eleitor com seu representante, à exemplo do que se tornou comum no Brasil, com a instalação de Procons, Defensorias, Escolas Legislativas, serviços de emissão de documentos, etc. nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais? 6 respostas

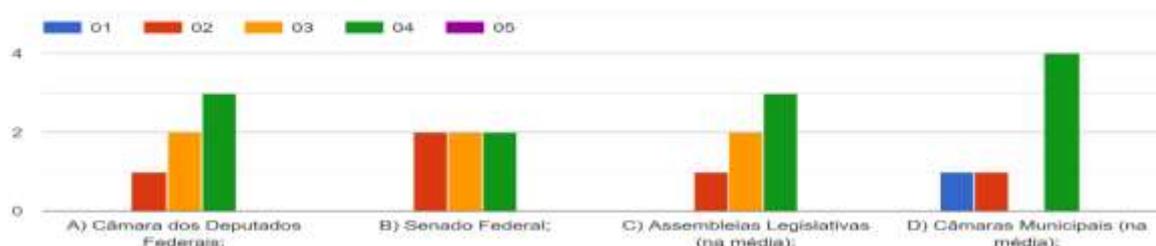


- A) concordo totalmente;
- B) concordo em parte, dependendo do serviço;
- C) concordo excepcionalmente, dependendo da oferta do serviço pelo Estado, na ocasião;
- D) não concordo.

### PERGUNTA 26 - DEMOCRACIA (custo-benefício dos Legislativos para democracia)

De um modo geral, na sua percepção de custo-benefício para a caracterização do regime democrático no respectivo ente estatal, numa escala da 01 a 05, onde 01 representa o mínimo benefício e máximo custo e 05 representa o máximo benefício e o mínimo custo, com qual a nota você classificaria o custo-benefício dos seguintes legislativos brasileiros: A) Câmara dos Deputados Federais; B) Senado Federal; C) Assembleias Legislativas (na média); D) Câmaras Municipais (na média); 6 respostas

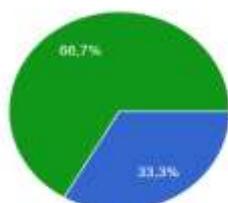
De um modo geral, na sua percepção de custo-benefício para a caracterização do regime democrático no respectivo ente estatal, numa escal...-benefício dos seguintes legislativos brasileiros:



### PERGUNTA 27 - DEMOCRACIA (ampliação do custo-benefício da Assembleia Legislativa por assunção da competência municipal)

Tendo em vista que uma das formas de ampliar o custo-benefício do Poder Legislativo, para caracterização da democracia no respectivo ente estatal, seria ampliar a competência das Assembleias Legislativas por assunção da competência das Câmaras Municipais, você concorda com qual solução abaixo? a) diminuir drasticamente o número de municípios, tornando mais rigorosos os requisitos para sua criação e manutenção, por meio de legislação federal; b) devolver a responsabilidade para os Estados-membros, quanto aos critérios para criação e manutenção dos municípios, nos termos da redação original da Constituição de 1988, antes de sofrer emenda a esse respeito; c) reestabelecer a competência das Assembleias Legislativa para tratar das leis orgânicas e demais assuntos, extinguindo as Câmaras Municipais nos municípios de pequeno porte (menos de cem mil eleitores), tendo em vista que, antes da Constituição de 1988, as leis orgânicas municipais eram editadas pelos Estados; d) não alterar a situação hoje existente, aguardando que os próprios municípios evoluam na implementação de agenda de políticas públicas, que melhore o custo-benefício dos Legislativos para democracia.

Tendo em vista que uma das formas de ampliar o custo-benefício do Poder Legislativo, para caracterização da democracia no respectivo ente ...nicipais, você concorda com qual solução abaixo?  
6 respostas:

