DIÓGENES LUIZ DA SILVA FILHO

INFLAÇÃO LEGISLATIVA:

O SISTEMA AUTOPOIÉTICO-PATRIMONIALISTA DETERIORADOR DA MACROARQUITETURA CONSTITUCIONAL

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR

SILVA FILHO, Diógenes Luiz da

INFLAÇÃO LEGISLATIVA: o sistema autopoiético-patrimonialista deteriorador da macroarquitetura constitucional/ Diógenes Luiz da Silva Filho; Orientador Prof. Dr. Carlos Ayres Britto – Brasília, 2021.

116 f.

ISBN: 978-85-7267-091-3

Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), 2021.

2 Patrimonialismo. 2. Inflação Legislativa. 3. Princípio da Cidadania. 4. Conclusão.

I. Britto, Carlos Ayres, orient. II. Título.

Orientador: Carlos Ayres Britto

Sumário

INTRODUÇÃO **4**

CAPÍTULO 1. CIDADANIA: O APERFEIÇOAMENTO À VIRTUDE QUE CONCEBE UM MODO IDEAL DE VIDA FRATERNA **9**

1.1 heteronomia x autonomia 10
1.2 Harmonia social, sistema de regras e processo formacional 15
1.3 Deveres decorrentes do princípio da cidadania 20

CAPÍTULO 2. REPRESENTATIVIDADE, GOVERNABILIDADE E HIPERTROFIA NORMATIVA **28**

2.1 Minoria dominante, liderança inamovível e desprestígio da atividade política 29
2.2 Presidencialismo de Coalizão 46
2.3 Patrimonialismo e estamento burocrático 52

CAPÍTULO 3. INFLAÇÃO LEGISLATIVA **66**

3.1 Inflação legislativa e a ruptura da macroarquitetura constitucional 67
3.2 Inflação legislação e a implementação de políticas públicas 90
3.3 Legislação Simbólica e legística 99

CAPÍTULO 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS **106**

REFERÊNCIAS **110**

Introdução

Conforme afirma Bucci[1], há uma característica essencial do Estado moderno que pode ser definida como o exercício de poder por previsão legal. Ferreira Filho[2], de semelhante modo, compreende que o Estado de Direito responde a uma espécie de clamor social para que as ações de governo se revelem como produto e obra das leis, e não por manifesta volição humana. A utilidade dessa ferramenta enquanto instrumento balizador das relações sociais, portanto, é inquestionável.

Apesar dessa irrefutável assertiva, é preciso ter em conta que a imoderação de seu manuseio exala a mesma nocividade que efluiria de sua inexistência. Admitindo- se válido o entendimento de Ferreira filho, de que o Estado de Direito representa a sujeição da volição humana à norma enquanto produto regular de processo legislativo, há que se compreender, de igual modo, que o excesso de leis denota a reassunção da vontade humana sobre nominada previsão legal.

O presente trabalho discorre exatamente sobre o evento da inflação legislativa, adjetivação da lavra de Carnelutti[3]. Há cerca de sessenta anos o jurista italiano identificou o problema e refletiu sobre suas consequências para o sistema jurídico. Conforme descrevera, a proliferação de normas teria se tornado um verdadeiro fenômeno fisiológico, ou, consoante assinalara, há um limite a ser estabelecido, e o exagero de leis guardava semelhança com o excesso de veículos em uma cidade.

Analisa-se, então, a probabilidade de que em se tratando do ordenamento jurídico brasileiro, esse gigantismo legiferante exsurja de uma informe cidadania, se mantenha porque útil ao patrimonialismo, e em face de sua perenidade esteja provocando a

1 "A característica fundamental do Estado moderno é o exercício do poder por previsão legal [...] o marco do Estado moderno é fundamental para a compreensão da política pública. A sociedade outorga um poder de mando àquela entidade e procura assegurar que estas ações de poder e de mando guardem certa previsibilidade no âmbito da representação política, via legalidade. Tal pressuposto permanece na ação para a construção de políticas públicas, que serão políticas que partem da lei, desenvolvem-se pela lei e são exigidas e reguladas com base na lei. (BUCCI, M. P. Dallari. **Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006, p. 131-132).

2 "Um dos elementos essenciais do constitucionalismo moderno é o Estado de Direito [...] este veio a atender ao clamor pelo 'governo de leis, não de homens' [...]. (FERREIRA FILHO, M. G. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 15).

3 "até certo ponto, essa multiplicação das leis é um fenômeno fisiológico: as leis se multiplicam como utensílios de que nos servimos em nossas casas, [...] as leis apresentam algo que se assemelha à obstrução das ruas de nossas cidades pelo excesso de veículos. [...] o que não posso omitir é que os inconvenientes da inflação legislativa não são menores que os devidos à inflação monetária. (CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito.** trad. Roger Vinícius da S. Costa. São Paulo: Pillares, 2015, pp. 76-77).

disfuncionalidade do sistema jurídico, e consequentemente, violando a integridade do texto constitucional.

Da década de 1960 até os dias atuais, por exemplo, o país experienciou mais de uma Constituição, sujeitou-se a diversas e distintas composições em suas Câmaras alta e baixa, vivenciou a ruptura do regime democrático, se redemocratizou, e ainda assim essa espécie inflacionária permanece inviolada.

A prodigalidade acima referida, via de regra, desperta o interesse de pesquisadores para o fato de que a qualidade das leis deve ser investigada, o que resulta em ponderações de natureza eminentemente legística. O tema tem servido, ainda, para a realização de trabalhos que apontam a insegurança jurídica como uma das principais consequências produzidas pela baixa qualidade do processo legislativo e pelo excesso de medidas provisórias incessantemente editadas.

A relevância deste trabalho pode ser aferida, a partir da constatação de que a dominância de análise se debruça sobre a origem da hipertrofia normativa no cenário brasileiro. Explora-se, a partir de então, sua relação com o patrimonialismo e os consequentes impactos produzidos na macroarquitetura constitucional. Caminha-se, portanto, em trilha distinta de outras abordagens que concentraram estudos nas temáticas descritas no parágrafo anterior.

Elaborando-se o problema a ser investigado de forma objetiva, indaga-se se a ocorrência do fenômeno da inflação legislativa, no arcabouço normativo brasileiro, deita raízes na incompletude do princípio da cidadania – o que se constrói a partir do trabalho de Marshall[4] - e, nessa condição, sirva como instrumento de preservação do patrimonialismo, ao tempo em que afronta a integridade do texto constitucional.

4 "Estarei fazendo o papel de um sociólogo típico se começar dizendo que pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual [...] por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido da autoridade política, ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai, desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e elevar a vida de um ser civilizado. (MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe Social e Status.** Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, pp. 63-64).

A plausibilidade do problema é aferida a partir da análise desses escritos de Marshall, à vista das considerações de Araújo[5] e Carvalho[6]. Reflete-se, ainda, sobre a obrigatoriedade de filiação como condição de elegibilidade, inciso V §3º artigo 14[7], e sobre a autonomia de que trata o §1º do artigo 17[8], ambos insertos na Carta Política de 1988, vez que a união desses dispositivos sinaliza o atrofiamento da representatividade inserta no parágrafo único do artigo 1º da Norma em referência[9].

O título da dissertação rememora o trabalho de Luhmann[10], pois os excertos citados no parágrafo anterior, complementados pela integral subordinação do mandato parlamentar às diretrizes estabelecidas pelos órgãos dos partidos, redação do artigo 24 da Lei nº 9096/95[11], evidenciam a configuração de um sistema fechado e capaz de reproduzir os elementos que o constituem a cada quatro anos.

Posto de outra forma, a concentração do processo político-eleitoral resulta em uma falsa representatividade; essa falsa representatividade se legitima inflacionando o sistema jurídico – porque a "lei" se torna resposta eficaz quando a cidadania não é empunhada adequadamente – e esse cidadão informe, saciado em sua expectativa, resignadamente se conforma uma outra vez à concentração do processo eleitoral nas condições já explicitadas. Enquanto o sistema subsiste, todas as ações de governos

---

5 "tende-se mais ou menos a ver esse imenso Brasil como fruto dileto do colonialismo português no que este pôde ter, digamos, de atraente ou encantador na formação de uma nacionalidade, cuja natureza mais profunda residiria em certa habilidade, na doce acomodação miscigênica, na concordância passiva ao determinado pelas autoridades e a uma rápida adaptação às condições adversas da vida. (ARAÚJO, Emanuel. **O Teatro dos Vícios:** Transgressão e transigência na sociedade urbana colonial. 3ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993, p. 21).

6 "Percorremos um longo caminho, [...] para construir o cidadão brasileiro. Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. [...] uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso [...]. a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. (CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 219).

7 "BRASIL. **Constituição** (1988), Capítulo IV – Dos Direitos Políticos, Art. 14 [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V – a filiação partidária. (Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2020).

8 ibidem: Capítulo V–Dos Partidos Políticos.17[...]§1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios[...].(Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2020).

9 idem, Título I – Dos Princípios Fundamentais, Art. 1º [...], Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2020).

10 "Los sistemas autopoiéticos producen sus elementos y, para ello, deben referirse a sí mismos tanto em la constitución de sus elementos como em sus operaciones elementales.[...] Dado que los sistemas autopoiéticos operan clausuradamente, la autorreferencia es condición necessária tanto para su constante reproducción como para que puedan diferenciarse y estabelecer vínculos com su entorno. (LUHMANN, Niklas. **La Sociedad de la sociedade.** Trad. Javier Torres N. Bajo. México: Universidad IberoAmericana, 2006, p. IX).

11 (BRASIL) Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU, DF, 20 set 1995. Artigo 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos [...]estabelecidas pelos órgãos de direção partidários. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 30 abr 20.

são regidas por interesses partidários, mormente em vigência do presidencialismo de coalizão.

As hipóteses testadas no decorrer do trabalho podem ser assim descritas: a hipertrofia normativa é enaltecida porque o princípio da cidadania não é experienciado na tridimensionalidade descrita por Marshall; a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade atrofia a representatividade política; a inflação legislativa, nos moldes já descritos, contribui para a preservação do modelo patrimonialista; o sistema jurídico brasileiro apresenta traços de esgotamento em razão do fenômeno da hipernormatividade.

Quanto aos objetivos, intenta-se explanar as características do princípio da cidadania; constatar se ela se perfaz na realidade brasileira; verificar se sua potencial incompletude fomenta a mistificação do processo legislativo; demonstrar que a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade falseia a representatividade política; pesquisar o modelo patrimonialista de Administração Pública e sua relação com o fenômeno da inflação legislativa, prioritariamente a partir dos traços que caracterizam o sistema presidencialista de coalizão; demonstrar que a hipertrofia normativa desintegra o sistema jurídico e provoca a ruptura do texto constitucional.

A dissertação foi estruturada em três capítulos, além de introdução e conclusão. No primeiro capítulo discorre-se sobre o princípio da cidadania: os deveres inerentes a esse instituto na condição de agentes catalisadores das prerrogativas elencadas no artigo 5º da Constituição; a eficiência de pareto das garantias individuais à luz da logicidade sistêmica presente no Texto, a importância da cidadania para a validade do sistema jurídico, e o modo como a incompletude desse princípio pode alimentar o modelo patrimonialista a partir da sujeição a uma falsa representatividade.

No segundo capítulo realiza-se um levantamento teórico sobre representatividade política, governabilidade e patrimonialismo weberiano: suas características mais salientes, o estamento burocrático de Faoro e a transmutação da aristocracia em burocracia, os efeitos da concentração do processo político-eleitoral nas agremiações partidárias e a tessitura do modelo no presidencialismo de coalizão.

No terceiro capítulo analisa-se a problemática da inflação legislativa: os elementos que a caracterizam, os dados que ratificam sua ocorrência no sistema jurídico brasileiro, a potencialidade da legística aplicada ao processo legislativo, os efeitos da hipernormatividade na implementação de políticas públicas e, principalmente, escreve-se sobre as consequências da hipertrofia normativa na macroarquitetura constitucional,

pois, notadamente, trata-se de uma antinomia jurídica que paulatinamente afronta a organicidade e a integridade da Carta Política vigente.

Quanto à metodologia, o estudo foi elaborado a partir da análise de dados coletados em pesquisa bibliográfica e excertos normativos. Portanto, naquilo que se refere ao procedimento e à abordagem, metodologicamente a pesquisa pode ser qualificada como bibliográfica-documental, de abordagem qualitativa. Além disso, identificou-se um problema e sobre ele foram formuladas hipóteses, evidenciando método hipotético-dedutivo.

De outro lado, busca-se aprofundar conhecimento científico sobre temática conhecida, sem pretensão de esgotar a análise de seu conteúdo, mas sinalizando a necessidade de que outros trabalhos testem as hipóteses tratadas nesta dissertação. Dessa forma, é possível classificar a pesquisa como descritiva e com finalidade básica-estratégica.

SILVA[12], em trabalho publicado na revista da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara, ainda nos idos de 1968, afirmou que a instabilidade legislativa gerava insegurança para as partes, dúvidas para os advogados e perplexidade para os juízes. No caso vertente, dada a amplitude histórica sobre a qual predita temática se revela recorrente, é possível afirmar ser consistente a possibilidade de que o modelo de que se fala, não seja, apenas, resultado de processo cultural desconexo de outros interesses.

12 "[...] ora, a instabilidade legislativa é mal dos mais graves, porquanto gera a insegurança das partes, a dúvida dos advogados e a perplexidade dos juízes; após sucessivas modificações do mesmo texto, ocorre comumente que ninguém mais seja capaz de dizer qual a redação em vigor." (SILVA, Juary, C. **Considerações em Tôrno da Inflação Legislativa.** Revista PGE-RJ, 1968, v. 18). Disponível em: https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/1968-volume-18. Acesso em: 15 jul 20.

Capítulo 1. Cidadania: o aperfeiçoamento à virtude que concebe um modo ideal de vida fraterna

Consoante delineamento acima ostentado, identifica-se uma peculiar relação dialógica entre o processo político-eleitoral brasileiro, a representatividade política, o exercício da cidadania e a sacralização do processo legislativo - enquanto substrato do fenômeno da inflação legislativa. A convergência desses elementos, por sua vez, além de sujeitar as ações de governos à regência partidária, esgarça o sistema jurídico perenizando um ininterrupto processo de martelamento do orbe constitucional.

Em Hamlet[13], uma das tragédias mais conhecidas de Shakespeare, a personagem "Polonius", após dialogar com o príncipe da Dinamarca – que se fazia de louco para vingar a morte do pai - faz a seguinte afirmação: "embora isso seja loucura, mesmo assim há nela certo método". Essa máxima shakespeariana se amolda com precisão ao fenômeno da inflação legislativa no ordenamento jurídico brasileiro.

Faria[14], escrevendo sobre o que ele define como sendo uma ingovernabilidade sistêmica do Estado intervencionista, compreende que a edição de normas não sincronizadas em termos lógico-formais, materiais e temporais - o que se desenvolve a partir de objetivos específicos e circunstâncias distintas - resulta na concepção de microssistemas e diversas cadeias normativas no âmbito do ordenamento jurídico.

Com isso, afirma o autor, surge um círculo vicioso e paradoxal em que o Estado, intentando disciplinar todos os espaços e dimensões do sistema socioeconômico, não é capaz de operar os instrumentos normativos de que formalmente dispõe. Assim, quanto mais normas edita para dirimir conflitos, mais os multiplica pois os textos legais tornam-se ambíguos e prolixos.

---

13 "[...] Embora isso seja loucura, mesmo assim há nela certo método". [...] (SHAKESPEARE, William, 1564-1616. **Tragédias e Comédias Sombrias: obras completas William Shakespeare.** Tradução: Barbara Heliodora. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2006. Hamlet: cena II, ato II. p. 436.

14 "Exponenciada pela 'ingovernabilidade sistêmica' do Estado regulatório ou intervencionista, a ausência dessa internalização e desse respeito está na essência da inefetividade de suas leis,[...] o Estado regulatório ou intervencionista passou a editar, de maneira não sincronizada em termos lógico- formais, materiais e temporais, sucessivas normas de comportamento, [...] acabaram gerando inúmeros microssistemas e diversas cadeias normativas [...] o resultado dessa estratégia acaba sendo um círculo vicioso e paradoxal: quanto mais procura disciplinar e regular todos os espaços, dimensões e temporalidade do sistema [...] quanto mais normas edita para dirimir conflitos, mais os multiplica, na medida em que sua linguagem [...] se torna prolixa, ambígua [...]. (FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999. pp. 126-128).

1.1 heteronomia x autonomia

Se a preocupação com a integridade do texto constitucional e com a unidade do ordenamento jurídico se revela inequívoca, e, portanto, necessária, de outro lado, há um outro componente não menos significativo para a validade de todo o sistema que a "linha de produção" atualmente experienciada ignora. Trata-se do elemento humano, relevante tanto no processo de formação das regras, quanto e principalmente, na compreensão do porquê se submeter ao direito posto.

Neste início de capítulo em que se discorre sobre o princípio da cidadania, é preciso trazer à lembrança as considerações de Carnelutti[15] quando escrevera sobre a morte do direito. Segundo o jurista italiano, gravita sobre todo o direito interno e internacional um tipo superior de ordenamento jurídico, muito mais elevado e mais amplo que qualquer outro. Trata-se, conforme assevera, do ordenamento da própria humanidade.

Para Carnelutti, as sociedades organizadas possuem um certo tipo de direito que se torna o ponto de equilíbrio para a coexistência do grupo. Esse preceito fundamental, finaliza o professor, é que "cada um deve tratar os demais como pretende que estes o tratem". A esse tipo de direito a que Carnelutti se refere, a Constituição Federal de 1988 responde promovendo um encadeamento lógico- sistêmico entre as garantias do artigo 5º, os objetivos do artigo 3º, os fundamentos do artigo 1º e a tremulação do conteúdo a-normativo aposto no preâmbulo da Carta, conforme se verá adiante.

Britt[16], refletindo sobre o humanismo como categoria constitucional, atribui algumas dimensões ao vocábulo. Para o autor, a terceira dimensão concerne a um conjunto de princípios que se unificam em reverência ao sujeito universal que é

15 "[...] acima do direito interno e do internacional existiria um ordenamento jurídico mais elevado e mais amplo: o da humanidade. Toda a sociedade possui o seu direito, constituído pelo conjunto daquelas normas, que mostram o ponto de equilíbrio para a coexistência do grupo. E já que a sociedade humana também é uma sociedade, e exatamente a sociedade de todos os homens considerados do ponto de vista universal, também ela possui um direito; e o preceito fundamental desse direito é que cada um deve tratar os demais como pretende que estes o tratem. (CARNELUTTI, Francesco. **A Morte do Direito.** Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: ed. Líder, 2008. p. 40).

16 "uma terceira dimensão conceitual do humanismo[...] consiste num conjunto de princípios que se unificam pelo culto ou reverência a esse sujeito universal que é a humanidade inteira. [...] "O certo é que a pessoa humana passou a ser vista como portadora de uma dignidade inata, por isso que titular do 'inalienável' direito de se assumir tal como é: um microcosmo. Devendo-se lhe assegurar todas as condições de busca da felicidade. [...] toda essa perspectiva do humanismo até hoje conserva o seu originário caráter político-civil de prevalência do reino sobre o rei. [...] que outra coisa não significou senão a consubstanciação de três paulatinas e correlatas ideias-força: a) o Direito por excelência é o veiculado por uma Constituição política, fruto da mais qualificada das vontades normativas, que é a vontade jurídica da nação; b) o Estado e seu governo existem para servir à sociedade; c) a sociedade não pode ter outro fim que não seja a busca da felicidade individual dos seus membros. [...] (BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.p. 19-21).

definido como sendo humanidade inteira. Assim, diz ele, tornar-se essencial que a pessoa humana seja compreendida como portadora de uma dignidade inata, aliás, dignidade esta pressuposta desde a Carta inglesa de 1215.

Para o ex-presidente[17] do Supremo Tribunal Federal – STF, essa perspectiva do humanismo conserva um caráter político-civil de "prevalência do reino sobre o rei". Nessa quadra, continua ele, resultam consubstanciadas três ideias-força: a primeira, é a de que o Direito por excelência é aquele veiculado por uma Constituição política enquanto produto da "mais qualificada das vontades normativas", a saber, a vontade jurídica de uma nação; a segunda, é a de que o Estado e seu governo existem para servir à sociedade, não o contrário, e a terceira, por fim, é a de que a sociedade deve tencionar a busca da felicidade individual de seus membros.

A partir da premissa carneluttiana de que existe um ponto de equilíbrio necessário à coexistência do grupo – reciprocidade comportamental - e à vista do conteúdo inscrito em cada uma das "ideias-força" descritas por Britto: o Direito por excelência eflui da Constituição; o Estado e seu governo servem à sociedade, e a busca pela felicidade individual concerta as relações sociais, é possível afirmar que quando o Estado intenta disciplinar todos os espaços e dimensões do sistema socioeconômico, ele não apenas cria paradoxos, mas também obstrui o exercício de liberdade dos indivíduos a quem deveria servir.

Esse atrofiamento de liberdade interessa à funcionalidade do sistema referido no início deste trabalho. Por que razão, por exemplo, um indivíduo se preocuparia em ceder seu assento em um coletivo para uma mulher grávida, se não existe uma lei que o obrigue. Embora esse comportamento seja esperado de alguém esclarecido e ciente do ponto de equilíbrio Carneluttiano, a sujeição a um Estado keynesiano (naquilo que se refere à intervenção estatal em todas as dimensões socioeconômicas) condiciona o comportamento humano à heteronomia[18], cujo conteúdo foi trabalhado por Kant[19].

---

17 Carlos Ayres Britto, foi presidente do Tribunal Superior eleitoral no período compreendido entre 06.05.08 e 22.04.10; foi presidente do Supremo Tribunal Federal – STF, entre 19.04.12 e 18.11.12.

18 HETERONOMIA – **s.f.** condição de pessoa ou de grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, ou de um princípio estranho à razão, a lei a que se deve submeter. (*in*: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 4ª ed. Curitiba: Positivo, 2009, 1034.).

19 "A autonomia da vontade é o único princípio de todas as leis morais e dos deveres conforme a essas leis: toda *heteronomia* do arbítrio, ao contrário, não somente não funda nenhuma obrigação, mas é além disso oposta ao princípio da obrigação e da moralidade da vontade. (KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática.** Trad. Monique Hulshof. Petrópolis: Editora Vozes, 2020, p. 53).

Em complementação à narrativa iniciada no parágrafo anterior, tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 9.452/2017[20], cujo mérito visa exatamente regulamentar essa questão. A ementa esclarece que idosos, mulheres grávidas ou com criança de colo e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, terão preferência para uso dos assentos do transporte coletivo. Significa dizer que operando a heteronomia, mesmo as questões mais comezinhas - presentes no fluxo natural das relações de vida comunitária - demandam intervenção de um terceiro que oriente o comportamento humano, no caso, o Estado.

No Distrito Federal, a lei nº 5.531[21], de 27 de agosto de 2015, ao estabelecer medidas para garantir a proteção de docentes no ambiente educacional, chega ao extremo de afirmar, em seu artigo 2º, que "fica assegurada a autoridade do professor no local da aula", como se um dispositivo, produto regular do processo legislativo, fosse instrumento hábil a estabelecer uma norma que notadamente não exsurge do direito posto, mas da compreensão de vida comunitária, onde a coexistência do grupo deve ser racionalmente respeitada.

O problema é que quando o legislador segmenta sua atividade legiferante, e responde pontualmente a cada mínimo conflito com a edição uma nova regra, ele não apenas quebra a organicidade do sistema jurídico, mas também, rompe, pela insistência, a integridade do texto constitucional. De outro lado, ao forçar o indivíduo a fitar os olhos indefinidamente para o interior da caverna[22] o legislador se apropria de uma responsabilidade que não é dele, mas de cada membro da comunidade que se pressupõe deveria ser servida pelo Estado e seus governos.

Fala-se da necessidade de preservação do direito a que se refere Carnelutti; do ordenamento da própria humanidade; aquele direito que serve como ponto de equilíbrio para a coexistência do grupo, e que, por isso mesmo, colocado acima de todos os outros, deve ser resguardado pelo homem que experiencia cidadania na plenitude firmada pela Constituição; o homem em autonomia, no sentido de autogoverno, que reconhece e maneja com liberdade os instrumentos de vida civilizada elencados como princípios no texto constitucional.

---

20 Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 9.452/2017. Disponível em http://www.camara.leg.br. Acesso em 15 out 20.

21 Distrito Federal. Lei nº 5.531, de 27 de agosto de 2015. Dispõe sobre a proteção ao professor e ao servidor ou empregado da educação no Distrito Federal. DODF nº 167, 28.08.15. seção 1, Brasília, DF, ano 127, p. 1.

22 expressão faz menção à "alegoria da caverna", de Platão, onde prisioneiros são mantidos desde o nascimento olhando para uma parede. Ali são projetadas sombras, e estas sombras, para eles, tornam- se a única realidade de vida possível. (mais informações veja na obra: Platão. **A República,** Livro VII. **Trad.** Edson Bini, São Paulo: Edipro, 2016, Kindle).

Na obra intitulada "o que é esclarecimento?" Kant afirma que liberdade é a faculdade de poder obedecer à própria razão. Para tanto, diz ele, é necessário que o homem se emancipe, que seja capaz de analisar e decidir as situações de seu cotidiano (principalmente em se tratando de vida comunitária) fazendo um uso público dessa razão. Esclarecimento, assim, seria a saída do ser humano de sua menoridade[23].

A expressão "uso público" refere-se à necessidade de que o homem (gênero humano) exponha a diálogo coletivo suas decisões, testando-as em processo contínuo de tentativa e erro, pois esse modelo estimula o cidadão a abrir-se à coletividade. De outro lado, observa o filósofo, interessa àqueles que assumem função de governança induzir os demais a não se arriscarem fora do "andador dentro do qual foram confinados"[24]. Afinal, "agir com autonomia seria um ato arriscado".

O fenômeno da inflação legislativa traduz exatamente essa percepção. Quando o princípio da cidadania não é manejado integralmente, o homem permanece em menoridade; e uma vez em menoridade, é também incapaz de obedecer à própria razão; e não obedecendo à própria razão, não evidencia autonomia necessária para fruir das liberdades individuais, ciente de que os interesses da coletividade devem ser preservados. Sem esse discernimento, a lei se transforma no pêndulo de suas ações em vida comunitária, e torna-se confortável outorgar a terceiros o curso de suas decisões. Nesse sentido, escolher representantes industriosos quanto à atividade legislativa aparenta ser a melhor opção.

Quanto à definição de cidadania, Marshall[25] secciona o conceito em três elementos: civil, político e social. O primeiro relacionado aos direitos necessários à liberdade individual (o que subentende esclarecimento e uso da razão); o segundo inerente à possibilidade de o cidadão participar ativamente do processo político, e o terceiro, concernente a tudo o que vai, desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social".

---

23 "esclarecimento é a saída do ser humano de sua menoridade, menoridade essa na qual ele se inseriu por sua própria culpa. Menoridade é a incapacidade de se servir de seu próprio entendimento sem a condução de outrem. (KANT, Immanuel, *et al.* **O que é esclarecimento?** Trad. Paulo César Gil Ferreira. Rio de janeiro: via-verita, 2011; p. 23).

24 aqueles tutores que [...] assumiram a supervisão sobre os homens, cuidam para que a maior parte da humanidade [...] considere o passo para a maioridade além de penoso, muito perigoso. [...] e terem cuidadosamente impedido que essas tranquilas criaturas pudessem arriscar um passo fora do andador dentro do qual eles as confinaram, eles mostram, em seguida, o perigo que as ameaçaria, se elas tentassem caminhar sozinhas. ibidem. p. 24).

25 vide nota de rodapé nº 4.

Para Araújo[26], a formação da nacionalidade brasileira traduz a habilidade de se acomodar; de se submeter sem questionamentos às regras determinadas pelas autoridades, pois prevalece como característica atávica do povo a facilidade de adaptação às adversidades da vida. Assim, continua o autor, as transformações sociais ocorrem em ritmo lento e inabitual.

Araújo[27] destaca, ainda, que o Brasil mudou de regime político por mais de uma vez, e, mesmo assim, situações sociais básicas permanecem praticamente inalteradas. Para ele, não se trata de identificar uma simples continuidade de distorções históricas, mas sim, da percepção de que *o que não se altera* é *a estrutura de poder, a forma e a fórmula geral com a qual o Estado, ou quem o representa, mantém seu domínio sobre as pessoas*.

Carvalho[28], consoante transcrição assentada na introdução desta pesquisa, compreende que há uma sensação desconfortável de incompletude da construção do cidadão brasileiro, e uma das razões para isso, diz ele, aparenta ligar-se com a cronologia e lógica descrita por Marshall, já que o fenômeno no Brasil obedeceu a ordem inversa.

Nabuco[29] analisou o trabalho de Espinosa quando este escrevera sobre o governo de Balmaceda, e sobre a revolução chilena de 1891. Dentre suas considerações destaca-se a afirmação de que os traços característicos da nação chilena e brasileira se assemelhavam.

Seus escritos foram publicados como artigos no jornal do comércio de 1895, e o diplomata-jurista ali já ressaltava que tanto no Chile quanto no Brasil, as nações se encontravam em "menoridade". As liberdades e os direitos de cada uma estariam resguardados por princípios e algumas tradições que não passavam de barreiras morais.

Paine[30], ao refletir sobre os direitos do homem afirmara, ainda no século 18, que a razão e a ignorância, opostas reciprocamente, são capazes de influenciar a maior

26 vide nota de rodapé nº 5.

27 "ora, desde 1500 o Brasil mudou de regime político, grosso modo, nada menos de três vezes: foi colônia, foi império e hoje é república. É inquietante pensar, no entanto, que situações sociais básicas tivessem permeado incólumes quase cinco séculos. [...] não se trata, evidentemente, de 'continuidade', como se muito do que vemos hoje de distorções e desequilíbrios tivessem chegado a nós da mesma forma como se apresentavam havia séculos. Na verdade, o que permanece incólume [...] é a estrutura de poder, a forma e a fórmula geral com que o Estado, ou quem o representa, mantém seu domínio sobre as pessoas". (ARAÚJO, op. cit. p.22)

28 vide nota de rodapé nº 6.

29 "Em nossos países, onde a nação se mantém em menoridade permanente, as liberdades, os direitos de cada um, o patrimônio de todos, vivem resguardados apenas por alguns princípios, por algumas tradições ou costumes, que não passam de barreiras morais, sem resistência e que o menor abalo deita por terra. (NABUCO, Joaquim. **Balmaceda.** 2017, posição 478/485. E-book).

30 "A razão e a ignorância, opostas reciprocamente, influenciam o grosso da humanidade. Se uma ou outra puder expandir-se suficientemente num país, a máquina do governo funcionará com facilidade. A razão obedece a si mesma e a ignorância se submete a tudo que lhe seja ditado. (PAINE, Thomas. **Direitos do Homem**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2005, p. 123).

parte da humanidade. Segundo ele, se uma ou outra se expandir suficientemente em um país a máquina do governo funcionará bem. A razão, continua ele, obedece a si mesma; a ignorância, por sua vez, submete-se a tudo que lhe seja ditado*. Fux[31] compreende que um cidadão que desconhece os direitos que ostenta jamais poderá exercê-los em juízo ou fora dele.

Do ponto de vista dos escritos de Marshall, e à luz das reflexões de Araújo, Carvalho, Nabuco e Paine* é possível admitir que pelo menos dois dos três elementos utilizados pelo sociólogo britânico não se materializam adequadamente na realidade da cidadania brasileira. Mais que isso, interessa ao sistema já referenciado manter o homem "no andador dentro do qual fora confinado". Afinal, consoante afirma Fux, o cidadão que não conhece seus direitos, certamente também não poderá exercê-los.

Constata-se que os direitos políticos não se realizam adequadamente, porque são metodicamente regrados para que os partidos assegurem a continuidade de gerenciamento das ações de governos, proposição que será desenvolvida no segundo capítulo deste trabalho. Os direitos civis, porque as liberdades individuais pressupõem uma autonomia de vontade aqui estrategicamente ainda não cimentada.

1.2 Harmonia social, sistema de regras e processo formacional

Paine[32] também escrevera que o homem não ingressou na sociedade para se tornar pior do que era antes, ou para ter menos direitos do que tinha anteriormente, mas para ter esses direitos mais bem assegurados. Segundo Paine, os direitos naturais constituem o fundamento de todos os direitos civis. Aqueles, concernentes ao homem por força de sua existência; estes, concernentes ao homem por força de ser, ele, um membro da sociedade.

---

* O nome de Thomas Paine consta como um dos "pais fundadores" dos EUA.

31 [31]_" [...] um direito inacessível sob a ótica de sua ininteligibilidade arrasta a inacessibilidade à justiça, uma vez que um cidadão que desconhece os direitos que ostenta jamais poderá exercê-los em juízo ou fora dele.(FUX, Luiz. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v.4, n. 15, p. 145, 2001.).
Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15142.pdf. Acesso em: 12 jun 20.

32 "cabe-nos, agora, examinar os direitos civis do homem e mostrar como uns se originam dos outros. O homem não ingressou na sociedade para se tornar pior do que era antes, nem tampouco para ter menos direitos do que tinha anteriormente, mas para ter esses direitos melhor assegurados. Seus direitos naturais constituem o fundamento de todos seus direitos civis. [...] os direitos naturais são aqueles que concernem ao homem por força de sua existência. [...] os direitos civis são aqueles que concernem ao homem por força de ser ele um membro da sociedade. Todo direito civil tem por fundamento algum direito natural preexistente no indivíduo [...]. (PAINE, op. cit. p. 54).

Escrevendo sobre a natureza das relações sociais, Althusius[33] afirma que política é a arte da associação entre os homens com o objetivo de estabelecer, cultivar e conservar a vida social entre eles. Por essa razão, diz o autor, os participantes dessa relação denominam-se "simbióticos", pois se comprometem uns com os outros, por acordo explícito ou tácito, a comunicarem, mutuamente, aquilo que for útil e necessário ao exercício harmonioso dessa vida em sociedade.

Prefaciando o trabalho referenciado no parágrafo anterior, Elazar[34] afirma que o grande projeto de Althusius foi desenvolvido a partir de uma série de blocos de construção, ou células, que se autogovernam.

Organizadas internamente, e ligadas umas às outras por alguma forma de relação consensual, essas "células" se unem para alcançar um nível mais elevado de harmonia. Elazar afirma, ainda, que embora algumas críticas possam ser feitas aos escritos de Althusius, é correto afirmar que nenhuma sociedade civil pode existir sem alguma base de natureza transcendental que seja capaz de obrigar e vincular os cidadãos.

Hart[35] critica o entendimento de que a obediência a um sistema jurídico decorra de irrestrita sujeição a um soberano juridicamente ilimitado. O filósofo britânico analisa as diferenças entre obrigação jurídica e obrigação moral, e desenvolve o entendimento de que o direito deve ser interpretado a partir da concepção de um conjunto de regras. Segundo afirma, elaborar leis não necessariamente significa ordenar às pessoas que façam alguma coisa.

Para Hart, as regras impõem obrigações quando se torna substancial a pressão social sobre aqueles que se desviam, ou, tentam desviar-se do comportamento esperado. Por

---

33 "a política é a arte da associação de homens com o objetivo de estabelecer, cultivar e conservar a vida social entre eles. Por essa razão são chamados de "simbióticos". O objeto da política é, portanto, a associação na qual os simbiontes se comprometem uns com os outros, por acordo explícito ou tácito a comunicarem mutuamente o que for útil e necessário ao exercício harmonioso da vida social. (ALTHUSIUS, Johannes. **Política.** Trad. Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995, Kindle, posição 1116, tradução nossa).

