



REGIMENTOS PARLAMENTARES NO MUNDO

A confiança dos brasileiros nas instituições

O que o sistema representativo tem a ver com isso?

FABIANA DE MENEZES SOARES
HUGO HENRY MARTINS DE ASSIS SOARES
PAULA GOMES DE MAGALHÃES
MARCUS VINÍCIUS DE FREITAS TEIXEIRA LEITE

25/07/2019 07:14



Crédito Jonas Pereira/ Agência Senado

No último mês de junho, o Brasil presenciou, uma vez mais, manifestações populares com pautas específicas. Por um lado, apoio a algumas instituições e atores políticos. De outro, críticas contundentes à atuação de determinados agentes públicos.

Especialmente nos últimos anos, muito se tem falado sobre uma possível crise institucional no Brasil. A todo momento, questionam-se (**neste mesmo JOTA, um princípio da discussão**) as decisões do Poder Judiciário – sobretudo do Supremo Tribunal Federal – e a atuação de deputados e senadores no Congresso Nacional, além do papel de vários atores sociais do país.

+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!

Essa discussão está intimamente relacionada à imagem perante a população em geral, à percepção das pessoas sobre o papel de determinadas instituições e à atuação que delas se espera. Neste sentido, considera-se que a legitimidade das instituições é fator preponderante para sua popularidade, de modo que quanto mais legítimo um poder, mais aceito e bem quisto ele será (WALDRON, 2016).

Assim, em um contexto de crescentes críticas e questionamentos às instituições no Brasil, o debate sobre a legitimidade/confiança ganha ainda mais força e relevância.

Tais ideias podem ser ilustradas quando se nota que, efetivamente, a confiança dos brasileiros nas instituições vem caindo nos últimos anos. Neste ponto merece uma rápida incursão o fato de brasileiros estarem inseridos naqueles que menos têm confiança no outro (ZAK, 2008):

Em recente pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (2017), entre os anos de 2013 e 2017, constatou-se¹ uma queda no índice de confiança do brasileiro em relação a praticamente todas as instituições. Ao se focar no Judiciário e Legislativo, percebe-se uma maior confiança naquele, quando comparado a este, embora em ambos os casos seja nítido o descrédito cada vez maior.

Por que, então, confiamos mais nos magistrados do que nos representantes em que votamos e elegemos para o exercício legislativo? O que torna o Legislativo uma instância de tão pouco prestígio na sociedade, mesmo sendo a instituição à qual, primordialmente, nossos anseios políticos são dirigidos?

Tais perguntas guiam as reflexões aqui propostas, no intuito de ressignificar a visão que se tem da esfera legislativa no país.

Ponto a ser destacado é a representatividade² presente nos corpos judiciais e legislativos. Parece-nos de clareza solar que o Legislativo incorpora um maior número de setores da população se comparado ao Judiciário, até pelo fato de ser este enxergado como poder contramajoritário e não eleito.

Neste sentido, uma outra observação diz respeito à ideia, presente em grande parte da sociedade, segundo a qual o Judiciário se faria mais próximo às pessoas ao cuidar de particularidades que levam em conta o sujeito e seus problemas pessoais.

Além disso, destaca-se ainda a publicidade e a transparência³ do processo legislativo, quando comparado ao processo judicial. Embora esse ponto possa gerar controvérsias, o propósito do Legislativo é muito claro: criar e modificar leis. E, mesmo que várias decisões sejam tomadas no que se denomina “salas de fumaça”, sem visibilidade ao público, todos sabem que tais decisões, por mais obscuras que possam ser, continuam a servir para o propósito de criar e modificar leis. (WALDRON, 2016)

Vale dizer que, assim como todas as esferas de poder, muitas vezes as razões que embasam o ato de legislar são tendenciosas e movidas por interesses pessoais dos legisladores. Contudo, ainda que os motivos sejam decididos em mencionadas “salas de fumaça”, o processo para a elaboração da lei ainda segue um procedimento que tende a ser transparente em relação ao seu propósito, sendo esse um grande fator que contribui para a legitimidade⁴ do Legislativo.

Nos tribunais, porém, as decisões podem ser tomadas de maneira pouco transparente, e frequentemente são desvirtuadas do propósito que se imagina para o Judiciário, qual seja, de interpretação e aplicação da lei. Não se nega que, ainda que de maneira secundária, o Judiciário também legisla. O que se afirma é que esse processo de criação normativa, diferente do que acontece com o Legislativo, ocorre sem níveis mínimos de publicidade e transparência.

A atividade legislativa realizada pelo Judiciário é oblíqua, ou seja, os juízes legislam julgando (WALDRON, 2016, p. 127), enquanto os legisladores exercem a criação legislativa de forma direta, uma vez que constitucionalmente competentes para tal. Por isso, alguns elementos devem estar presentes no processo legislativo.

O primeiro deles se dá com a abertura verdadeira ao debate e à mudança de opinião, de modo que as discussões no parlamento devem servir ao propósito de construir uma legislação a partir de diferentes perspectivas políticas. Para tanto, indispensáveis as

comissões parlamentares, que tendem a ampliar a inserção de fundamentos técnicos e argumentos a fim de atender à produção legislativa mais racionalizada.