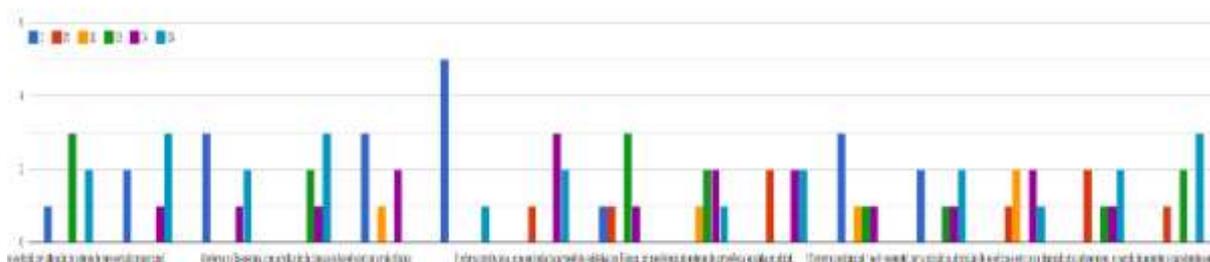


- A) Diminuir drasticamente o número de municípios, tornando mais rigorosos os requisitos para sua criação e manuten...
- B) Devolver a responsabilidade para os Estados-membros, quanto aos critérios para criação e manutenção dos munic...
- C) Reestabelecer a competência das Assembleias Legislativa para tratar da...
- D) não alterar a situação hoje existente, aguardando que os próprios municipi...

## PERGUNTA 28 - DEMOCRACIA (ampliação do custo-benefício da Assembleia Legislativa por meio de reformas)

Numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, atribua uma nota quanto a relevância das seguintes reformas ou alterações normativas para melhorar o custo-benefício do exercício da função institucional da Assembleia Legislativa, por meio do cumprimento de uma agenda de políticas públicas, que torne o regime de governo do Estado do Espírito Santo mais democrático? 1) reforma político-eleitoral, com alteração do sistema de representação proporcional; 2) reforma político-eleitoral, com unificação do calendário eleitoral, para evitar o trampolim de cargos políticos; 3) reforma político-eleitoral, com proibição de reeleição para os cargos do Poder Executivo; 4) reforma político-eleitoral, com a instituição da cláusula de barreira partidária mais drástica; 5) reforma político-eleitoral, com a instituição do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais; 6) reforma político-eleitoral, com a instituição do voto eleitoral facultativo; 7) reforma constitucional, com ampliação da competência legislativa dos Estados, por transferência ou delegação de matérias de competência legislativa privativa da União; 8) reforma constitucional, com ampliação da competência legislativa dos Estados, por transferência de matérias de competência legislativa municipal; 9) reforma constitucional, com a diminuição ou extinção da competência privativa para iniciativa das leis dos demais Poderes e órgãos do Estado; 10) reforma constitucional / legal / regimental, com a diminuição ou extinção da competência legislativa em matérias inócuas (sem relevante impacto social), que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devido ao desperdício de tempo e recursos; 11) reforma constitucional / legal / regimental, com a diminuição ou extinção da competência legislativa em matérias cujo histórico demonstra que sempre são aprovados, que, de certa forma impedem o desenvolvimento de uma agenda legislativa mais ampla, devido ao desperdício de tempo e recursos, ; 12) reforma constitucional / legal / regimental, com a diminuição ou extinção dos serviços não pertinentes as funções de legislar e fiscalizar, no sentido de aumentar o custo-benefício institucional; 13) reforma constitucional / legal / regimental, com a extinção ou diminuição de benefícios e estrutura a disposição dos parlamentares, no sentido de aumentar o custo-benefício institucional; 14) reforma constitucional / legal / regimental, com o aumento da utilização dos mecanismos de democracia direta, nas versões existente, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular; 15) reforma constitucional / legal / regimental, com a instituição de mecanismos novos de democracia direta, com a participação popular nos debates e decisões governamentais por meios tecnológicos, inclusive, com o uso mais eficaz da internet.

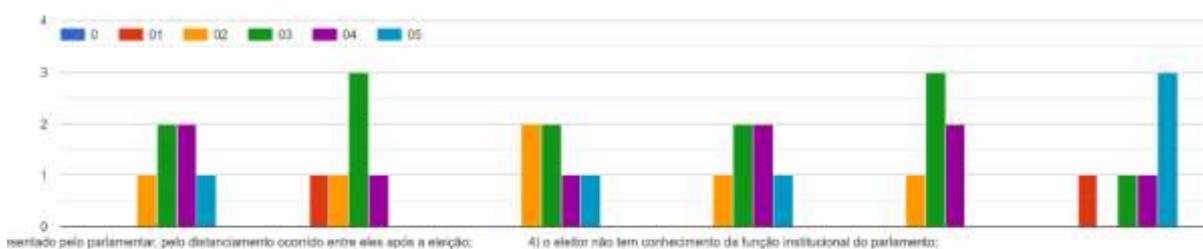
Fonte: dados do C. 105, sobre o Projeto de Lei nº 10.000/2015, submetido à deliberação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, em 15 de maio de 2015, com o objetivo de avaliar a relevância das propostas de reformas para melhorar o custo-benefício do exercício da função institucional da Assembleia Legislativa, por meio do cumprimento de uma agenda de políticas públicas, que torne o regime de governo do Estado do Espírito Santo mais democrático.