34 "o grande projeto de Althusius é desenvolvido a partir de uma série de blocos de construção, que se inicia a partir das conexões mais íntimas, até chegar à comunidade universal. Cada um está ligado aos outros por alguma forma de relação consensual. [...] nenhuma sociedade civil pode existir sem alguma base em normas transcendentes que obriguem e vinculem os cidadãos [...].(ELAZAR, Daniel J. in ALTHUSIUS, Johannes. **Política.** Translated, Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. Ebook, posição 542; 630, tradução nossa).

35 "uma vez abandonada a noção de que os fundamentos de um sistema jurídico consistem em um hábito de obediência a um soberano juridicamente ilimitado, e substituída pela concepção de uma regra última de reconhecimento, [...] neste aspecto, fazer leis difere de ordenar às pessoas que façam coisas [...] As regras são concebidas e referidas como impondo obrigações quando é grande a pressão social exercida sobre os que delas se desviam. [...]. A introdução de um corretivo para cada defeito poderia em si ser considerado um passo na passagem do mundo pré-jurídico para o jurídico. [...] como já sustentamos, é em termos de tais regras, e não em termos de ordens baseadas em ameaças que as ideias de ato legislativo e de revogação devem ser compreendidas. (HART, Herber, L. A. **O conceito de Direito.** Trad. A. Ribeiro Mendes. 5ª ed. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007, pp: 18; 27; 103; 104 e 122).

isso, em qualquer momento dado, afirma o autor, a vida de uma sociedade que decorra de um modelo harmônico baseado em regras, sejam estas jurídicas ou não jurídicas, enseja o surgimento daqueles que cooperam e voluntariamente preservam o sistema, e, de outro lado, daqueles que as rejeitam.

Enquanto as regras primárias relacionam-se às ações que os indivíduos podem ou não realizar, as regras secundárias servem para corrigir as limitações encontradas na primeira espécie, afirma o filósofo. Assim, as regras secundárias existiriam em sistemas jurídicos desenvolvidos, e serviriam como passagem de um mundo pré- jurídico para um mundo jurídico. Para Hart, o direito, então, pode ser caracterizado como a união desses dois tipos de regras. As primeiras, de natureza mais primitiva; as segundas, conforme sustenta, necessárias ao estabelecimento das condições de validade, reconhecimento e possibilidade de alteração das primeiras.

Se as regras primárias disciplinam o comportamento humano, as regras secundárias legitimam o somatório das anteriores. Para tanto, Hart elabora uma segunda divisão que dá origem às regras de reconhecimento – as quais emprestam validade ao sistema de regras - e, de outro lado, as que ele denomina como sendo regras de alteração, que conferem poder a um indivíduo ou a um corpo de indivíduos para introduzirem novas regras primárias. O autor sustenta, por fim, que é em termos de tais regras, e não em termos de ordens baseadas em ameaças que as ideias de ato legislativo e de revogação devem ser compreendidas.

Nesse passo, torna-se possível concluir que existe um fundamento primeiro a partir do qual o ordenamento jurídico se estabelece. Esse fundamento não descende da intervenção estatal porque é superior ao próprio ordenamento jurídico (Carnelutti); destina-se a melhor assegurar os direitos do homem (Paine); se equilibra sobre a lógica de um comportamento simbiótico (Althusius), possui natureza transcendental capaz de vincular os cidadãos (Elazar) e possibilita, ainda, a participação individual no processo de criação e alteração de regras, reconhecendo a legitimidade de cada membro da sociedade para autenticar e limitar as incertezas do sistema (Hart).

Tal fundamento encontra-se descrito no preâmbulo[36] da Carta Política de 1988. Observa-se que o constituinte teve o cuidado de não apenas identificá-lo, mas também, de adjetivar os elementos que a partir do artigo 1º do texto seriam objeto de normatização. Diz a "ementa" que a assembleia constituinte instituía um Estado *democrático*, destinado a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais como

36 BRASIL. **Constituição** (1988), Preâmbulo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 jan 21.

valores supremos, de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na *harmonia social*. (grifo nosso).

Uma vez que a obediência a um sistema jurídico não decorre de desmedida sujeição a um soberano juridicamente ilimitado, mas sim, da compreensão de que o direito deve ser assimilado a partir da utilização de um sistema de regras; e, também assim, uma vez que harmonia social reivindica reciprocidade comportamental (Carnelutti), então, é possível afirmar que quando se fala de cidadania fala-se de um vocábulo plurissignificativo.

De um lado, porque a eficácia do sistema jurídico se manifesta quando o cidadão se conscientiza da necessidade de participar do sistema de regras. De outro, porque o resguardo da harmonia social, fundamento primeiro do próprio sistema jurídico, apenas se torna real quando o indivíduo, em autonomia de vontade, opta por viver em comunidade, por conseguinte, simbioticamente exercendo cidadania.

Faria[37] ratifica o asserto acima descrito. Segundo o autor, um determinado sistema jurídico não se torna eficaz apenas porque é um conjunto de regras internamente coerente em termos lógico-formais, ou porque está sustentado no monopólio da força do poder que o positivou. O sistema se torna eficaz porque os atores incorporam em suas consciências a premissa de que essas regras legais devem ser invioláveis. Sem a internalização de um sentido genérico de disciplina, e sem o sistemático respeito às leis, a eficácia de uma determinada ordem legal acabaria comprometida.

Platão[38], ao escrever sua última obra, intitulada, "As leis", atribuiu ao legislador três principais objetivos: a liberdade, a unidade e a racionalidade do Estado para o qual legisla. Dizia ele que a legislação e a fundação de Estados eram, na verdade, empreendimentos que exigiam que homens aprimorassem, acima de tudo, outros homens à virtude[39].

A forma meticulosa com a qual o preâmbulo da Constituição delineia o que seria normatizado a partir do artigo 1º, não deixa dúvidas quanto ao fato de que o Estado

37 "Neste sentido, um determinado sistema jurídico não se torna eficaz apenas porque é um conjunto de regras internamente coerente, em termos lógico-formais; ou então, porque está sustentado no monopólio da força do poder que o positivou. Ele também se torna eficaz porque os atores incorporam em suas consciências a premissa de que essas regras legais devem ser invioláveis. Sem a internalização de um sentido genérico de disciplina e sem o sistemático respeito às leis, aos códigos e às normas, a eficácia de uma determinada ordem legal acabaria sendo comprometida. [...] (FARIA, op. cit., p. 126).

38 "O ateniense: Dissemos que o legislador tem que visar em sua legislação a três objetivos: a liberdade, a unidade e a racionalidade do Estado para o qual legisla. [...] (PLATÃO. **As leis: incluindo epinomis.** Bauru: Edipro, 1999, Livro III, p. 169).

39 "Mas, em verdade, a legislação e a fundação de Estados são empreendimentos que exigem que homens aprimorem, acima de tudo, outros homens na virtude." (ibidem, Livro IV, p. 178).

instituído em 1988 visa efetivamente aprimorar outros homens à virtude. Significa dizer, preparar o indivíduo, então membro de uma sociedade, para se tornar cidadão, parte de uma comunidade. Fala-se de *aprimoramento,* porquanto o alicerce dessa virtude preexiste à própria fundação do Estado – tem raízes na instituição familiar – se movimenta na mesma órbita da harmonia social e se perfaz em três etapas.

O artigo 226 da Constituição Federal certifica que a família é a base da sociedade, e por isso, ela se torna destinatária de proteção especial. Observa-se que a norma contida neste dispositivo não a institui, e nem poderia fazê-lo, vez que, conforme dito, a família precede à existência do Estado. A redação do artigo 226, na verdade, constitucionaliza sua importância, pois a reconhece como o *locus onde* instituto da cidadania é gestado.

Na família são digitalizados os traços da ancestralidade, transmitidos valores, crenças ou a ausência destas, os costumes são preservados, a divisão de tarefas compreendida e as primeiras noções de vida coletiva ensementadas. Um ambiente familiar estável é o ventre onde o tipo superior de ordenamento jurídico de Carnelutti também se desenvolve. Esta é a primeira etapa da construção do princípio da cidadania.

O artigo 205, por sua vez, atesta que a educação é dever do Estado e da família, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesta segunda fase, soma-se à família o Estado, a Carta constitucional se refere a "pessoa", não a "cidadão" - já que o processo formativo está em curso - e estabelece três objetivos a serem alcançados por intermédio dessa educação: formar o indivíduo, formar o cidadão, formar o profissional. Essa abordagem será retomada na conclusão deste trabalho.

O terceiro estágio do processo de formação do cidadão se efetiva quando o Estado não "disciplina todos os espaços e dimensões do sistema socioeconômico", portanto, na ausência do fenômeno da inflação legislativa. Pressupondo-se exitosas as duas primeiras etapas, agora é preciso liberdade kantiana para que o indivíduo, uma vez "formado", racionalmente participe do sistema de regras, livremente compreenda a necessidade-utilidade de resguardar o ponto de equilíbrio da coexistência do grupo, e altruisticamente faça uso de suas liberdades individuais.

A efetividade dos direitos e garantias fundamentais decorre, dentre outros fatores, do tipo de intervenção que o Estado seja obrigado a realizar. Sem maior aprofundamento neste campo já que o objeto de pesquisa caminha em outra direção, é preciso lembrar que os direitos denominados públicos subjetivos, como regra, se realizam e

experienciam eficácia à vista de uma não intervenção estatal. É a inação do Estado que habitualmente propicia a fruição desse tipo de direito.

De outro lado, há um segundo grupo de direitos que demanda algum nível de intervenção. Do ponto de vista do plano material, por exemplo, tem-se as ações estatais direcionadas à remoção (ou, pelo menos, à diminuição) dos fatores de desigualdades sociais. Dito de outro modo, fala-se das ações distributivistas de emprego, de renda e de patrimônio. Portanto, o entendimento anteriormente firmado a respeito da terceira etapa do processo formacional de cidadania, sob nenhuma hipótese pode ser interpretado como a defesa de uma ampla e irrestrita inação estatal.

Malan[40] afirma que uma democracia republicana deve incorporar, além do ideal democrático, também o ideal republicano, e a virtude cívica dos cidadãos. E isso, continua ele, não se revela apenas quando se deposita/digitaliza votos nas urnas, mas ainda, no acompanhamento regular e atento das ações daqueles que foram eleitos representantes, e na fiscalização das ações e da eficácia dos Poderes da República, em termos de bens e serviços que devem ser prestados à população.

Embora relevante a percepção de Malan, ela se torna impossível à vista de uma cidadania incompleta, e, por conseguinte, condescendente com a hipertrofia normativa. Mesmo porque, conforme será demonstrado adiante, não se pode falar em representatividade política quando a fonte primeira do poder de mando historicamente é alijada do processo político-eleitoral.

1.3 Deveres decorrentes do princípio da cidadania

Britto[41] estabelece um paralelo entre Deus x mundo criado; povo x Constituição concebida. Conforme descreve, para fundar o universo Deus faz o que é próprio da potência em que Ele consiste e impõe a Si mesmo as próprias condições de trabalho.

40 "uma democracia republicana deve também incorporar, além do ideal democrático expresso nas considerações acima, o ideal republicano, a virtude cívica dos cidadãos. E isso se revela não apenas ao depositarem/digitarem seus votos nas urnas por ocasião de datas eleitorais. Mas ainda no acompanhamento regular e atento tanto das ações daqueles que cada um elegeu como seus representantes, quanto das ações e da eficácia dos Poderes da República, em termos de bens e serviços públicos que devem ser prestados [...]".(MALAN, Pedro. *in* BACHA, Edmar, de Carvalho. **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: editora Intrínseca, 2019, posição 237– Ebook).

41 "Para fundar o universo, Deus faz o que é próprio da potência em que Ele consiste: impõe a si mesmo as próprias condições de 'trabalho. [...] Para fundar o Direito, o povo, na mesma *pegada,* se autoimpõe as coordenadas de atuação legiferante. [...] Se é olhando para o Universo que reconhecemos a soberania de quem o fez, é também olhando para a constituição que reconhecemos a soberania de quem a procriou como norma jurídica primária. (BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006, pp. 26-27).

Para fundar o Direito, continua o autor, o povo se autoimpõe as coordenadas de atuação legiferante.

Assim, continua Britto, se é olhando para o universo que se reconhece a soberania de quem o fez, é olhando para a Constituição que se reconhece a soberania de quem a criou. É preciso, então, compreender o significado que a cidadania tem para essa "Norma Jurídica Primária" promulgada em 1988, principalmente porque o constituinte teve o cuidado de incluí-la como fundamento da República.

Moraes[42] compreende que o preâmbulo de uma Constituição pode ser definido como o documento de intenções do diploma, e consiste em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto, uma proclamação de princípios demonstrando a ruptura com o ordenamento constitucional anterior, e o surgimento jurídico de um novo Estado. Segundo afirma, tal instrumento deve fazer referência às justificativas e aos grandes objetivos e finalidades almejados.

Para o ministro do STF, apesar de não fazer parte do texto constitucional propriamente dito, e consequentemente, não conter normas constitucionais de valor jurídico autônomo, o "prelúdio" da Carta Política vigente não é juridicamente irrelevante, uma vez que deve ser observado como elemento de interpretação e integração dos diversos artigos que lhe seguem. Vale dizer, não se trata de norma constitucional, porém, traça as diretrizes políticas, filosóficas e ideológicas da Constituição.

Exatamente nesse sentido foram tecidas considerações a respeito da harmonia social, fundamento primeiro do sistema jurídico e elemento nuclear de interpretação e de integração dos artigos que compõem o texto constitucional. A questão a ser enfatizada a partir deste ponto, guarda relação com a importância da atividade humana para que as denominadas "normas constitucionais de valor jurídico autônomo" se concretizem.

Nesse sentido, é preciso dizer que a promulgação[43] da Constituição Federal de 1988 espraiou para a sociedade brasileira abundante gama de garantias, direitos e liberdades que se concretizam por intermédio da ação humana[44]. Tal premissa é ratificada pela

42 " O preâmbulo de uma Constituição pode ser definido como documento de intenções do diploma, e consiste em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto e uma proclamação de princípios, demonstrando a ruptura com o ordenamento constitucional anterior e o surgimento jurídico de um novo Estado. [...] apesar de não fazer parte do texto constitucional propriamente dito e, consequentemente, não conter normas constitucionais de valor jurídico autônomo, o preâmbulo não é juridicamente irrelevante, uma vez que deve ser observado como elemento de interpretação e integração dos diversos artigos que lhe seguem. (MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 20).

43 a partir desse parágrafo serão utilizados fragmentos do artigo intitulado: **Deveres decorrentes do princípio da cidadania, publicado na obra "Direitos Fundamentais sob a ótica do Humanismo Jurídico: uma homenagem ao ministro Carlos Ayres Britto**. Belo Horizonte: ed. Dialética, 2020, p. 9).

44 "A Constituição precisa do ser humano. É o homem, como seu criador que, 'atuando a Constituição, a faz

norma contida no parágrafo único do artigo 1º do Texto, uma vez que sua redação reitera categoricamente a quem pertence a titularidade de exercício das prerrogativas na Carta nominadas: "todo poder emana do povo"[45].

Identifica-se uma ordem precisa, teleológica e metodologicamente ajustada quando efetivamente encadeado o arcabouço da parte normativa, com induvidoso propósito de franquear primado ao cidadão. A sequência em que foram elencados títulos estamentos da Lei inauguradora da nova ordem do Estado redemocratizado, transcende qualquer dúvida quanto à primazia da característica exarada em linhas pretéritas.

A Norma fora arquitetada primeiramente pelos necessários fundamentos da República – Título I, seguindo-se imediatamente os direitos e garantias fundamentais

– Título II, e somente a partir do Título III instrumentaliza-se, efetivamente, a organização do Estado. Uma vez que o constituinte reconheceu a importância da família para toda a sociedade, sua proteção encontra-se descrita no Título VIII, que circunscreve a ordem social.

Uma das características mais acentuadas da Constituição Federal vigente, e quiçá aquela que primeiro materializa, que corporifica legisticamente o sentido de pertencimento do indivíduo a uma nação, que viabiliza garantias de vida, de liberdade, de igualdade e de propriedade ao indivíduo de modo a torná-lo sujeito reflexivo de salvaguardas institucionalizadas em nível máximo de proteção normativa, assenta-se na preeminência do vocábulo cidadania, e assim se dá em toda amplitude que o termo comporta.

Diz-se reflexivo, porquanto, a cada prerrogativa afiançada constitucionalmente como aquelas a que alude o título II capítulo I da Lei referida, ao tempo em que o Texto atribui titularidade ao indivíduo para o exercício de direitos e garantias, também o posiciona como destinatário de limites, de deveres e de obrigações. Essa característica binária do instituto da cidadania é imanente à reciprocidade comportamental que atua como fundamento primeiro sobre o qual o ordenamento jurídico se ergue. Tanto assim que Herkenhoff[46] considera que cumprir deveres com o Estado e com a comunidade também define o conceito de cidadania.

---

real." (GONÇALVES, Antônio, F. de M. lições de cidadania. Brasília: OAB, 2003. p. 14).

45 vide referência nº 9.

46 "o que é ser cidadão? [...] gozar dos direitos civis e políticos e cumprir os deveres que temos para com o Estado e a Comunidade."(HERKENHOFF, J. Baptista. **Cidadania**. Manaus: Valer, 2000, p. 18).

Moraes[47] afirma não haver dúvida de que houve evolução quanto ao instituto nos sistemas político e jurídico em nosso país. O Dicionário Aurélio[48] da Língua Portuguesa, define-o como a qualidade ou estado em que se encontra o cidadão, ou, modo diverso, o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, e no desempenho de seus deveres para com este.

Estudos empreendidos sobre exercício de cidadania no Brasil, especificamente a partir de 1988, enaltecem corretamente o caráter garantista de direitos e liberdades, e, por certo, o manuseio desse tema elastiza a compreensão do conceito e facilita a apropriação de seu significado pelos diversos matizes que compõem a heterogênea sociedade brasileira.

Do ponto de vista sociológico, rememore-se o trabalho de Durkheim[49] quando afirmara que a reunião de número mais ou menos considerável de grupos sociais secundários formava uma sociedade política. Via de consequência, os sujeitos intervenientes das complexas e profusas relações que orquestram a dinâmica sociopolítica brasileira, são tal-qualmente titulares de direitos e deveres.

A inafastabilidade dessa característica binária de direito-dever, conduz a duas relevantes ilações: propulsa a sociedade metamorfoseando-a em comunidade, e comuta um Estado em Nação. A lógica consequente é que vida em comunidade não se estabelece, não se edifica, e não se desenvolve sob espeque da imposição de todas as vontades, de todos, a todo modo e em todo tempo, sob risco de fratura da estrutura institucionalizada de poder que equilibra o ondeamento característico das complexas relações de uma sociedade plúrima.

Se de fato a Constituição é o resultado da mais qualificada das vontades normativas - vontade jurídica de uma nação (Britto) - então, o exercício do fundamento a que se refere o inciso II do artigo 1º da Carta, não pode implicar em desmesurada possibilidade impositiva de vontades. Ao contrário, deve representar o ponto de equilíbrio entre as mais variadas vontades presentes nos relacionamentos sociais. Não há como reconhecer-se direitos ilimitados; não existem liberdades absolutas; nenhuma

47 "Não há dúvida de que houve evolução quanto aos termos "cidadania" e "cidadão" nos sistemas político e jurídico em nosso país." (MORAES, Alexandre; KIM, R. Pae. **Cidadania.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 17).

48 "cidadania – s.f. qualidade ou estado de cidadão; cidadão – indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este." (FERREIRA, Aurélio. op. cit. p. 465).

49 "Quando uma sociedade é formada por uma reunião de grupos secundários [...], ela constitui uma entidade social de espécie distinta. É a sociedade política que definiremos uma sociedade formada pela reunião de um número mais ou menos considerável de grupos sociais secundários, submetidos a uma mesma autoridade, [...]." (DURKHEIM, Émile. Trad. Mônica Stahel. **Lições de sociologia.** São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 63).

conduta arvorada em prerrogativas individuais se sobrepõe ao arranjo meridianamente traçado ao longo de toda estrutura normativa.

Odon[50] afirma que os homens elaboram leis e criam direitos não apenas para viverem em um Estado, mas sim, para bem viverem no Estado. É preciso, portanto, encontrar o ferramental que possibilite a fruição dos direitos e garantias individuais, mas que, ao mesmo tempo, assegure o atendimento de interesses e aspirações da coletividade. A compreensão desse modelo concretiza o que a doutrina define como um Estado de direito democrático. Posto de outra forma, o direito deve se voltar para o atendimento dos interesses e aspirações de todo o povo, embora cada indivíduo, em sua singularidade, deva ser considerado como um todo social.

Muito aplicada em áreas da economia e da tecnologia, a lei de Eficiência de Pareto representa o estágio em que determinada grandeza, uma vez partilhada entre membros de um mesmo grupo, encontra seu ponto de melhor distribuição quando não se torna possível acrescer à porção de um, sem reduzir a dos demais. Nessa quadra, é razoável considerar que o ponto de maior elasticidade das garantias e liberdades individuais - sem operar degradação das prerrogativas imanentes aos demais membros da comunidade – pode ser definida como a eficiência de pareto dessas garantias.

Reis[51] esclarece que esse ponto ótimo de Pareto, ou ainda, a Eficiência de Pareto, é o estado onde os recursos estão alocados da forma mais eficiente possível. Para melhorar o benefício de um indivíduo, seria preciso piorar a situação de outro. Nada obstante sua utilização em seara distinta daquela verificada no presente trabalho, essa teoria exsurge como robusta metodologia de ratificação dos argumentos até aqui desenvolvidos.

Quando a Constituição enumera a cidadania como um dos fundamentos da República, ela está dizendo que o ponto de equilíbrio das relações sociais, ou ainda, a Eficiência de Pareto dos direitos e garantias fundamentais, deita raízes exatamente no exercício dessa cidadania. É a consolidação desse princípio que resguarda a harmonia social, base primeira do ordenamento jurídico; é a cidadania, em sua plenitude

50 "O homem aristotélico é um animal social e político, que quer realizar seus fins no Estado. Não é apenas para viver juntos, mas sim para 'bem viver juntos que se fez o Estado'. Os homens fazem leis e criam o direito em busca do bem, do bem viver. [...]. Os homens possuem propósitos e perseguem fins, e o Estado é visto como uma sociedade estabelecida, com casas e famílias, para se viver bem [...] para se levar uma vida perfeita e que se baste a si mesma." (ODON, Tiago Ivo. **Justiça Como Equilíbrio: uma conversa entre filosofia do direito, economia e sociologia**. 2018, p. 20). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/549464 Acesso em 10 mai 20.

51 "[...] o conceito macroeconômico de ótimo de Pareto foi desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto. [...] é um estado em que os recursos estão alocados da forma mais eficiente possível. Qualquer realocação dos recursos para melhorar a situação de um indivíduo irá necessariamente piorar as condições de outro indivíduo [...]." (REIS, Tiago. Ótimo de Pareto e eficiência dos mercados. 2018. Disponível em: https://www.sunoresearch.com.br/artigos/otimo-de-pareto/ Acesso em: 28 jul 20.

consolidada, quem assegura a fruição de direitos e ao mesmo tempo o cumprimento de deveres em favor da preservação do interesse da coletividade.

Sob essa lente interpretativa, agora é possível sustentar que os direitos e garantias fundamentais normados no artigo 5º visam à consecução dos objetivos delineados no artigo 3º; estes, por sua vez, tornam-se alcançáveis a partir dos fundamentos insertos no artigo 1º; todo esse arquétipo normativo equilibra-se sobre o alicerce da harmonia social - metodicamente inscrita no preâmbulo da Carta - e o artigo 2º do texto constitucional identifica os responsáveis pela consubstanciação do ideário então arquitetado.

Bobbio[52] ao escrever sobre o presente e o futuro dos direitos do homem, afirma que o problema grave de nosso tempo não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. Essa proteção deve ter por rudimento primeiro a compreensão de que há regras e limites comportamentais, em vida comunitária, que somente se perfazem na ausência de um Estado intervencionista[53], tipo de "equilíbrio para a coexistência do grupo" substanciado na máxima carneluttiana: "tratar os demais como gostaria de ser tratado".

Essa percepção é novamente revelada quando Bobbio[54] escreve sobre teoria da norma jurídica. Para ele, desde que nascemos as normas nos acompanham. Muitas vezes sequer percebemos sua existência, mas a todo tempo somos impactados por elas. Para o escritor italiano, a sujeição a novas regras é um contínuo processo educativo. Quando nos distanciamos do homem singular e consideramos as sociedades dos homens em suas vidas complexas e tumultuadas, o direito se torna a parte mais visível de nossa experiência normativa.

---

52 "O problema grave do nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. [...] não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, [...] mas sim, qual o modo mais seguro para garanti-los. (BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 25).

53 A utilização da expressão "Estado intervencionista" diz respeito à afirmação de Faria (vide referência nº 14). O autor compreende que a edição de normas não sincronizadas resulta em uma ingovernabilidade sistêmica em razão da tentativa do Estado de regular todos os espaços e dimensões do sistema socioeconômico. Por essa razão nominado "Estado intervencionista".

54 "[...] com respeito à permanente sujeição a novas regras, já foi justamente dito que a vida inteira, e não só a adolescência, é um contínuo processo educativo. [...] podemos dizer desde já, mesmo em termos ainda genéricos, que o direito constitui uma parte notável, e talvez também a mais visível, da nossa experiência normativa. [...] se nos distanciarmos por um momento do homem singular e considerarmos a sociedade, ou melhor, as sociedades, dos homens, se deixarmos de nos referir à vida do indivíduo e contemplarmos aquela vida complexa, tumultuada e sem interrupção das sociedades humanas, que é a história, o fenômeno da normatividade nos aparecerá de modo não menos impressionante." (BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma Jurídica.** Trad. Ariani B. Sudatti e Fernando P. Baptista. 6ª ed. São Paulo: Edipro, 2006, p. 26).

Os argumentos até este ponto elencados refletem os escritos de Bobbio. Se as normas nos acompanham desde que nascemos(anomia/família); se a sujeição ao sistema de regras é um contínuo processo educativo (heteronomia/Faria); se o fenômeno da normatividade surge com maior vigor quando se contempla a vida complexa e tumultuada das sociedades dos homens(autonomia/Hart), não a individualidade e singularidade do ser, então, as etapas de construção da cidadania preteritamente descritas mostram-se acertadas, assim como as reflexões deste tópico.

Cidadania, portanto, pressupõe sincronia entre direitos e deveres pois o instituto exterioriza o princípio da inseparabilidade dos polos[55]. Não há como se reconhecer direitos divorciados dos deveres que lhes correspondam.

A consciência de que o sistema jurídico deve ser inviolável, conforme descrito por Faria, é a sujeição racional do cidadão que integra a vida complexa e tumultuada das sociedades (Bobbio), portanto em liberdade kantiana, ao sistema de regras concebido por Hart.

De outro lado, a superestimação da lei, ou, conforme afirma Cruet[56], a crença em sua onipotência, aumenta a intensidade das lutas políticas. Uns imaginam que a lei tudo pode tirar-lhes, outros acreditam que a lei tudo pode dar-lhes, e o receio daqueles se torna a esperança destes. De um modo ou de outro, continua o professor da Faculdade de Direito de Sorbonne, para fazer leis excelentes é preciso, primeiramente, uma sociedade melhor.

Cruet está falando de uma sociedade que compreende a necessidade de viver em igualdade, mas que também admite a importância de conviver em fraternidade. Posto de outro modo, é a opção por vida comunitária onde o exercício do princípio da cidadania preserva a harmonia das relações sociais; onde o partejamento de normas ocorre apenas quando necessário, direciona-se a alterar a expectativa de toda a coletividade, e sob nenhuma hipótese tende a caracterizar um "círculo vicioso e paradoxal em que o Estado intente disciplinar todos os espaços e dimensões do sistema socioeconômico".

---

55 "Em física magnética os polos de um ímã são inseparáveis; se se partir um ímã ao meio, referidos polos não se separam, o que ocorre é o surgimento de novos polos norte, e sul. Eles sempre existem aos pares. INÁCIO, Adriel. *et al.* **Física Magnética.** Disponível em: http://fisicamagnetica2017.blogspot.com. Acesso em: 10 jan 2021.

56 "A crença na onipotência da lei aumenta a intensidade das lutas políticas. Uns imaginam que a lei tudo pode tirar-lhes, outros que tudo pode dar-lhes, o receio daqueles faz a esperança destes, mas não serão quiméricos um e outra? (CRUET, Jean. **A vida do Direito e a Inutilidade das Leis.** 3ª ed. São Paulo: Edijur, 2008, p. 25).

Afirmou-se inicialmente que a peculiar relação estabelecida entre o processo político-eleitoral brasileiro, a representatividade política, a cidadania e a inflação legislativa, caracterizava um sistema autopoiético. Esse entendimento teve por fundamento a constatação de que a comunicação estabelecida entre esses componentes reproduz os mesmos elementos que o enformam a cada quatro anos.

É preciso, portanto, interromper a retroalimentação desse modelo, e a forma mais eficaz de fazê-lo é completando o processo de formação da cidadania. Veja que o trabalho de Marshall é perfeito naquilo que se refere à ordem em que os direitos decorrentes desse princípio devem ser exercidos: primeiro os direitos civis, em seguida os direitos políticos e posteriormente os direitos sociais. Todavia, precede ao exercício desses direitos predita formação, e neste ponto exsurge a "loucura com método" do sistema patrimonialista.

Mantém-se a "pessoa" em menoridade, sem autonomia de vontade, incapaz de fazer uso público de sua razão, inconsciente quanto à inviolabilidade do sistema jurídico e desacautelada quanto à preservação da harmonia social, o que a impede de exercer com liberdade os direitos de cidadania. O resultado é o enaltecimento de um Estado intervencionista, a sacralização do processo legislativo e a resignação a uma falsa representatividade. Enquanto o modelo subiste e esgarça o sistema jurídico, todas as ações de governos quedam aos interesses partidários, consoante será tratado no capítulo seguinte.

Capítulo 2. Representatividade, governabilidade e hipertrofia normativa

No capítulo anterior confirmou-se a hipótese de que no Estado brasileiro o princípio da cidadania não se perfaz na tridimensionalidade descrita por Marshall. Os direitos civis, porque o processo formacional necessário a esse fim é reiteradamente ignorado, tema que será retomado na conclusão desta pesquisa. Por enquanto convém mencionar a inexistência de política pública eficaz protetiva da família e os péssimos resultados alcançados pelo Brasil nos exames do PISA[57].

Os direitos políticos, porque o histórico desinteresse do establishment em priorizar a escolarização e a consolidação do processo descrito no capítulo anterior, desestimula a apropriação do ideal republicano a que faz referência Malan[58]. Além disso, a obrigatoriedade de filiação como condições de elegibilidade, e a plena autonomia que caracteriza o funcionamento das instituições partidárias, forjam uma falsa representatividade política.

Nesse passo, e por maior que seja o esforço empreendido por aqueles que eventualmente ingressem na "confraria" por outros meios, o sistema autopoiético outrora reportado manterá a Administração sob tutela de uma minoria organizada[59]. Antes, por intermédio dos partidos políticos, e desde de 1988 valendo-se do presidencialismo de coalizão, historicamente essa minoria prevalece sobre a maioria em razão da desorganização que caracteriza esse segundo grupo.

Embora não haja dúvida quanto à origem do termo, falar-se de maioria desorganizada sinonimiza ausência de cidadania. Veja que o inciso II do artigo 1º da Carta Política vigente, se revela gênese da harmonia social, da conscientização do sistema de regras e da convivência fraterna que estimula o consenso. Além disso, conforme tratado no capítulo anterior, essa ausência de cidadania também favorece a retroalimentação do sistema autopoiético acima referido.

Manter o indivíduo em sua menoridade; dentro do andador ao qual fora confinado; dependente do Estado intervencionista descrito por Faria; fazê-lo acreditar que

57 PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE). Mais informações disponíveis em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao- e-exames-educacionais/pisa. Acesso em: 20 mar 21.

58 vide referência nº [40].

59 A expressão "minoria organizada" e "maioria desorganizada" é utilizada por Mosca.

participa do processo de escolha de seus representantes; induzi-lo a enaltecer a cultura da lei - pois somente o processo legislativo asseguraria o exercício de seus direitos e liberdades individuais - é a encenação perfeita da loucura com método que mantém a maioria desorganizada para que a minoria oligárquica perenize o domínio.

Exatamente por essas razões, duas hipóteses retratadas introdutoriamente serão examinadas neste capítulo: a filiação partidária como condição de elegibilidade, inciso V §3º do artigo 14 da Constituição Federal, atrofia a representatividade política; o fenômeno da inflação legislativa contribui para a preservação do modelo patrimonialista de Administração Pública.

Para tanto, faz-se necessário direcionar a pesquisa para a forma como o processo de dominação se realiza. Sabe-se que a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade fideliza qualquer interessado às diretrizes estabelecidas pelas agremiações. A questão é tentar encontrar explicação para a origem dos arranjos que perpetuam esse controle, e se há alguma relação entre essa dominação, a democracia e o patrimonialismo weberiano.

2.1 Minoria dominante, liderança inamovível e desprestígio da atividade política

Gaetano Mosca escreve Teorica Dei governi e governo Parlamentare, no final do século 19. Para o jurista italiano, independentemente do sistema de governo ou do regime político vigente, de alguma forma o poder se concentra nas mãos de um pequeno grupo. Conforme acentua, as ideias políticas com as quais lidava eram superficiais ou erradas, e os sistemas políticos ensinados naquele tempo estavam, pelo menos em sua maioria, fundamentalmente equivocados porque eram inspirados por pressupostos não menos estranhos do que gratuitos, e quase nunca correspondiam à realidade dos fatos[60].

A obra foi escrita nos últimos meses de 1882 e início de 1883, e consiste em duas partes que podem ser facilmente identificadas. A segunda parte enfatiza que mesmo

60 "depois descobri logo que as ideias políticas de quase todas as pessoas com quem tive de lidar eram superficiais ou erradas, e que os vários sistemas políticos que foram ensinados e proclamados à minha volta eram, na sua maioria, fundamentalmente errados, porque eram inspirados por certas suposições que não eram menos estranhas do que gratuitas, e dificilmente respondiam à realidade dos fatos." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968. p.xx, Tradução nossa).

em governos representativos, e apesar da adoção do sufrágio universal, o poder político permanece sempre nas mãos de uma pequena minoria[61].

O autor esclarece que em todas as sociedades devidamente constituídas, e nas quais exista algum tipo de governo, é possível encontrar um fato constante. Os governantes, ou ainda, aqueles que detêm o controle nas mãos e exercem poderes públicos, são sempre uma minoria. Além disso, abaixo dessa minoria há uma ampla classe de pessoas que jamais participou efetivamente de qualquer governo, e a essa classe o autor denomina, "governados"[62].

Ainda segundo o texto, em todo país são pessoas de alguma importância que exercem os poderes públicos, e a plebe, os pobres e os ignorantes, nada fazem senão *obedecerem às leis, mas não contribuem para criá-las, ou para executá-las*. A parte substancial de um governo, diz ele, está toda na organização da classe política. Assim, é preciso examinar com atenção sua natureza, o modo como operam os personagens principais, e de que forma podem ser diferenciados, pois esta é a estratégia para se encontrar os diversos critérios que devem ser levados em consideração quando se estuda a essência dos organismos políticos[63].

O professor também destaca que um governo nada mais é do que a organização de uma minoria, que se distingue por algumas qualidades especiais sempre coordenadas, e que atua com todas as forças sobre indivíduos isolados e fragmentados. Absorvendo uma parte dos recursos econômicos desses indivíduos, uma parte de suas forças

---

61 "a teoria do governo, de que a segunda edição aparece agora, foi escrita há mais de 40 anos, nos últimos meses de 1882 e início de 1883. Consiste em duas partes que podem ser claramente distinguidas: na primeira [...] a segunda mostra que, mesmo em governos representativos e apesar da adoção do sufrágio universal, o poder político permanece sempre nas mãos de uma pequena minoria. [...]" (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968.p. XXV, tradução nossa).

