



SÉRIE OBSERVATÓRIO PARA A QUALIDADE DA LEI

Participação e contraditório na construção do processo legislativo

Elaboração normativa envolve tratamento de problemas sociais relevantes e concretos, com dimensões práticas

HUGO HENRY MARTINS DE ASSIS SOARES
MARCUS VINÍCIUS DE FREITAS TEIXEIRA LEITE

30/09/2020 10:16



Foto: Luis Macedo/Câmara dos Deputados

O **JOTA** faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

Jean-Daniel Delley, ao traçar o percurso metódico de análise para criação normativa, faz uma construção baseada em etapas definidas: delimitação do problema, determinação dos objetivos, estabelecimento de cenários alternativos, escolha das soluções, avaliação prospectiva, execução e avaliação retrospectiva (DELLEY, 2004, p. 102).

O ato de legislar, então, envolve um percurso metódico que busca estabelecer uma forma de lidar com a questão fática sobre a qual se pretende intervir por meio da legislação. Isso significa que o processo de elaboração normativa envolve justamente o tratamento de problemas sociais relevantes e concretos, com dimensões práticas repletas de complexidade e fatores diversos. Diante disso, a racionalidade do legislador deve ser compreendida de um ponto de vista igualmente prático.

O **JOTA** faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

Nesse sentido, Wintgens elabora o conceito de “racionalidade limitada”, aplicado especificamente nesse contexto de produção normativa. Para o autor, os problemas enfrentados pelos legisladores não se mostram prontos e dados, mas são construídos.

Ou seja, são problemas reais de difícil compreensão, em razão de sua complexidade e, em muitos casos, em função da própria falta de informações sobre a situação fática

O **JOTA** faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

Contudo, é importante acrescentar que a racionalidade envolvida no processo legislativo não diz respeito apenas à maneira através da qual se lida com os problemas fáticos, mas também a um componente político muito relevante na atuação legislativa.

Segundo Eberhard Bohne, a implementação da avaliação de impacto legislativo não sobrevive se desconsiderar as exigências de uma racionalidade política que leva em conta claros objetivos de ganho ou manutenção de poder por parte de algumas autoridades públicas (BOHNE, 2009, p. 65-66).

Por isso, o legislador deve buscar soluções satisfatórias diante dessa realidade complexa que se coloca diante da atuação legislativa, o que implica em descartar a busca por soluções perfeitas, exatamente por compreender que o legislador não consegue ser onisciente em relação às situações que carecem de intervenção legislativa (WINTGENS, 2013, p. 15).

Assim, a partir do entendimento acerca da impossibilidade de se conhecer toda a complexidade da realidade social, é preciso que o processo legislativo seja aberto para a incorporação das vozes daqueles potencialmente afetados pela proposição e também por todos aqueles agentes (inclusive políticos) que possam de alguma forma trazer elementos para a construção de uma solução normativa para um problema real. Daí então, a necessidade de se pensar dois aspectos essenciais para o processo legislativo: a participação da sociedade e a abertura ao contraditório, ao dissenso.

Não é raro, porém, nos depararmos com parlamentares que entendem o ato de legislar como essencialmente tecnocrático.

O JOTA faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

no processo legislativo, o que é fundamental em uma democracia.

Para Flückiger, a legística se baseia em um ideal deliberativo, que deve considerar a discussão mais inclusiva possível. Até mesmo as avaliações de impacto legislativo (*ex ante* ou *ex post*) devem ser desenhadas de maneira participativa e pluralista, justamente para contrariar tendências tecnocratas e elitistas que podem acabar afastando a sociedade do processo de produção normativa (FLÜCKIGER, 2019, p. 495). Definitivamente, a democracia não se resume ao momento do voto, de modo que a constante participação nos momentos decisórios também é imprescindível.

É nesse sentido, portanto, que a abertura do processo legislativo ao contraditório também tem o potencial de melhorar a incorporação das diferentes vozes que fazem parte da elaboração legislativa, inclusive por parte daqueles que são, direta ou indiretamente, o alvo principal da legislação.

Neste ponto, Jeremy Waldron estabelece algumas balizas de muita importância para se pensar a atuação do parlamento. Para o autor, a principal razão pela qual as pessoas discordam (mais especificamente no contexto legislativo) é que as questões que enfrentamos são difíceis, e mesmo com as melhores intenções do mundo, com nosso pensamento focado resolutamente e honestamente no bem comum, as diferentes perspectivas e experiências que trazemos à política nos levam a posições diferentes em cada questão do que se deve fazer (WALDRON, 2016, p. 93-94).