### PERGUNTA 29 - DEMOCRACIA (motivos da percepção de uma crise de representação)

Numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, atribua uma nota aos seguintes fatores, que podem levar a percepção da existência de uma suposta crise de representação no Poder Legislativo: 1) o eleitor não se sente representado pelo parlamentar, pelo distanciamento ocorrido entre eles após a eleição; 2) o eleitor não reconhece como legítimo o processo eleitoral de escolha do representante; 3) a agenda desenvolvida no Legislativo não representa as aspirações depositadas pelo eleitor durante o processo eleitoral; 4) o eleitor não tem conhecimento da função institucional do parlamento; 5) o acesso ao parlamentar pelo eleitor tornou-se mais complexo, a despeito da existência das redes sociais; 6) a proliferação de fake news tem prejudicado a divulgação do trabalho e da imagem dos parlamentares.

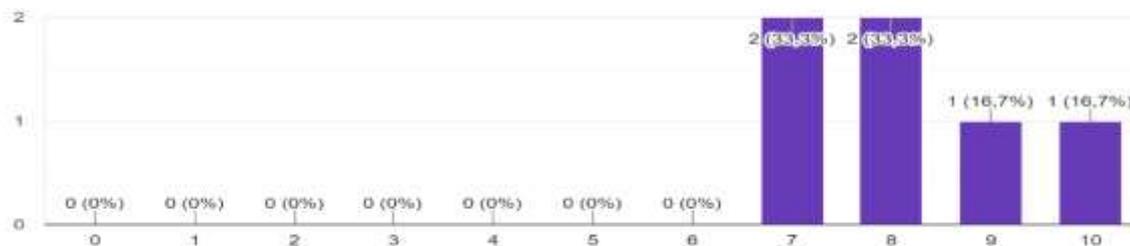
Numa escala de 0 a 05, onde 0 significa nenhuma relevância e 05, máxima relevância, atribua uma nota aos seguintes fatores, que podem levar a percepção da existência de uma suposta crise de representação no Poder Legislativo:



### PERGUNTA 30 - DEMOCRACIA (caracterização pela agenda da Assembleia Legislativa)

Numa escala de 0 a 10, onde 0 significa nenhuma contribuição e 10 significa contribuição máxima, atribua uma nota quanto a sua percepção da contribuição da agenda desenvolvida pela Assembleia Legislativa, no período de 2005 a 2016, para caracterização da democracia no Estado do Espírito Santo. 6 respostas

Numa escala de 0 a 10, onde 0 significa nenhuma contribuição e 10 significa contribuição máxima, atribua uma nota quanto a sua percepção da contribuição da democracia no Estado do Espírito Santo. 6 respostas



### ANEXO III - PESQUISA DAS LEIS ORDINÁRIAS - PERÍODO 2005/2007

#### QUANTIDADE ABSOLUTA E PORCENTAGEM DAS MATÉRIAS POR INICIATIVA

<b>SIGLA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
LEG	PODER LEGISLATIVO	361	73,98%
EXE	PODER EXECUTIVO	110	22,54%
JUD	PODER JUDICIARIO	12	2,46%
MP	MINISTÉRIO PUBLICO	3	0,61%
TCES	TRIBUNAL DE CONTAS	2	0,41%
POP	INICIATIVA POPULAR	0	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>488</b>	<b>100,00%</b>

#### QUANTIDADE ABSOLUTA E PORCENTAGEM DAS MATÉRIAS POR CONTEÚDO

<b>SIGLA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
TC	TÍTULO DE CIDADÃO	216	44,26%
CONC	MATERIAS CONCORRENTES	57	11,68%
UP	UTILIDADE PÚBLICA	55	11,27%
ADM	MATÉRIA ADMINISTRATIVA	51	10,45%
CRE	CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO	40	8,20%
DEN	DENOMINAÇÃO PRÓPRIOS	31	6,35%
DATA	DATAS COMEMORATIVAS	21	4,30%
DOA	DOAÇÃO DE BENS	15	3,07%
DIV	DIVERSOS	2	0,41%
	<b>TOTAL</b>	<b>488</b>	<b>100,00%</b>