62 "Em todas as sociedades devidamente constituídas em que existe o que se denomina governo, nós, além de vermos que a autorização deste se exerce em nome da totalidade do povo, ou de uma aristocracia dominante, ou de um único soberano, apontamos este que depois encaminharemos com melhor cuidado e da qual avaliaremos a importância, encontramos outro fato muito constante: que os governantes, isto é, aqueles que têm nas mãos e exercem poderes públicos são sempre uma minoria e que abaixo destes há uma grande classe de pessoas que nunca participou realmente de qualquer forma de governo [...] eles podem ser chamados governados." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968.p. 8, tradução nossa).

63 "Sabemos, por exemplo, que em cada país são pessoas de alguma importância que exercem todos os poderes públicos, e que a plebe, os pobres e os ignorantes, de fato, se não por direito, sempre nada fazem senão obedecer às leis, mas não contribuem para criá-las ou para executá-las.[...] A parte substancial de um governo está toda na organização da classe política, portanto, se uma classificação verdadeiramente científica dos governos pudesse ser feita, ela teria que se basear nas características mais importantes nas quais os vários tipos de classes políticas se diferenciam. [...] examinemos, portanto, com atenção, sua natureza, o modo como operam os personagens principais, em que se diferenciam, e encontraremos, sem dúvida, os diversos critérios que devem ser levados em consideração." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968.pp. 8;11, tradução nossa).

materiais, e usando-as em seu próprio proveito, essa organização consegue tornar sua ação poderosa e irresistível.

Nesse sentido, quanto mais esta máquina for organizada, e quanto maior for a quantidade de forças que se acumulam sob sua ação, mais ainda ela se tornará irresistível e o desenvolvimento da ação individual permanecerá disciplinado. Por outro lado, continua o autor, quando esta máquina é apenas esboçada ou fragmentada, sua eficácia torna-se enfraquecida[64]

Sopesando os argumentos até este momento desenvolvidos, forte no que se refere à inconclusa cidadania e à concentração do processo político-eleitoral nas agremiações partidárias, e estabelecendo-se um contraponto em relação ao pensamento acima referenciado, afigura-se correta a compreensão de que o fenômeno da inflação legislativa tem suas raízes na má formação do cidadão, serve à perenização do sistema patrimonialista, e, conforme será demonstrado no capítulo seguinte, está conduzindo o sistema jurídico às raias do esgarçamento.

Veja que o autor faz alusão a um tipo de governo que atua com força sobre indivíduos isolados e fragmentados (inexistência de cidadania/ maioria desorganizada); governo esse que utiliza uma parte dos recursos econômicos desses indivíduos em seu próprio proveito (patrimonialismo); governo que representa uma máquina organizada, e que quanto maior for a quantidade de forças que acumula(presidencialismo de coalizão), mais se torna irresistível e capaz de disciplinar o desenvolvimento da ação individual (Estado intervencionista/hipernormatividade).

Ainda segundo o texto, embora a escolha de deputados pela maioria dos eleitores seja uma suposição legal e constitua a base de 'nosso' sistema jurídico, não são os eleitores que elegem o deputado, mas, normalmente, é o deputado que é eleito pelos eleitores, posto que são pessoas próximas quem pavimenta a vitória. Uma candidatura, então, é sempre obra de um grupo de pessoas reunidas para um fim comum, de uma minoria organizada, que como sempre e inevitavelmente, se impõe à maioria desorganizada[65].

64 "Vimos como um governo nada mais é do que uma organização de uma minoria que se distingue por algumas qualidades especiais, sempre coordenadas e atuando com todas as forças sobre indivíduos isolados e fragmentados, absorvendo uma parte de seus recursos econômicos e suas forças materiais, e usando-os em seu proveito, ele consegue tornar sua ação poderosa e irresistível. Quanto mais esta máquina está bem organizada e quanto maior a quantidade de forças que se acumulam sob sua ação, mais ela se torna irresistível e o desenvolvimento da ação individual é disciplinado. Por outro lado, quando a máquina é apenas esboçada ou fragmentada sua eficácia é muito enfraquecida." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968.p 15, tradução nossa).

65 "que o deputado seja escolhido pela maioria dos eleitores é uma suposição legal, que embora constitua a base de nosso sistema de governo, embora seja cegamente aceito por muitos, também está em total contradição com o fato real. Esta verdade está ao alcance da observação de todos. Quem já assistiu a uma eleição sabe muito bem que não são os eleitores que elegem o deputado, mas, normalmente, é o deputado que é eleito pelos ele-

O jurista italiano leciona que a vontade da maioria somente triunfaria, se, antes de tudo, essa maioria tivesse independência de critério necessária para formar seu próprio julgamento (liberdade kantiana), e, além disso, tivesse, também, independência de um caráter indispensável para se guiar por ele, ou ainda, que pelo menos essas duas qualidades se distribuíssem igualitariamente entre todos[66]. Embora seu olhar repouse sobre a Itália do final do século 19, claramente ele faz referência ao instituto da cidadania.

Nesse passo, reconhecer que o resultado de uma eleição seja a expressão da vontade de um país porque representa o desejo da maioria dos eleitores, é uma coisa absolutamente falsa. A razão para esse entendimento, consoante afirma, é a de que, na verdade, é a base legal ou racional de qualquer sistema político quem admite a representação de grandes massas populares, determinadas pelas eleições. Ao se examinar e julgar os deputados, nunca os teremos como efetivos representantes, pois embora façam parte do país, estão longe demais para compreendê-lo[67].

Mosca enfatiza que a Câmara dos Deputados se torna cada vez mais uma representação parcial e fictícia, posto que, dia-a-dia, uma quantidade cada vez maior de forças vivas e de elementos aptos à direção política são excluídos. Os seus membros, então, representam apenas uma quantidade de interesses essencialmente privados, cuja soma está longe de constituir o interesse público[68]

Analisando os partidos políticos sob ponto de vista sociológico, Michels estabelece um paralelo entre a democracia moderna e as tendências oligárquicas que caracterizam o funcionamento dessas agremiações. O trabalho foi publicado em 1915, e nada

---

itores. [...] Em todo o caso, é certo que uma candidatura é sempre obra de um grupo de pessoas reunidas para um fim comum, de uma minoria organizada que, como sempre, inevitavelmente se impõe à maioria desorganizada." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968. p.p 246/247, tradução nossa).

66 "Mas mesmo que todos fossem lá, a vontade da maioria já não triunfaria. Para que isso acontecesse, seria necessário, antes de tudo, que a maioria das pessoas tivesse a independência de critério necessária para formar seu próprio julgamento e a independência de um caráter de um caráter indispensável para se guiar por ele, ou que, pelo menos, todos tivessem distribuídos essas duas qualidades em partes iguais." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968. p 247, tradução nossa).

67 "Portanto, que o resultado de uma eleição é a expressão da vontade do país, ou seja, da maioria dos eleitores, é, nos casos ordinários, uma coisa absolutamente falsa. É a base legal ou racional de qualquer sistema político que admite a representação de grandes massas populares determinadas pelas eleições. [...] Ao examinar e julgar os deputados, nunca os teremos como representantes do país, mas sim, aqueles tais elementos que, embora façam parte do país, estão muito longe de compreendê- los totalmente. (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968. p 248, tradução nossa).

68 "A Câmara dos Deputados se torna, assim, cada vez mais uma representação parcial e fictícia do país. Uma vez que, dia-a-dia, uma quantidade cada vez maior de forças vivas, de elementos aptos à direção política são excluídos. Seus membros representam, na verdade, apenas uma quantidade de interesses essencialmente privados, cuja soma está longe de constituir o interesse público." (MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968. p 254, tradução nossa).

obstante o transcurso de mais de um século, pode-se afirmar que seu entendimento continua atual.

Para o autor, cada organização partidária representa um poder oligárquico de base democrática. Segundo afirma, o poder dos líderes eleitos sobre as massas eleitorais é praticamente ilimitado, e essa estrutura sufoca o princípio democrático. Frise-se que Michels não faz distinção entre correntes ideológicas. Para ele, mesmo os partidos ditos socialistas possuem natureza oligárquica.

Conforme acentua, a noção de representação dos interesses populares, noção esta que a grande maioria dos democratas - e em especial as massas operárias - aderem com tanta tenacidade e confiança, é uma ilusão engendrada por uma falsa iluminação; é um efeito de miragem. Michels entende que a supremacia dos líderes dos partidos democráticos e revolucionários deve ser levada em consideração em todas as situações históricas, tanto presentes, quanto futuras. Para o autor, a massa jamais governará. Salvo quando se considera essa possibilidade no campo das abstrações[69].

O sociólogo alemão ressalta que o reconhecimento desse fato não esgota o problema, pois é preciso examinar se a natureza oligárquica dessas organizações não é responsável pela criação das manifestações externas da atividade oligárquica. De igual modo, é preciso investigar se essa natureza não contribui para a produção de uma política estruturada sob essa base[70].

Michels defende a ideia de que o instrumento da liderança é um fenômeno necessário em todas as formas de vida social. Para ele, embora inicialmente não caiba à ciência perquirir se esse evento é bom ou mau, ou ainda, se por alguma razão predomina alguma dessas qualidades, existe valor científico em se demonstrar que todo sistema de liderança revela traços incompatíveis com os postulados mais essenciais da democracia.

---

69 "cada organização partidária representa um poder oligárquico de base democrática. Encontramos em todos os lugares eleitores e eleitos, e também descobrimos que em todos os lugares o poder dos líderes eleitos sobre as massas eleitorais é quase ilimitado. A estrutura oligárquica sufoca o princípio democrático básico. [...] A noção de representação dos interesses populares, noção a que a grande maioria dos democratas, e em especial, as massas operárias das terras de língua alemã aderem com tanta tenacidade e confiança, é uma ilusão engendrada por uma falsa iluminação; é um efeito de miragem. (MICHELS, Robert. **Political Parties: A sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Translated by Eden & Cedar Paul. New York: Hearst's International Library Co. 1915, Kindle, posição 7989-8005, tradução nossa).

70 "[...], pois temos ainda que examinar se a antureza oligárquica da organização não é responsável pela criação das manifestações externas da atividade oligárquica, se não é responsável pela produção de uma política oligárquica. (MICHELS, Robert. **Political Parties: A sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Translated by Eden & Cedar Paul. New York: Hearst's International Library Co. 1915, Kindle, posição 7290, tradução nossa).

Ainda segundo o professor, o processo de liderança, no âmbito das agremiações partidárias, tem início na diferenciação das funções exercidas. Os líderes se levantam espontaneamente, e por um complexo de qualidades que adquirem ao se afastarem das massas, tornam-se líderes profissionais, estáveis e inamovíveis[71]. Frise-se que os atributos assinalados por Michels podem ser interpretados como a gênese da dominação da minoria mencionada por Mosca.

Nada obstante o tempo transcorrido e as distintas realidades socioculturais experienciadas, o sistema brasileiro vigente não se aparta da leitura de cenário por ele percebida. Se inicialmente cogitou-se a hipótese de que a concentração do processo político-eleitoral nas agremiações partidárias atrofiava a representatividade política, agora, em Michels, constata-se que a escolha de mandatários para defesa dos interesses populares pode, inclusive, ser interpretada como uma farsa.

Em relação à atividade parlamentar, observa-se que o mandato é exercido a partir das diretrizes estabelecidas pelos partidos políticos, artigo 24 da lei nº 9.096/95, embora após a eleição não haja participação popular. Em se tratando do Poder Executivo, o presidencialismo de coalizão estabelece as regras da governabilidade, embora a sociedade civil também não compreenda os arranjos necessários a essa finalidade.

De igual modo, também a inamovibilidade das lideranças profissionais delineia o instrumento da representatividade no processo político-eleitoral brasileiro. Isso se torna ainda mais evidente quando se observa a dominação secular das regiões economicamente mais frágeis, e a representatividade dos movimentos ditos sociais. Ferreira Gomes no Ceará, Barbalho no Pará, Calheiros em Alagoas, Carlismo na Bahia, Sarney no Maranhão e Lula à frente dos principais movimentos sociais de esquerda, desde a década de 1970, são substanciais exemplos dessa constatação.

Ainda em relação ao cenário político brasileiro, Nobre[72] afirma que a herança familiar é fundante da política, e capaz de definir a composição do poder governamental

---

71 " A liderança é um fenômeno necessário em todas as formas de vida social. Conseqüentemente, não é tarefa da ciência indagar se esse fenômeno é bom ou mau, [...] mas há grande valor científico na demonstração de que todo sistema de liderança é incompatível com os postulados mais essenciais da democracia. [...] O processo que se inicia em consequência da diferenciação de funções no partido, é completado por um complexo de qualidades que os líderes adquirem em razão de seu afastamento da massa. No início, os líderes se levantam espontaneamente, e em breve, porém, tornam-se líderes profissionais, e, nesta segunda fase de desenvolvimento, são estáveis e inamovíveis. (MICHELS, Robert. **Political Parties: A sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Translated by Eden & Cedar Paul. New York: Hearst's International Library Co. 1915, Kindle, posição 7966, tradução nossa).

72 "No Brasil, a herança familiar é fundante da política, definindo a composição do poder governamental e parlamentar em suas várias instâncias. [...] o pertencimento a famílias com tradição na política viabiliza o ingresso nas estruturas de poder político por acessar o capital político construído como o negócio da família. Há que se questionar essa prática, a despeito da tradição e do perfil ideológico do grupo familiar e/ou suas lideranças,

e parlamentar em suas várias instâncias. O pertencimento a famílias com tradição, afirma a autora, viabiliza o ingresso nas estruturas de poder políticos, por acessar o capital construído como o negócio da família.

A nota dominante desse modelo é que essas lideranças inamovíveis se encastelam nas agremiações partidárias, e mesmo quando não exercem mandatos públicos-eletivos, continuam gerindo o processo político-eleitoral da região ou grupo sob sua tutela. Seja decidindo a respeito da nominata, ou distribuindo o tempo de televisão entre candidatos, ou ainda estabelecendo critérios para a distribuição dos recursos do fundo eleitoral e do fundo partidário, as pretensões dessas lideranças regulam a atividade partidária.

A explicação desse fenômeno é parcialmente psicológica. Michels compreende que essa oligarquia deriva das transformações psíquicas que as personalidades dirigentes adotam no decurso de suas vidas. Reduzida a uma expressão mais concisa, a lei sociológica fundamental dos partidos políticos (o termo "político" utilizado no seu sentido mais abrangente), pode ser formulada, consoante o autor, como a organização que dá origem ao domínio dos eleitos sobre os eleitores; dos mandatários sobre os mandantes[73].

Em 1992, Weffort escreveu sobre as características das democracias constituídas posteriormente a períodos ditatoriais, e a esse modelo denominou, "Novas Democracias". Segundo afirma, era inquestionável que as crises já existentes naquele período se originavam do desequilíbrio do sistema político, o qual ele definiu como o conjunto das instituições (partidos, Parlamento e lideranças) que estabelecia as condições de governabilidade.[74].

[...] se perde o *princípio da igualdade de condições* para outros sujeitos postularem mandatos no Parlamento e no executivo e expressarem outros interesses[...].(NOBRE, M. Cristina de Queiroz. **Herança familiar na política: retrato dos limites da democracia no Brasil contemporâneo.** p.1 Disponível em https://www.scielo.br/j/rk/a/bqWZb68RTf7RLyDfQkChngh/?lang=pt.Acesso em 10 jan 21.

73 "[...]a explicação do fenômeno oligárquico que assim resulta é parcialmente psicológica. A oligarquia deriva das transformações psíquicas que as personalidades dirigentes das partes sofrem no decurso das suas vidas. [...] essa oligarquia depende do que se pode chamar de psicologia da própria organização,[...]. Reduzida à sua expressão mais concisa, a lei sociológica fundamental dos partidos políticos[...] pode ser formulada nos termos seguintes: 'é a organização que dá origem ao domínio dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes. [...] (MICHELS, Robert. **Political Parties: A sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Translated by Eden & Cedar Paul. New York: Hearst's International Library Co. 1915, Kindle, posição 7974; 7982; 7989. tradução nossa).

74 "Sem saber com superar essa contradição, o Estado vive, na América Latina, talvez a mais grave crise de sua história. [...] há, primeiro, uma crise de *governabilidade* que deita raízes nos desequilíbrios do sistema político, ou seja, do conjunto das instituições (partidos, Parlamento, lideranças etc) que definem as condições de governabilidade de um país. (WEFFORT, Francisco. **QUAL DEMOCRACIA?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 63).Disponível em http://www.cedec.org.br/files_pdf/Qualdemocracia.pdf. Acesso em: 10 abr 21.

Para Weffort, um outro sinal de existência dessa crise refere-se à notável perda de prestígio da atividade política, mesmo em vigência de processos eleitorais. O desprestígio do processo, e a desmoralização dos próprios políticos, comporiam, assim, uma das razões para que os partidos não lograssem êxito em eleger seus candidatos e formar seus governos[75]. Ressalte-se a atualidade desse registro, uma vez que o cenário traçado não se afigura estranho ao modelo dos dias atuais.

Em alusão à primeira eleição de FHC, o autor afirmara, ainda, que o fato de esse governo haver enfrentado os partidos majoritários, e, de certo modo, confrontado os setores mais expressivos das elites políticas, o faria chegar ao fim de seu mandato (1994), sem apoio sólido no Congresso.

A tensão entre presidente e Parlamento não era fenômeno novo na história do país, mas alcançou pontos extremos nos primeiros dois anos da gestão FHC [76]. Em tais condições, dizia ele, o governo fica paralisado ou se deixa levar pela tentação de governar por Decretos. Contextualizando com os dias atuais, essa tentativa se daria por intermédio de medidas provisórias, tema objeto de inúmeras pesquisas, cujo centro de investigação orbita a qualidade das leis e a insegurança jurídica do sistema.

Veja que o autor em evidência reconhece a importância das agremiações partidárias. Entretanto, o desgaste causado pelo desequilíbrio do sistema, a perda de prestígio da atividade política e a desmoralização dos próprios políticos fizeram com que esses partidos, sozinhos, e agora desprestigiados, se tornassem incapazes de ascender ao poder. Talvez essa seja a explicação para o surgimento do sistema presidencialista de coalizão, modelo vigente no cenário brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal em 1988.

Weffort esclarece, ainda, que as novas democracias surgiram a partir dos anos 70 e referem-se a regimes políticos como os da Espanha, da Polônia e do Brasil, os quais, apesar de inúmeras diferenças, guardam entre si algumas semelhanças. Dentre essas, a luta recente pela derrubada de ditaduras e a condução a um tipo de democracia a qual, em todo caso, não chegou a se consolidar.

---

75 "Um terceiro sinal de crise de governabilidade está na notável *perda de prestígio da atividade política* que se observa em alguns países, mesmo através dos processos eleitorais. Uma das razões de os partidos, no Brasil e no Peru, não serem capazes de eleger governos está em uma generalizada e perigosa perda de prestígio dos políticos e da atividade política. [...] a incapacidade dos partidos para formar governos, associada à desmoralização dos políticos, é uma das raízes da crise institucional brasileira. (ibidem, p. 72).

76 [...] O atual governo elegeu-se contra os partidos majoritários e, de certo modo, contra os setores mais expressivos das elites políticas. Deste modo, é muito provável que chegue ao fim do seu mandato (1994) sem apoio sólido no Congresso. A tensão entre presidente e Congresso não é fenômeno novo na história do país, mas alcançou pontos extremos nos primeiros dois anos do governo. Em tais condições, esse governo fica paralisado ou se deixa levar pela tentação de governar por Decreto. (idem, p. 72.).

Para o ex-ministro da Cultura, essas novas democracias são aquelas cuja construção ocorrera em meio às condições políticas de uma transição, e na qual foi impossível a completa eliminação do passado autoritário. Surgem, portanto, em meio a crises sociais e econômicas que acentuam as situações de desigualdade, o que faz com que essas democracias priorizem mais a delegação do que a representação[77].

Em síntese, os partidos controlam o processo político-eleitoral e a representação de grandes massas (Mosca); esses partidos possuem natureza oligárquica, suas lideranças são profissionais e inamovíveis, e a representação dos interesses populares é uma ilusão (Michels); a submissão coletiva a esse sistema advém de um passado autoritário, e da fragilidade econômica e social presentes nas novas democracias (Weffort); o sistema presidencialista de coalizão exsurge do desequilíbrio do sistema político, e da incapacidade dos partidos de elegerem seus candidatos e formarem seus governos (Weffort).

Nessa perspectiva, em condição de precariedade, de desigualdade acentuada, desprovido de cidadania e trazendo a reboque a memória de um passado ditatorial, o indivíduo acaba por delegar ao mandatário o exercício do poder que a Constituição definira como seu. Além disso, ele também fideliza o exercício de seus direitos e garantias ao processo legislativo, e a partir desse ponto o sistema autopoiético se retroalimenta.

Uma vez que essas novas democracias não chegaram a se consolidar, e por essa razão evidenciam "mais delegação do que representação ou participação", Weffort se posiciona favoravelmente à ideia de que a liderança é relevante para a conclusão do processo. Para ele, mostram-se também relevantes as instituições e os atributos correlatos a tal liderança, como, por exemplo, a competência política[78].

A questão a ser agora analisada é que conforme posicionamento de Michels, toda liderança revela traços incompatíveis com os postulados mais essenciais da democracia. Além disso, o complexo de qualidades que os líderes adquirem ao se afastarem das massas, transforma-os, conforme afirma, em líderes profissionais estáveis

77 "O que são as 'novas democracias'? [...] acredito que a expressão se aplique a regimes políticos como os que hoje existem, por exemplo, na Espanha, no Brasil e Na Polônia. Apesar de suas muitas diferenças, eles têm pelo menos uma condição em comum: a recente derrubada das ditaduras, conduzindo à restauração de uma democracia que nunca antes chegou a se consolidar. [...] As novas democracias são aquelas cuja construção ocorre em meio às condições políticas de uma transição na qual foi impossível a completa eliminação do passado autoritário. [...] essa construção se dá em meio às circunstâncias de desigualdade social extrema, bem como de crescente desigualdade. Em consequência, as novas democracias estão tomando [...] formas institucionais peculiares que enfatizam mais a delegação do que a representação (ou participação). (idem, p. 85).

78 "[...] argumentarei aqui em favor da ideia de que a liderança é relevante para a consolidação da democracia. Do mesmo modo, são relevantes as instituições e atributos correlatos à liderança, como a "competência política", [...]. (idem, p. 85-86).

e inamovíveis. Nesse sentido, há um paradoxo entre o entendimento do sociólogo alemão e as considerações do ex-ministro da cultura do governo FHC.

É preciso, portanto, encontrar a melhor maneira de se desenvolver democracias, interrompendo a inamovibilidade dos líderes das agremiações, superando a historicidade de distorções socioeconômicas que transubstanciam a representatividade política em delegação decisória, e, por fim, é preciso fazer com que a mais qualificada das vontades normativas (Britto) seja realmente manejada. Weffort valoriza as lideranças políticas, Michels, as critica, e ambos ignoram a autopoiese que se beneficia do modelo.

Ainda segundo Weffort, os fracassos das velhas democracias ressoam, ou pelo menos deveriam ressoar como uma advertência para os líderes das atuais transições democráticas (o autor olha para a década de 90). Conforme acentua, essas novas democracias são politicamente instáveis e institucionalmente frágeis quando não sedimentadas. Em todo caso, a distância entre uma nova e instável democracia, e uma velha democracia consolidada, pode ser menor do que se pensa[79].

Bobbio, escrevendo sobre Estado, Governo e Sociedade, analisa a natureza das agremiações partidárias. Segundo compreende, os partidos têm um pé na sociedade civil e um pé nas instituições. Para Bobbio, um dos modos mais frequentes de se definir os partidos políticos é mostrando que eles cumprem a função de selecionar, de agregar e de transmitir as demandas provenientes da sociedade civil, destinadas a se tornar objeto de decisão política[80].

O autor enfatiza que nas recentes teorias sistêmicas da sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político, e às quais esse sistema tem o dever de responder (outoput). Assim, continua o autor, o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se como contraste entre quantidade e qualidade das demandas, e a capacidade das instituições em dar respostas adequadas e tempestivas[81].

---

79 "[...] os casos de fracasso de democracias consolidadas são muito sugestivos[...]. Os fracassos das "velhas democracias" ressoam, ou deveriam ressoar, como uma advertência para os líderes das atuais transições democráticas. [...] algumas das fraquezas que vemos hoje nas novas democracias também são encontradas em democracias consolidadas. [...] as novas democracias, quando ainda não consolidadas, são politicamente instáveis e institucionalmente frágeis. [...] em todo caso, a distância entre uma velha democracia consolidada pode ser menor do que se pensa.". (idem, p. 86-87).

80 "[...] os partidos têm um pé na sociedade civil e um pé nas instituições, [...]. Na verdade, um dos modos mais frequentes de definir os partidos políticos é mostrando que eles cumprem a função de selecionar, portanto de agregar e de transmitir, as demandas provenientes da sociedade civil e destinadas a se tornar objeto de decisão política. (BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: fragmentos de um dicionário político**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020, p. 45).

81 "nas mais recentes teorias sistêmicas da sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de

Uma sociedade se torna tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil, e não aumenta, correspondentemente, a capacidade das instituições em respondê-las, afirma Bobbio. A sociedade civil, então, representa o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes de fato que tendem a obter uma legitimação própria, inclusive, em detrimento dos poderes legítimos, o que dá azo aos processos de deslegitimação e de relegitimação[82].

Por isso, afirma o filósofo italiano, a solução de uma grave crise que ameace a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e, portanto, novas áreas de consenso[83]. É preciso recordar, todavia, que há uma diferença crucial entre a sociedade civil italiana, e a sociedade civil brasileira. Na primeira, as etapas de formação da cidadania descritas por Marshall foram obedecidas. Na segunda, consoante trabalhado no primeiro capítulo, o processo permanece preterido.

Embora seu entendimento deva ser enaltecido, a instabilidade das novas democracias (Weffort), ladeada pela natureza oligárquica dos partidos políticos - que se caracterizam por lideranças inamovíveis (Michels) - e, ainda, à conta de que a minoria organizada (Mosca) impõe-se sobre a maioria que não consegue se organizar em razão da ausência de cidadania, tornam impraticável que a sobrevivência do sistema político a que ele se refere o autor, encontre legitimação na sociedade civil. Por essa razão, inclusive, é possível que a busca por essa legitimidade, de fato, torne o olhar para a hipernormatividade.

Outro importante registro encontrado em sua obra, diz respeito às relações estabelecidas entre Estado e poder. Segundo Bobbio, aquilo que "Estado" e "política" têm em comum é a referência ao fenômeno do poder, e dessa relação nascem os nomes das antigas formas de governo: aristocracia, democracia, monarquia, oligarquia e partidocracia. Por longa tradição, continua Bobbio, o Estado é portador do poder supremo.

---

responder (output): o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas.(ibidem, p. 45).

82 "[...] uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, [...]. a sociedade civil representa o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes de fato que tendem a obter uma legitimação própria, inclusive em detrimento dos poderes legítimos.[...] em outas palavras, desenvolvem-se os processos de deslegitimação e de relegitimação. (idem, pp. 45-46).

83 "Daí a frequente afirmação de que a solução de uma grave crise que ameaça a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e portanto novas áreas de consenso.(idem, p. 46).

Assim, uma vez reduzido o conceito de Estado ao de política, e o de política ao de poder, é preciso diferenciar o poder político de todas as outras formas que ele pode assumir[84]. Bobbio faz menção à tipologia de Aristóteles, distinguindo três tipos a partir da esfera em que ele é exercido: poder dos pais sobre os filhos; do senhor sobre os escravos e do governante sobre os governados. Para o filósofo italiano, essa tipologia se mostra importante porque serve para demonstrar dois esquemas de referência sobre as formas corruptas de governo.

Conforme descreve, há o governo paternalista ou patriarcal – no qual o soberano se comporta com os súditos como um pai, e os súditos são tratados *eternamente como menores de idade*, e o governo despótico, no qual o soberano trata os súditos como escravos[85]. Tem-se, nesse registro, os primeiros traços do modelo patrimonialista de Administração Pública que será objeto de pesquisa no terceiro tópico deste capítulo.

Conforme entendimento de Dallari, para se compreender as características do mandato político é indispensável aceitar-se sua completa desvinculação da origem privada[86], o que certamente não se realiza em governos paternalistas.

Dallari também compreende que a necessidade de governar por meio de representantes, deixa para o povo o problema da escolha. A questão é que o povo, mesmo quando o nível geral de cultura é razoavelmente elevado, não tem condições para se orientar em função de ideias, e não se sensibiliza por debates em torno de opções abstratas. Assim, no momento de votar, são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado, ficando em plano secundário a identificação do partido com suas ideias políticas[87].

---

84 "Aquilo que "Estado" e "política" têm em comum (e é inclusive a razão da sua intercambialidade) é a referência ao fenômeno do poder. [...] nascem os nomes das antigas formas de governo, "aristocracia", "democracia", "oclocracia". "monarquia", "oligarquia" [...] "burocracia", "partidocracia". [...] Por longa tradição o Estado é definido como o portador da *summa potestas*.[...] Uma vez reduzido o conceito de Estado ao de política e o conceito de política ao de poder, o problema a ser resolvido torna-se o de diferenciar o poder político de todas as outas formas que pode assumir em relação ao poder. (idem, pp. 100-101).

85 " A tipologia clássica, transmitida ao longo dos séculos, é a que se encontra na Política de Aristóteles [...] poder do pai sobre os filhos, do senhor sobre os escravos, do governante sobre os governados. [...] Essa tipologia teve relevo político porque serviu para propor dois esquemas de referência com que definir as formas corruptas de governo: o governo paternalista ou patriarcal, no qual o soberano se comporta com os súditos como um pai e os súditos são tratados eternamente como menores de idade, [...] e o governo despótico, no qual o soberano trata os súditos como escravos e a estes não são reconhecidos direitos de qualquer espécie. (idem, pp. 102-103).

86 "Para a compreensão das características do mandato político é indispensável aceitar-se sua completa desvinculação da origem privada". (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 158).

87 ""A necessidade de governar por meio de representantes deixa para o povo o problema da escolha desses representantes. [...] Contra a representação política, argumenta-se que o povo, mesmo quando o nível geral de cultura é razoavelmente elevado, não tem condições para se orientar em função de ideias e não se sensibiliza por debates em torno de opções abstratas. Assim sendo, no momento de votar são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado, ficando em plano secundário a identificação do partido com determinadas ideias

A par desse entendimento, continua o autor, esses partidos são acusados de se terem convertido em meros instrumentos para a conquista do poder, uma vez que raramente a atuação de seus membros condiz, fielmente, com os ideais enunciados no programa partidário. Dessa forma, os partidos políticos, ao invés de orientarem o povo, tiram-lhe a capacidade de seleção, pois os eleitores são obrigados a escolher entre os candidatos apontados pelos partidos, e isto é feito em função do grupo dominante em cada partido[88].

Por essa razão, afirma Dallari, pode-se dizer que os partidos políticos somente poderão ser úteis, apresentando mais aspectos positivos que negativos, quando forem autênticos, formados espontaneamente e com a possibilidade de atuar livremente. Somente neste caso poderão exercer função de relevância, oferecendo alternativas políticas[89].

Do ponto de vista filosófico, sociológico, político e doutrinário foram contemplados os argumentos reputados úteis à análise das hipóteses retratadas no início deste capítulo, principalmente em relação à concentração do processo político- eleitoral nas agremiações partidárias que resulta em uma falsa representatividade política. Agora, com o intuito de confirmar a hipótese sob outro ponto de vista, acrescenta-se ao trabalho sucinto excerto da obra de Faoro.

Para o jurista brasileiro[90], a diferença entre um e outro candidato – naquilo que afirma ser a corrida para o vedetismo – não são os projetos públicos, mas sim, as qualidades particulares e pessoais extremadas até a caricatura. Para ele, o homem

---

políticas. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pp 161; 167).

88 "A par disso, os partidos são acusados de se ter convertido em meros instrumentos para a conquista do poder, uma vez que raramente a atuação de seus membros condiz fielmente com os ideais enunciados no programa partidário. Dessa forma, os partidos, em lugar de orientarem o povo, tiram- lhe a capacidade de seleção, pois os eleitores são obrigados a escolher entre os candidatos apontados pelos partidos, e isto é feito em função do grupo dominante em cada partido. (ibidem, p. 167).

89 " Em conclusão, pode-se dizer que os partidos políticos poderão ser úteis, apresentando mais aspectos positivos que negativos, desde que sejam autênticos, formados espontaneamente e com a possibilidade de atuar livremente. Neste caso, podem exercer uma função de extraordinária relevância, preparando alternativas políticas. (idem, pp. 167-168).

90 "O homem público, nos termos do modelo vitoriano, como molde para a biografia e a estátua, não frequenta mais o teatro político. O espaço social, coberto pelos meios de comunicação, acotovela o político ao lado do cantor e dos esportistas. [...] todos são atores, com maior ou menor apelo à audiência invisível da televisão, ou na audiência isolada e visível das reuniões coletivas. Para os que frequentam esse terreno sem fronteiras, na fogueira da demagogia e do estrelismo, não existem pautas, programas ou princípios que definem e orientam a conduta. [...] o que distingue um candidato de outro, na corrida para o vedetismo, não serão os projetos públicos, mas as qualidades particulares e pessoais, extremadas até a caricatura. [...] O melhor político será aquele no qual mais se acredita, embora desastrosa sua atividade, apesar de todos seus vícios públicos e os vícios íntimos não revelados. (FAORO, Raymundo. **A República em Transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982-1988).** Rio de Janeiro: Record, 2018. pp 87-88).

público é equiparado a personalidades artísticas, e, portanto, o estereótipo interessa aos meios de comunicação muito mais do que a logicidade das propostas.

Segundo Faoro, todos são atores, com maior ou menor apelo à audiência invisível da televisão, ou à audiência isolada e visível de reuniões coletivas. Não existem pautas, programas, propostas de interesse público. As promessas aparentemente satisfazem à massa de eleitores, e por essa razão a vaidade e o estrelismo se sobrepõem aos valores. Assim, o melhor político será aquele no qual mais se acredita, embora possa ser desastrosa sua atividade, e apesar de todos os seus vícios públicos e seus vícios íntimos não revelados.

Dessa forma, os partidos políticos controlam a atividade parlamentar, as ações de governos, e as campanhas políticas assemelham-se a um teatro. De outro lado, sob a ótica dos princípios estruturantes do Estado brasileiro, o artigo 1º da Constituição Federal elevou à condição de fundamento da República o pluralismo político. Por consequência, as hipóteses trabalhadas neste capítulo devem ser confirmadas ou refutadas a partir das normas insertas nos artigos 14 e 17 do Texto constitucional, e da regulamentação desses dispositivos por legislação ordinária.

Do ponto de vista do regramento vigente, a concentração do processo político-eleitoral exsurge do conteúdo normativo inserto no inciso V §3º artigo 14 da Constituição Federal[91], posto que a filiação partidária se tornou condição de elegibilidade. Também assim, o §1º do artigo 17 da Carta[92] assegura a esses partidos autonomia para definirem sua estrutura interna e estabelecerem regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios.

Mais ainda, a lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre referidas agremiações, atribui a essas pessoas jurídicas de direito privado plena liberdade para deliberarem acerca da duração do mandato dos membros de seus órgãos, §2º artigo 3º [93] de referida lei. Não apenas isso, o artigo 24 da norma estabelece que, no âmbito do Legislativo, o integrante da bancada *deve* (frise-se a imperatividade do verbo) subordinar sua ação aos princípios programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos do partido[94].