Daí a imprescindibilidade do respeito ao dissenso, cujo objetivo é combater a criação artificial de consensos e valorizar a discordância, de modo a propugnar que uma pessoa ou um partido político não devem ser vistos como subversivos ou desleais simplesmente por discordar de algo tido como consenso social (WALDRON, 2016. p. 158-161).

É possível encontrar, neste ponto, indicativos do que pode levar a uma menor confiança no Congresso Nacional, quando comparamos ao Judiciário: a referida pesquisa da FGV (2017) demonstra uma imagem negativa dos legisladores, a partir da percepção das pessoas em relação a quem mais desrespeita as leis no país. Em primeiro lugar estão justamente deputados e senadores, com 38%, enquanto os juízes são assim considerados por apenas 2% da população.

É preciso ressaltar não ser possível explicar neste espaço, com a devida profundidade, o que leva a população em geral a confiar mais em um poder formado por agentes públicos cujo processo decisório – e formação do convencimento –, pouco ou nada conhecemos, quando comparado com os legisladores, que a todo momento se posicionam publicamente, seja no Congresso Nacional, ou nas diferentes mídias. Contudo, mesmo em um processo com maior publicidade e transparência, a confiança é corroída, dentre outros fatores, pela pouca racionalidade presente na tomada de decisão.

Então, um argumento a favor da confiança nos legisladores é a existência de uma devida avaliação legislativa quando da elaboração normativa e a transparência quanto à realização do processo. Hoje, tem-se o processo legislativo como irracional uma vez que amparado em elementos insuficientes para se justificar. É nesse sentido que a racionalidade do processo implementa-se com a avaliação legislativa, pois esta tende a apresentar alternativas, prognósticos e impacto dos possíveis efeitos, servindo de auxílio à tomada de decisão.

O procedimento legislativo configurar-se-ia a partir de uma série de etapas⁵: identificação do problema, definição dos objetivos, desenvolvimento das principais opções, análise de impacto, comparação das opções a partir de seus impactos e um esboço para monitoramento e avaliação das políticas, o que invariavelmente levaria a uma maior circulação de informações, com novas abordagens, a partir da ampliação do rol de participantes.

Portanto, pretende-se um processo intelectual complexo, a incluir participação, transparência e avaliação, ao menos para induzir o legislador a explicitar os seus motivos quando da tomada de decisão.

Referências

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

FGV. *Relatório ICJBrasil*. 1º semestre. São Paulo: FGV Direito/SP, 2017.

POPELIER, Patricia; VERLINDEN, Victoria. The context of the rise of *ex ante* evaluation. *In: The impact of legislation: a critical analysis of ex ante evaluation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Londres: Harvard University Press, 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. *In Revista de informação legislativa*, v. 31, n. 124, p. 179-184, out./dez. 1994

ZAK, Paul J.. The neurobiology of trust. *Scientific American*, jun., 2008.

¹ O relatório apresenta dois resultados: "(i) a **queda na avaliação da Justiça**, uma vez que o *ICJBrasil* e os seus subíndices apresentaram uma redução significativa em comparação com anos anteriores; e (ii) a **queda na confiança da população brasileira em praticamente todas as instituições avaliadas**, com destaque para a drástica redução no grau de confiança dos entrevistados no Governo Federal, no Ministério Público e nas Grandes Empresas" (FGV, 2017) (destaque no original).

² Os parlamentos são corpos mais extensos, cujos membros são pertencentes aos mais diversos tipos de grupos sociais, com representação plúrima, fato este que leva a uma maior polifonia, com inserção de mais argumentos, opiniões, visões, a enriquecer a deliberação e, conseqüentemente, a tomada de decisão.

3▣ Transparência em relação à distribuição da competência e funções, havendo consciência quanto a tomada de decisão legislativa nos corredores e ambientes outros que não o Plenário, àquilo que Waldron (2016) define como “salas enfumaçadas”.

4▣ Nesse ponto, a legitimidade deve ser vista não com fundamento na legalidade positiva, mas sim como um consenso valorativo livremente manifestado na sociedade sem que se faça uso de força. É quando as pessoas aderem a uma prática não pela sanção, mas pela identificação com os valores presentes na mesma. (WOLKMER, 1994, p. 181)

5▣ Presentes em Delley (2004) e Popelier; Verlinden (2009).

FABIANA DE MENEZES SOARES – Coordenadora do Observatório para Qualidade da Lei, Faculdade de Direito/UFMG e pesquisadora do Projeto Política para Boa Legislação e Regulamentação em Defesa Agropecuária no estado de Minas Gerais, UFMG/IMA

HUGO HENRY MARTINS DE ASSIS SOARES – Doutorando em Direito (UFMG) e mestre em Ciência Política (UFG). Procurador municipal.

PAULA GOMES DE MAGALHÃES – Mestranda do PPGD/ Direito e Pesquisadora do Observatório para qualidade da lei

MARCUS VINÍCIUS DE FREITAS TEIXEIRA LEITE – Mestrando em Direito (UFMG). Advogado.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.