#### QUANTIDADE ABSOLUTA E PORCENTAGEM DAS MATÉRIAS CONCORRENTES

<b>SIGLA</b>	<b>MATERIAS CONCORRENTES</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
TRI	TRIBUTÁRIO	15	3,07%
FIN	FINANCEIRO / ECONOMICO	9	1,84%
SAU	SAUDE	7	1,43%
AMB	MEIO AMBIENTE	6	1,23%
EDU	EDUCAÇÃO	4	0,82%
INF	INFANCIA	4	0,82%
ORC	ORÇAMENTARIAS - PPA, LDO e LO	4	0,82%
CONS	CONSUMIDOR	3	0,61%
CUL	CULTURA	3	0,61%
DEF	DEFICIENTE	1	0,20%
PJUD	PROCEDIMENTOS JUDICIAIS	1	0,20%
	<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>11,68%</b>

#### QUANTIDADE ABSOLUTA E PORCENTAGEM DAS MATÉRIAS TERMINATIVAS

<b>SIGLA</b>	<b>MATÉRIAS TERMINATIVAS</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
TC	TÍTULO DE CIDADÃO	216	44,26%
UP	UTILIDADE PÚBLICA	55	11,27%
DATA	DATAS COMEMORATIVAS	21	4,30%
DEN	DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS	31	6,35%
	<b>TOTAL</b>	<b>323</b>	<b>66,19%</b>

**OBSERVAÇÃO 01** – Conforme listagem abaixo, procedeu-se a classificação, por iniciativa (proponente) e por conteúdo, das 488 leis ordinárias editadas no primeiro biênio do período pesquisado (2005/2007) constantes do site do governo estadual (<https://www.es.gov.br/>);

**OBSERVAÇÃO 02** – Do mencionado site obteve-se os proponentes das matérias para sua classificação por iniciativa da seguinte forma: Poder Legislativo (parlamentares, comissões e Mesa da Assembleia Legislativa); Poder Executivo (Governador do Estado); Poder Judiciário (Tribunal de Justiça); Ministério Público (Procurador Geral de Justiça); Tribunal de Contas (incluído o Ministério Público de Contas) e iniciativa popular (Constituição Estadual – artigo 69);

**OBSERVAÇÃO 03** – Para efeito de classificação por conteúdo, as matérias foram agrupadas da seguinte forma: a) matérias administrativas; b) materiais concorrentes; c) declaração de utilidade pública; d) denominação de próprios; e) inclusão de datas comemorativas no calendário oficial do Estado; f) concessão de título de cidadão; g) autorização para doação de bens; h) abertura de crédito orçamentário e i) diversos.

**OBSERVAÇÃO 04** – Nas matérias administrativas estão agrupadas todas as concernentes a estruturação dos órgãos administrativos, a criação de cargos públicos, a fixação das respectivas remunerações, a organização administrativa, inclusive, quanto ao regime jurídico dos servidores e as atribuições dos órgãos públicos, incluídas na competência legislativa remanescente dos Estados-membros, prevista no artigo 25 da Constituição Federal.

**OBSERVAÇÃO 05** – Nas matérias concorrentes estão agrupadas todas as matérias incluídas na competência legislativa concorrente dos Estados-membros, prevista no artigo 24 da Constituição Federal, subdivididas em submatérias concernentes aos conteúdos nele elencados, a saber: 1) direito tributário; 2) direito penitenciário; 3) direito econômico e financeiro; 4) direito urbanístico; 5) orçamento; 6) juntas comerciais; 7) custas dos serviços forenses; 8) produção e consumo; 9) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (meio ambiente); 9) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; 10) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (direito do consumidor); 11) educação e ensino; 12) cultura; 13) desporto (esportes); 14) ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; 14) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; 15) procedimentos em matéria processual (procedimentos judiciais); 16) previdência social; 17) proteção e defesa da saúde; 18) assistência jurídica e Defensoria pública; 19) proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (deficientes); 20) proteção à infância e à juventude (crianças e adolescentes) e 21) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (polícia).

**OBSERVAÇÃO 07** - Nas matérias terminativas estão agrupadas todas aquelas de natureza mais singela, cujo processo legislativo é abreviado, nos termos do artigo 276 e 276-A do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, notadamente, as concernentes a declaração de utilidade pública, a denominação de próprios, inclusão de datas comemorativas no calendário oficial do Estado e a concessão de título de cidadão.

**OBSERVAÇÃO 08** – As matérias orçamentárias, contidas no grupo das matérias concorrentes, foram subdivididas nas submatérias lei orçamentária (LO), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e plano plurianual (PPA) e delas foram destacadas, para efeito de pesquisa, as matérias concernentes aos créditos orçamentários, subdivididos, por seu turno, nas submatérias relativas aos créditos suplementares e especiais.