---

91 " vide referência nº 7

92 " vide referência nº 8.

93 " (BRASIL) Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU, 20 set 1996. Artigo 3º [...]
§2º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 30 abr 20.

94 vide referência nº 11

Significa dizer que nada escapa ao controle de quem comanda a agremiação. Qualquer desarranjo interno que implique descontinuidade da estratégia previamente estabelecida pode ser superado com a diminuição do tempo de mandato de quem ocupa cargos na estrutura partidária. Aliás, os próprios órgãos podem ser alterados ou extintos aleatoriamente, e mesmo que os estatutos ou regimentos internos estabeleçam critérios mais rigorosos a esse respeito, em última análise prevalece a regra constitucionalmente posta, e sua regulamentação por intermédio da lei nº 9.096/95 já referida.

Assim, os critérios para escolha da nominata a ser registrada no Tribunal eleitoral, a distribuição dos recursos do fundo eleitoral, a partilha do tempo de televisão entre candidatos, as ações de natureza administrativa, a concepção, duração e extinção dos órgãos permanentes e provisórios do partido, a extensão do mandato de quem labora nesses órgãos, e o próprio mandato parlamentar a ser exercido no âmbito do Poder Legislativo, curvam-se às diretrizes de quem comanda a agremiação.

De outro lado, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos humanos[95] - da qual o Brasil é signatário desde 1992 - assevera que todos os cidadãos podem desfrutar da prerrogativa de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos. Vale enfatizar que o artigo em questão não faz alusão à precitada obrigação filiatória inserta no texto constitucional.

Identifica-se, neste cenário, um vicioso processo sub-rogatório de titularidade de mando, onde organizações partidárias se sobrepõem ao mandante originário descrito no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Nessa condição, a vontade normativa do povo - traduzida nas regras constitucionalmente postas - é sistematicamente mitigada quando da escolha de seus representantes a cada eleição.

É preciso pontuar que a crítica a esse sistema não corresponde a uma defesa intransigente do mandato imperativo da França do século 17. Na verdade, a inquietação tem por fundamento o trabalho de Weffort, quando discorrera sobre a representatividade nas novas democracias. Em suas próprias palavras, "um tipo que se caracteriza mais por uma delegação, do que representação ou participação", em decorrência da fragilidade social. O trabalho de Paim, adiante analisado, esclarecerá ainda mais o assunto.

De toda sorte, aqueles que se apresentam como candidatos já foram previamente selecionados pelos presidentes de partidos e pelas lideranças políticas regionais.

95 "Convenção Americana de Direitos Humanos. Assinada na conferência Especializada Interamericana sobre direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/. Acesso em 15 nov 20.

Quando o eleitor, alheio à dinâmica do processo pelas razões já expostas, declina sua vontade nas urnas, o estamento burocrático já decidiu de antemão os nomes daqueles que potencialmente darão continuidade às regras do jogo.

Não há plena liberdade na escolha; há interesses partidários obstando a autonomia da vontade a ser manifesta no voto. Essa constatação ratifica a segunda hipótese descrita na introdução deste trabalho, de que a filiação partidária como condição de elegibilidade atrofia a representatividade política. Frise-se que essa abordagem não é nova, a propósito da proposta de emenda à Constituição nº 6 de 2015[96], que também contempla o argumento.

O mérito da proposição acima referida pode ser resumido em três objetivos: suprimir o inciso V §3º do artigo 14 da Constituição Federal; acrescentar o artigo 17- A à Carta vigente - cuja redação apenas reconhece a filiação partidária como um direito de todo cidadão, e não mais como uma condição de elegibilidade –; e regulamentar candidaturas avulsas.

Os autores sustentam que a filiação partidária como condição de elegibilidade *impede a pessoa de exercer cidadania*, e, portanto, seria preciso interromper o fortalecimento das máquinas partidárias as quais, por vezes, operam em defesa de interesses privados. Consoante argumentação que será desenvolvida no próximo tópico, esses interesses privados, identitários do modelo patrimonialista, atualmente se manifestam no sistema definido por Abranches como presidencialismo de coalizão.

Embora a proposição tenha sido protocolada em 2015, o registro do último estágio do andamento, datado de 22 de março do corrente ano (2021), revela que a proposta continua aguardando designação de relatoria. Nada obstante a consulta pública sobre o tema (também disponível no site do Senado) consignar 665 votos favoráveis à matéria, e apenas 28 contrários a ela, passados 6 anos o projeto continua estagnado, o que ratifica o desinteresse do sistema em alterar o modelo.

O desenvolvimento deste capítulo procura demonstrar, também, que o fenômeno da inflação legislativa é a parte mais visível e sensível do sistema autopoiético anteriormente descrito. Os partidos detêm o controle do processo político-eleitoral, o que já foi confirmado; essa concentração produz uma falsa representatividade já que o estamento burocrático define precedentemente quem poderá concorrer, premissa que também se revela acertada.

96 "Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2015. Disponível em www12.senado.leg.br. Acesso em 30 jan 21.

Os eleitos sob essas condições alcançam legitimidade industrializando o processo legislativo, e o indivíduo, mantido em menoridade, identifica esse ininterrupto partejamento de normas como um superlativo critério para a escolha de seu "representante", o que completa o círculo vicioso. Na vigência dessa interação, o retesamento do sistema jurídico cria as condições necessárias para que as agremiações partidárias orquestrem a dinâmica governamental, atualmente sob forma do presidencialismo de coalizão.

Frise-se que a defesa de interesses partidários não necessariamente sinonimiza a salvaguarda do regime republicano, ou o resguardo dos direitos civis e dos direitos políticos. Além disso, consoante afirmado a partir do prefácio à segunda edição da obra de Mosca, o sistema dito representativo, mesmo sob regime de sufrágio universal, historicamente se concentra em uma pequena minoria.

A construção argumentativa iniciada no trabalho do professor italiano, e finalizada nos estudos de Faoro, tem o propósito de ratificar o entendimento vestibular de que a estrutura de poder vigente no Brasil não se altera. Por esse motivo falou-se anteriormente em perenização do modelo patrimonialista. Retornando a Araújo, o Brasil já mudou de regime político por mais de uma vez, situações sociais básicas permanecem praticamente inalteradas, e não se altera a estrutura de poder, a forma e a fórmula geral com a qual o Estado, ou quem o representa, mantém seu domínio.

O problema de pesquisa foi elaborado a partir de três indagações que se complementam. A primeira, se a inflação legislativa descende da incompletude da cidadania, o que resultou confirmado no capítulo anterior; a segunda, se essa hipernormatividade é útil ao patrimonialismo; e a terceira, se a integridade do texto constitucional é ameaçada pela potencial validade das premissas anteriores.

Se o fenômeno da inflação legislativa é a parte visível desse sistema, os demais elementos que o enformam também devem ser analisados para que o problema de pesquisa seja respondido adequadamente. Por essa razão, o primeiro capítulo explorou o princípio da cidadania, e agora, investiga-se a concentração do processo político-eleitoral, a falsa representatividade e o patrimonialismo em suas relações com o presidencialismo de coalizão, uma vez que a hipertrofia normativa será o objeto de análise do próximo capítulo.

2.2 Presidencialismo de Coalizão

Segundo Abranches, o Brasil é o único país que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Poder Executivo com base em grandes coalizões. Por essa razão, alguns meses antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o sociólogo em referência publicou um trabalho definindo o novo sistema com o título deste tópico.[97]

Nos moldes então instituídos, o pluripartidarismo, unido a suposta concentração de poderes na figura do presidente - principalmente no que se referia à agenda legislativa - estariam ladeados por um sistema proporcional de representatividade para a Câmara dos Deputados. Em tese, esse sistema aparentava realinhar as bases que possibilitariam o diálogo institucional e a superação do desequilíbrio do sistema político pontuado por Weffort.

Na prática, a fluidez da agenda do Executivo passou a evidenciar uma intrincada marcha para que as políticas públicas aprovadas no processo eleitoral fossem efetivadas. A formação da estrutura decisória, a natureza oligárquica dos partidos políticos, o atributo da inamovibilidade de suas lideranças e a ausência de cidadania que impossibilita o ideal republicano e a virtude cívica descritos por Malan, já sinalizavam, enfim, uma labiríntica via a ser diariamente percorrida.

Posto em outros termos, independentemente da linha ideológica sustentada pela coalizão, é a partir do diálogo estabelecido com o Parlamento e com as estruturas de poder planificadas nas unidades federativas que se torna factível o avanço das pautas do governo. A esse peculiar sistema relacional, na qual o governo incessantemente vê-se obrigado a buscar articulação com o Parlamento, Abranches denominou, conforme dito, "presidencialismo de coalizão".

Verifica-se, porém, que a atividade parlamentar está subordinada aos princípios doutrinários e programáticos do partido, e, de igual modo, também às diretrizes estabelecidas pelos respectivos órgãos de direção, a teor do art. 24 da lei federal nº. 9.096/15. De outro lado, constata-se que desde 1988 o Executivo não tem alternativa senão ceder às exigências das lideranças partidárias (que controlam os mandatários), com potencial para formar uma base parlamentar.

97 "O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. (ABRANCHES, Sérgio, H.H. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro.** In Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988, p. 21.

O governo ainda necessita buscar aproximação com os blocos parlamentares que se formam ao longo da legislatura, e, além disso, deve considerar a relevância das forças políticas estaduais que irremediavelmente participam do processo de formação da governabilidade. As relações estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, portanto, são tensas, complexas e normalmente contraproducentes.

Segundo o sociólogo acima referido, o sistema presidencialista de coalizão ocorre em três momentos distintos. Primeiro, quando da construção de alianças eleitorais, onde prevalece a elaboração do programa e a definição de princípios mínimos para a composição do acordo; segundo, logo após a vitória nas urnas, quando a constituição do governo e a distribuição de cargos e espaço político é definida entre os integrantes da coalizão. O terceiro estágio, quando da transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, e pelo menos em princípio, é quando tem início a implantação do plano de governo.

Observa-se a partir do trabalho de Abranches, que embora a concepção do novo modelo tenha por gênese o desprestígio do sistema anterior, a estrutura de mando permanece inalterada. Atente-se para o fato de que essa nova forma de dominação preserva a inamovibilidade e profissionalidade dos líderes partidários, o que possibilita a continuidade da oligarquia de base democrática. De igual modo, o sistema permanece sob domínio de uma minoria organizada, e por essa razão, apenas os candidatos indicados por coalizões, potencialmente terão governabilidade.

Do ponto de vista das relações institucionais, todas as coalizões já celebradas revelam um manifesto processos de compra de apoio, onde os interesses partidários calibram a dimensão dessa governabilidade. Embora o segundo momento de sua formação pressuponha distribuição de cargos e espaço para os partidos da coalizão, as agremiações com representatividade no Parlamento, com potencial para formar uma base, também precisam ser atendidas.

De igual modo, os mandatários no Legislativo precisam cumprir os acordos assumidos nas unidades federadas, e, nessas unidades, uma outra articulação também precisa ser celebrada com a minoria organizada a que se referira Mosca. Retornando a Michels, cada organização partidária representa um poder oligárquico; essa estrutura sufoca o princípio democrático; os líderes são profissionais, estáveis, inamovíveis e exercem forte controle sobre os liderados.

Retornando a Mosca, "os mandatários representam apenas uma quantidade de interesses essencialmente privados, cuja soma está longe de constituir o interesse

público". Consequentemente, o sistema patrimonialista de Administração Pública não se altera, o que confirma a premissa da perenização do modelo.

Enquanto toda essa estrutura se acomoda nas antessalas da Administração Pública, a sociedade civil participa do processo eleitoral apenas para homologar as demarcadas escolhas partidárias. Identifica-se, dessa forma, que a relação estabelecida entre mandante e mandatário dá-se em forma de súplica, porque existe um abismo ideológico entre o eleito – que obedece às diretrizes do partido – e o eleitor, que na hora do voto, consoante afirmação de Dallari, prioriza seus interesses e relega a plano secundário o entendimento sobre a agremiação partidária que controlará o mandato.

Nesse passo, seja por intermédio de liberação de emendas orçamentárias, de concessão de cargos na estrutura administrativa, de partilha de pastas ministeriais, de negociações envolvendo presidências de estatais, ou, ainda, mediante operacionalização de mensalões, o avanço da agenda do Executivo decorre, sistematicamente, desse mecanismo, onde preponderam os interesses dos partidos e os interesses de históricas lideranças políticas regionais.

Vieira[98], ao analisar as manifestações populares de 2013, reconhece que os sucessivos escândalos de corrupção dos últimos anos, a crise econômica e o recrudescimento dos conflitos associados ao descrédito dos partidos e das instituições políticas, criaram as bases necessárias para os discursos hostis dos dias atuais. Frise- se que o autor analisa o cenário em 2018, portanto, 30 anos após o surgimento do modelo analisado neste tópico. Ainda assim, o desequilíbrio do sistema, a desmoralização dos políticos, e o "falseamento de representatividade dos interesses populares" (Michels), permanecem inalterados.

Vieira[99] também afirma que as Casas parlamentares, em especial a Câmara dos Deputados, são compostas por uma miríade de partidos e políticos que buscam viabilizar-se por intermédio da representação de interesses específicos. Segundo o autor, esses interesses específicos correspondem aos interesses de corporações públicas e privadas.

---

98 "[...] os sucessivos escândalos de corrupção, a crise econômica, o acirramento do conflito distributivo associados ao descrédito dos partidos e das instituições políticas abriram espaço para lideranças e discursos hostis aos valores e princípios estabelecidos pelo pacto constitucional de 1988. (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes.** Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 5-6. Kindle.

99 "No sistema brasileiro, as Casas parlamentares, em especial a Câmara dos Deputados, são compostas por uma miríade de partidos, assim como de políticos, que buscam viabilizar-se por intermédio da representação de interesses específicos de corporações públicas e privadas. [...] Essa representação fragmentária, concentrada em interesses específicos, de natureza predominantemente corporativista e patrimonialista, colide com o mandato presidencial, oriundo da vontade majoritária da população. (ibidem, p.p. 19-20).

Assim, essa representação fragmentária, concentrada em interesses específicos de natureza predominantemente corporativista e patrimonialista, colide com o mandato presidencial, oriundo da vontade majoritária da população. Nessa condição, somente é possível falar em governabilidade quando o mandatário eleito para o Executivo representa os interesses das grandes coalizões.

Analisando o trabalho de Vieira, publicado no ano de 2018, e confrontando-o com o encadeamento argumentativo produzido até este ponto, principalmente os escritos de Mosca (do final do século 19), e de Weffort (do final do século 20), identifica-se perfeita simetria entre as realidades vislumbradas em cada uma dessas obras. Embora intervaladas por um século, a dominação da minoria, o desequilíbrio do sistema político e a perenização do patrimonialismo não experienciaram grandes transformações.

Não se trata de refutar a importância e a necessidade do instrumento da representatividade. Conforme posicionamentos anteriormente transcritos, o problema identificado decorre da inexistência de direitos políticos, da natureza das lideranças políticas, do controle ilimitado que estas exercem sobre os partidos, de sua inamovibilidade, e do fisiologismo que desequilibra a Eficiência de Pareto entre a quantidade e qualidade das demandas, e a capacidade de respostas adequadas e tempestivas que as instituições públicas deveriam dar à sociedade civil. (Bobbio).

A par desse entendimento, pode-se dizer que o presidencialismo de coalizão sucede o partidarismo-oligárquico no que concerne ao ferramental manejado pelo patrimonialismo para perenizar o controle sobre as ações de todos os governos. Independentemente da natureza ideológica prevalecente a cada eleição, o aparelhamento do Estado encontra mecanismos para sobreviver às crises de desprestígio e de desmoralização a que se refere Weffort.

Se o presidencialismo de coalizão serve a esse propósito, o fenômeno da hipertrofia normativa atua para garantir um mínimo de governabilidade. Veja que a resposta às crises que ameaçam a sobrevivência do sistema político (Bobbio) não pode ser encontrada na sociedade civil brasileira, uma vez que qualquer tentativa de mudança, resultará, uma outra vez, no modelo já conhecido.

Consoante preteritamente descrito, no sistema brasileiro perdura a dominação da minoria, a desorganização da maioria (Mosca); a natureza oligárquica dos partidos (Michels); uma representatividade não articulada com a vontade da maioria (Mosca); e uma democracia instável (Weffort) que viabiliza a dinâmica dessas relações.

É neste cenário que pode ser explicada a afirmação de Faria quanto à edição de normas não sincronizadas em termos lógico-formais, materiais e temporais. O legislador segmenta a atividade legiferante, e responde a cada mínimo conflito com a edição de uma nova regra, com o propósito de evitar a ruptura do sistema político.

O levantamento bibliográfico realizado até este momento, possibilita afirmar que não existe representatividade política, pois o sistema funciona em favor das agremiações partidárias, e estas, por sua vez, servem a interesses corporativos públicos ou privados. Identificou-se que a única expressão de direito político está adstrita ao voto, e ainda assim, não há plena liberdade nessa escolha. Enfatize-se que participar do processo eleitoral, sob nenhuma hipótese significa exercer direitos políticos, mormente quando as opções são previamente definidas pelos partidos.

Por consequência, o excesso de leis quebra a organicidade do sistema jurídico[100], rompe pela insistência a integridade do texto constitucional, forja microssistemas e diversas cadeias normativas[101], e paulatinamente provoca a ruptura da arquitetura constitucional. Retornando ao que fora afirmado no resumo deste trabalho, essa errática produção legislativa desfigura o sistema jurídico, miscigena-o com o sistema político e afronta a integridade do texto constitucional.

Nesse passo, seja a partir do partidarismo-oligárquico, seja a partir do presidencialismo de coalizão, o fenômeno da inflação legislativa é utilizado como uma resposta imediata do establishment, quando inevitavelmente recrudescem as reivindicações da sociedade civil. Além disso, é preciso que haja um mínimo de governabilidade para que o sistema autopoiético interaja, o que não necessariamente implica solucionar definitivamente as demandas.

Uma vez que as instituições públicas não conseguem responder a essas demandas na mesma proporção com a qual se expandem - em razão do gerenciamento patrimonialista da Administração Pública - prodigalizar o processo legislativo aparenta satisfazer a ambos os lados.

Aos indivíduos, porque em menoridade a lei se revela como única via de acesso aos direitos de cidadania; ao Estado patrimonialista, porque enquanto a sociedade civil se satisfaz com um emaranhado de regras, os partidos políticos utilizam a Administração Pública como um negócio de família.

100 vide último parágrafo página 20.
101 vide terceiro parágrafo página 17.

À vista dessa perda de capacidade de resposta eficaz e tempestiva da Administração Pública (Bobbio), a hipertrofia normativa dosa a medida dos conflitos para que a governabilidade seja minimamente mantida. De igual modo, as políticas públicas irremediavelmente se revelam de governos, não de Estado; sacraliza-se o legislador, mas a função da representatividade política não é compreendida, e os atributos do sistema de normas jurídicas são gradativamente golpeados em face do surgimento de referidos microssistemas, e de diversas cadeias normativas (Faria).

Conforme escrevera Paine[102], quando o governo, em lugar de se revestir dos princípios da sociedade, assume existência própria e atua mediante parcialidades e favores, ele se torna a causa dos danos que deveria prevenir. Para Paine, era comum a propensão da sociedade perturbada ou destruída pelas operações do governo, sujeitarem-se a essa realidade.

Observe-se, por exemplo, que o mérito das proposições partejadas sob essa lógica, concentra-se no fenótipo das demandas e dos fatos sociais, desconsiderando o genótipo que efetivamente deveria ser confrontado. Isso acontece por duas razões: a primeira, porque o imediatismo que sacraliza o autor do projeto não disponibiliza tempo de pesquisa para qualificar a proposição. A segunda razão, porque o fundamental, nesse contexto delineado, é demonstrar interesse pela necessidade do grupo social secundário com potencial para contribuir em uma futura campanha.

Assim, não há interesse em se averiguar se alguma política pública já implementada é mais eficaz à solução do conflito. É preciso que o resultado advenha da intervenção do representante político, pois isso é o que o legitima. Mais ainda, é essencial que assim ocorra no curso do mandato, e por essa razão fala-se em políticas públicas de governo, e não de Estado. A lei nº 13.104, de 09 de março de 2015[103], exemplifica esse entendimento. Tipifica-se o feminicídio, embora pouco tenha sido concebido pelo Estado para evitar a consumação dessa atrocidade.

A lei distrital nº 5.331, de 27 de agosto de 2015[104], já referenciada, também corrobora o pensamento. Quando o legislador estabelece medidas para assegurar a autoridade do

---

102 "Mas quão frequente é a propensão natural à sociedade perturbada ou destruída pelas operações do governo! Quando este último, em lugar de estar enxertado nos princípios da primeira, assume uma existência própria e atua mediante parcialidades de favor e opressão, torna-se a causa dos danos que ele devia prevenir". (PAINE, op. cit. p.144).

103 "(BRASIL) Lei Federal nº 13.104, de 09 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. DOU 10 mar 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 10 dez 2020.

104 vide referência [21].

professor no local de aula, ele olha para o fenótipo do fato social, embora o problema não repouse na necessidade de regulamentação dessa

obviedade, mas sim, no desconhecimento discente das regras harmônicas de vida fraterna. O mesmo entendimento se aplica aos debates acerca da legalização do aborto, da descriminalização do uso de drogas, de inúmeras políticas públicas já iniciadas, e do equívoco quando aos investimentos no sistema educacional.

Dentre as hipóteses enumeradas no início deste trabalho, duas podem ser agora respondidas com segurança. A filiação partidária como condição de elegibilidade atrofia a representatividade política; a inflação legislativa contribui para a preservação do modelo patrimonialista de Administração Pública.

Depreende-se do levantamento bibliográfico e documental ordenado neste tópico, que os partidos controlam todo o processo político-eleitoral. Assim, como regra, pode-se afirmar que não existe representatividade política, e por consequência, a norma inserta no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal não está sendo respeitada.

De igual modo, os trabalhos de Mosca, Weffort, Michels e Bobbio possibilitam assegurar que o fenômeno da inflação legislativa interessa ao modelo patrimonialista de Administração Pública. Observou-se que o Estado aparelhado é incapaz de responder com eficácia e tempestividade as demandas sociais, e por essa razão, prodigalizar o processo legislativo mantém um mínimo de governabilidade, satisfaz os indivíduos cujo processo formacional de cidadania estrategicamente não é finalizado, e preserva o Estado intervencionista, administrado pelas agremiações partidárias.

Importante reafirmar que o problema de pesquisa somente poderá ser totalmente respondido, na medida em que os elementos que enformam o sistema autopoiético inicialmente descrito: concentração do processo político-eleitoral nas agremiações partidárias; falsa representatividade, inconclusa cidadania e hipertrofia normativa, todos militando em favor do patrimonialismo, mostrarem-se válidos, ou, se o caso, indiferentes ao propósito da pesquisa.

2.3 Patrimonialismo e estamento burocrático

O levantamento bibliográfico e documental realizado até este momento, permitiu fossem confirmadas três das quatro hipóteses elencadas introdutoriamente: a hipertrofia normativa é enaltecida porque o princípio da cidadania não é experienciado

na tridimensionalidade descrita por Marshall; a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade atrofia a representatividade política; a inflação legislativa contribui para a preservação do modelo patrimonialista de Administração Pública.

Identificou-se que o princípio da cidadania não é manejado na forma estabelecida pela Constituição, porque o processo formacional necessário a esse fim é metodicamente abandonado. Como consequência, o Estado não interfere diretamente nas liberdades individuais, mas também não cria as condições necessárias para que os indivíduos possam exercê-las. Por essa razão, sua intervenção em áreas que em condições normais seria intolerável, passa a ser tolerada, porquanto os indivíduos são mantidos em menoridade e dependentes do patriarcalismo, conforme se referira Bobbio.

De outro lado, o exercício dos direitos políticos não se concretiza porque a sociedade civil é alijada desse processo. Além disso, informações relevantes quanto ao funcionamento da Administração são monopolizadas pela tecnocracia, conforme será visto no trabalho de Paim, o que limita o círculo de debates a respeito das grandes questões de interesse da coletividade, e impede o aperfeiçoamento do instrumento da representatividade.

De igual modo, a despeito dos partidos controlarem o processo político- eleitoral, a atividade parlamentar e o Poder Executivo por intermédio do presidencialismo de coalizão, o eleitorado não manifesta interesse em compreendê- los e interpretá-los (consequência do abandono do processo formacional de cidadania).Nessa circunstância, conforme acentua Dallari, os interesses norteiam as escolhas, e o voto, que apenas homologa a indicação partidária, recai sobre o político em quem mais se acredita (Faoro).

Existe, portanto, um abismo ideológico entre os eleitores e as agremiações partidárias que gerenciam a atividade parlamentar, as ações de governo e o próprio processo político-eleitoral. Quem vota, acredita nos compromissos assumidos pelo "político mais confiável" (Faoro), quem se elege, tem consciência de que a articulação política depende das diretrizes estabelecidas pelas lideranças partidárias (art. 24, lei 9.096/95), entre eleitorado e partidos, conforme dito, apenas um abismo.

Superadas as três primeiras hipóteses aventadas no início do trabalho, e ordenadas as primeiras descobertas da pesquisa, agora é necessário aferir o modo como o patrimonialismo weberiano se transubstanciou no estamento burocrático faoriano. Para tanto, busca-se informações nos escritos de Cintra e Avelar, Schwartzman, Paim,

Leal, Holanda e Faoro, para que a análise até este ponto realizada dialogue com os resultados que serão alcançados.

A primeira forma de organização político-administrativa do Brasil foi o sistema de feitorias. Nesse estágio destacava-se o surgimento das primeiras grandes fazendas ao longo da região litorânea, e conforme afirma Júnior[105], essas feitorias representavam núcleos políticos onde imperava a vontade do feitor. Em seguida surgiu o modelo das capitanias hereditárias, e a partir de 1549 o sistema de Governo- Geral.

Com a finalidade de acelerar a ocupação da região litorânea, no século 17 o país foi dividido em dois estados (Brasil e Maranhão) momento em que surgiram os governos regionais, e, destes, finalmente, os centros autônomos de poder dotados de Câmaras Municipais. Em síntese, esta é a gênese da organização política e administrativa do Estado brasileiro.

Registre-se, ainda, que a criação dos governos locais interessava à Metrópole como tentativa de conter a dominância dos senhores de engenho. Esse novo modelo de governança, por sua vez, fez recrudescer as articulações políticas voltadas ao controle das estruturas locais de mando, pois a partir do surgimento das Câmaras Municipais, o poder, que antes era costumeiramente reconhecido, agora poderia efetivamente ser institucionalizado.

Consoante afirma Faoro[106], os donos de latifúndios e de escravos se incorporaram a uma categoria social, tornaram-se aristocratas de origem rural, fizeram-se instruídos e passaram a exigir o poder político. Nesse passo, pode-se afirmar que a questão agrária lastreia as primeiras articulações nativas para a conquista do poder no território brasileiro.

Também é em Faoro que se encontra o primeiro registro sobre a transmutação da aristocracia em burocracia, o que se inicia a partir do surgimento dessas Câmaras Municipais, e do interesse declarado dos senhores de engenho em institucionalizar a dominação política que já era notória. O historiador e jurista brasileiro afirma que havia

105 "Como colônia de Portugal, o Brasil experimentou distintas formas de organização política e administrativa. Inicialmente, surgiram as chamadas feitorias (1501-1532), enquanto núcleos políticos onde imperava a vontade do feitor (JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª ed. Bahia: JusPodivm, 2014, p. 401).

106 "O Senhor de latifúndios e de escravos – o senhor de engenho – [...], se incorpora a uma categoria social, a aristocracia ou a nobreza, de ordem rural. [...] o fazendeiro, sempre vinculado ao açúcar, se transmuta em nobre, por analogia com o aristocrata europeu, também ele proprietário de terras. [...] de nobre se faz culto e instruído, exigindo o poder político, que a independência lhe daria plano nacional, acima do refúgio de quatro séculos nas acanhadas municipalidades. (FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 153).

um trânsito entre os estados, uma estratificação ascendente da riqueza à aristocracia, e da aristocracia ao poder político[107].

Um segundo aspecto não menos relevante à compreensão do tema investigado neste tópico, pode ser retirado dos estudos de Avelar e Cintra. Conforme esclarecem, as viagens para o Brasil foram patrocinadas pela Coroa portuguesa. Todavia, a Corte foi obrigada a recorrer à cooperação dos potentados rurais para poder expandir a colônia, manter a ordem e tocar a Administração. A própria segurança no interior do país estava sob os cuidados das ordenanças, tropas comandadas por ricos proprietários[108].

Para Avelar e Cintra, este foi um dos primeiros relatos de convergência entre o poder público e a iniciativa privada em solo nacional, uma vez que constituíram um aspecto essencial da política brasileira: a mistura entre o poder estatal e o poder privado[109]. Para os autores, essa mistura tem o nome de patrimonialismo e o trabalho de Júnior corrobora o entendimento.

Para referido autor, embora a metrópole regulasse relações entre elementos constitutivos da colônia, no âmbito do direito público os proprietários de terras efetivamente se apossavam do "edifício legislativo" dos municípios[110]. Esta é, por assim dizer, a embriogenia da estrutura de mando do território brasileiro: descentralização do poder, posse de terra, patrimonialismo e dominação política pelo recurso econômico, nada muito divergente da estrutura atual.

Neste cenário onde os rudimentos do patrimonialismo já se manifestavam, e onde a riqueza e a propriedade da terra legitimavam a dominância sobre as estruturas locais de poder, ocorre a chegada da família real portuguesa. Os primeiros movimentos fundantes das agremiações partidárias no território brasileiro, inclusive, foram empreendidos sob essas condições.

---

107 "[...] há um trânsito entre os estados, em estratificação ascendente: da riqueza à aristocracia e da aristocracia ao poder político. (ibidem, p. 153).

108 [...]"a viagem de Cabral, e as que se seguiram foram patrocinadas pela Coroa portuguesa. A ocupação e exploração da terra conquistada também se deram sob patrocínio oficial. [...] A Coroa foi forçada a recorrer à cooperação dos potentados rurais para expandir a colônia, manter a ordem e tocar a administração [...] A segurança no interior estava nas mãos das ordenanças, tropas comandadas por ricos proprietários. (AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Unesp, 2004. p. 26-27).

109 "[...] mas elas constituíram um aspecto essencial da política brasileira: a mistura, o conluio, entre o poder estatal e o poder privado. Essa mistura leva o nome de patrimonialismo." (ibidem, p. 27).

110 "Assim, embora em geral nos domínios do direito privado, a legislação da metrópole fosse a reguladora das relações entre os diversos elementos constitutivos das colônias; na esfera do direito público a situação era outra: ali o poder *omnimodo,* excepcional, dos governadores-proprietários abria brechas no edifício legislativo da mãe-pátria. (JUNIOR, J. Izidoro Martins. **História do Direito Nacional.** Rio de Janeiro: Typographia da empresa democrática editora. 1895. Disponível em www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224218. Acesso em 20 nov. 20 p. 173).

Paim afirma que o Estado brasileiro é patrimonialístico, e considera que as características da classe política têm muito a ver com a problemática configuração da formação do patronato brasileiro: o componente representativo do sistema com afã patrimonialista. Conforme o autor, essa classe não constitui, em seu seio, nenhum agrupamento modernizador familiarizado com a evolução da prática e da doutrina do sistema representativo[111].

Assim, continua Paim, a liderança da elite política brasileira não foi capaz de dar um passo por si mesma, pois ficou ancorada no patrimonialismo tradicional, identificando poder com Executivo, e tendo como meta, sobretudo, alcançá-lo. Nessa condição, a função representativa se transformou em uma simples ponte, e a instituição em mero elemento de barganha[112], o que confirma a construção argumentativa deste capítulo.

Paim esclarece, ainda, que essa liderança bloqueou sistematicamente as iniciativas que poderiam introduzir uma dinâmica modernizadora, como a instituição do voto distrital, a criação de assessorias especializadas e a realização de debates sistemáticos dos grandes temas, virtualmente monopolizados pelo estamento tecnocrático. Para o filósofo baiano, a modernização da classe política requer a ampliação do círculo do debate com vistas à obtenção de um consenso no que se refere à problemática da representação[113].

Ao propor a realização de debates sistemáticos sobre grandes temas, e ao sugerir a introdução de dinâmicas modernizadoras para que o monopólio da informação seja rompido, Paim apresentou alternativas que ainda hoje seriam válidas. De fato, aproximar a sociedade civil da realidade administrativa, orçamentária e financeira da Administração Pública aperfeiçoaria o instrumento da representatividade, pois diminuiria o abismo ideológico anteriormente referido.

---

111 "O Estado brasileiro é sem dúvida patrimonialístico. As características da classe política brasileira têm muito a ver com a configuração que veio a assumir a atual problemática do Estado brasileiro, isto é, a identificação do componente representativo do sistema com o afã patrimonialista.[...] A classe política brasileira não constitui em seu seio nenhum agrupamento modernizador, familiarizado com a evolução da prática e da doutrina do sistema representativo. (PAIM, Paulo. **A Querela do Estatismo.** Brasília: Senado Federal, 1998, p.p. 145;147;149). Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1020. Acesso em: 15 nov 20.

112 "[...]. ancorada que ficou no patrimonialismo tradicional, identificando poder com Executivo, tendo como meta sobretudo alcança-lo e, por isto mesmo, transformando a função representativa numa simples ponte e a instituição em mero elemento de barganha. (ibidem, p. 150).

113 "Essa liderança bloqueou sistematicamente as iniciativas que poderiam introduzir uma dinâmica modernizadora, como a instituição do voto distrital ou a criação de assessorias especializadas e a realização de debates sistemáticos dos grandes temas vitualmente monopolizados pelo estamento tecnocrático. [...] a modernização da classe política requer a superação de semelhante circunstância, isto é, a ampliação do círculo de debate com vistas à obtenção de um consenso, notadamente no que se refere à problemática da representação. (idem, p. 150).

Além disso, os benefícios advindos com a regulamentação de candidaturas avulsas, conforme será tratado na conclusão desta pesquisa, e o aperfeiçoamento da propaganda partidária, dando-se mais ênfase às bandeiras dos partidos, suas pautas políticas, seus valores e objetivos, já que são os protagonistas de todo o processo, seriam opções também úteis à correção dos desvios de representatividade.

Seletadas as informações consideradas úteis à ratificação dos argumentos ordenados ao longo deste capítulo, agora se revela importante retornar às transformações do modelo patrimonialista de Administração Pública, e, se possível, identificar as raízes do abismo anteriormente referido, o que orienta a pesquisa para o trabalho de Victor Nunes Leal.

Escrevendo sobre o coronelismo – cuja herança ainda se faz presente, principalmente nas regiões economicamente mais frágeis do território brasileiro - o autor adverte que esse processo de dominação política surgiu como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo, a uma estrutura econômica e social inadequada[114].

Leal afirma que a política dos coronéis foi o elo para o surgimento da política dos governadores, e essa relação tem reflexo sintomático na vida dos partidos. Para o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, trata-se de uma circunstância que agrava[115] o problema da organização federativa do Estado brasileiro e, neste aspecto, é possível que o autor esteja se referindo ao modo como o país se tornou República, em 1889, pois a mudança da forma de Estado apresenta algumas variáveis que precisam ser descritas.

Embora a Constituição norte-americana tenha servido de base para a elaboração da Carta brasileira de 1891, nos EUA, uma Confederação decidiu pela Federação. Houve participação dos estados membros, e, portanto, consenso na decisão. No caso brasileiro, um Estado unitário abandonou a unidade monárquica para se tornar Federação, sem participação da sociedade civil, e sem participação dos estados que a comporiam. Essa, provavelmente, é a crítica a que se refere Leal.