Entretanto, essa discordância não deve ser pertinente exclusivamente a questões de liberdade de expressão no seio do parlamento. Por isso, Waldron formula o princípio da oposição leal, que não pode ser entendido apenas como a ideia de não tratar os oponentes como se fossem inimigos da sociedade; não é apenas a ideia de legitimar dissidência ou liberdade de expressão e o direito de se opor publicamente e legitimamente às políticas e ações do governo.

Não se trata tão somente da ideia de legitimar a oposição organizada e não rotulá-la de

O JOTA faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

Waldron formula também dois outros princípios, de caráter procedimental, para um processo legislativo que possa ser conduzido em melhores condições de participação. O primeiro é o do respeito à divergência, segundo o qual deve-se combater a criação artificial de consensos, de modo que uma pessoa não deve ser vista como subversiva ou desleal por discordar publicamente de algo que é tido como consenso social, nem um partido deve ser visto como uma ameaça pela discordância pública.

O outro princípio é o da deliberação responsiva, que significa uma verdadeira abertura ao debate, sendo que a mudança de opinião não deve ser vista negativamente, mas como uma forma de ponderação e reavaliação dos fatos (WALDRON, 2016, p. 158-161).

Pode-se dizer que esses princípios possuem um caráter um tanto quanto idealista a respeito da atuação parlamentar, mas servem como orientação justamente para que se pense um processo legislativo mais consciente em relação à diversidade social.

Desse modo, no contexto parlamentar de inerente divergência e pluralidade de visões, é possível dizer que *“as decisões legislativas devem nascer da implementação de diálogos efetivos que decorrem da configuração dos conflitos, havendo que reconhecer que o campo do diálogo é ainda mais amplo e caracterizador de um ambiente democrático do que a própria decisão tomada no processo legislativo”* (SANTOS, 2017, p. 71).

Ocorre que a garantia de um espaço realmente aberto à divergência e ao debate livre não deve se restringir à atuação político-parlamentar daqueles que compõem o ambiente institucional. Isso porque, conforme mencionado inicialmente, o processo de produção normativa envolve, antes de mais nada, a compreensão e a análise de problemas reais da sociedade. Dessa forma, é necessário pensar em maneiras de introduzir cada vez mais os afetados no espaço institucional de discussão.

O JOTA faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

Assim, não apenas a discussão parlamentar em torno das proposições legislativas teria o contraditório garantido institucionalmente, mas também o próprio percurso metódico poderia contar com um relevante acréscimo de informações trazidas por aqueles que compõem de fato as situações sobre as quais se pretende legislar, o que por si só poderia representar um ganho para a racionalidade envolvida no processo legislativo como um todo e para a qualidade do processo legislativo.

****A busca de uma justificação ‘racional’ para a legislação e a regulação encontra uma das suas perspectivas na avaliação legislativa, na avaliação de impacto regulatório e se fundamenta em camadas de análise de dados, fatos, evidências, informações, da pluralidade de contextos. Desenvolvidos na experiência estrangeira, os conceitos e práticas da avaliação parecem fazer sentido em regimes parlamentares onde a elaboração normativa abre pontes entre executivos e legislativos. **Esta série de artigos tem como objetivo suscitar reflexões sobre os modelos de avaliação legislativa e avaliação de impacto regulatório possíveis para o contexto brasileiro e sua complexa legislação multinível.***

A saída antecipada do decano do STF, o ministro Celso de Mello, noticiada com **exclusividade pelo JOTA, vai acelerar o processo de escolha pelo presidente Jair Bolsonaro do novo ministro da Corte. Esse é o tema discutido no episódio extra do Sem Precedentes. Ouça:**

Sem Precedentes, ep. extra: O que você precisa sa...



O JOTA faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

Referências

BOHNE, Eberhard. *The Politics of the Ex Ante Evaluation of Legislation*. In: *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Org. Jonathan Verschuur. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, p. 63-79, 2009.

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

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

SANTOS, Flávia Pessoa. *Incorporação do conflito no processo legislativo para a conformação do discurso de justificação da lei*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte, 2017.

WALDRON, Jeremy. *Political Political Theory: Essays on Institutions*. London: Harvard University Press, 2016.

WINTGENS, J. Luc. *The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence*. In: *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. (Legisprudence Library) Hardcover –Switzerland: Springer, p. 1-31, 2013.

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

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

O **JOTA** faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE

O **JOTA** faz uso de cookies para oferecer uma melhor experiência a você. Ao utilizar nossos serviços, você concorda com essa prática. Saiba mais em nossa [Política de Privacidade](#).

ESTOU CIENTE