**CLASSIFICAÇÃO DAS LEIS ORDINÁRIAS EDITADAS ENTRE 2005 E 2007, POR INICIATIVA E POR CONTEUDO DA MATÉRIA E DA SUBMATÉRIA**

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
1	7971	JUD	ADM	
2	7972	LEG	CONC	TRIB
3	7973	EXE	CONC	FIN
4	7974	LEG	CONC	AMBIENTE
5	7975	LEG	CONC	AMBIENTE
6	7976	LEG	CONC	CULTURA
7	7977	EXE	ADM	
8	7978	JUD	ADM	
9	7979	JUD	ADM	
10	7980	LEG	DEN	
11	7981	JUD	ADM	
12	7982	EXE	CRE	ESPECIAL
13	7983	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
14	7984	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
15	7985	LEG	TC	
16	7986	LEG	DEN	
17	7987	LEG	TC	
18	7988	LEG	DEN	
19	7989	EXE	DOA	
20	7980	EXE	ADM	
21	7991	EXE	CONC	FIN
22	7992	LEG	DATA	
23	7993	LEG	DATA	
24	7994	JUD	ADM	
25	7995	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
26	7996	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
27	7997	LEG	UP	
28	7998	LEG	UP	
29	7999	LEG	UP	
30	8000	LEG	DEN	
31	8001	LEG	UP	
32	8002	LEG	UP	
33	8003	LEG	UP	
34	8004	LEG	UP	
35	8005	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
36	8006	LEG	TC	
37	8007	LEG	TC	
38	8008	LEG	TC	
39	8009	LEG	TC	
40	8010	LEG	TC	
41	8011	LEG	TC	
42	8012	LEG	TC	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
43	8013	LEG	TC	
44	8014	LEG	TC	
45	8015	LEG	TC	
46	8016	LEG	TC	
47	8017	LEG	TC	
48	8018	LEG	TC	
49	8019	LEG	TC	
50	8020	LEG	TC	
51	8021	LEG	TC	
52	8022	LEG	TC	
53	8023	LEG	TC	
54	8024	LEG	TC	
55	8025	LEG	TC	
56	8026	LEG	TC	
57	8027	LEG	TC	
58	8028	LEG	TC	
59	8029	LEG	TC	
60	8030	LEG	TC	
61	8031	LEG	TC	
62	8032	LEG	TC	
63	8033	LEG	TC	
64	8034	LEG	TC	
65	8035	LEG	TC	
66	8036	LEG	TC	
67	8037	LEG	TC	
68	8038	LEG	TC	
69	8039	LEG	TC	
70	8040	LEG	TC	
71	8041	LEG	TC	
72	8042	LEG	TC	
73	8043	LEG	TC	
74	8044	LEG	TC	
75	8045	LEG	TC	
76	8046	LEG	TC	
77	8047	LEG	TC	
78	8048	LEG	TC	
79	8049	LEG	TC	
80	8050	LEG	TC	
81	8051	LEG	TC	
82	8052	LEG	DATA	
83	8053	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
84	8054	LEG	DATA	
85	8055	LEG	TC	
86	8056	LEG	TC	
87	8057	LEG	TC	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
88	8058	LEG	TC	
89	8059	LEG	TC	
90	8060	LEG	CONC	AMBIENTE
91	8061	EXE	DOA	
92	8062	LEG	CONC	CULTURA
93	8063	LEG	DATA	
94	8064	EXE	CRE	ESPECIAL
95	8065	TCES	ADM	
96	8066	JUD	ADM	
97	8067	MP	ADM	
98	8068	LEG	CONC	CONSUMIDOR
99	8069	LEG	DEN	
100	8070	LEG	DATA	
101	8071	EXE	DOA	
102	8072	LEG	DATA	
103	8073	EXE	CRE	ESPECIAL
104	8074	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
105	8075	EXE	CRE	ESPECIAL
106	8076	LEG	UP	
107	8077	LEG	UP	
108	8078	LEG	UP	
109	8079	LEG	UP	
110	8080	LEG	CONC	SAUDE
111	8081	LEG	ADM	
112	8082	LEG	CONC	TRIB
113	8083	EXE	CONC	ORC LDO
114	8084	EXE	DOA	
115	8085	EXE	ADM	
116	8086	EXE	ADM	
117	8087	EXE	ADM	
118	8088	EXE	CRE	ESPECIAL
119	8089	EXE	CRE	ESPECIAL
120	8090	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
121	8091	EXE	CONC	CULTURA
122	8092	LEG	CONC	SAUDE
123	8093	LEG	DEN	
124	8094	LEG	DEN	
125	8095	EXE	CRE	ESPECIAL
126	8096	EXE	ADM	
127	8097	LEG	DIV	<i>* inconstitucional</i>
128	8098	EXE	CONC	TRIB
129	8099	EXE	CONC	TRIB
130	8100	EXE	CRE	ESPECIAL
131	8101	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
132	8102	EXE	CRE	ESPECIAL