O autor então compreende que a superposição do regime representativo a uma inadequada estrutura econômica e social, e ainda, a incorporação à cidadania ativa de um volumoso contingente de eleitores, segundo afirma, incapacitados para o

114 "concebemos o "coronelismo" como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. (LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil.** 7ª ed. São Paulo: compahia das letras

115 "isto se tem chamado entre nós a 'política dos governadores', cujo elo primário é a 'política dos coronéis'. Essa poderosa realidade reflete-se de modo sintomático na vida dos partidos, agravando os embaraços que lhes advêm da organização federativa do país. (ibidem, p. 188).

desempenho consciente de seu dever político (em menoridade), vinculou os detentores do poder público aos condutores dos eleitores, o que resultou em uma reminiscência do poder privado dos donos de terras[116].

Corroborando o entendimento de Leal, Schwartzman afirma que a expressão "cooptação política" é sugerida para se referir a um sistema de participação débil, dependente e controlado hierarquicamente de cima para baixo[117]. Para ele, essa cooptação tende a predominar em contextos em que a estrutura governamental, embora bem estabelecida, antecede os esforços de mobilização política de grupos sociais.

Leal critica a superposição do regime representativo a uma inadequada estrutura econômica e social, e se opõe a incorporação à cidadania de eleitores incapacitados para desempenhar suas funções conscientemente. Schwartzman, por sua vez, critica a cooptação política – a qual ele define como participação política débil, que se mostra controlada de cima para baixo. Por conseguinte, ambos são críticos à forma como se consolidou o sistema representativo no território brasileiro, e ambos enfatizam a ausência de consciência do eleitorado.

Outro importante registro encontrado na obra de Schwartzman refere-se às consequências de referida cooptação. Conforme transcrito, esse fenômeno predomina quando a estrutura governamental precede às articulações de grupos sociais, o que é precisamente o retrato brasileiro. Nessa condição, consoante acentua, posições governamentais passam a ser buscadas não como recursos para a implementação de interesses econômicos, mas sim, como forma de mobilidade social.

Para o membro titular da Academia Brasileira de Ciências, isso significa que a Administração Pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem exatamente as mesmas características de um patrimônio a ser explorado, não a de uma estrutura a ser acionada para a obtenção de fins heterônomos[118].

---

116 " A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público [...], aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras (idem, p. 194-195).

117 "A expressão 'cooptação política' é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo. [...] a cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. (SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 5ª ed. São Paulo: Unicamp, 2015. p. 62).

118 "quando isso ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tio econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional *per se.* Isso significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as carac-

Schwartzman ainda faz menção ao neopatrimonialismo, termo que ele utiliza para se referir aos Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa. Para o autor, o patrimonialismo não é apenas uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas sim, uma forma atual de dominação política por um "estrato social" sem propriedades, e que não tem honra social por mérito próprio[119].

Anteriormente afirmou-se que o presidencialismo de coalizão sucedia o partidarismo-oligárquico naquilo que se referia ao ferramental manejado pelo patrimonialismo para perenizar o controle sobre as ações de todos os governos. O entendimento teve por base a percepção de que o aparelhamento do Estado sempre encontra mecanismos para sobreviver às crises de desprestígio e de desmoralização. Agora, a partir dos trabalhos de Leal e de Schwartzman, é possível compreender a natureza desse "estado líquido", em uma acepção a Bauman[120], em que se conserva a dominação política em favor de minorias organizadas.

Em continuidade a esse entendimento, e ainda do ponto de vista de referidos autores, é possível identificar um dos aspectos vitais da perenização dessa estrutura patriarcal e neopatrimonialista, cujos traços mais relevantes são identificados na persistente instabilidade da conjuntura política - quando o Executivo não cede aos interesses partidários – e no distanciamento histórico entre as agremiações partidárias e a sociedade civil.

Verifica-se nos trabalhos acima identificados, que o surgimento da estrutura governamental não decorreu de revoluções burguesas, ou ainda, de manifestações nativas que lutaram pelo direito à representatividade. Na verdade, as primeiras organizações, em terras brasileiras, surgiram por iniciativa da coroa com o propósito de controlar a ascensão dos senhores de engenho. Por essa razão, os trabalhos de Leal e Schwartzman são decisivos quanto à gênese dos problemas de representatividade ainda hoje experienciados e quanto à perenidade do modelo patrimonialista.

---

terísticas de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heteronômios. (idem, p. 62).

119 " É precisamente nesse sentido que os Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa podem ser considerados 'patrimoniais". Esse patrimonialismo moderno, ou 'neopatrimonialismo', não é simplesmente uma forma de sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um 'estrato social' sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada "classe política". (idem, p. 98).

120 Zygmunt Bauman, é um filósofo polonês que interpreta as relações atuais como algo efêmero, e por essa razão criou a expressão "relações líquidas".

Campante escreveu sobre o patrimonialismo em Faoro, e fez alguns relevantes comentários que servem ao presente problema de pesquisa. Conforme entendimento assentado neste capítulo, o fenômeno da inflação legislativa é utilizado pela patrimonialismo para assegurar um mínimo de governabilidade, uma vez que o Estado aparelhado é incapaz de responder tempestivamente e com eficácia às demandas sociais as quais se referira Bobbio.

Agora, em Campante[121], encontra-se a afirmação de que um dos traços marcantes do patrimonialismo é exatamente a ineficiência governamental. Para o autor em comento, os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo contribuem para tornar a eficiência governamental altamente problemática, na vigência do patrimonialismo.

Faoro[122] sustenta que o governo não se determina pela maioria, mas sim, pela minoria, a qual, a pretexto de representar o povo, o controla, deturpa e sufoca. Trata-se, segundo ele, de um fenômeno secretado pela ordem democrática, dentro dela gerado, mas em oposição a seu princípio fundamental.

Já neste segundo capítulo também foi possível identificar que uma minoria organizada exerce domínio sobre a maioria desorganizada. Embora ambos desconheçam o modelo de cidadania estabelecido pela Constituição Federal, o primeiro grupo se organiza em razão de interesses comuns, os quais, normalmente, direcionam-se a alcançar o poder.

Dessa forma, a organização dessa minoria tem o propósito de conduzir um segmento da elite política – por vezes sem honra social e sem mérito próprio, conforme enfatiza Schwartzman - à função de representatividade, pois, novamente retornando a Paim, essa representatividade serve, apenas, como ponte para um objetivo anteriormente traçado (o Poder Executivo).

---

121 "[...] convém lembrar que outro traço do patrimonialismo, além da descentralização, é a ineficiência governamental. [...] ou seja, os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo. (CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.** Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005. Acesso em: 15 abr 20.

122 "O governo, o efetivo comando da sociedade, não se determina pela maioria, mas pela minoria que, a pretexto de representar o povo, o controla, deturpa e sufoca. Trata-se de um fenômeno secretado pela ordem democrática, dentro dela gerado mas em oposição ao seu princípio fundamental. (FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 109).

Ainda em relação à dominação dessa minoria - que já no século 19 era identificada por Mosca - Faoro[123] esclarece que o estamento seria o quadro administrativo e estado-maior de domínio que configuraria exatamente o governo de *uma minoria*. De acordo com o levantamento até este ponto realizado, essa minoria se encastela nas agremiações partidárias, se profissionaliza e exerce poder ilimitado sobre a grande massa.

Além disso, para conservarem a Administração Pública como um bem em si mesmo, e a organização governamental assemelhada a um patrimônio (Schwartzman), essa minoria mantém os indivíduos distantes do exercício de sua cidadania, alheios às grandes decisões do Estado e resolutos quanto a uma suposta magnitude do processo legislativo.

Corroborando esse entendimento, Faoro[124] afirma que todo esse cenário de busca e conquista pelo poder, em favor de uma estratificação social, é comparável a uma dança orquestrada pelo estamento, mas onde o povo não tem espaço. Quem seleciona, quem afasta, quem consolida as chefias é precisamente a comunidade de domínio. Para o autor em referência, essa performance pode ser equiparada a um ensaio maquiavélico de assentimento comum, e a soberania popular funcionaria às avessas, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida, em suas próprias palavras, a espectadores que se calam, ou apenas aplaudem.

Nessa quadra, continua o jurista gaúcho, a comunidade política comanda os negócios como negócios privados, e o súdito e a sociedade se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar e a manipular. É nessa realidade que se projeta a forma de poder institucionalizada em uma espécie de dominação, a qual o autor reafirma: patrimonialismo[125].

A respeito do estereótipo daqueles que se beneficiam desse modelo de Administração Pública, Faoro, replicando a percepção de um viajante norte-americano citado em sua

123 "O Estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria. (ibidem, pp. 107-108).

124 "[...] nesta dança, orquestrada pelo estamento, não entra o povo: quem seleciona, remove e consolida as chefias é a comunidade de domínio, num ensaio maquiavélico de captação do assentimento popular. A soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude.(idem, p. 111).

125 "A comunidade politica conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular [...] dessa realidade se projeta em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo." (idem, p. 819).

obra, registra que seriam os "traidores do povo". Segundo o excerto, seriam letrados, capazes de formular frases sonoras, conhecem o conforto das moradias arejadas e interpretam melhor o resto do mundo do que o próprio país[126].

Para estes, o governo seria a missão para a qual nasceram, e por isso, a consequência inevitável de todo esse arranjo seria a existência de um povo que carece da proteção do Estado, e por isso o parasita, e, de outro lado, esse mesmo Estado, ao manter esse mesmo povo em menoridade, conseguiria perenizar o embuste dessa estrutura de mando.

Em outro trabalho não menos significativo para a compreensão do tema abordado neste tópico, Paim[127] manifesta preocupação em relação à apropriação do Estado pelas elites burocráticas. Além de reconhecer a gravidade do problema, o autor também expressa seu descontentamento quanto à perenidade desse modelo de Administração Pública. Segundo afirma, é notório que a gestão da coisa pública é efetivada no modelo tipicamente patrimonialista, e a esperança de que a abertura política brasileira pudesse apresentar resultados positivos de enfrentamento mostrou- se equivocada.

Um último registro significativo ao esclarecimento dos argumentos elencados neste capítulo, refere-se ao trabalho de Sérgio Buarque de Holanda. Se os autores já referenciados concentraram suas análises na estrutura governamental e na atipicidade que caracteriza a relação entre representantes e representados, Holanda, por sua vez, torna o olhar para o comportamento que caracteriza o brasileiro.

Em se tratando de Brasil, só excepcionalmente houve um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses, afirma o autor[128]. De modo geral, diz ele, é possível acompanhar em

126 "'existe, porém' – continua cada vez mais irado – 'outra classe altamente articulada a que chamarei 'traidores do povo'. São letrados, capazes de compor frases sonoras. [...] conhecem o conforto das moradias arejadas. Sabem muito mais a respeito do resto do mundo que de seu próprio país. O governo é a missão para a qual julgam ter nascido. No exagero das cores, filtra-se uma consequência: o povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ela imperando. (Idem, p. 832).

127 "[...] a abertura política brasileira, concluída com a promulgação de nova Carta constitucional (1988) parecia encaminhar-se nessa direção. [...] creio que possa ser afirmado que, na atualidade, é amplamente reconhecido que a gestão da coisa pública entre nós é efetivada em moldes tipicamente patrimonialistas, isto é, o Estado acha-se apropriado por elite burocrática. [...] o enfraquecimento do patrimonialismo não registra avanços significativos. (PAIM, Antonio; KRAMER, Paulo; VÉLEZ- RODRIGUEZ, Ricardo. **O Patrimonialismo brasileiro em foco.** São Paulo: Vide editora, 2015, pp. 8;11).

128 "No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **O Homem Cordial**. São Paulo: companhia das Letras, 2012, p. 52).

nossa história o predomínio constante de vontades particulares, as quais encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.

Para o historiador paulista, a contribuição brasileira para a civilização seria a da cordialidade[129]. O autor explica a origem do termo a partir de alguns atributos comportamentais característicos do brasileiro, citando a hospitalidade e a generosidade como traços definidores do caráter pátrio. Porém, Segundo Holanda, esses predicados não necessariamente sinonimizam boas-maneiras. Conforme enfatiza, seria um engano fazer essa suposição.

Para o autor, a atitude polida é um tipo de manifestação espontânea no "homem cordial", mas serve como um meio de defesa, como peça de resistência, ou como um tipo de disfarce que permite a cada um preservar intocável sua sensibilidade e sua emoção[130]. Assim, embora a exterioridade aparente cordialidade, ela pode não ser legítima, mas apenas um tipo de defesa. Com essa máscara, afirma o autor, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social.

Nesse homem cordial, a vida em sociedade acaba se tornando uma verdadeira libertação do receio que cada indivíduo sente em apoiar-se sobre si próprio, em qualquer circunstância. Por essa razão, nenhuma elaboração política seria possível senão fora dela, fora de um culto que sempre está fundado nos sentimentos e nos sentidos, raramente na razão e na vontade[131].

No início deste trabalho, delimitou-se como objeto de investigação a ocorrência da inflação legislativa no cenário jurídico brasileiro. Partiu-se da premissa de que tanto a origem quanto a perenidade do fenômeno poderiam ser explicadas a partir da interação existente entre cidadania, concentração do processo político-eleitoral nas agremiações partidárias e patrimonialismo.

Considerou-se a probabilidade de que esse gigantismo legiferante exsurgisse de uma informe cidadania, se mantivesse porque útil ao patrimonialismo, e em face de sua perenidade pudesse provocar a disfuncionalidade do sistema jurídico e, portanto, violar

129 "já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade. [...] a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam um traço definido do caráter brasileiro, [...] seria engano supor que essas virtudes possam significar "boas maneiras". (ibidem, p. 52).

130 "[...] a atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no 'homem cordial'. [...] equivale a um disfarce que permitirá a cada qual preservar intatas sua sensibilidade e suas emoções. [...] armado dessa máscara, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social. [idem, p. 53).

131 " no 'homem cordial' a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. (ibidem, p. 53).

a integridade do texto constitucional. Consequentemente, o problema de pesquisa foi elaborado a partir de três indagações que se complementavam. Se a inflação legislativa descende da incompletude da cidadania, se ela trabalha em favor do patrimonialismo, e se a integridade do texto constitucional é ameaçada pela potencial validade das premissas anteriores.

As primeiras anotações sobre o tema identificaram um sistema autorreferente onde o indivíduo era mantido em menoridade, os partidos controlavam o processo político-eleitoral e a representatividade política, o fenômeno da inflação legislativa era a parte mais visível, e a cada quatro anos esse sistema se retroalimentava sob mesmas condições. Por essa razão, a teoria de Luhmann foi utilizada desde o título do trabalho, e também por esse motivo a resposta adequada ao problema de pesquisa passou a depender da confirmação de existência desse sistema.

Importante rememorar o objetivo insertado introdutoriamente, de que a confecção do trabalho procura robustecer as bases que possibilitarão a outros estudos analisarem não apenas os efeitos do fenômeno da hipertrofia normativa, mas também, uma das hipóteses possíveis de sua origem e perenidade. Outro ponto a ser enfatizado, concerne aos objetivos inicialmente elencados uma vez que, à exceção do último, todos já foram alcançados.

Explanou-se as características do princípio da cidadania, constatou-se que ela não se perfaz adequadamente, descobriu-se que o processo formacional desse fundamento é estrategicamente olvidado, e validou-se o entendimento de que esse traço de imperfeição fomenta a sacralização do processo legislativo. De igual modo, confirmou-se a suspeita de que a filiação partidária como condição de elegibilidade falseia a representatividade política.

De outro lado, a investigação sobre a relação existente entre inflação legislativa, patrimonialismo e presidencialismo de coalizão revelou que, independentemente do ferramental utilizado, o Estado permanece servindo a interesses privados, assim como ocorre desde a criação dos governos regionais e dos centros autônomos de poder dotados de Câmaras Municipais.

Conforme preteritamente assentado, três hipóteses foram testadas e mostraram-se pertinentes: a hipertrofia normativa é enaltecida porque o princípio da cidadania não é experienciado na tridimensionalidade descrita por Marshall; a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade atrofia a representatividade política; a inflação legislativa, nos moldes já descritos, contribui para a preservação

do modelo patrimonialista de Administração Pública. Além disso, em relação ao problema de pesquisa, as duas primeiras indagações já podem ser respondidas o que será desenvolvido no próximo capítulo.

Sintetizados os elementos embrionários da pesquisa, reafirmadas as primeiras descobertas e retomados os objetivos já alcançados, é preciso destacar que a última hipótese a ser testada também aguarda o desenvolvimento do próximo capítulo. Consoante registrado: o sistema jurídico brasileiro apresenta traços de esgotamento em razão do fenômeno da hipernormatividade.

O trabalho foi desenvolvido da forma mais fiel possível à leitura de cenário que propiciou o delineamento do projeto de pesquisa. O primeiro capítulo aprofundou a análise do princípio da cidadania, pois somente a partir da consolidação daquele processo formacional o sistema autopoiético outrora referido pode ser interrompido. O segundo capítulo, por sua vez, analisou a concentração do processo político- eleitoral, a ausência de representatividade política e a perenização do patrimonialismo, uma vez que a resposta ao problema de pesquisa reivindica a confirmação ou refutação de todos os elementos do sistema inicialmente identificado.

Capítulo 3. Inflação Legislativa

Cruet[132] afirma que o legislador tem o firme propósito de inovar e em cada uma de suas leis julga fazer-se de criador. Todavia, continua o autor, a máquina de fabricar leis gira no vácuo quando não tem para moer o grão das ideias feitas e usos recebidos, e quando a matéria-prima de uma concessão enraizada no espírito Público, não está disponível para ser amassada.

Ainda segundo Cruet, uma nação não aprende as leis apenas por aprender, mas porque precisa utilizá-las. Por essa razão, diz ele, antes de votar uma lei é necessário examinar se a nação sente a sua necessidade. Modo contrário, a norma será apenas uma palavra longínqua, cujo eco enfraquecido não comove as vontades individuais e não se incorpora ao verdadeiro direito.

Se é possível apresentar as descobertas desta pesquisa de uma outra forma, pode-se dizer que o fenômeno da inflação legislativa deita raízes na incompletude da cidadania e se pereniza na vigência de um Estado intervencionista, senhoreado por um modelo patrimonialista de Administração Pública. Uma minoria organizada, profissional e inamovível encastelou-se nas agremiações partidárias, e por esse instrumento controla o processo político-eleitoral, controla o Parlamento e controla as ações de todos os governos a partir da funcionalidade de um sistema autopoiético, do qual faz parte a hipernormatividade.

Nesse sistema, a maioria permanece desorganizada pela falta de cidadania e pelo mesmo motivo não se importa em interpretar os partidos. Além disso, se seus interesses imediatos são atendidos, ela também não se incomoda em homologar candidaturas previamente definidas pela minoria organizada. Nesse cenário, a hipertrofia normativa é utilizada para assegurar um mínimo de governabilidade, uma vez que um dos traços marcantes do patrimonialismo, segundo Campante, é exatamente a ineficiência governamental.

Enquanto persiste o sistema autorreferente acima descrito, a realidade identificada por Schwartzman permanece inabalável. O Estado continua sendo visto como um bem

132 "Sem dúvida o legislador tem o firme propósito de inovar, e, em cada uma das suas leis, julga as mais das vezes fazer de criador. Olhando, porém de mais perto, percebe-se que a máquina de fabricar leis gira no vácuo e não produz nada, quando não tem para moer o bom grão das ideias feitas [...] porque uma nação não aprende as leis por aprender, mas para se servir delas. [...] antes de votar uma lei, convém examinar se a nação sente a sua necessidade [...] senão a lei é uma palavra longínqua, cujo eco enfraquecido e deformado não comove as vontades individuais; não se incorpora no verdadeiro direito, que é o direito da ação.(CRUET, op. cit., pp 165;181).

em si mesmo e dotado das mesmas características de um patrimônio a ser explorado, não como uma estrutura a ser utilizada para a obtenção de fins heterônomos. Via de consequência, vigendo o patrimonialismo, vigerá a hipernormatividade como resposta à ineficácia estatal.

3.1 Inflação legislativa e a ruptura da macroarquitetura constitucional

Fala-se de inflação legislativa, porquanto, os marcadores da produção excessiva de normas guardam profundas semelhanças com aqueles identificados na inflação que impacta o sistema econômico. Se a inflação monetária representa o aumento dos preços de bens e serviços e implica em diminuição do poder de compra da moeda, a inflação legislativa, por sua vez, representa o aumento da quantidade de normas e implica em uma sensível diminuição da capacidade de resposta do Estado às questões socialmente relevantes.

O Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT[133] revela que no Brasil são editadas 800 normas por dia, somando 6,4 milhões desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. São 2,17 normas tributárias por hora (dia útil), e 6.475.682 de outras normas até 28 de setembro de 2020. Dentre estas, 6 emendas de revisão, 108 emendas constitucionais, 116 leis complementares, 6.308 leis ordinárias, 13.318 Decretos Federais e quase 7.000 Medidas provisórias. Além disso, o Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal[134], de 07 de julho do corrente ano, revela que apenas no primeiro semestre de 2021 foram aprovados 486 projetos.

Carnelutti[135] escrevera que o direito vem perdendo, pouco a pouco, sua dupla função de certeza e justiça. Segundo afirmara, no começo havia uma intuição de que seria possível conseguir a síntese desses dois elementos, mas o tempo demonstrou que isso seria impraticável.

Fazendo uso de uma metáfora, o autor afirma que se além de ser justiça o direito não fosse certeza, ele não ofereceria a garantia da ação. O problema, segundo Carnelutti, é

133 IBPT. **Estudo sobre a quantidade de normas editadas no Brasil desde a** última **Constituição – 2020.** Disponível em: https://ibpt.com.br/estudo-sobre-a-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil- desde-a-ultima-constituicao-2020/.Acesso em 25 jan 21.

134 Relatório de atividades 2021. disponível em www.cl.df.gov.br . Acesso em: 07 jul 21.

135 "faz tempo que o direito vem perdendo, pouco a pouco, cada vez mais, sua dupla função de certeza e de justiça. [...] Por isso, se além de ser justiça o direito não fosse certeza, não ofereceria a garantia da ação. [...] acréscimo que se torna uma contraposição; e logo uma superposição, assim que a lei pretende para si, em lugar de paridade com juízo, uma posição soberana. (CARNELUTTI, op. cit., p. 7; 9).

que a mesma lei que se torna contraposição quando ladeada pelo juízo, transmuta-se em superposição quando busca para si uma posição de soberania.

A respeito das consequências do fenômeno da hipertrofia normativa, o jurista italiano admite que a multiplicação das leis jurídicas faz com que o cidadão, que para observá-las deveria conhecê-las, já não esteja em condições de fazê-lo. Assim, a publicação das leis, que anteriormente era uma condição de imperatividade, passou a ser uma mera ficção. Dessa forma, diz ele, o homem comum, entre a miscelânea das leis, está cada vez mais desorientado do mesmo modo que fica um motorista quando se depara com uma infinidade de faróis[136].

Outra resultância identificada por Carnelutti refere-se à baixa qualidade dessas leis. Segundo afirma, à medida que aumenta em quantidade, diminui a possibilidade de sua formação cuidadosa e equilibrada. Além disso, em relação à analogia entre inflação legislativa e inflação monetária, o autor registra que a função legislativa transborda dos limites que deveria contê-la. Consequentemente, o limite entre poder legislativo e poder administrativo, ou ainda, Parlamento e governo, é violado cada vez com mais frequência[137].

Na década de 1950, Biondi[138] constatou que apesar da fecunda literatura jurídica existente, o direito estava sendo marcado por uma fase de decadência em razão do que ele denominara, elefantíase legislativa. Segundo o autor, quanto mais o poder criativo do jurista era esterilizado, mais a atividade do legislador se exasperava. Assim, tanto a desconfiança em relação à função dos juristas quanto a inércia da ciência resultavam em produção legislativa, mesmo quando a interpretação mais elementar sobre o objeto de interesse já seria suficiente.

Para o professor milanês, a ciência jurídica fornecia ao legislador pouco mais do que dogmatismo e sistema, porque os problemas eram vistos de uma forma

136 "A multiplicação das leis jurídicas, semelhantes à multiplicação das leis naturais, faz com que o cidadão, que, para observá-las deveria conhecê-las, já não está em condições de fazê-lo. [...] o homem da rua, entre a miscelânea das leis, anda caca vez mais desorientado, da mesma forma que o motorista, quanto muitos faróis se entrecruzam. [...] (ibidem, p. 11).

137 "à medida que cresce o número das leis jurídicas, diminui mais a possibilidade de sua formação cuidadosa e equilibrada. A analogia, nesse aspecto, entre a inflação legislativa e a inflação monetária, que utilizei tantas vezes, é decisiva. A função legislativa transborda do alvéolo, que deveria contê-la segundo os princípios constitucionais. O limite entre poder legislativo e poder administrativo, em especial Parlamento e governo, é violado cada vez com mais frequência. (idem, p. 11).

138 "Apesar da abundante literatura jurídica e da ênfase científica, ouso dizer que neste aspecto, a nossa época marca uma fase de decadência face à elefantíase legislativa. Quanto mais o poder criativo do jurista é esterilizado, mais a atividade do legislador é exasperada. A desconfiança em relação ao jurista que não tem uma função oficial e a inércia da ciência significam que hoje, legislamos mesmo quando a interpretação mais elementar seria suficiente. (BIONDI, Biondo. Art Y Ciencia del Derecho. Barcelona: ediciones Ariel, 1953. p. 139).

predominantemente *política*. Por conseguinte, a elefantíase legislativa se expandia na mesma proporção com a qual a decadência vitimava a ciência do direito[139]. Segundo Biondi, essa constatação revelava a inércia ou a incapacidade do jurista para orientar o curso desse nominado direito.

Conforme inicialmente afirmado, o problema da hipertrofia normativa é anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Veja que o sistema presidencialista de coalizão é que rebenta após a nova Carta, e por seu intermédio a minoria organizada gerencia as condições de governabilidade a partir da funcionalidade da autopoiese já referida. Retornando a Biondi, observa-se que o autor escrevera na década de 1950, e quinze anos depois foi a vez de Silva tecer comentários sobre o avolumamento de normas, o que ratifica o entendimento acima descrito.

Consoante trabalho da lavra do Defensor Público do então estado da Guanabara, o progressivo aumento da densidade legislativa correspondia ao crescimento demográfico, e isso trazia consequências funestas para o Direito[140]. Nesse caso, a dificuldade dos juristas em conhecer e interpretar as leis aparentava ser a mais evidente. Além disso, o autor registrou que havia juízes inserindo em suas decisões a expressão "salvo lei em contrário", tamanha "loucura" que havia se transformado o processo legislativo.

Silva sustentava que o levantamento numérico de toda a legislação vigente estaria adstrito a um dado estatístico, pois seria preciso classificar todo esse acervo e distribuí-lo entre os ramos jurídicos tradicionais: direito civil, penal, administrativo etc. O problema ressaltado é que comumente o legislador não obedece à sistematização dogmática usual. Assim, determinados preceitos que em tese deveriam ser inseridos em um tipo de norma, acabavam deslocados para outras áreas, e a esses dispositivos Silva denominara atópicos, pois estariam fora de seu devido lugar.

---

139 "Hoje, por outro lado, a ciência jurídica fornece ao legislador pouco mais do que dogmatismo e sistema, porque os problemas são vistos de uma forma predominantemente política. A muito lamentada elefantíase legislativa vai quase ao mesmo ritmo que a decadência da ciência do direito, no sentido que teve até o século passado. (ibidem, pp. 177-178).

140 "anàlogicamente, alguns juristas têm observado o progressivo aumento da *densidade* legislativa, que corresponderia ao crescimento demográfico, e no qual vislumbram, sem discrepância de opiniões, conseqüências funestas para o Direito. [.] um levantamento numérico de tôda a legislação vigente não passaria de um mero dado estatístico. Cumpriria, em seguida, classificar êsse todo, distribuindo-o entre os ramos jurídicos tradicionais: [.] o legislador não obedece à sistematização dogmática usual. A tais dispositivos cabe a denomninação de *atópicos,* isto é, deslocados, ou fora de lugar [...] a hipertrofia legislativa acarreta tôda uma série de consequências, das quais a mais imediata parece ser a dificuldade cada vez maior, mesmo para os juristas, de conhecer e aplicar o Direito positivo. [ ] com a caudal legislativa que por último irrompeu no país, diz-se que há juízes inserindo no dispositivo de suas sentenças a cláusula "salvo lei em contrário", a fim de resguardar-se de uma despercebida alteração justamente dos textos em que se basearam para decidir.(SILVA, Juary. Op. cit., pp. 76; 80; 87).

Ao escrever sobre a validade e a eficácia da norma jurídica, Bobbio[141] afirmara que todas podem ser submetidas a três valorações distintas: se é justa ou injusta, válida ou inválida, eficaz ou ineficaz. Trata-se, segundo afirma, de três problemas distintos: da justiça, da validade e da eficácia, argumentação que será retomada adiante. O problema da justiça, para Bobbio, é o problema da correspondência ou não aos valores últimos ou finais que inspiraram um determinado ordenamento.

Nessa perspectiva, indagar se elas são justas ou injustas equivale a perguntar se estão aptas ou não a realizar esses valores. Posto de outro modo, trata-se de um aspecto do contraste entre mundo ideal e mundo real; entre o que deve ser, e o que realmente é. O problema da validade, por sua vez, é o problema da existência da regra, independentemente de juízo de valor sobre se ela é justa ou não. Nesse caso, enquanto o problema da justiça se resolve com um juízo de valor, o problema da validade se resolve com um juízo de fato.

Já o quesito da eficácia, segundo o autor, está relacionado ao problema de ela ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida, (os chamados destinatários da norma jurídica). Dessa forma, embora os três fundamentos sejam igualmente inquestionáveis, neste momento importa o atributo da eficácia posto que este é o elemento que mais diretamente suporta os impactos da hipernormatividade.

Ao abrigo desse postulado bobbiano, é preciso regressar a Faria quanto ao entendimento de que um sistema jurídico não se torna eficaz apenas porque é um conjunto de regras internamente coerente em termos lógico-formais, ou porque está sustentado no monopólio da força do poder que o positivou. O sistema se torna eficaz porque os atores incorporam em suas consciências a premissa de que essas regras legais devem ser invioláveis.

De igual modo, e retornando a Hart, a obediência a um sistema jurídico não decorre de irrestrita sujeição a um soberano juridicamente ilimitado, mas da compreensão de vigência de um sistema de regras, regras estas que somente impõem obrigações quando

141 "o primeiro ponto que, a meu juízo, é preciso ter bem claro em mente se quisermos estabelecer uma teoria da norma jurídica com fundamentos sólidos, é que toda norma jurídica pode ser submetida a três valorações distintas, e que essas valorações são independentes umas das outras. Se é justa ou injusta; se é válida ou inválida; se é eficaz ou ineficaz. Trata-se dos três problemas distintos: da justiça, da validade e da eficácia de uma norma jurídica. O problema da justiça é o problema da correspondência ou não da norma aos valores últimos ou finais que inspiram um determinado ordenamento jurídico. [...] o problema da validade é o problema da existência da regra enquanto tal, independentemente do juízo de valor sobre se ela é justa ou não. [...] o problema da eficácia de uma norma é o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica). [...]. (BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica.** op. cit., pp 45-46).

se torna substancial a pressão social sobre aqueles que se desviam, ou ainda, tentam desviar-se do comportamento esperado.

Relembrando Carnelutti, a multiplicação de leis faz com que o cidadão, que para observá-las deveria conhecê-las, já não esteja em condições de fazê-lo. Porque imerso em uma miscelânea de normas, esse cidadão, na verdade, está cada vez mais desorientado, e portanto, seja a partir do trabalho de Faria, seja do ponto de vista de Hart, de Carnelutti, ou ainda na perspectiva dos escritos de Bobbio, a industrialização do processo legislativo apresenta como primeira consequência a perda de eficácia do ordenamento jurídico, porquanto, os destinatários das normas não conseguem entendê-las, observá-las, entronizá-las e exigi-las daqueles que se desviam do comportamento esperado.

Dimoulis[142] afirma que a resposta sobre o fundamento de validade de uma norma isolada é sempre encontrada em uma outra norma superior na hierarquia das fontes do direito. Exemplificando seu entendimento, o professor afirma que o motivo de validade da norma N2 é a norma N1, que é hierarquicamente superior e determina a competência para a criação dessa norma N2. Nessa linha de raciocínio, o decreto se baseia na lei que prevê sua edição (ou na própria Constituição que estabelece a competência para edição de decretos, no intuito de operacionalizar a execução da lei).

Dimoulis[143] também analisa o sistema de regras de Hart (já mencionado) para esclarecer que a regra de reconhecimento não pode ser formulada de forma explícita no âmbito do ordenamento. Segundo afirma, esta regra deve permanecer externa, pois somente assim será possível identificar a estrutura do sistema jurídico.

Desse modo, a regra de reconhecimento dependente (e decorre) da conduta dos agentes estatais, dos tribunais e dos particulares. Colocando seu entendimento sob outra ótica, Dimoulis afirma que *a regra de reconhecimento identifica o sistema jurídico como um todo* e faz depender sua validade de práticas sociais que o reconheçam como tal.

---

142 "Quando agora nos perguntamos sobre o fundamento de validade de uma norma isolada, a resposta pode ser facilmente dada. O fundamento se encontra sempre em outra norma, superior na hierarquia das fontes do direito. Não há dificuldade em considerar como motivo de validade da norma N2, a norma N1 que é hierarquicamente superior e determina a competência para a criação da N2. [...].(DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo Jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo: Método, 2006. pp 117-118).

143 "Na opinião de Hart, a regra de reconhecimento não está formulada de forma explícita no âmbito do ordenamento e nem poderia sê-lo. Deve permanecer externa, pois somente assim será possível identificar a estrutura do sistema jurídico. A regra de reconhecimento depende (e decorre) da conduta dos agentes estatais, dos tribunais e dos particulares. [...] dito de outra forma, a regra de reconhecimento identifica o sistema jurídico como um todo e faz depender sua validade de práticas sociais que o reconhecem como tal. (ibidem, p. 119).

Esse é um outro aspecto de significativa importância para o presente trabalho. Conforme esclarece Dimoulis, a estrutura do sistema jurídico, para ser reconhecida, (fala-se da regra de reconhecimento de Hart), reivindica a estabilidade de três medulares alicerces: a conduta dos agentes estatais, a atividade jurisdicional e o comportamento da sociedade civil. O problema é que na vigência de um Estado intervencionista e senhoreado pelo patrimonialismo, essa tríade se mostra desordenada.

A conduta dos agentes estatais, porque em um Estado patrimonialista a Administração Pública é vista como um bem em si mesmo e a organização governamental tem exatamente as mesmas características de um patrimônio a ser explorado (Schwartman). A atividade jurisdicional, porque a elefantíase legislativa desintegra o sistema jurídico, o que dá azo ao fenômeno do ativismo judicial. O comportamento da sociedade civil, porque a ausência de cidadania e a hipertrofia normativa frustram a conscientização do sistema de regras, e fragilizam a harmonia social, base primeira da estrutura do sistema jurídico.

Outro aspecto a ser enfatizado diz respeito ao critério de validade das normas jurídicas, posto que o entendimento de Bobbio, em princípio, diverge da percepção de Dimoulis. Para o jurista italiano, o problema da validade seria o problema da existência da regra enquanto tal. Consequentemente, a validade de uma norma independe de qualquer juízo de valor. Para Bobbio, se existe, é válida. Dimoulis, por outro lado, sustenta que a resposta sobre o fundamento de validade de uma norma isolada é sempre encontrada em uma outra norma superior na hierarquia das fontes do direito.

Veja que, na verdade, não há divergência entre os dois doutrinadores. Bobbio analisa a norma jurídica do ponto de vista de seu aspecto formal. Para ele, desde que o conjunto de requisitos necessários à concepção das regras seja cumprido, a norma é válida. Dimoulis apenas aprofunda o entendimento, acrescentando a necessidade de que o processo gestacional de regras observe as "razões normativas de validade[144] " que se encontram no topo da pirâmide hierárquica.

Ainda a esse respeito, Chevallier[145] afirma que a concepção formal do Estado de Direito repousa sobre o princípio da hierarquia de normas. Por essa razão, o direito

144 "O problema está na determinação das *razões normativas de validade das normas que se encontram no topo da pirâmide hierárquica* de certo ordenamento. [...] assim, por exemplo, a norma (hipotética) fundamental em vigor hoje, dia 19 de setembro de 2006, no Brasil ordena que todos se conduzam de acordo com a Constituição Federal de 1988. [...] (idem, p. 118).

145 "a concepção formal do Estado de Direito repousa sobre o princípio de hierarquia de normas; ela supõe que o direito estatal se apresenta como um edifício formado de níveis superpostos e subordinados uns aos outros: uma norma só é válida se ela satisfaz, por suas condições de emissão e/ou pelo seu conteúdo às determinações inscritas em outras normas de nível superior. (CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito**. Trad.

estatal se apresenta como um edifício formado de níveis superpostos e subordinados uns aos outros, e, portanto, uma norma só é válida se satisfaz, por suas condições de emissão e/ou pelo seu conteúdo, às determinações inscritas em outras normas de nível superior. Nesse contexto, tanto Bobbio quanto Dimoulis e Chevallier, divisam o critério de validade sob as mesmas lentes, embora Bobbio detenha o olhar sobre a derme do atributo.

Spagolla[146] sustenta que da leitura dos artigos 59 e 60 da Constituição Federal de 1988, que tratam do processo legislativo, extraem-se, majoritariamente, disposições de natureza formal que orientam a tramitação dos projetos de lei propostos pelos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Segundo afirma, a preocupação com o cumprimento de tais formalidades é tal, que toda a restante e necessária hermenêutica constitucional parece secundária.

Nesse sentido, continua a autora, a impressão que prevalece é a de que a elaboração das leis esbarra na burocracia e nas influências políticas dos grupos de representantes do Congresso Nacional, ou de outras Casas Legislativas nacionais. Como consequência, inúmeras leis encontram-se em "descompasso com a realidade social" ou ainda, em "mora com os fatos", gerando, por esse motivo, seu desuso ou sua inaplicabilidade.

Ordenando-se a análise de Chevallier, Carnelutti, Bobbio, Faria e Spagolla, é possível identificar premissas que concertam o desenvolvimento argumentativo deste trabalho. Veja que Chevallier sustenta que o direito estatal se apresenta como um edifício formado por níveis superpostos e subordinados uns aos outros, o que possibilita inferir que as normas jurídicas integram um sistema coeso, caracterizado por uma unicidade-hierárquico-normativa, onde a sujeição à Constituição Federal se revela como norma fundamental de todo o sistema.

Bobbio concebe três valorações para as normas jurídicas: justiça, validade e eficácia; Faria, esclarece que um sistema jurídico se torna eficaz quando os atores incorporam em suas consciências a premissa de que as regras são invioláveis; Carnelutti reconhece a dificuldade do cidadão em conhecer as regras e observá-las quando vige

---

Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 38).

146 "A partir da leitura dos arts. 59 e 60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que tratam do processo legislativo, extraem-se, majoritariamente, disposições de ordem formal: [...] há tanta preocupação com o cumprimento de tais formalidades, que toda a restante e tão necessária hermenêutica constitucional parece secundária. A impressão que emana disto é que a elaboração das leis esbarra na burocracia e nas influências políticas dos grupos de representantes do Congresso Nacional ou de outras casas legislativas nacionais. Disso decorre que muitas leis, por vezes, encontram-se em 'descompasso com a realidade social' ou em 'mora com os fatos' gerando assim seu desuso, sua inaplicabilidade. (spagolla, Vânya Senegalia Morete. **A Crise da Lei e seus Reflexos no Direito Administrativo: a legalidade questionada.** rev. Ciência Jurídica, v. 12, n. 2, p. 18, set/11. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/16030325.pdf. Acesso em: 30 abr 21.

a hipernormatividade, e Spagolla identifica que a elaboração das leis esbarra nas influências políticas dos grupos de representantes nas Casas Legislativas.

Trata-se, portanto, de um edifício normativo (Chevallier) sob o qual incidem os atributos descritos por Bobbio, sucumbindo a um processo contínuo de deterioração, porquanto, a inflação legislativa absorve a eficácia do sistema e impossibilita os destinatários das normas de compreendê-las e observá-las (Carnelutti). Uma vez que as normas não são mais compreendidas - porque sempre são alteradas - a coletividade não se conscientiza da natureza inviolável do sistema (Faria), e uma das explicações possíveis para esse processo, pode ser encontrada na influência política de grupos de representantes no Congresso Nacional, (Spagolla).

Se o sistema jurídico apresenta traços de esgotamento em razão hipernormatividade que lhe afeta, e, de igual modo, da ineficácia que dela decorre, é preciso compreender o impacto desse fenômeno na norma fundamental do sistema, inclusive, porque o título deste trabalho considera substancial a hipótese de que a hipertrofia normativa esteja provocando a ruptura da macroarquitetura constitucional.

Dallari[147] esclarece que quando se busca a identificação da Constituição por intermédio do seu conteúdo material, deve-se procurar sua própria substância, ou ainda, aquilo que é consagrado como expressão dos valores de convivência e dos fatos prováveis do povo a que ela se liga. De outro lado, quando se trata da Constituição em sentido formal, tem-se a lei fundamental de um povo ou o conjunto de regras jurídicas dotadas de máxima *eficácia,* concernentes à organização e ao funcionamento do Estado.

Via de consequência, continua Dallari, a necessidade de se preservar a supremacia da Constituição como padrão jurídico fundamental, e que ela não pode ser contrariada por qualquer norma integrante do mesmo sistema jurídico não está superada. Por essa razão ela se impõe ao Estado, se impõe aos governantes e se impõe aos governados, condicionando todo o sistema, e demarcando com rigor e exigência absoluta, que lhes sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos.

147 Quando se busca a identificação da Constituição através do seu conteúdo material deve-se procurar sua própria substância [...] quando se trata da Constituição em sentido formal, tem-se a lei fundamental de um povo, ou o conjunto de regras jurídicas dotadas de máxima eficácia, concernentes à organização e ao funcionamento do Estado. [...] Não está, portanto, superada a necessidade de se preservar a supremacia da Constituição, como padrão jurídico fundamental e que não pode ser contrariado por qualquer norma integrante do mesmo sistema jurídico. [...] atuando como padrão jurídico fundamental, que se impõe ao Estado, aos governantes e aos governados, as normas constitucionais condicionam todo o sistema jurídico daí resultando a exigência absoluta de que lhes sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos dentro do sistema. (DALLARI, op. cit., pp 199; 202).

Os efeitos da hipertrofia normativa sobre a Constituição Federal são encontrados escalonadamente, começando em Faria, perpassando Dallari e terminando em Chevallier. Conforme assentado ainda no início do primeiro capítulo, Faria compreende que a edição de normas não sincronizadas em termos lógico- formais, materiais e temporais, resulta na concepção de microssistemas e diversas cadeias normativas, no âmbito do ordenamento jurídico.

Espagolla afirmara que a hermenêutica constitucional é relegada a plano secundário, e que a influência política de representantes no Congresso Nacional resulta no partejamento de leis desconectadas da realidade. Dimoulis, esclarecendo a regra de reconhecimento de Hart, pontua que o sistema jurídico é mensurado como um todo, e sua validade depende das práticas sociais que o reconheçam como tal. O autor também compreende que a resposta sobre o fundamento de validade de uma norma é encontrada em outras normas superiores na hierarquia das fontes de Direito.

Nesse passo, o fenômeno da inflação legislativa cria microssistemas e cadeias normativas independentes (Faria); as leis partejadas sobre essas condições estão em descompasso com a realidade (Spagolla); não possuem validade, porquanto, ao integrarem referidos microssistemas, não conhecem norma superior na hierarquia das fontes (Dimoulis); embora intentem produzir efeitos jurídicos, não se sujeitam às normas constitucionais (Dallari); e se não se enquadram nessa hierarquia, provocam a ruptura da concepção formal do Estado de direito, pois predita hierarquia é o princípio sobre o qual ele repousa (Chevallier).

Corroborando todo esse entrelaçamento bibliográfico, Chavillier[148] ainda ressalta que a inflação normativa acarreta um fenômeno de desvalorização do direito, o que o impede de preencher de maneira satisfatória a função reguladora que lhe incumbe. Dessa maneira, a proliferação de textos e a aceleração do ritmo de sua produção tornam difícil, se não impossível, o conhecimento e a assimilação do direito tanto pelos cidadãos quanto pelos operadores que são encarregados de sua aplicação.

Por esse motivo transcreveu-se no início desse trabalho o pensamento de Silva, quanto às consequências que decorrem do fenômeno da hipertrofia normativa. Segundo o autor, a instabilidade legislativa gerava insegurança para as partes, dúvidas para os advogados e perplexidade para os juízes.

148 "A inflação normativa acarreta de fato um fenômeno de desvalorização do direito e o impede de preencher de maneira satisfatória a função reguladora que lhe incumbe [...] primeiro, a proliferação dos textos e a aceleração do ritmo de sua produção torna difícil, se não impossível, o conhecimento e a assimilação do direito, tanto pelos cidadãos quanto pelos profissionais do direito ou aqueles que estão encarregados de sua aplicação. (ibidem, p. 82).

Bielsa[149] advogava no sentido de que a denominada "crise do direito", na verdade, representava a crise de moralidade política, pois soluções temporárias, e por vezes, a utilização do que ele definia como sendo um "curandeirismo legislativo", podiam até melhorar a superfície e a aparência dos conflitos, mas, na verdade, essas medidas apenas agravavam a substância das demandas sociais.

Por consequência, os insultos e as violações que incidiam sobre a lei denotavam uma crise exclusivamente moral, sobretudo na política, sustentava o ex- embaixador argentino ainda na década de 1950.

Observa-se que o pensamento de Bielsa corrobora as assertivas introdutoriamente lançadas, posto que a errática produção legislativa, de fato, desfigura o sistema jurídico, miscigena-o com o sistema político e afronta a integridade do texto constitucional. Além disso, sua percepção quanto a existência de um tipo de curandeirismo legislativo, fortalece a premissa de que opera um sistema autopoiético onde a lei é utilizada apenas e tão somente para arrefecer as demandas sociais, não para solucioná-las com eficácia e tempestividade (Bobbio).

A partir deste ponto de análise, é possível afirmar que tanto a eficácia quanto a validade do sistema jurídico se deterioram na vigência da inflação legislativa. De igual modo e do ponto de vista de Dallari, a supremacia da Constituição, enquanto padrão jurídico fundamental, enfrenta severo processo predatório posto que a perda de eficácia do sistema jurídico irradia seus efeitos sobre o ponto mais alto da hierarquia das normas.

Tem-se, portanto, o esgarçamento do sistema jurídico para que seja mantido um mínimo de governabilidade, ladeado pela baixa qualidade do processo legislativo - realidade intrínseca à industrialização da legiferância. A esse modelo somam-se o abismo ideológico existente entre sociedade civil e representatividade política, a dominação da minoria e a ineficiência governamental que caracteriza um Estado aparelhado. O resultado inevitável dessa estrutura parasitada é encontrado no colapso das ideias-força concebidas por Britto, e que foram devidamente elencadas no primeiro capítulo.

Veja que um Estado patrimonialista não serve à sociedade; uma sociedade sem cidadania não busca a felicidade individual de seus membros, e a Constituição Federal, enquanto "vontade jurídica de uma nação", queda a lugar-comum na medida em que

149 "O que agora geralmente é chamado de "crise do direito", ou ainda, de "declínio do direito", é, na verdade, uma crise de moralidade política, conformismo, soluções transitórias, por vezes uma espécie de "curandeirismo legislativo" que melhora a superfície e a aparência, mas agrava a substância dos problemas.[...] uma crise exclusivamente moral, especialmente da moralidade política. (BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo.** 5ª ed. Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1955, p. XI.

vê-se despida de sua natureza suprema, e apartada de sua condição de lei fundamental em razão da hipertrofia normativa que lhe ataca. Nessa condição, o próprio texto constitucional se transforma em objeto de desejo para aqueles que enxergam a emenda constitucional como ferramenta de controle político.

Sob esse aspecto, passa a ser relevante ao problema de pesquisa compreender dois fenômenos que diretamente dizem respeito à validade do texto constitucional e à sua força normativa: a constitucionalidade abusiva e os fatores reais de poder que se encontram na soleira das relações sociais, impactando a validade e a efetividade das normas. Nesses termos, naturalmente o levantamento bibliográfico se aproxima dos trabalhos de Landau, Lassale e Hesse, reflexão que também interessa ao desenvolvimento do próximo tópico, uma vez que será analisado o impacto da inflação legislativa sobre as políticas públicas.

No que se refere ao Constitucionalismo abusivo, provavelmente foi Landau[150] quem primeiro fez uso da expressão e segundo afirma, essa manobra está sendo utilizada como instrumento de enfraquecimento da democracia. Diferentemente do que ocorria em outras épocas, onde regimes autoritários tinham uma composição definida de práticas inconstitucionais, hodiernamente os autocratas, (termo utilizado pelo autor), trabalham em desfavor da democracia, embora aparentem jogar sob suas regras.

Landau cita como exemplo os acontecimentos verificados na Colômbia, na Venezuela e na Hungria, e demonstra como partidos políticos e pessoas influentes utilizam esse instrumento para debilitar a força normativa das regras insertadas no texto constitucional. O resultado dessa estratégia, diferentemente do que ocorrera em épocas pretéritas, não é, necessariamente, a formação de um tipo de autoritarismo pleno, mas sim, um tipo de regime híbrido onde as eleições continuam sendo realizadas, mas as forças opositoras experienciam severas desvantagens.

150 "nesta parte eu defino a prática do constitucionalismo abusivo e situo-o no âmbito dos recentes avanços [...] explicando por que esse tipo de constitucionalismo está sendo utilizado com muita frequência para enfraquecer a democracia. Diferentemente de outros tempos onde os regimes autoritários eram geralmente formados por militares, e havia golpes e outras práticas inconstitucionais, os pretensos autocratas de agora têm incentivos significativos para parecerem jogar sob as regras constitucionais. Assim, cada vez mais esses autocratas investem sobre a Constituição, e transformam as emendas em ferramentas para que se construa uma ordem autoritária. [...] menciono três exemplos de experiências recentes, na Colômbia, na Venezuela e na Hungria, demonstrando como o poder individual e os partidos políticos pode fazer uso dessas ferramentas descritas indeterminadamente. O resultado dessa prática não se assemelha a algum tipo de autoritarismo pleno, mas de um tipo de regime híbrido, onde as eleições continuam sendo realizadas, mas as forças de oposição experienciam severas desvantagens. (LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629&download=yes. Acesso em 12 jul 21.p. 195.

Segundo Landau, o "constitucionalismo abusivo" representa a utilização de mecanismos de alteração constitucional, direcionados a tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes.

Ao referir-se aos mecanismos utilizados para essa finalidade, o autor admite que tem maior interesse pelos métodos formais o que pressupõe o manejo das emendas constitucionais[151]. Quanto às manobras que possibilitam tornar um regime significativamente menos democrático, Landau esclarece que conceitua democracia como um tipo de espectro, pois reconhece a existência de várias formas híbridas e regimes autoritários competindo, o que significa dizer, um autoritarismo pleno se contrapondo a uma plena democracia.

Barbosa e Robi Filho[152] analisam a utilização indevida de mecanismos de direito constitucional para o enfrentamento das estruturas da democracia constitucional. Para esses autores, esse fenômeno se apresenta sob duas formas: O denominado constitucionalismo abusivo estrutural e o constitucionalismo abusivo episódico. Quanto ao que eles definem como sendo o hiperpresidencialismo, os mecanismos de *accountability* horizontal não permitem a classificação do Brasil no modelo denominado estrutural, afirmam os autores.

Embora majoritariamente prevaleça o entendimento de que o sistema político brasileiro institui um tipo de presidencialismo imperial, ou ainda, um hiperpresidencialismo, conforme concebido pelos autores em referência, essa percepção não necessariamente se mostra correta. Além disso, se essa premissa não for devidamente refutada, o embasamento desta dissertação quanto à funcionalidade do sistema autopoiético estará comprometido. Nesses termos, faz-se, neste ponto, uma rápida incisão, para que sejam analisados os fundamentos da discórdia.

Referida percepção majoritária, provavelmente decorre da norma insertada na cabeça do artigo 84[153] da Constituição Federal, e seu consecutivo desdobramento em

---

151 "Eu defino constitucionalismo abusivo como o uso de mecanismos de alteração do texto constitucional direcionados a tornar um Estado significativamente menos democrático do era anteriormente. Em relação aos mecanismos utilizados para essas mudanças, eu tenho mais interesse pelos métodos formais – emendas constitucionais. Quanto às manobras que tornam o regime significativamente menos democráticos, conceitualizo democracia como um espectro, reconhecendo que existem várias formas híbridas e regimes autoritários competindo entre o autoritarismo pleno e a plena democracia. (ibidem, p. 196).

152 "[...] existem duas formas principais dessa nociva modalidade constitucional: constitucionalismo abusivo estrutural e constitucionalismo abusivo episódico. [...] apesar da existência de hiperpresidencialismo, os mecanismos de *accountability* horizontal com odo Poder Judiciário sobre o Executivo e Legislativo não permitem a classificação do Brasil no constitucionalismo abusivo estrutural. (BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBI Filho, Ilton Norberto. **Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo**). Disponível em: http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641/907. Acesso em: 14 jul 21.

153 "BRASIL. **Constituição (1988)**, Capítulo II – Do Poder Executivo, art. 84. Disponível em https://plan-

incisos e alíneas. Trata-se das atribuições do presidente da República e, portanto, das ações que compõem o rol de sua competência privativa.

A argumentação que se segue pode ser mais bem compreendida a partir dos escritos de Mulholland e Rennó[154]. Consoante afirmam, o sistema brasileiro vigente concede legitimidade e força extraordinárias ao presidente da República. Entretanto, esse mesmo sistema que potencializa o chefe de governo, oportuniza a formação de um Congresso fragmentado, composto por deputados e senadores dispostos a defender posições individualistas.

Assim, embora se trate de um governo legítimo, inclusive, com força aparente para governar, esse mesmo governo vê-se engessado quando não consegue organizar uma sólida base de apoio no Congresso. A par desse entendimento, a dualidade que eflui do modelo corrente remete a tratativa ao presidencialismo de coalizão, tema já contemplado neste trabalho, e, portanto, validador do sistema autopoiético vestibularmente mencionado.

Nessa perspectiva, a intelecção vigorante quanto à existência de um tipo de superpresidencialismo, ou ainda, de um hiperpresidencialismo, deve ser revisitada e reinterpretada sob distintas angulações. Do ponto de vista formal, de fato, não há como negar-se uma aparente concentração de poderes na figura do presidente da República, esse é o entendimento primário extraído do artigo 84 da Carta Política.

Por outro lado, sob a perspectiva das relações institucionais, quando efetivamente o suposto poder é colocado sobre a mesa da articulação política; quando a marcha do programa de governo consagrado nas urnas tem início, quando se rompe o domo dos debates ideológicos e os mandatários pisam o solo da Administração Pública, todos os governos, independentemente da corrente político-ideológica a que pertençam, são subjugados pelo sistema autopoiético acima novamente referenciado. Exemplifica-se: ao nomear e exonerar ministros – inciso I do artigo 84, o presidente da República, como regra, dialoga com as lideranças partidárias inamovíveis que potencialmente lhe dão(rão) sustentação no Parlamento; se inicia o processo legislativo – inciso III de mesmo artigo, a matéria se abre à apresentação de emendas, e não raro, o texto

alto.gov.br. Acesso em 15 mar 2021.

154 "[...] A eleição nesses moldes dá uma legitimidade e uma força extraordinárias ao presidente da República. Mas esse sistema na mesma eleição gera também um congresso fragmentado, com deputados e senadores defendendo posições muito individualistas. Então, é um governo legítimo, com força aparente para governar, mas enfrenta muita dificuldade porque não tem maioria no Congresso. (MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio. **Reforma Política em Questão.** Brasília: UNB, 2008, p. 113).

final aprovado é diametralmente oposto aos interesses originariamente manejados na proposição.

Nesse caso, ainda que o presidente exerça a prerrogativa do veto o Parlamento pode derrubá-lo. Destarte, aquilo que inicialmente moldava uma política pública delineada nos moldes prometidos em campanha, na prática, transubstancia-se em medida que atende, em última análise, a interesses parlamentares, fato comum na ausência de uma sólida base de apoio.

Há casos em que mesmo subsistindo alguma base de sustentação, o manejo das iniciativas elencadas como privativas do presidente serve a interesses das lideranças políticas com representatividade no Parlamento. Presuma-se, apenas hipoteticamente, que essas lideranças intentem aumentar o Fundo eleitoral nos moldes em que lograram êxito em quadruplicar o fundo partidário em 2014[155].

Nessa linha exemplificativa, imagine-se que o presidente da República, cumprindo o disposto no inciso XXIII de precitado artigo 84, envie ao Congresso Nacional o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, ou ainda, a própria lei orçamentária anual. Uma vez que o projeto chega ao Legislativo, a matéria se abre às emendas parlamentares. Nessa condição, essas lideranças, em acordo com a presidência da Casa ou da sessão, (fala-se hipoteticamente), apresentam emenda parlamentar elevando o Fundo eleitoral para, por exemplo, 6 bilhões de reais.

Nessa hipótese, a suposta base de apoio teria basicamente três alternativas: posicionar-se de forma contrária à matéria, e, portanto, rejeitar todo o projeto (que é de extrema necessidade para o próprio governo); diligenciar junto à presidência da Casa/sessão pleiteando o destaque[156] da emenda, (o que seria prontamente rejeitado em razão do compromisso anteriormente assumido com as lideranças); votar favoravelmente à matéria, porquanto, o orçamento precisa ser aprovado.

Supondo-se que a base de sustentação optasse pela última escolha, o desgaste da decisão seria transferido para o Presidente. Sancionando, agrada as lideranças e confronta a opinião pública; vetando, evita o desgaste popular, mas diminuiu substancialmente a possibilidade de aprovar seus projetos. Seja qual for a escolha, de uma forma ou de outra, o suposto imperialismo presidencial sucumbirá à vontade

155 Fundo Partidário: 289 milhões em 2014; 867 milhões em 2015. Mais Informações: https://www.camara.leg.br.

156 resolução nº 17/89. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Art.161. Admitem-se destaques para: ... I – votação em separado de parte da proposição. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf. Acesso em: 15 jul 21.

das lideranças políticas, porquanto, mesmo que a emenda seja vetada, o Parlamento dispõe de instrumentos para impor ao governo a derrubada do veto.

Outro exemplo que ratifica a necessidade de revisão do conceito de "hiperpresidencialismo", pode ser encontrado na precariedade das relações institucionais estabelecidas entre Executivo e Legislativo na presente Legislatura. Na ausência de juízo de valor sobre acertos ou erros já cometidos por ambos os Poderes, o Mandatário eleito em 2018 concorreu à margem do presidencialismo de coalizão. Consequentemente, as três etapas necessárias à consolidação do pacto (preteritamente referidas) não se concretizaram.

O resultado dessa ruptura de modelo pode ser visualizado em diversos momentos da atual Legislatura, na medida em que as propostas do Executivo, pelo menos nos dois primeiros anos de governo, praticamente não avançaram, ou, de outro lado, se avançaram, foram totalmente desfiguradas conforme ocorrera, por exemplo, com o denominado "pacote anticrime", projetos de lei 881/2019, 882/19, 1.865/19, 1.854/19 e projetos de lei complementar 89/19 e 34/19.

De resto, a edição da Medida Provisória nº 895/19, fulmina qualquer dúvida que porventura ainda resista quanto às considerações ordenadas nesta incisão. O mérito da proposta, em síntese, visava tornar gratuita a emissão das carteiras de estudantes, e nada obstante a simplicidade da matéria e a inequívoca desnecessidade de grandes composições para a apreciação do tema, a proposição perdeu validade porque não foi apreciada pelo Congresso. Por conseguinte, o manejo das expressões "presidencialismo imperial" e "hiperpresidencialismo", demanda maior rigor conceitual para que se compreenda sob qual perspectiva a adjetivação está sendo colocada.

Retornando ao trabalho de Barboza e Robi Filho, os autores entendem que alguns Estados aparentemente constitucionais, democráticos e de Direito, utilizam mecanismos constitucionais para enfraquecer os controles de *accountability,* concebendo novos modelos de autoritarismo neste século 21, e novas formas de ataque à democracia constitucional[157].

Importante registro encontrado na obra em referência, refere-se a um tipo de constitucionalismo abusivo que aparentemente se revela mais afeto à realidade do sistema brasileiro. Os autores advertem que esse tipo de fenômeno se mostra mais

157 "Atualmente, Estados aparentemente constitucionais, democráticos e de Direito utilizam mecanismos, instrumentos e formas constitucionais para enfraquecer os controles e mecanismos de *accountability*, criando ao mesmo tempo novos modelos de autoritarismo no século XXI e formas de ataque à democracia constitucional. (BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBI FILHO, Ilton Norberto, op. cit., p. 84).

comum em sistemas presidencialistas do que em sistemas parlamentaristas ou semipresidencialistas, e ressaltam o fato de que o Legislativo também pode manejar instrumentos democráticos e processos constitucionais formais, para enfraquecer o Executivo, o que também é interpretado como um tipo de constitucionalismo abusivo[158].

O entendimento explicitado no parágrafo anterior, quanto ao tipo de constitucionalismo abusivo que provavelmente atua no sistema brasileiro, tem por fundamento as respostas encontradas ao longo desta dissertação. Consoante registrado quando da análise do trabalho de Weffort, as denominadas novas democracias guardam em seu DNA os influxos dos períodos ditatoriais, e, portanto, o sistema político - o qual Weffort definira como o conjunto de partidos, Parlamento e lideranças políticas que estabelece as condições de governabilidade – ainda se movimenta sobre bases instáveis.

A partir do levantamento bibliográfico e documental realizado, também resultou demonstrado que o aparelhamento do Estado encontra mecanismos para sobreviver às crises de desprestígio e de desmoralização a que se referira Weffort. Além disso, o presidencialismo de coalizão, conforme visto, exsurge *na* Constituição Federal, e, de igual modo, o sistema autopoiético sobre o qual o encadeamento argumentativo se desenvolve, tem suas raízes no texto constitucional. Veja que a concentração do processo político-eleitoral nas agremiações partidárias – primeiro elemento de referido sistema – deita raízes nos artigos 14 e 17 da Carta Política vigente.

Nesse caso, o inciso V do §3º do artigo 14 expressa a vontade original do constituinte, enquanto a redação do §1º do artigo 17 de mesma Norma, amoldou-se aos termos da Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017. Nesse último caso, a alteração de texto potencializou sobremaneira a autonomia das agremiações partidárias, o que possibilita afirmar-se, pelo menos em tese, que um tipo específico de constitucionalismo abusivo aflora no sistema brasileiro.

Se a espécie de autoritarismo a que se referira Landau, Barboza e Robi Filho, denota um tipo híbrido de dominação política para este século 21 – o que se dá por intermédio de emendas constitucionais - é possível que a experiência do sistema

158 "A análise detida das *democraturas* e do constitucionalismo abusivo aponta especialmente para o emprego com frequência em sistemas de governo presidencialistas, e não nos sistemas parlamentaristas ou nos sistemas semipresidencialistas. [...] por outro lado, mais um problema que se coloca no presidencialismo quando, ao invés de presidentes autoritários, é o Legislativo que se utiliza de cláusulas democráticas e de processos constitucionais formais, buscando enfraquecer o Executivo, o que também poderia ser chamado de constitucionalismo abusivo. (ibidem, pp 85-86).

brasileiro conceba uma forma híbrida da própria democracia abusiva, na medida em que a vontade virginal do constituinte (inciso V §3º artigo 14 da Constituição Federal), pareada pelo conteúdo normativo inserido no §1º do artigo 17 de mesma Norma, (cuja redação fora modificada por Emenda Constitucional), enfraquecem o instituto da Democracia.

Tal afirmação parte do pressuposto - já assentado - de que a filiação partidária como condição de elegibilidade, somada à ampla autonomia concedida às agremiações partidárias, transformam a representatividade política em uma peça de ficção e perenizam a dominação da minoria organizada, encastelada nos partidos.

Quanto ao segundo elemento anteriormente reportado, foi Lassalle quem primeiro fez uso da expressão "fatores reais de poder", em Conferência realizada em Berlim, no ano de 1862. Para o teórico socialista, o cenário da Europa daquele terceiro quartel do século 19 demandava fosse finalmente esclarecido o conceito de Constituição, e por essa razão o título de sua palestra, e consequentemente de sua obra, tornou-se um convite à formulação de resposta para a questão: o que é uma Constituição?

O período histórico vislumbrado por Lassale era de uma Europa que ainda retinha as marcas das guerras Napoleônicas, onde a França havia se tornado Monarquia Constitucional há algumas décadas, e principalmente, uma Europa que conheceu a chamada "primavera dos povos" em 1848, aliás, mesmo ano em que Marx e Engels divulgaram o manifesto comunista.

O movimento, também conhecido como revolução de 1848, caracterizou-se por se tratar de uma revolta popular de viés nacionalista, direcionada ao enfrentamento dos regimes autocráticos. Basicamente teve início como uma reação às altas taxas de desemprego e à fome que recrudescera em razão da crise econômica ocorrida no período.

Talvez por essa razão, ou ainda, pela evidente preocupação em aproximar o conceito de Constituição da realidade experienciada pela sociedade daquele período, o primeiro significativo registro encontrado em sua obra diga respeito ao público ao qual se dirigia. Segundo afirmara, o conteúdo de sua palestra seria eminentemente científico, e todos os presentes o compreenderiam, porque a verdadeira ciência sinonimizava clareza de pensamento[159].

159 "Fui convidado a realizar uma conferência, para a qual escolhi um tema cuja importância não necessita de encarecimento, devido a sua grande atualidade. [...] Porém, antes de mais nada, quero adverti=los que minha conferência terá um caráter estritamente científico. Contudo, ou melhor, precisamente por si só, não haverá entre vocês um só leitor que não seja capaz de seguir e compreender do início ao fim o que será exposto aqui. Pois a verdadeira ciência, senhores – nunca é demais lembrar – é apenas clareza de pensamento. (LASSALE,

Segundo Lassalle, se fosse perguntado a um jurista o que é uma Constituição? Ele diria que se tratava de um "pacto jurado entre o rei e o povo, que estabelece os princípios básicos da legislação e do governo dentro de um país". De outro lado, se por qualquer razão a resposta levasse em conta as constituições republicanas, o jurista diria que se tratava de uma "lei fundamental proclamada no país, por meio da qual são lançadas as bases para a organização do direito público daquela nação"[160]. De um modo ou de outro, afirmara Lassalle, ambas as respostas não esclareciam o ponto principal da pergunta, a qual insistia em descobrir em que consistia a verdadeira Constituição. Para o autor, esses conceitos se limitavam a descrevê-la apenas exteriormente, como se formam e o que fazem, mas não explicavam o que, de fato, elas seriam[161].

Significativo entendimento encontrado no trabalho em análise, concerne à promulgação de leis ordinárias. Segundo o autor referenciado, não se pode editar leis sem que se altere a situação legislativa vigente no momento da promulgação, pois se a nova lei não introduzir nenhuma mudança no estatuto legal vigente, ela será absolutamente supérflua e não terá razão de existência[162]. Esse entendimento será retomado no último tópico deste capítulo quando for analisado o tema: legislação simbólica.

Lassalle registrara que a própria coletividade resguarda a consciência de que a Constituição deve ser algo mais sagrado que uma lei comum, pois se trata da lei fundamental do país. Com o propósito de enfatizar seu entendimento, o autor estabelece três premissas que reputa necessárias ao estabelecimento das diferenças que devem existir entre uma lei ordinária qualquer, e referida "lei fundamental[163]".

A primeira premissa trabalhada por Lassalle, pontua que a lei fundamental deve ser inabalável como seu próprio nome indica. A segunda característica, por sua vez, clarifica que essa lei deve constituir o verdadeiro fundamento das outras leis, ou seja,

---

Ferdinand. **O que** é **uma Constituição?** Trad. Gabriela Edel Mei. São Paulo: editora Pillares, 2015, p. 9).

160 "Se esta pergunta fosse feita a um jurista, seguramente me contestaria em termos parecidos a estes: ' A Constituição é um pacto jurado entre o rei e o povo que estabelece os princípios básicos da legislação e do governo dentro de um país.' Ou em termos um pouco mais gerais, visto que também houve e há constituições republicanas: 'A Constituição é a lei fundamental proclamada no país, na qual se lançam as bases para a organização do direito público desta nação'. (LASSALLE, Ferdinand. **O queé uma Constituição?** Trad. Gabriel Edel Mei. São Paulo: ed. Pillares, 2015, p. 14).

161 "Estas contestações, quaisquer que sejam, se limitam a descrever exteriormente como se formam as constituições e o que fazem, mas não nos dizem o que de fato é uma Constituição. (ibidem, p. 14).

162 "[...] contudo, não se pode ditar uma só lei nova sem que se altere a situação legislativa vigente no momento de promulgar-se, pois se a nova lei não introduzisse nenhuma mudança no estatuo legal vigente, seria absolutamente supérflua e não teria o porquê promulgá0la. (idem, p. 15).

163 "[...] a Constituição não é uma lei como outra qualquer, mas sim a lei fundamental do país. [...] Portanto, tentamos aprofundar-nos um pouco mais no assunto, indagando que ideias ou que noções são associadas a este nome de "lei fundamental". (idem, pp. 16-17);

que esta lei fundamental, de fato, seja credora do nome que enverga, denotando ser, realmente, a fonte das demais leis ordinárias (frise-se que o entendimento de Dallari, preteritamente desenvolvido, guarda semelhança com o pensamento de Lassalle).

Como terceira qualidade atribuída pelo autor alemão à precitada Lei fundamental, as coisas que possuem um fundamento não são simplesmente fundamento por vontade própria. Para o autor, o fundamento a que respondem não lhes permite ser de outra maneira. Por conseguinte, a ideia de fundamento traz em si mesma a noção de uma necessidade ativa, de uma força eficaz, que faz, por lei de necessidade, com que ela seja dessa forma e não de outra.

Portanto, se a Constituição é a lei fundamental de um país, então ela é uma força ativa que faz, por império de necessidade, com que todas as demais leis e instituições jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são, sem possibilidade de mudança à margem dessa lei fundamental[164].

Partindo desse pressuposto, Lassalle esclarece que os fatores reais de poder que governam no seio de cada sociedade, são uma força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas dessa sociedade, fazendo com que não possam se tornar nada além do que realmente são[165]. Embora seu entendimento tenha sido colocado de forma clara e indiscutível, o escritor utilizou uma parábola para melhor contextualizar sua percepção, o que, por seus próprios fundamentos, ratifica a didática da fala para que todas as classes presentes, de fato, compreendessem o que estava sendo proposto.