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
133	8103	EXE	CONC	TRIB
134	8104	LEG	UP	
135	8105	LEG	DATA	
136	8106	EXE	DOA	
137	8107	EXE	CONC	FIN
138	8108	LEG	CONC	EDUCACAO
139	8109	LEG	DATA	
140	8110	LEG	UP	
141	8111	LEG	UP	
142	8112	LEG	UP	
143	8113	LEG	TC	
144	8114	LEG	TC	
145	8115	LEG	DATA	
146	8116	LEG	TC	
147	8117	LEG	DEN	
148	8118	LEG	DATA	
149	8119	EXE	CRE	ESPECIAL
150	8120	LEG	UP	
151	8121	EXE	ADM	
152	8122	EXE	CONC	TRIB
153	8123	EXE	DOA	
154	8124	LEG	UP	
155	8125	LEG	ADM	
156	8126	LEG	UP	
157	8127	LEG	UP	
158	8128	LEG	TC	
159	8129	LEG	DATA	
160	8130	LEG	DEN	
161	8131	LEG	DATA	
162	8132	EXE	CRE	ESPECIAL
163	8133	EXE	CONC	TRIB
164	8134	EXE	CRE	ESPECIAL
165	8135	LEG	DEN	
166	8136	LEG	DEN	
167	8137	LEG	TC	
168	8138	LEG	TC	
169	8139	LEG	TC	
170	8140	LEG	TC	
171	8141	LEG	TC	
172	8142	LEG	TC	
173	8143	LEG	TC	
174	8144	LEG	TC	
175	8145	LEG	TC	
176	8146	LEG	TC	
177	8147	LEG	TC	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
178	8148	LEG	TC	
179	8149	LEG	TC	
180	8150	LEG	TC	
181	8151	LEG	TC	
182	8152	LEG	TC	
183	8153	LEG	TC	
184	8154	LEG	TC	
185	8155	LEG	TC	
186	8156	LEG	TC	
187	8157	LEG	TC	
188	8158	LEG	TC	
189	8159	LEG	TC	
190	8160	LEG	TC	
191	8161	LEG	TC	
192	8162	LEG	TC	
193	8163	LEG	TC	
194	8164	LEG	TC	
195	8165	LEG	TC	
196	8166	LEG	TC	
197	8167	LEG	TC	
198	8168	LEG	TC	
199	8169	LEG	TC	
200	8170	LEG	TC	
201	8171	LEG	TC	
202	8172	LEG	TC	
203	8173	LEG	TC	
204	8174	LEG	TC	
205	8175	LEG	TC	
206	8176	LEG	TC	
207	8177	LEG	TC	
208	8178	LEG	TC	
209	8179	LEG	TC	
210	8180	LEG	TC	
211	8181	LEG	TC	
212	8182	LEG	TC	
213	8183	LEG	TC	
214	8184	LEG	TC	
215	8185	LEG	TC	
216	8186	LEG	TC	
217	8187	LEG	TC	
218	8188	LEG	TC	
219	8189	LEG	TC	
220	8190	LEG	TC	
221	8191	LEG	TC	
222	8192	LEG	TC	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
223	8193	LEG	TC	
224	8194	LEG	TC	
225	8195	EXE	ADM	
226	8196	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
227	8197	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
228	8198	EXE	CRE	ESPECIAL
229	8199	LEG	TC	
230	8200	LEG	TC	
231	8201	LEG	TC	
232	8202	LEG	TC	
233	8203	LEG	UP	
234	8204	LEG	UP	
235	8205	LEG	UP	
236	8206	LEG	CONC	SAUDE
237	8207	LEG	TC	
238	8208	LEG	TC	
239	8209	LEG	TC	
240	8210	LEG	TC	
241	8211	LEG	TC	
242	8212	LEG	TC	
243	8213	LEG	TC	
244	8214	LEG	TC	
245	8215	LEG	TC	
246	8216	LEG	UP	
247	8217	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
248	8218	EXE	CRE	SUPLEMENTAR
249	8219	LEG	TC	
250	8220	EXE	CRE	ESPECIAL
251	8221	LEG	DATA	
252	8222	EXE	CRE	ESPECIAL
253	8223	LEG	DOA	
254	8224	EXE	CRE	ESPECIAL
255	8225	EXE	ADM	
256	8226	EXE	ADM	
257	8227	EXE	ADM	
258	8228	EXE	ADM	RODOVIA
259	8229	LEG	DEN	
260	8230	LEG	UP	
261	8231	EXE	DEN	
262	8232	LEG	ADM	RODOVIA
263	8233	EXE	ADM	POLÍTICA PUBLICA
264	8234	JUD	ADM	
265	8235	TCES	ADM	* proposta da Mesa
266	8236	MP	ADM	
267	8237	EXE	CONC	TRIB

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
268	8238	LEG	ADM	
269	8239	LEG	DATA	
270	8240	LEG	CONC	INFANCIA
271	8241	LEG	CONC	INFANCIA
272	8242	LEG	CONC	INFANCIA
273	8243	LEG	DEN	
274	8244	LEG	DEN	
275	8245	LEG	CONC	EDUCACAO
276	8246	LEG	CONC	TRIB
277	8247	LEG	UP	
278	8248	LEG	CONC	AMBIENTE
279	8249	LEG	UP	
280	8250	LEG	UP	
281	8251	LEG	UP	
282	8252	LEG	UP	
283	8253	LEG	UP	
284	8254	LEG	UP	
285	8255	LEG	DEN	
286	8256	EXE	CONC	FIN
287	8257	EXE	CONC	FIN
288	8258	LEG	UP	
289	8259	LEG	DEN	
290	8260	LEG	UP	
291	8261	LEG	UP	
292	8262	EXE	ADM	
293	8263	EXE	CONC	EDUCACAO
294	8264	EXE	CONC	FIN
295	8265	EXE	ADM	
296	8266	EXE	CONC	ORC LO
297	8267	EXE	CRE	ESPECIAL
298	8268	EXE	DOA	
299	8269	EXE	ADM	
300	8270	LEG	CONC	SAUDE
301	8271	LEG	CONC	EDUCACAO
302	8272	EXE	ADM	
303	8273	EXE	CRE	ESPECIAL
304	8274	JUD	ADM	
305	8275	LEG	DATA	
306	8276	EXE	CRE	ESPECIAL
307	8277	EXE	ADM	
308	8278	EXE	ADM	
309	8279	EXE	ADM	
310	8280	EXE	ADM	
311	8281	EXE	ADM	
312	8282	EXE	ADM	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
313	8283	LEG	CONC	AMBIENTE
314	8284	LEG	ADM	
315	8285	EXE	DEN	
316	8286	LEG	DEN	
317	8287	LEG	DATA	
318	8288	LEG	CONC	CONSUMIDOR
319	8289	LEG	DEN	
320	8290	LEG	UP	
321	8291	LEG	UP	
322	8292	LEG	UP	
323	8293	LEG	UP	
324	8294	LEG	TC	
325	8295	EXE	DEN	
326	8296	EXE	CRE	ESPECIAL
327	8297	EXE	CRE	ESPECIAL
328	8298	LEG	UP	
329	8299	LEG	UP	
330	8300	LEG	UP	
331	8301	LEG	TC	
332	8302	LEG	DATA	
333	8303	LEG	TC	
334	8304	LEG	TC	
335	8305	LEG	TC	
336	8306	LEG	TC	
337	8307	LEG	DATA	
338	8308	EXE	CONC	FIN
339	8309	LEG	DEN	
340	8310	LEG	CONC	AMBIENTE
341	8311	LEG	DATA	
342	8312	EXE	CONC	TRIB
343	8313	LEG	TC	
344	8314	LEG	TC	
345	8315	LEG	TC	
346	8316	LEG	TC	
347	8317	LEG	TC	
348	8318	LEG	TC	
349	8319	LEG	TC	
350	8320	LEG	TC	
351	8321	LEG	TC	
352	8322	LEG	TC	
353	8323	LEG	TC	
354	8324	LEG	TC	
355	8325	LEG	TC	
356	8326	LEG	TC	
357	8327	LEG	TC	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
358	8328	LEG	TC	
359	8329	LEG	TC	
360	8330	LEG	TC	
361	8331	LEG	TC	
362	8332	LEG	TC	
363	8333	LEG	TC	
364	8334	LEG	TC	
365	8335	LEG	TC	
366	8336	LEG	TC	
367	8337	LEG	TC	
368	8338	LEG	TC	
369	8339	LEG	TC	
370	8340	LEG	TC	
371	8341	LEG	TC	
372	8342	LEG	TC	
373	8343	LEG	TC	
374	8344	LEG	TC	
375	8345	LEG	TC	
376	8346	LEG	TC	
377	8347	LEG	TC	
378	8348	LEG	TC	
379	8349	LEG	TC	
380	8350	LEG	TC	
381	8351	LEG	TC	
382	8352	LEG	TC	
383	8353	LEG	TC	
384	8354	LEG	TC	
385	8355	LEG	TC	
386	8356	LEG	TC	
387	8357	LEG	TC	
388	8358	EXE	CRE	ESPECIAL
389	8359	EXE	CRE	ESPECIAL
390	8360	EXE	CONC	FIN
391	8361	EXE	CRE	ESP
392	8362	LEG	UP	
393	8363	LEG	CONC	SAUDE
394	8364	LEG	CONC	SAUDE
395	8365	LEG	CONC	INFANCIA
396	8366	LEG	CONC	TRIB
397	8367	LEG	UP	
398	8368	LEG	UP	
399	8369	LEG	UP	
400	8370	LEG	UP	
401	8371	LEG	UP	
402	8372	LEG	UP	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
403	8373	LEG	DEN	
404	8374	LEG	UP	
405	8375	LEG	CONC	DEFICIENTE
406	8376	EXE	CONC	ORC LDO
407	8377	EXE	DEN	
408	8378	LEG	DATA	
409	8379	LEG	DIV	<i>*inconstitucional</i>
410	8380	LEG	DEN	
411	8381	LEG	UP	
412	8382	LEG	UP	
413	8383	LEG	UP	
414	8384	LEG	DEN	
415	8385	EXE	DOA	
416	8386	EXE	CONC	PJUD
417	8387	EXE	CRE	ESPECIAL
418	8388	EXE	CRE	ESPECIAL
419	8389	EXE	CONC	TRIB
420	8390	EXE	DOA	
421	8391	EXE	DOA	
422	8392	EXE	CRE	ESPECIAL
423	8393	JUD	ADM	
424	8394	LEG	ADM	RODOVIA
425	8395	EXE	DOA	
426	8396	EXE	DOA	
427	8397	EXE	DOA	
428	8398	JUD	ADM	
429	8399	JUD	ADM	
430	8400	EXE	DOA	
431	8401	EXE	CONC	FIN
432	8402	LEG	UP	
433	8403	LEG	UP	
434	8404	LEG	UP	
435	8405	LEG	TC	
436	8406	LEG	TC	
437	8407	LEG	TC	
438	8408	LEG	TC	
439	8409	LEG	TC	
440	8410	LEG	TC	
441	8411	LEG	TC	
442	8412	LEG	TC	
443	8413	LEG	TC	
444	8414	LEG	TC	
445	8415	LEG	TC	
446	8416	LEG	TC	
447	8417	LEG	TC	