O que é uma Constituição? Segundo Lassalle, se fosse possível conceber a ideia de que toda a legislação de um determinado Estado fosse destruída, ainda assim os fatores reais de poder se acomodariam em suas verdadeiras posições, pois essa situação não se alteraria. Conforme engendrara, mesmo na hipotética ocorrência de um incêndio que viesse a destruir todo o arcabouço normativo, o legislador não conseguiria conceber

164 "Que a lei fundamental seja uma lei onde mais que as leves correntes, com já seu próprio predicado de "fundamental" indica. Que constitua – pois de outra forma não mereceria ser chamada de fundamental – o verdadeiro fundamento das outras leis; isto é, que a lei fundamental realmente [...] deverá informar e gerar as demais leis ordinárias. [...] as coisas que possuem um fundamento não sãocomo são por vontade própria, podendo ser também de outra maneira, mas que são assim porque necessariamente tem de ser. O fundamento a que respondem não lhes permite ser de outra maneira. [...] Pois, se a Constituição é a lei fundamental de um país, será [...] uma força ativa que faz, por um império de necessidade que todas as demais leis e instituições jurídicas vigentes no país, sejam o querealmente são, de tal modo que, a partir deste instante, não possam promulgar-se, neste país, mesmose quisessem. (idem, p. 16).

165 "Sim senhores, sem dúvida, existe e isso que investigamos reside, simplesmente, nos fatores reais de poder que governam em uma sociedade determinada. 'Os fatores reais de poder que governam no seio de cada sociedade são esta força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade em questão, fazendo com que não possam ser, em essência, mais do que são'. (idem, p. 17).

um novo ordenamento apenas a partir de sua própria vontade, fazendo leis que lhe agradassem.

Nessa condição, Lassalle advoga no sentido de que uma constituição é a soma dos fatores reais de poder que governam o país. Para ele, se esses fatores fossem colocados em uma folha de papel, já não seriam fatores reais de poder, pois se consolidariam em direito, em instituições jurídicas, e quem atenta contra eles atenta contra a lei, e deve ser castigado. Partindo desse princípio, o autor formula dois tipos de Constituição: Constituição escrita, e Constituição real[166].

Explanado seu ponto de vista, o escritor alemão contextualiza sua análise no âmbito do processo eleitoral prussiano, e identifica que a Constituição que juridiciza os fatores reais de poder, apenas enforma o controle que já se mostrava preexistente à formadura do texto constitucional. Neste ponto, outro significativo registro encontrado em sua obra - e que por essa razão se revela harmônico com o encadeamento argumentativo já produzido - diz respeito ao que o autor denomina, poder organizado e poder inorgânico.

Segundo o autor, enquanto o instrumento do poder político do "rei" é organizado, o poder que descansa na nação, embora seja exatamente como deveria ser em realidade, infinitamente maior do que o poder do "rei", *não está organizado*[167]. A vontade da nação, e acima de tudo, seu grau de acometimento ou abatimento, são pesados para serem carreados por aqueles que a formam, posto que nenhum dos "combatentes" sabe, ao certo, quantos se somariam a ele para realizá-lo[168].

É preciso enfatizar que Lassalle faz clara alusão a uma maioria desorganizada

– expressão também utilizada por Mosca em trabalho publicado 20 anos após a realização da Conferência em comento. Embora revestida de um poder infinitamente maior do que aquele que está sujeito à vontade do "rei", essa maioria não é capaz de manejá-lo, porque a desorganização que lhe caracteriza impossibilita a convicção de

166 [...] imaginemos que o país, por este sinistro, ficasse despojado de todas as suas leis e que não tivesse mais remédio do que criar outras leis novas.]...] o que é, em essência, a Constituição de um país; a soma dos fatores reais de poder que governam este país. [...] se tomamos estes fatores reais de poder, colocamos em uma folha de papel dando-lhes a expressão escrita [...] se consolidaram em direito, em instituições jurídicas e quem atenta contra eles atenta contra a lei. (idem, pp… 18;22; 23).

167 "Nós vimos, senhores, que relação guardam entre si as duas constituições *real e efetiva,* formada pela soma de fatores reais e efetivos que regem na sociedade e esta outra Constituição escrita que para distingui-la da primeira, daremos o nome de folha de papel. (idem, p. 27).

168 ""[...] por outro lado, o poder que descansa na nação, senhores, embora seja como ele é na realidade, infinitamente maior, não está organizado; a vontade da nação e acima de tudo seu grau de acometimento ou abatimento, nem sempre são fáceis de carregar para aqueles que a formam; frente à iminência de uma ação, nenhum dos combatentes sabe quantos se somariam a ele para realiza-la. (idem, p. 26).

que o manuseio desse poder seria partilhado pelos demais "combatentes". No que se refere ao trabalho de Lassalle, esta é a sinalização mais evidente, até o momento, de legitimação daquilo que até este ponto foi produzido.

A Constituição de um país, portanto, reside sempre e unicamente nos fatores reais e efetivos de poder que regem a sociedade. Quando a Constituição escrita corresponde à Constituição real, ela se torna duradoura[169]. Quando, ocorre o oposto, e ela não corresponde à real, inevitavelmente surgirão conflitos. Os problemas constitucionais, então, não são problemas de direito, mas sim, de poder. Para o autor, a verdadeira Constituição de um país apenas reside nos fatores reais e efetivos de poder que regem esse país[170].

Se Lassalle analisa a Constituição sob perspectiva sociológica e sustenta, inclusive, que na hipótese de algum potencial conflito entre o texto constitucional e os fatores reais de poder, estes últimos subjugariam o primeiro – posto que a Constituição, afastada desses fatores, seria apenas uma folha de papel - Hesse, um século mais tarde, contrapõe-se ao argumento, aduzindo que o desfecho, no caso de algum embate dessa natureza, não necessariamente resultaria na prevalência dos referidos fatores[171] reais.

Um outro aspecto preliminar a merecer registro, guarda relação com as circunstâncias experienciadas por ambos os autores. Lassalle participou de uma Conferência em 1862, e palestrou para um público heterogêneo. Hesse, por sua vez, ministrou em uma aula inaugural na Universidade de Freiburg, em 1959, e, portanto, tinha um público mais afeto ao estudo do Direito.

Segundo Hesse, a radical separação, no plano constitucional, entre realidade e norma, não leva a qualquer avanço. Assim, uma eventual ênfase em uma ou em outra direção levaria inevitavelmente ao extremo de uma norma despida de qualquer elemento de realidade, ou, por outro lado, de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo. Por essa razão, segundo afirma, é preciso seja encontrado um ponto de equilíbrio entre o abandono da normatividade em favor do domínio das

169 "[...] quando pode-se dizer que uma Constituição escrita é boa ou duradoura? [...] quando esta Constituição escrita corresponda à Constituição real, a que tem suas raízes nos fatores de poder que regem o país. [...] onde a Constituição escrita não corresponde a real, estoura inevitavelmente num conflito que não há maneira de eludir. (idem, p. 33).

170 " Os problemas constitucionais não são, primariamente, problemas de direito, mas sim de poder. A verdadeira Constituição de um país apenas reside nos fatores reais e efetivos de poder que regem neste país. (idem, p. 39).

171 "Contrapondo-se às reflexões desenvolvidas por Lassalle, esforça-se Hesse por demonstrar que o desfecho do embate entre os fatores reais de Poder e a Constituição não há de verificar-se, necessariamente, em desfavor desta. (MENDES, Gilmar Ferreira, *in* HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 5).

relações fáticas, que se encontra de um lado, e a normatividade despida de qualquer valor de realidade, posicionada em outro extremo[172].

Nesse sentido, o jurista italiano afirma que a pretensão de eficácia de uma norma constitucional, não pode ser confundida com as condições de sua realização, pois ela não configura apenas a expressão de um ser, mas também, de um dever-ser. Nesse caso, predita Constituição se revela mais do que o simples reflexo das condições fáticas. Assim, a força condicionante da realidade e a normatividade de mencionada Constituição, podem até ser diferenciadas, mas não podem ser definitivamente separadas ou confundidas[173].

Significativo entendimento que se extrai do trabalho de Hesse - e que interessa ao próximo tópico – diz respeito à efetiva atuação da Norma constitucional. Para Hesse, essa Norma somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente. Em tal caso, torna-se inescusável admitir-se que a Constituição é continente a partir do qual a atividade estatal, enquanto conteúdo, deveria descortinar a realidade futura, higienizando os conflitos sociais do presente. Como não o faz em razão da ineficiência que caracteriza um Estado aparelhado (Campante), a própria Constituição torna-se vítima dessa inoperância.

À vista dessa constatação, o fenômeno da hipernormatividade se revela duplamente nefasto. Em primeiro lugar porque o excesso de leis infraconstitucionais se desconecta da hierarquia das normas, não altera a expectativa da coletividade, não possui eficácia, não possui validade, e em última análise, provoca a ruptura da concepção formal do Estado de direito. (Chevallier).

Em segundo lugar, porém não menos relevante, a inflação legislativa - que provoca precitada ruptura - transfigura-se em portal para que as emendas constitucionais sejam utilizadas indiscriminadamente, inclusive, como instrumento de enfraquecimento das Democracias. Veja que a insegurança jurídica que decorre da libertinagem normativa, desacredita todo o sistema e provoca no inconsciente coletivo a crença de que não compensa conhecer a lei.

---

172 "a radical separação, no plano constitucional, entre realidade e norma, entre ser (Sein) e dever ser (sollen) não leva a qualquer avanço na nossa indagação. Como anteriormente observado, essa separação pode levar a uma confirmação, confessa ou não, da tese que atribui exclusiva força determinante às relações fáticas. Eventual ênfase numa ou noutra direção leva quase inevitavelmente aos extremos de uma norma despida de qualquer elemento da realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo. [...] nA norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. (HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 14).

173 "[...] a pretensão de eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições de sua realização; [...] a força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferençadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas. (ibidem, p. 15);

Nessa circunstância, o arcabouço normativo passa a não ter serventia, e, portanto, não há por que se conscientizar do sistema jurídico e outorgar-lhe eficácia (Faria). De igual modo, e nada obstante o derramamento de normas assegurar um mínimo de governabilidade, as demandas sociais se acumulam e se protraem no tempo, já que a atividade legiferante não pode ser a primeira *ratio* da atividade estatal. Este é o ponto em que a ruptura da macroarquitetura constitucional exsurge com maior evidência e pode ser vislumbrada em amplitude resplandecente.

Nesse passo, Hesse considera igualmente perigosa para a força normativa da Constituição, a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Segundo referido autor, cada reforma constitucional expressa a ideia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente[174].

Essa afirmação é significativamente relevante para este trabalho. Observe-se que o entrelaçamento argumentativo que teve por início a funcionalidade de um sistema autopoiético - e transpassou os fatores que explicam a origem da ineficiência estatal - encontrou nos escritos de Biondi a relação existente entre a decadência do Direito e a elefantíase legislativa. De mesmo modo, o curandeirismo legislativo de Bielsa fora justificado a partir da crise da moralidade política, aliás, mesma crise a que Weffort fez alusão quando discorreu sobre o problema da ingovernabilidade.

O resultado de todo esse acervo, é a utilização da lei como subterfúgio para a evidente incompetência do sistema político incrustado nas estruturas de poder. Relembre-se que Bobbio já afirmara que a sociedade civil forma as demandas, e o sistema político deveria atendê-las. Como não o faz em decorrência da ineficiência que caracteriza um Estado aparelhado, a sociedade se torna cada vez mais ingovernável, porquanto, aumentam os conflitos e não aumenta, correspondentemente, a capacidade das instituições de respondê-las. (Bobbio).

Afirmou-se, anteriormente, que dentre os objetivos preestabelecidos para este trabalho faltava aferir se o sistema jurídico brasileiro apresentava traços de esgotamento em razão do fenômeno da hipernormatividade. Neste caso, todo o levantamento bibliográfico e documental já realizado, permite afirmar-se, com segurança, que o sistema jurídico não suporta a continuidade irresponsável da "cultura da lei".

174 "igualmente perigosa para força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Cada reforma constitucional expressa a ideia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. (idem, p. 22).

De igual modo, introdutoriamente fora dito que o terceiro capítulo analisaria a problemática da inflação legislativa: os elementos que a caracterizam, os dados que ratificam sua ocorrência no sistema jurídico brasileiro, a potencialidade da legística aplicada ao processo legislativo, os efeitos da hipernormatividade na implementação de políticas públicas e, principalmente, as consequências da hipertrofia normativa na macroarquitetura constitucional, pois, notadamente, tratava-se de uma antinomia jurídica que paulatinamente afrontava a organicidade e a integridade da Carta Política vigente.

Neste caso, os efeitos da hipernormatividade na implementação de políticas públicas serão analisados no próximo título, e o último tema a ser tratado - legislação simbólica - abordará a potencialidade da legística aplicada ao processo legislativo, derradeiro elemento sobre o qual nada ainda fora dito.

3.2 Inflação legislação e a implementação de políticas públicas

O desenvolvimento argumentativo até este ponto concebido, possibilitou fosse afirmado que as demandas sociais se acumulam e se protraem no tempo na medida em que o incremento do sistema jurídico não pode ser a primeira *ratio* da atividade estatal. Nesse caso, além dos danos que essa hipernormatividade causa a toda a estrutura normativa, o que já fora visto, o fenômeno também irradia seus efeitos sobre a implementação de políticas públicas, o que se dá, basicamente, de duas formas.

Primeiramente porque aquelas concebidas sob as condições acima reportadas, normalmente se revelam políticas de governo, não de Estado. Ações governamentais, sob essas circunstâncias, promovem o agente político, alcançam, apenas, o fenótipo das questões sociais sensíveis - da mesma maneira conforme as leis partejadas em um Estado ineficiente - e mantêm a coletividade em constante dependência da intervenção pública, consequentemente, em menoridade.

Em segundo plano, uma vez que essas políticas são geradas em um Estado ineficiente, torna-se comum encontrar-se falhas em projetos básicos, equívocos em cálculos estruturais, incontáveis aditamentos em contratos e um imediatismo desnecessário para a "entrega" da obra, ou finalização do projeto proposto para "o alcance dos direitos individuais/sociais". Nesse caso, o desenvolvimento do presente tópico visa demonstrar algumas falhas e equívocos que caracterizam o tema, quando as ações de governos

(de todos eles) são orquestradas por lideranças partidárias históricas, profissionais e inamovíveis, e onde o processo legislativo não é conduzido adequadamente.

Apenas com a finalidade de lastrear a argumentação que se segue, serão tecidas sucintas considerações sobre orçamento público e elementos que enformam nominadas políticas públicas. Nesse caso, parte-se dos escritos de Boneti[175] quanto ao entendimento de que todas (políticas públicas) têm origem em uma ideia, e esta, por sua vez, nasce de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade.

Nessa hipótese, o vocábulo "princípio", segundo nominado autor, não carrega consigo apenas o significado literal do termo, mas algo a mais, o contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma ideia de política pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas e as correlações de forças sociais.

A partir do trabalho de Fonte[176], é possível compreender que o estudo de políticas públicas se revela necessário no Brasil. Primeiro porque a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Estado uma quantidade significativa de tarefas. Segundo, porque não se pode olvidar o fato de que a substancial carga tributárias impingida à cidadania, tem o propósito de subsidiar a realização dos objetivos sociais.

Ainda no que se refere à integração entre hipernormatividade, ineficiência estatal, baixa qualidade do processo legislativo e desacertos das políticas públicas, Fonte afirma que no âmbito da produção legislativa, esse último elemento tem sido reservado para designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas e estabelecem princípios, diretrizes, regras, e, em alguns casos, impõem metas e preveem resultados específicos[177].

---

175 " Toda política pública é originada de uma ideia, e esta, de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade. Nesse sentido, a palavra princípio não carrega consigo apenas o significado literal do termo, mas algo mais, o contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma ideia de política pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas, as correlações de forças sociais, etc. (BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro.** Ijuí: Unijuí, 2006, p. 9.).

176 "Aliás, é exatamente por isso que o estudo de políticas públicas avulta em importância no Brasil atual: primeiro, pela imensidão de tarefas que foram cometidas ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988; segundo, pela enorme carga trbutária impingida à cidadania com o intuito de subsidiar a realização destes objetivos. (FONTE, Felipe de Melo,. **Políticas Públicas e direitos fundamentais.** 2ªed. Sãp Paulo: Saraiva, 2015, posição: 513; 521 – Ebook).

177 "no âmbito da produção legislativa o termo, política pública, tem sido reservado para designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras, e em alguns casos impõem metas e preveem resultados específicos. São as chamadas normas-gerais ou leis-quadro, instituidoras das políticas nacionais, normalmente inseridas no âmbito das competências administrativas comuns ou legislativas concorrentes previstas, respectivamente, nos arts. 23 e 23 da Constituição Federal de 1988. [...] leis prodizudias com a tarefa de delinear competências que inicialmente estão difusas são extremamente importantes, na medida em que permitem correlacionar obrigações constitucionais e respectivos entes federativos. (ibidem, posição: 521; 528).

Seriam as chamadas normas-gerais, ou leis-quadro, instituidoras das políticas nacionais e normalmente inseridas no âmbito das competências administrativas comuns, ou legislativas concorrentes, previstas, respectivamente, nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, as leis produzidas com a tarefa de delinear competências, as quais, inicialmente, se mostram difusas, são extremamente importantes pois permitem correlacionar obrigações constitucionais e respectivos entes federativos.

O autor faz menção a diversos preceitos que corroboram sua percepção, e, dentre estes, especificamente a Lei nº 11.343/2006[178] - que institui o sistema nacional de políticas públicas sobre drogas - revela o intento almejado no presente momento. Nesse caso, e ainda a partir de Fonte, a mera edição de regras não garante que o Estado adotará qualquer medida efetivamente concreta para implementá-las[179].

Em relação à norma acima seletada, algumas inoportunas escolhas terminológicas e estruturais desencadearam inquietações institucionais em vários níveis. Cite-se, a título exemplificativo, a redação do artigo 28 do dispositivo em referência, e o capítulo onde se encontra abrigado. Segundo o texto, quem adquirir, guardar, ter em depósito ou transportar drogas sem autorização, incorrerá em algumas "tipologias penais"[180].

No caso específico, um cidadão foi condenado na cidade de Diadema, estado de São Paulo, entre 2010 e 2011, pelo crime de porte de drogas para consumo pessoal. Representado pela Defensoria do estado, viu-se condenado em primeira e segunda instância, até que a celeuma chegou ao STF, Recurso Extraordinário nº 635.659, onde se encontra sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes.

Nesta circunstância, predita Defensoria requereu ao Supremo a suspensão de todos os processos criminais que tenham por fundamento o porte de drogas para consumo, a Corte vislumbrou matéria de repercussão geral, desde 2011 diversos órgãos públicos e instituições privadas se manifestaram nos autos, e o RE, que inicialmente se referia à possível inconstitucionalidade de precitado artigo 28, atualmente avalia a possibilidade

178 " (BRASIL) **Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas – Sisnad. Disponível em: www.Planalto.gov.br Acesso em: 10 abr 21.

179 " Sem embargo da importância destes diplomas legislativos, muitos dos quais definindo e delimitando atribuições constitucionais vagas – atividade extremamente importante, como se verá no Capítulo IV -, [...] já que a mera edição de um diploma legal não garante que o Estado praticará qualquer ação concreta para implementá-lo. (idem, posição 528).

180 " art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: [...]" (BRASIL; **Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas – Sisnad. Disponível em: www.Planalto.gov.br Acesso em: 10 abr 21.

de descriminalização do uso de drogas (no plural) e três ministros já revelaram seus votos, veja a dimensão que o tema alcançou.

No que se refere à estrutura e à terminologia aplicadas à norma em evidência, o problema salientado diz respeito ao conteúdo normativo inserto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 3.914, de 09 de dezembro de 1941 – Lei de Introdução ao Código Penal – LICP[181], e sua validade ante a técnica legislativa utilizada tanto na redação de multicitado artigo 28 da lei nº 11.343/06, quanto no capítulo escolhido pelo legislador para acomodá-lo.

Nesse caso, a LICP assevera que o substantivo crime deve ser utilizado quando da ocorrência de infração penal a qual a "lei" comine pena de reclusão ou detenção, caso não verificado na espécie objeto da inquietação da Defensoria. Os incisos em que se desdobram a cabeça do artigo 28, estabelecem como pena a advertência, a prestação de serviços e a adoção de medidas educativas, não sendo caso, pelo menos em princípio, de falar-se em descriminalização a partir da vigência de referido dispositivo, o qual não se mostra, conforme visto, afeto à seara criminal.

Tanto assim, que a partir do artigo 33 - insertado no mesmo Capítulo II da lei em comento - o legislador estabelece penas de reclusão/detenção para a conduta humana que se subsumir aos tipos penais efetivamente instituídos. Constata-se, destarte, que não apenas o conteúdo do artigo, mas também sua posição no corpo da norma, desassossegou todo o sistema. Frise-se que o argumento introduzido no extraordinário pela Defensoria Pública do estado de São Paulo, parte do pressuposto de que o "tipo" descrito pelo artigo 28 da lei 11.343/06, ofende o princípio da intimidade e da vida privada, direito previsto no artigo 5º, inciso X da Constituição Federal.

A partir dessa tese, inclusive, foi que entendeu o relator a necessidade de se determinar se referido preceito constitucional possibilitaria a validade de norma infraconstitucional nos moldes capitulados pelo artigo 28 já mencionado.

A título de ressalto, é preciso reforçar que a argumentação desenvolvida no decorrer desta dissertação revela que nenhum direito individual poder ser válido quando investe sobre o ponto de equilíbrio das relações sociais. Há um pareamento intransigente entre direitos e deveres, a partir do qual eflui a harmonia sobre a qual o primeiro capítulo procurou fundamentar. Franquear o porte de drogas para consumo na perspectiva de

181 (BRASIL; **Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de Introdução do Código Penal**). Artigo 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; [...]"Disponível em www.Planalto.gov.br; acesso em: 23 jul 20.

que o ato gravitaria o âmbito das liberdades individuais, é fazer letra morta a essência do Texto concebido em 1988; é tolerar que os valores do Estado brasileiro se dissociem de seus fundamentos, o que resulta, em princípio, inaceitável.

Menicucci e Gomes[182] afirmam que, de modo geral, as políticas públicas são ações governamentais que visam garantir proteção contra riscos sociais e que seu nascedouro teve por berço a Europa Ocidental. Segundo as autoras, o termo se relaciona diretamente com o processo de elaboração e constituição do Estado moderno, e com a sedimentação do conceito de cidadania, podendo ser definido a partir de seus objetivos, dentre os quais, segurança aos cidadãos no que concerne a riscos sociais da sociedade moderna, e diminuição das desigualdades, ampliando, assim, oportunidades de escolhas.

Torrens[183] esclarece que o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas, é decisivo. Segundo sustenta, a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância quanto à atividade governamental se revelam canais de comunicação entre aqueles que detém o poder político e os governados. Nesse sentido, a efetiva participação do Parlamento na condução política do governo se revela essencial.

Fonte[184] conceitua política pública como o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. Em razão de seu caráter complexo, diz o autor, é possível decompor o tema em alguns elementos que se integram para sua efetiva formação. Nesse caso, o orçamento público se revela como primeiro destes elementos.

Sabe-se que a utilização de recursos financeiros pelo Estado decorre da higidez de três importantes ferramentas: plano plurianual – PPA, Lei de diretrizes orçamentárias

182 " O termo *políticas públicas,* de forma geral, é usado para designar políticas públicas que governos adotam para garantir proteção contra riscos sociais e promover o bem-estar dos cidadãos. Seu surgimento e desenvolvimento, inicialmente na Europa Ocidental [...] É comum que políticas sociais sejam definidas com base em seus objetivos, como garantir segurança aos cidadãos com relação aos riscos sociais inerentes à sociedade moderna, produzir maior igualdade socioeconômica e diminuição das desigualdades ou, ainda, prover serviços ou benefícios com vistas a ampliar as oportunidades de escolha dos cidadãos ao longo de suas vidas.(MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e A Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. p. 7

183 " [...] o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detém o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo. (TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas. Revista Legislativa, ano 50, nº 197, p. 195-203, jan/mar. 2013).

184 "Políticas Públicas podem ser conceituadas como o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. [...] O caráter complexo das políticas públicas permite decompô-las em alguns elementos particulares, os quais se integram para a sua formação. [..] O orçamento público é o primeiro destes elementos. (FONTE, Felipe de Melo, op. cit., posição: 7467;7490 – Ebook).

– LDO e Lei orçamentária anual - LOA. O artigo 165 da Constituição Federal, inclusive, preconiza que o Poder Executivo deve encaminhar periodicamente ao Congresso Nacional projetos de lei que disponham sobre cada um desses itens.

O PPA deve ser remetido ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano de um governo, e valerá pelos próximos quatro anos, ou seja, sua vigência perdurará entre o segundo ano desse governo que submete o projeto ao Legislativo, até o primeiro do governo que o suceder. exemplifica-se: em 2015 foi aprovado o PPA que vigeu entre 2016 e 2019; e em 2019, por sua vez, foi aprovado um outro PPA que vigerá entre 2020 e 2023, lei nº 13.971/19. Aliás, o inciso VIII do artigo 3º de referida lei, assevera que o PPA serve como instrumento de planejamento governamental de médio prazo, e que é ele quem define diretrizes, objetivos e metas com propósito de viabilizar a implementação de programas.

Compreende-se, a partir desse ponto, que a lei que institui o PPA estabelece o conjunto de políticas públicas, as quais, em princípio, serão implementadas ao longo do período de vigência (4 anos). Conforme afirma Giacomoni[185], o plano plurianual representa a síntese de planejamento para a Administração, e norteia a elaboração de programas de governo. Presume-se razoável, portanto, afirmar que é a partir desse instrumento de macroplanejamento estatal que ações e programas se materializam.

Validado o PPA, o Executivo habilita-se tecnicamente a remeter ao Congresso Nacional um outro projeto de lei, cujo mérito identifica ações orçamentárias, metas e programas constantes do plano plurianual que serão prioritárias para o ano subsequente à aprovação desta segunda proposição. Em 2020, foi aprovada lei ordinária que estabelecia as diretrizes do governo para o ano de 2021, e no primeiro semestre de 2021, por sua vez, foi aprovada uma outra lei ordinária que estabelece as diretrizes orçamentárias para 2022. Exatamente por essa razão, fala-se da Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual.

Após regular existência de PPA e LDO, o Executivo encaminha ao Legislativo, no segundo semestre de cada ano, projeto de lei ordinária do orçamento anual, denominado PLOA. Por este instrumento, finalmente iniciam-se os trabalhos direcionados a quantificar orçamentariamente os gastos necessários à execução das ações que serão implementadas no exercício financeiro seguinte. Trata-se de lei vigente

185 "[...], o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo." (GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 215).

para período que coincide com o ano civil, e seu conteúdo normativo estimativa as receitas e fixa as despesas para o período em referência.

A expectativa de arrecadação resulta de cálculos que levam em conta variáveis como expectativa de crescimento econômico, taxa inflacionária, geração de emprego, equilíbrio fiscal e volume da dívida pública, sendo que o produto desses fatores, além de outros aqui não mencionados, indica o montante de recursos que em tese serão apurados. A partir desse ponto são fixadas as despesas públicas, observadas, neste caso, as diretrizes e prioridades previstas na LDO, e ratificados os atos de escolha do Poder Executivo, com as observâncias do conteúdo normativo inserto na Lei de Responsabilidade fiscal. Obviamente que PPA, LDO e LOA, cada uma a seu tempo, abre-se ao recebimento das emendas parlamentares.

Infere-se, dessa breve narrativa, que elementar característica do modelo é a honestidade contábil. Os dados lançados devem traduzir fielmente a realidade econômica do país e todas as ações, metas e programas direcionam-se ao crescimento econômico e à melhoria da qualidade de vida da população. Via de consequência, as políticas públicas integram o bojo da atividade econômica. Portanto, nenhuma despesa pode ser realizada se não estiver precedida pela devida previsão orçamentária. Se não consta no PPA, não pode ser manejada.

Nada é executado sem prévio cálculo mental dos resultados que serão produzidos, porquanto, as diretrizes anuais, a estimativa de receita e o planejamento de médio prazo antecedem a performance orçamentária. Ademais, o rigor técnico e metodológico que incide sobre os três instrumentos anteriormente referidos, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no que se refere ao tratamento dado às proposições quando sob domínio do Poder Legislativo deve ser ressaltado, embora, nesse estágio, a atividade política sucumba à tecnicidade econômica, contábil e orçamentária.

Lado outro, quando da efetiva concretização dos programas e projetos previamente delineados – momento em que a atividade política assume o protagonismo do orçamento público - usualmente são encontradas falhas e desacertos que ratificam as considerações iniciadas deste tópico. Nesse caso, faz-se menção ao trabalho de Soares[186], que a partir do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2018, informa foram identificadas 14.403 obras paradas em todo o país, cujos gastos ultrapassaram 70 bilhões de reais.

186 " [...], em 2018 foram identificadas 14.403 obras paradas em todo o País. Nelas já foram gastos R$ 70 bilhões, mas ainda seriam necessários mais R$ 40 bilhões para finalizá-las.(SOARES, José Silva. **Obras Paradas: Entrave para o Desenvolvimento do Brasil.** Brasília: ed. pessoal, 2015, p. 5).

Quanto às falhas em projetos básicos, equívocos em cálculos estruturais e imediatismo desnecessário para a entrega de obras, a transposição do rio São Francisco, estratégia que previa a construção de aproximadamente 700 quilômetros de canais, divididos em dois eixos, (Leste e Norte), com objetivo de levar água potável a 12 milhões de pessoas na região do semiárido nordestino, a um custo inicial de 12 bilhões de reais, exemplifica a premissa.

Auditoria realizada pela Controladoria Geral da União, em 2017, reporta que o projeto (PISF) não apresentava planejamento estruturado no que se referia à operação e manutenção da obra. Além disso, o levantamento constatou que o Ministério responsável pelo empreendimento demonstrava mais interesse pelo cronograma da execução, e, se necessário, pela reprogramação dos prazos, do que, efetivamente, pela eficiência do projeto[187].

Conforme relata predita auditoria, embora a Codevasf tenha contratado a consultoria da Fundação Getúlio Vargas para a elaboração de referido planejamento estruturado, o produto, entregue com metodologia adequada, não foi utilizado na execução das principais linhas de ações e tarefas[188].

Apesar da complexidade inerente à dimensão da estratégia em andamento, não havia plano de gestão de riscos ou instrumento similar que possibilitasse o mapeamento e o gerenciamento de imprevistos que pudessem ocorrer durante o processo de operacionalização. Além disso, naquilo que diz respeito aos custos de aquisição de energia, a Controladoria fez referência a fragilidades que impediam a realização de cálculos.

Nesse caso, o relatório faz menção a quatro variáveis: a incerteza em relação ao impacto do custo de energia elétrica; a falta de conhecimento especializado no mercado de energia; ausência de planejamento energético de longo prazo e imprevisão quanto ao cronograma[189]. Como resultado dessa omissão - ainda segundo a Controladoria -

187 " os exames evidenciaram a ausência de um planejamento estruturado no que tange à operação e manutenção do PISF. [...]o foco do Ministério concentrou-se no cronograma de execução das obras necessárias à transposição e nos consequentes problemas relacionados às reprogramações. [...].(CGU. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 81. Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-operação.** p. 6. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/927118_RAV_sao_francisco_novacapa%20(1).pdf. Acesso em: 14 dez 20.

188 " embora a Codevasf tenha contratado a consultoria da Fundação Getúlio Vargas – FGV para a elaboração de um planejamento estruturado para o projeto, esse produto apesar de entregue com metodologia adequada, não foi utilizado a contento pelo Mi na execução das principais linhas de ações e das tarefas/atividades necessárias a realização da operação do Projeto. (ibidem, p. 7).

189 "Apesar da complexidade do empreendimento, não há um Plano de Gestão de Riscos e/ou instrumento similar que permita o mapeamento e o gerenciamento dos riscos que podem ocorrer durante o processo de operacionalização do empreendimento. [...] no que concerne aos custos de aquisição de energia, há as seguintes

provavelmente os valores a serem pagos pelos estados de Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte ultrapassarão 800 milhões de reais por ano, apenas com custo de energia elétrica[190], tema que estrategicamente queda em silêncio.

Conforme anteriormente mencionado, a funcionalidade do sistema autopoiético por meio do qual o modelo patrimonialista de Administração Pública pereniza o gerenciamento das ações de governos, deriva do atrofiamento do exercício de cidadania, sobrevive do intumescimento do sistema jurídico, e a partir deste ponto pode-se afirmar que se farta nas "falhas" e "equívocos" com método que se manifestam de forma contumaz na implementação de políticas públicas. Nessa hipótese, políticas públicas de governos, raramente de Estado.

Costa e Castanhar afirmam que a Administração Pública brasileira não se interessa por avaliar os programas públicos, principalmente os sociais. Segundo afirmam, durante anos a produção de conhecimento técnico voltados à busca de melhorias dos padrões de gerenciamento do setor público se concentram na formulação de programas, sem preocupações com a efetiva implementação das medidas, e sem interesse em aperfeiçoar o estágio da avaliação[191].

Frise-se que a etapa da "avaliação" é o último dos elementos que compõe o denominado ciclo das políticas públicas. Frey[192] esclarece, inclusive, que esse ciclo, basicamente, pode ser compreendido a partir das fases de percepção e definição do problema; da elaboração de programa e decisão; da implementação de política, e, por fim, conforme visto, da avaliação da medida adotada e eventual correção da ação.

---

incertas e fragilidades que impedem uma avaliação: incerteza quanto ao impacto do custo da energia elétrica; falta de conhecimento especializado no mercado de energia; falta de planejamento energético de longo prazo, devido à imprevisão do cronograma de entregas; falta de estudos quanto ao uso de autoprodução de energia. [...].(idem, p. 9).

190 "Pelas simulações apresentadas, verifica-se que o custo de energia para o bombeamento poderá variar entre R$ 0,10/m3, em um cenário otimista de aquisição de energia, a R$ 30/MW, a R$ 0,46/m3, em um cenário pessimista de aquisição de energia, a R$ 265/MW. [...] Os valores a serem arcados pelos quatro estados poderão ascender a cerca de R$ 800 milhões anuais considerando o cenário pessimista e bombeamento contínuo de 26,4 m3/s.(idem, p. 90-91).

191 "historicamente na administração pública brasileira, não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca de melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público, sempre esteve muito mais voltado para processos de formulação de programas do que para os relacionados à suaimplementação e avaliação". (COSTA, F. Lustosa; CASTANHAR, J. Cezar. **Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos.** RAP, Rio de Janeiro: set/out. 2003, pp. 970-971).

192 "As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. [..] proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas. [...] elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. (FREY, Klauss. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 21, junho/2000, p. 226).

Desenvolvidos os argumentos reputados necessários a esse subtópico, o último elemento introdutoriamente proposto e sobre o qual nada ainda fora dito será objeto de análise no próximo subtítulo.

3.3 Legislação Simbólica e legística

Segundo Clark[193], a classe dominante brasileira e os governos nacionais embalam os sonhos dos miseráveis e das classes média e trabalhadora, por intermédio de seus aparelhos de divulgação, propagandeando a miragem de uma sociedade justa. Nessa hipótese, a ativação assídua e milagrosa de criação de leis realizaria a magia da transformação socioeconômica.

Calderan e Louzada[194], por outro lado, esclarecem que a legislação brasileira é frágil quanto à solução de conflitos, e por essa razão, o Estado, por intermédio de seus políticos e governantes, busca solucioná-los de forma imediatista e sem preocupações com a eficácia das normas partejadas, o que resulta na concepção de leis de conteúdo simbolista e sem eficácia.

Retornando a Bobbio, a sociedade civil ocupa o lugar reservado para a formação das questões que se dirigem ao sistema político, e, dessa forma, o contraste entre sociedade e Estado estabelece o ponto de inflexão entre a quantidade e qualidade das demandas, e a capacidade das instituições em respondê-las. Quando a resposta não se apresenta de forma eficaz e tempestiva, referida sociedade se mostra gradativamente ingovernável e essa realidade salta quanticamente a partir do momento em que a atividade estatal denota a sobrevalorização do processo legislativo.