<b>Nº</b>	<b>LEI ORDINÁRIA</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SUBMATÉRIA</b>
448	8418	LEG	TC	
449	8419	LEG	TC	
450	8420	LEG	TC	
451	8421	LEG	TC	
452	8422	LEG	TC	
453	8423	LEG	TC	
454	8424	LEG	TC	
455	8425	LEG	TC	
456	8426	LEG	TC	
457	8427	LEG	TC	
458	8428	LEG	TC	
459	8429	LEG	TC	
460	8430	LEG	TC	
461	8431	LEG	TC	
462	8432	LEG	TC	
463	8433	LEG	TC	
464	8434	LEG	TC	
465	8435	LEG	TC	
466	8436	LEG	TC	
467	8437	LEG	TC	
468	8438	LEG	TC	
469	8439	LEG	TC	
470	8440	LEG	TC	
471	8441	EXE	ADM	
472	8442	LEG	ADM	
473	8443	LEG	ADM	
474	8444	EXE	CONC	TRIB
475	8445	LEG	CONC	CONSUMIDOR
476	8446	LEG	DEN	
477	8447	LEG	DEN	
478	8448	EXE	CONC	TRIB
479	8449	MP	ADM	
480	8450	LEG	ADM	
481	8451	JUD	ADM	
482	8452	EXE	ADM	
483	8453	LEG	DEN	
484	8454	EXE	CONC	TRIB
485	8455	LEG	DEN	
486	8456	LEG	CONC	SAUDE
487	8457	LEG	DEN	
488	8458	EXE	CONC	ORC LO