Embora a industrialização da legiferância aparente responder a contento referidas demandas, o modelo alimenta uma forma perigosa de gestão pública. A uma porque

193 "A classe dominante brasileira e os governos nacionais, durante os anos, vêm embalando os sonhos do nosso oceano de miseráveis e das dilaceradas classes média e trabalhadora, através de seus aparelhos de divulgação, propagando a miragem de uma sociedade justa, bem como do desenvolvimento econômico. Para tanto, em regra, basta se ativar, assiduamente a milagrosa fórmula de mutação ou de criação de leis, a fim de que a magia da transformação socioeconômicia se realize no futuro.(CLARK, Giovanni. **O Fetiche das Leis.** Revista da Faculdade de Direito Universidade de Minas Gerais, nº 45, p. 176, 2004).Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/87. Acesso em: 10 jul 2021.

194 "A legislação brasileira é frágil quanto à solução destes novos conflitos, sendo assim, o Estado através de seus políticos e governantes, com intuito de solucionar de forma imediatista um clamor popular e na busca de determinados interesses, editam leis que carregam no seu bojo uma carga de simbolismos, sem eficácia, trazendo apenas uma solução imediata sem, contudo, preocupar-se com a real eficácia da mesma. (CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardoso. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (in)efetiva proteção social**). 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 2015, Santa Maria/RS. Disponível em: http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/2-4.pdf. Acesso em: 30 abr 21.

o partejamento de regras não necessariamente resultará em alguma efetiva intervenção estatal; a duas porque quando o legislador segmenta sua atividade legiferante, e responde pontualmente a cada mínimo conflito com a edição uma nova regra, ele não apenas quebra a organicidade do sistema jurídico, mas também, rompe, pela insistência, a integridade do texto constitucional - o que já havia sido posto no primeiro capítulo; a três, porque toda lei, necessariamente, deve estar precedida pela eficiência das instituições, o que não se identifica em um modelo patrimonialista de Administração Pública.

Anteriormente os escritos de Nabuco serviram ao propósito de ratificar o entendimento vestibular de que a menoridade era um fenômeno presente na formação da cidadania brasileira. Agora, a partir da análise da legislação simbólica, uma segunda vez seu trabalho contribui com a pesquisa. Segundo afirmara, existiria uma política a qual ele denominara "silogística", que se caracterizava por ser uma espécie de construção no vácuo, cujas bases seriam teses, não fatos, e o material manejado, ideias, não os homens[195].

Nesse caso, e sobre os ombros de Nabuco, pode-se afirmar que o fenômeno da inflação legislativa sinonimiza normatização silogística. Afinal, também é uma espécie de construção no vácuo, cujas bases denotam busca de legitimação política, e não fatos, e o material manejado expressa interesses privados, não o atendimento eficaz das demandas sociais.

Sedimentado o objeto de interesse deste tópico, encontra-se em Neves os elementos necessários ao esclarecimento do tema. Segundo referido autor, nada obstante Direito e Política terem regularmente uma dimensão simbólica, existem variáveis instrumentais significativas em ambos os sistemas. Dessa forma, a própria força normativa da legislação depende de uma combinação de variáveis instrumentais e simbólicas. Em todo caso, continua o autor, o problema surge quando há efeitos hipertroficamente simbólicos da legislação, em detrimento de sua eficácia instrumental-normativa[196].

---

195 " O que o fascina nessa quadra de 1870 a 1878, em que ele lança as bases de sua popularidade e fórma a sua reputação parlamentar, é o manejo de ideias novas, essa espécie de exercicio, tão attrahente para os principiantes, ao qual se póde dar o nome de politica syllogistica. É uma pura arte de construção no vacuo. A base, são theses, e não factos; o material, idéas, e não homens; a situação, o mundo, e não o paiz; os habitantes, as gerações futuras, e não as actuaes.(NABUCO, Joaquim. **Balmaceda.** Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1895, pp. 16-17). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242370. Acesso em 15 set 20.

196 "Embora Direito e Política tenham sempre uma dimensão simbólica, há variáveis instrumentais relevantes em ambos sistemas. A própria força normativa da legislação depende de uma combinação de variáveis instrumentais e simbólicas. E todo sistema jurídico funciona com base em ambas variáveis. O problema surge quando há efeitos hipertroficamente simbólicos da legislação, em detrimento de sua eficácia instrumental-normativa. (NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder.** Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/

Importante assentar que a convicção de precitado autor corrobora a construção argumentativa até este ponto desenvolvida, principalmente no que diz respeito ao problema de pesquisa proposto. Nesse caso, indagava-se se a ocorrência do fenômeno da inflação legislativa decorria da incompletude do princípio da cidadania – o que se mostrou verdadeiro; se essa hipernormatividade interessava ao modelo patrimonialista de Administração Pública – o que também se mostrou acertado - e, derradeiramente, se a procedência dos quesitos anteriores afrontava a integridade do texto constitucional, entendimento tonificado a partir do trabalho de nominado autor.

De igual relevância é encontrar nos escritos de Neves a afirmação de que a legislação simbólica, em um primeiro momento, atinge setores específicos do sistema jurídico[197]. Veja que a segmentação do processo legislativo, por mais de uma vez reportada, traduz exatamente essa premissa e ainda revela o desdenho do legislador em relação à natureza jurídico-normativa, imanente à natureza das proposições.

Identifica-se similarmente o agravamento do problema, quando o sistema jurídico é intimidado por proposições inusuais, e a própria Constituição Federal vê-se impactada pela normatização silogística. Exemplifica-se: a Proposta de Emenda Constitucional nº 292/16 pretende permitir a usucapião de bens dominicais; O projeto de lei nº 9138/17 considera que o sanduíche "bauru" deve ser reconhecido como patrimônio cultural imaterial do Brasil; o projeto de lei nº 9819/18 confere ao município de Macatuba o título de "capital nacional do patriotismo"; e o PL 7663/17 confere o título de capital nacional de luta livre à cidade do Rio de Janeiro.

No mesmo ritmo, é preciso fazer alusão ao projeto nº 3857/04 que intenta incluir a doação de órgãos como um dos fatores de redução de pena; o PL 5744/19 que dispõe sobre o preparo e a comercialização de carne de sol; o PL nº 2762/03 que cria o "dia do Saci"; e o PL nº 2324/00[198] que dispõe sobre comunicação com objetos voadores não-identificados.

Frise-se que Neves estabelece um ressalto entre denominada legislação simbólica e aquela a que ele identifica como constitucionalização simbólica. A primeira, atingiria apenas os setores específicos do sistema jurídico, conforme acima descrito. A segunda, por sua vez, em razão de sua maior envergadura no que se refere aos aspectos material e

handle/id/176514. Acesso em: 10 jul 21.

197 "Enquanto a legislação simbólica atinge apenas setores específicos do sistema jurídico, a constitucionalização simbólica, pela maior amplitude do âmbito material e pessoal de vigência do Direito constitucional, atinge o núcleo do sistema jurídico, comprometendo toda a sua estrutura operacional e a sua própria autonomia e identidade. (ibidem, p. 325).

198 todas as proposições citadas encontram-se disponíveis para consulta no portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada.

pessoal da vigência do Direito, atingiria o próprio núcleo do sistema, comprometendo, via de consequência, toda a sua estrutura operacional, eis aqui mais um elemento justificador do título desta dissertação.

Segundo o jurista em comento, a função simbólica das Constituições normativas estaria vinculada à sua relevância jurídico-instrumental, ou seja, a um amplo grau de concretização normativa generalizada das disposições constitucionais. Nesse caso, continua o autor, além de servir como expressão simbólica da "consistência", da "liberdade" e da "igualdade" que são os elementos caracterizadores da ordem política fundada, referidas Constituições implicam, juridicamente, um grau elevado de direção da conduta, em interferência intersubjetiva e de orientação das expectativas de comportamentos[199].

Nesse passo, tanto o caráter simbólico quanto o instrumental interagem reciprocamente para possibilitar a concretização das normas constitucionais. Entretanto, no que se refere especificamente a essa constitucionalização simbólica, o elemento de distinção seria a hipertrofia da dimensão simbólica, em detrimento da realização jurídico-instrumental dos dispositivos constitucionais[200].

Posto de outra forma, a simbologia que se revela imanente à fundação de uma nova ordem, quando, via de regra, os ideários da revolução francesa são enaltecidos e quando os objetivos vislumbrados são estabelecidos, represa a relevância jurídico-instrumental que emana de uma Constituição normativa.

Lenza[201], analisando os escritos de Neves, esclarece que referido autor estabelece um modelo tricotômico para a tipologia da legislação simbólica. Nesse caso, seu conteúdo pode revelar apenas a confirmação de valores sociais; demonstrar a capacidade de

199 "Porém, a função simbólica das "Constituições normativas" está vinculada à sua relevância jurídico- instrumental, isto é, a um amplo grau de concretização normativa generalizada das disposições constitucionais. Além de servir de expressão simbólica da "consistência", "liberdade", "igualdade, "participação" etc. como elementos caracterizadores da ordem política fundada na Constituição, é inegável que as "Constituições normativas" implicam juridicamente um grau elevado de direção da conduta em interferência intersubjetiva e de orientação das expectativas de comportamento.[...] O "simbólico" e o "instrumental" interagem reciprocamente para possibilitar a concretização das normas constitucionais. (NEVES, op. cit., p. 325-326).

200 "Já no caso da constitucionalização simbólica, à atividade constituinte e à emissão do texto constitucional não se segue uma normatividade jurídica generalizada, uma abrangente concretização normativa do texto constitucional. [...] o elemento de distinção é também a hipertrofia da dimensão simbólica em detrimento da realização jurídico-instrumental dos dispositivos constitucionais. Portanto, o sentido positivo da constitucionalização simbólica está vinculado à sua característica negativa. [...] (idem, p.326).

201 "Com base em Harald Kindermann, Marcelo Neves propõe, então, um modelo tricotômico para a 'tipologia da legislação simbólica', estabelecendo que o seu conteúdo pode ser: a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios. (LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 25ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2021 – Ebook, p. 197).

ação do Estado, ou ainda, adiar a solução de conflitos sociais por intermédio de compromissos dilatórios.

À vista desse entendimento, e em relação a primeira tipologia a que se referira Neves, Lenza esclarece que "a confirmação de valores sociais" faz com que o legislador assuma alguma posição em relação a determinados conflitos. Nessa hipótese, o amparo da lei significa uma espécie de "vitória legislativa", quedando a plano secundário sua eficácia normativa[202]. Veja que a precedente citação da lei distrital nº 5.331, de 27 de agosto de 2015, cujo mérito normatiza a "autoridade do professor no ambiente escolar", exemplifica a tipologia.

Quanto à "demonstração da capacidade de ação do Estado" - segunda tipologia de legislação simbólica elencada por Lenza a partir dos escritos de Neves - o autor a definira como "legislação-álibi". Nesse caso, além do interesse em utilizar uma lei com

o propósito de se confirmar a "vitória legislativa" de determinado grupo social secundário, a legislação simbólica pode ter o objetivo de assegurar a confiança nos sistemas jurídicos e político[203].

Exemplificando o entendimento, Lenza pontua que diante de determinadas insatisfações da sociedade, a *legislação-álibi* intenta transmitir alguma aparente solução para as questões sociais sensíveis, mesmo mascarando a realidade do problema. Desse modo, cria-se a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as relações sociais, na verdade, não se reequilibrem.

Nessa hipótese, esse tipo de legislação cria apenas uma sensação de bem- estar, e a lei nº 13.104, de 09 de março de 2015 - também previamente referida - concretiza a exemplificação, posto que tipifica o feminicídio, embora pouco tenha sido concebido pelo Estado para evitar a consumação dessa atrocidade. Tanto assim, que nos últimos 8 anos o percentual de mulheres agredidas subiu de 13% para 37%, conforme publicação do Instituto DataSenado[204].

---

202 "[...] nesse caso, o legislador assume uma posição em relação a determinados conflitos sociais e, ao consagrar certo posicionamento, para o grupo que tem a sua posição amparada na lei, essa 'vitória legislativa' se caracteriza como verdadeira superioridade da concepção valorativa, sendo secundária a eficácia normativa da lei. (Ibidem, pp. 197-198).

203 "[...] além de ter o objetivo de confirmar valores de determinados grupos, a legislação simbólica pode ter o objetivo de assegurar confiança nos sistemas jurídico e político. Diante da insatisfação da sociedade, a 'legislação-álibi' aparece como uma resposta pronta e rápida do governo e do Estado. Busca dar uma aparente solução para problemas da sociedade, mesmo que mascarando a realidade. [...] a legislação álibi tem o 'poder' de introduzir um sentimento de bem-estar. idem, pp. 198-199).

204 "O Instituto DataSenado apresentou nesta quarta-feira (4), em audiência pública, na Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM), [...]. O levantamento mostrou que o percentual de mulheres agredidas por ex-companheiros subiu de 13% para 37% entre 2011 e 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/04/em-oito-anos-numero-de- mulheres-agredidas-por-ex-compan-

Como terceira tipologia de legislação simbólica – "adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios" – Lenza, ainda analisando o trabalho de Neves, esclarece que esse tipo de legislação, conforme o nome revela, adia a solução de conflitos. Dessa forma, o ato legislativo não resolve a querela, embora o acordo decorrerá exatamente da postergação da solução do conflito, uma vez que os grupos políticos que divergem têm presente o entendimento de que a lei concebida reveste-se de ineficácia[205].

Observa-se que independentemente da tipologia a ser considerada, o processo legislativo está servindo a interesses estranhos à sua própria natureza. Além disso, é preciso realçar a inquietação que eflui do caráter individualista dessas normas, e que também por essa razão compõe o fenômeno da inflação legislativa.

Partindo-se do pressuposto de que a Constituição Federal "batiza" referido Direito como ordem jurídica – vez que sua integridade e consistência deveriam ser liturgicamente preservadas – o manuseio do processo legislativo, a princípio, deveria estar limitado à regulação de fatos, que constituíssem valores, e que esse processo resultasse em normas revestidas de capacidade para alterar a situação legislativa vigente no momento da promulgação, conforme, inclusive, sustentara Lassale.

Em relação à legística, Karpen sinaliza que o desenvolvimento do Estado a partir do manejo da legislação, depende da quantidade e da qualidade dessa legislação. Nesse caso, tanto uma quanto outra dependeriam do nível de educação da população e da experiência da Assembleia Legislativa[206], argumentação que reforça os elementos do primeiro capítulo, e que será retomada ao final desta dissertação.

Segundo o autor, o povo separa as leis que "pegam" das que "não pegam", e este seria o objeto fundamental da legística: conhecer a lei nos seus mais diversos matizes, indagando não só a respeito das suas repercussões, mas também discutindo seu planejamento e seus aspectos técnicos. Dessa forma, legística seria basicamente um procedimento constante de aperfeiçoamento da função legislativa, que auxiliaria o

---

heiro-cresce-37. Acesso em: 25 jul 21.

205 "[...] nesse caso, as divergências entre gupos políticos não são resolvidas por meio do ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado. (idem, p. 200).

206 "A legislação representa a base da Constituição [...] então, como poderemos desenvolver o Estado como um todo baseado em legislação? Isso dependerá da quantidade e da qualidade da legislação. [...] a quantidade e a qualidade da legislação dependem do nível de educação da população e da experiência da Assembleia Legislativa. Congresso Internacional de Legística: Qualidade da lei edesenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia de Minas, 2007, p. 23. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/392/5/Leg%C3%ADstica%20-%20qualidade%20da%20lei%20e%20desenvolvimento.pdf. Acesso em: 10 jan 21.

Parlamento a conciliar os anseios que vêm da sociedade (o que reitera o entendimento de Bobbio), com a vocação para a apresentação de determinado projeto[207].

Constata-se, todavia, que a identificada quantidade de proposições protagoniza a compulsão legiferante do Parlamento, não sua necessidade ou utilidade. Mesmo porque, consoante delineado no decorrer da dissertação, a funcionalidade do sistema autopoiético - já minuciado - reclama o manuseio do processo legislativo como forma de legitimação de candidaturas predeterminadas pelas lideranças políticas inamovíveis, as quais dominam o processo legislativo e orquestram a atividade governamental.

Via de consequência, o desfecho deste trabalho encontra lastro no pensamento de Campos quanto ao postulado de que o primeiro e mais absoluto dos direitos do cidadão é encontrado no pleno conhecimento da lei. Portanto, é preciso que essas leis sejam uniformes e claras, e que, acima de tudo, derivem de uma única fonte de interpretação definitiva[208].

Britto já advertira que padecemos de déficit de aplicabilidade constitucional, não de déficit de normatividade[209]. De igual modo e retornando a Bobbio, o problema grave de nosso tempo não é mais o de fundamentar os direitos do homem, mas sim, o de protegê-los[210], e derradeiramente, Paine ressaltara que o homem, no que concerne a todos esses aspectos, é uma criatura mais consistente do que disto está ciente, ou ainda, do que os governos desejariam que ele acreditasse[211].

---

207 "Na verdade, o povo, na sua imensa sabedoria, já separa as leis que "pegam" das que "não pegam". Este seria o objeto fundamental da Legística: conhecer a lei nos seus mais diversos matizes, indagando não só a respeito das suas repercussões, mas também discutindo seu planejamento e seus aspectos técnicos. Seria, portanto, um procedimento constante de aperfeiçoamento da função legislativa, que auxiliaria os [...] parlamentares a conciliar os anseios que vêm do povo, de acordo com o processo de legitimidade, com a sua própria vocação para apresentar determinado projeto. Iibidem, p. 27).

208 ""O primeiro e mais absoluto dos direitos do cidadão está no pleno conhecimento da lei. Para isso, é preciso que a lei seja uniforme e clara, e que haja uma única fonte de interpretação definitiva. (CAMPOS, Roberto. **Liberalismo: Roberto Campos em sua melhor forma.** 2ª ed. Ebook, p. 23).

209 "Britto, Carlos Ayres. Teoria e Realidade dos Direitos Fundamentais. Brasília: UniCeub, 2018, aula do dia 12 set 18. (comunicação verbal).

210 vide referência [52].

211 " O homem, no tocante a todos esses aspectos, é uma criatura mais consistente do que disto está ciente, ou do que os governos desejariam que ele acreditasse. (PAINE, Thomas. Op. cit., p. 144).

Capítulo 4. Considerações Finais

Consumada a análise dos elementos introdutoriamente propostos, é possível certificar que todas as hipóteses enumeradas foram devidamente confrontadas, tais e quais os foram os objetivos, o problema de pesquisa e os arranjos que perenizam a funcionalidade do sistema autopoiético, por vezes referido. De igual modo, salientou-se em primeiras páginas que o objetivo primordial desta dissertação era robustecer as bases que possibilitariam a outros estudos analisarem não apenas os efeitos do fenômeno da inflação legislativa, mas também, uma das hipóteses possíveis de sua origem, percepção seminal que, acredita-se, foi alcançada.

O apontamento a ser realçado neste percurso final de trabalho, refere-se à importância do processo formacional de cidadania estrategicamente relegado a plano terciário, pelo menos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal assertiva decorre do levantamento bibliográfico e documentação realizado, o qual oportuniza afirmar-se, com segurança, o Estado erra conscientemente na implementação de políticas públicas direcionadas a esse fim. Reafirme-se que a funcionalidade do sistema autopoiético que serviu de lastro ao desenvolvimento da pesquisa, somente pode ser interrompida quando o exercício da cidadania se der de forma plena, nos moldes delineados pela Carta Política vigente.

Nesse caso, o modelo proposto aproxima-se dos escritos de Piaget[212] no que diz respeito aos três estágios pelos quais se solidifica o desenvolvimento da moral. Segundo o psicólogo suíço, ausentes as relações sociais, evidencia-se a anomia; manifestas essas relações, mas a deferência sendo identificada apenas unilateralmente, eflui a heteronomia; e, derradeiramente, quando a consciência considera como necessário um ideal, independentemente de qualquer pressão exterior, e quando o respeito é mútuo e forte o suficiente para que o indivíduo experimente internamente a necessidade de tratar os demais como gostaria de ser tratado, fala-se de autonomia.

Conforme elucidado no decorrer da pesquisa, o desenvolvimento de referido processo formacional descreve assemelhada trajetória: *anomia* - a partir da regra inserida na cabeça do artigo 226 do texto constitucional, quando o indivíduo, experienciando o

212 "[...] Ora, sem relação com outrem, não há necessidade de moral: o indivíduo como tal conhece apenas a anomia e não a autonomia. Inversamente, toda relação com outrem, na qual intervém o respeito unilateral, conduz à heteronomia. A autonomia só aparece com a reciprocidade, quando o respeito mútuo é bastante forte, para que o indivíduo experimente interiormente a necessidade de tratar os outros como gostaria de ser tratado. (PIAGET, Jean. **O Juízo Moral na Criança**. Trad. Elzon Lenardon. 4ª ed. São Paulo: Summus, 1994. p155).

aconchego da família, introjeta entendimento acerca de relações sociais; *heteronomia* – a partir do normativo insertado no artigo 205 da Carta, quando a educação é utilizada em favor do desenvolvimento da pessoa, a prepara para o exercício da cidadania e a qualifica para o trabalho; autonomia, quando o Estado não disciplina todos os espaços e dimensões do sistema socioeconômico, possibilitando ao indivíduo, em autonomia de vontade, apropriar-se do sistema de regras de Hart, valorizar o postulado Carneluttiano e fazer uso público da razão, alicerçado na maioridade kantiana manejada no primeiro capítulo.

Verificou-se que um ambiente familiar estável é o ventre onde as primeiras noções de vida comunitária são ensementadas, e, de igual modo, que essa instituição se apresenta como o ecossistema adequado ao desenvolvimento do tipo superior de ordenamento jurídico a que se referira Carnelutti – proposição também trabalhada ao longo da pesquisa. Nesse caso, a primeira premissa a merecer registro concerne à necessidade de implementação de um Plano Nacional direcionado à proteção dessa entidade nuclear, porquanto, este é o primeiro estágio de construção do princípio da cidadania.

Em segundo plano, principia-se o argumento a partir do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – (OCDE). Conforme revelado, o Brasil, reiteradamente, se coloca abaixo da média entre as 79 nações cujos estudantes são avaliados. No ranking geral de 2018, o Brasil ficou em 57º em leitura, 70º em matemática e 66º em ciências. Aliás, 68% dos estudantes brasileiros com 15 anos de idade não possuem nível básico em matemática[213].

Embora o investimento em educação seja satisfatório em termos de percentual orçamentário - aproximadamente 2,4% do pib[214] - mais de 50% do montante são destinados ao ensino superior[215], o que evidencia o descumprimento de pressupostos asseguradores do processo formacional estabelecidos no artigo 205 do texto constitucional.

Conforme estipulado, a educação forma o indivíduo, o prepara para exercer cidadania e ulteriormente o qualifica para o trabalho. Quando o establishment estrategicamente investe no ensino superior e oblitera os estágios anteriormente normados, ele habilita

213 Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206. Acesso em: 10 jul 21.

214 Brasil está entre países com maior investimento em educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/investimentos-publicos. Acesso em: 05 jul 21.

215 Portal de transparência – Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2020. Acesso em: 05 jul 21.

eleitores, mas não desenvolve o indivíduo e não o prepara para os atos de cidadania, constatação que assegura a continuidade do sistema autopoiético precedentemente perscrutado.

Nessa hipótese, e uma outra vez manejando uma tríade, agora a de Marshall, verifica-se que a incompletude de referido processo formacional evidencia três consequências. No que se refere aos direitos civis, o indivíduo sacraliza o processo legislativo e não encontra outro modo para exercê-los que não seja por intermédio do partejamento de regras. Quanto aos direitos políticos, a sujeição pacífica ao atrofiamento da representatividade política é o elemento mais saliente. Em relação aos direitos sociais, terceiro ciclo de conquistas, segundo Marshall, a ausência de cidadania sedimenta a equivocada percepção de que a redução das desigualdades sociais decorre, prioritariamente, de uma eterna dependência dos programas sociais mantidos pelo Estado.

Outro aspecto que se mostra pertinente a este trecho da pesquisa, guarda relação com a necessidade de regulamentação de candidaturas avulsas. Conforme constatado, a obrigatoriedade de filiação como condição de elegibilidade, inciso V §3º do artigo 14 do texto constitucional, ladeada pela plena autonomia concedida às agremiações partidárias, redação do §1º do artigo 17 de mesmo Diploma, associadas à liberdade irrestrita dessas entidades para definirem sua estrutura interna, artigo 3º da lei 9.096/95, inclusive, balizarem a duração do mandato de quem exerce função na organização, §2º de referido artigo 3º, e ainda, a prerrogativa de estabelecerem as diretrizes do exercício do mandato parlamentar, redação do artigo 24 de mesma norma infraconstitucional, tornam irrealizável a representatividade de que trata o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal.

Do ponto de vista dos escritos de Paim, identificou-se que a perenidade desse modelo bloqueia as tentativas de introdução de qualquer dinâmica modernizadora, dentre as quais, a própria regulamentação de candidaturas avulsas, a realização de debates sistemáticos sobre os grandes temas que se encontram monopolizados pelo estamento tecnocrático e a solução eficaz das demandas exsurgidas nas relações sociais, o que nos remete uma outra vez ao princípio da cidadania.

Consoante demonstrado em toda a extensão do trabalho, o fenômeno da inflação legislativa deita raízes na incompletude da cidadania e se pereniza na vigência de um Estado intervencionista, senhoreado por um modelo patrimonialista de Administração Pública. Nesse caso, uma minoria organizada, profissional e inamovível encastelou-se nas agremiações partidárias, e por esse instrumento controla o processo político-

eleitoral, controla o Parlamento e controla as ações de todos os governos a partir da funcionalidade de um sistema autopoiético, onde o incessante incremento do sistema jurídico assegura um mínimo de governabilidade, e onde o presidencialismo de coalizão escuda os "donos do poder" - em uma acepção faoriana – relegando à desmoralização (Weffort) o chefe do Executivo, quando fracassa a gestão do Estado.

Derradeiro elemento evidenciado no decorrer da pesquisa, diz respeito ao equívoco historicamente sedimentado de que a atividade parlamentar pode ser aferida pela quantidade de proposições apresentadas. Conforme detectado, a prodigalidade legiferante não tem significado para o instrumento da representatividade política. De fato, a industrialização do processo legislativo apenas assegura um mínimo de governabilidade para que o sistema autopoiético se retroalimente, e assegure a perenização do sistema preteritamente descrito, o que, sob nenhuma hipótese, sinonimiza solução tempestiva e eficaz das demandas provenientes da sociedade civil.

Na hipótese de potenciais mandatários que se autonobilitam pela turba de proposições que concebem, ou o próprio mandatário desconhece o sentido da representatividade, ou, conforme sustentara Schwartzman, busca posições como forma de mobilidade social, ou ainda, integra o sistema autopoiético por vezes referido. Seja qual for o caso, esse deve ser o último critério a ser utilizado como dístico classificatório.

Conforme descrito introdutoriamente, o desenvolvimento do presente trabalho não tem a pretensão de esgotar a análise do tema. Por sinal, anteriormente fora dito que se intentava robustecer as bases que possibilitariam a outros estudos analisarem não apenas os efeitos da hipernormatividade, mas também, uma das hipóteses possíveis de sua gênese. Ainda assim, é preciso pontuar que a continuidade de vigência do modelo investigado resultará em um fenômeno de natureza híbrida e amorfa, no qual o Estado brasileiro, outrora era visto como o país do futuro, se tornará o país do passado, sem jamais ter sido o país do presente.

Referências

ABRANCHES, Sérgio, H. H. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro.** In Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ALTHUSIUS, Johannes. **Política.** Translated, Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. Ebook.

ARAÚJO, Emanuel. **O Teatro dos Vícios: transgressão e transigência na sociedade urbana colonial.** Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1993.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema Político Brasileiro.** Rio de Janeiro: Unesp, 2004.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBI Filho, Ilton Norberto. **Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo.** Disponível em: http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641/907. Acesso em: 14 jul 21.

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo.** 5ª ed. Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1955.

BIONDI, Biondo. Art Y Ciencia del Derecho. Barcelona: ediciones Ariel, 1953

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma Jurídica.** Trad. Ariani B. Sudatti e Fernando P. Baptista. 6ª ed. São Paulo: Edipro, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: fragmentos de um dicionário político.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro.** Ijuí: Unijuí, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988),** Título I – Dos Princípios Fundamentais, art. 1º, Parágrafo único. Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2020.

BRASIL. **Constituição (1988),** Capítulo IV – Dos Direitos Políticos, art. 14, §3º. Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2020.

BRASIL. **Constituição (1988),** Capítulo V – Dos Partidos Políticos, art. 17, §1º. Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2020.

BRASIL. **Constituição (1988),** Capítulo II – Do Poder Executivo, art. 84. Disponível em https://planalto.gov.br. Acesso em 15 mar 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU, DF, 20 set 1996, §2º, art. 3º.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU, DF, 20 set 1996. Artigo 24.

(BRASIL) **Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas – Sisnad. Disponível em: www.Planalto.gov.br Acesso em: 10 abr 21.

BRASIL. Lei Federal nº 13.104, de 09 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. DOU 10 mar 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 10 dez 2020.

BRASIL. **Constituição** (1988), Preâmbulo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 jan 21.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

BUCCI, M. P. Dallari. **Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 9.452/2017. Disponível em http://www.camara.leg.br. Acesso em 15 out 20.

CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardoso. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (in)efetiva proteção social**. 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 2015, Santa Maria/RS. Disponível em: http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/2-4.pdf. Acesso em: 30 abr 21.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.** Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011- 52582003000100005. Acesso em: 30 abr 21.

CAMPOS, Roberto. **Liberalismo: Roberto Campos em sua melhor forma.** 2ª ed. Ebook.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito.** trad. Roger Vinícius da S. Costa. São Paulo: Pillares, 2015.

CARNELUTTI, Francesco. **A Morte do Direito.** Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: ed. Líder, 2008.

CARVALHO, J. M. **cidadania no Brasil**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros.** Brasília: UNB, 1981.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito.** Trad. Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CLARK, Giovanni. **O Fetiche das Leis.** Revista da Faculdade de Direito Universidade de Minas Gerais, nº 45, p. 176, 2004).Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/87. Acesso em: 10 jul 2021.

Convenção Americana de Direitos Humanos. Assinada na **conferência Especializada Interamericana sobre direitos Humanos, San José, costa Rica, em 22 de novembro de 1969**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/. Acesso em 15 nov 2020.

COSTA, F. Lustosa; CASTANHAR, J. Cezar. **Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos.** RAP, Rio de Janeiro: set/out. 2003.

CRUET, Jean. **A vida do Direito e a Inutilidade das Leis.** 3ª ed. São Paulo: Edijur, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **O Homem Cordial.** São Paulo: companhia das letras, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo Jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo: Método, 2006.

Distrito Federal. **Lei nº 5.531, de 27 de agosto de 2015.** Dispõe sobre a proteção ao professor e ao servidor ou empregado da educação no Distrito Federal. DODF, seção 1, Brasília, DF, ano 127.

DURKHEIM, Émile. Trad. Mônica Stahel. **Lições de sociologia.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELAZAR, Daniel J. in ALTHUSIUS, Johannes. **Política.** Translated, Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. Ebook.

FAORO, Raymundo. **A República em Transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988).**Rio de Janeiro: Record, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 4ª ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FERREIRA FILHO, M. G. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FONTE, Felipe de Melo, **Políticas Públicas e direitos fundamentais.** 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2015 - Ebook.

FREY, Klauss. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 21, junho/2000.

FUX, Luiz. **Revista da EMERJ,** Rio de Janeiro, v.4, n. 15, p. 145, 2001. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15142.pdf. Acesso em: 12 jun 20.

GONÇALVES, Antônio, F. de M. **lições de cidadania.** Brasília: OAB, 2003.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HART, Herber, L. A. **O conceito de Direito.** Trad. A. Ribeiro Mendes. 5ª ed. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

HERKENHOFF, J. Baptista. **Cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

INÁCIO, Adriel. *et al.* **Física Mágnética**. Disponível em: http://fisicamagnetica2017.blogspot.com. Acesso em: 10 jan 2021.

Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Estudo sobre a quantidade de normas editadas no Brasil desde a última Constituição – 2020.** Disponível em:

https://ibpt.com.br/estudo-sobre-a-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-desde-a-ultima-constituicao-2020/. Acesso em 25 jan 21.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional.** 8ª ed. Bahia: JusPODIVM.2014.

JÚNIOR, J. Izidoro Martins. **História do direito nacional**. Rio de Janeiro: Typographia da empresa democrática editora. 1895. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224218. Acesso em 15 ago. 2018.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática.** Trad. Monique Hulshof. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

KANT, Immanuel, *et al.* **O que é esclarecimento.** Trad. Paulo César Gil Ferreira. Rio de janeiro: viaverita, 2011.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism.** Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=11f64a21a22a5485. Acesso em 12 jul 21.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Trad. Gabriela Edel Mei. São Paulo: editora Pillares, 2015.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 7ª ed. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 25ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2021 – Ebook.

LUHMANN, Niklas. **La Sociedad de la sociedade.** Trad. Javier Torres N. Bajo. México: Universidad IberoAmericana, 2006.

MALAN, Pedro. *in* BACHA, Edmar, de Carvalho. **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: editora Intrínseca, 2019, Ebook.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe Social e Status.** Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e A Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

MORAES, Alexandre; KIM, R. Pae. **Cidadania.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOSCA, Gaetano. **Teorica Dei Governi e governo Parlamentare.** 2ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1968.

MICHELS, Robert. **Political Parties: A sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Translated by Eden & Cedar Paul. New York: Hearst's International Library Co. 1915, Kindle.

MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio. **Reforma Política em Questão.** Brasília**:** UNB, 2008.

NABUCO, Joaquim. **Balmaceda.** 2017, E-book.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder.** Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176514. Acesso em: 10 jul 21.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **Herança familiar na política: retrato dos limites da democracia no Brasil contemporâneo.** disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/bqWZb68RTf7RLyDfQkChngh/?lang=pt. Acesso em: 10 jan 21.

ODON, Tiago Ivo. **Justiça Como Equilíbrio: uma conversa entre filosofia do direito, economia e sociologia**. 2018, p. 20. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/549464 Acesso em 10 mai 20.

PAIM, Antonio. **A Querela do Estatismo.** Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1020. Acesso em: 15 nov 20.

PAIM, Antonio; KRAMER, Paulo; VÉLEZ-RODRIGUEZ, Ricardo. **O Patrimonialismo brasileiro em foco.** São Paulo: Vide editora, 2015.

PAINE, Thomas. **Direitos do Homem**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2005.

PIAGET, Jean. **O Juízo Moral na Criança**. Trad. Elzon Lenardon. 4ª ed. São Paulo: Summus, 1994.

PLATÃO. **As leis: incluindo epinomis.** Bauru: Edipro, 1999, Livro III.

Platão. **A República,** Livro VII. Tradução: Edson Bini, São Paulo: Edipro, 2016. Kindle

RAZ, Joseph. **O Conceito de Sistema Jurídico:** uma introdução à Teoria dos Sistemas Jurídicos. Trad. Maria Cecília Almeida. São Paulo: ed. WMF, 2012.

REIS, Tiago. Ótimo de Pareto e eficiência dos mercados. 2018. Disponível em: https://www.sunoresearch.com.br/artigos/otimo-de-pareto/ Acesso em: 28 jul 20.

Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 6, de 2015. Disponível em www12.senado.leg.br. Acesso em 30 jan 21.

SILVA, Juary, C. **Considerações em Tôrno da Inflação Legislativa.** Revista PGE- RJ, 1968, v. 18.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 5ª ed. São Paulo: Unicamp, 2015.

SHAKESPEARE, William, 1564-1616. **Tragédias e Comédias Sombrias: obras completas William Shakespeare.** Tradução: Barbara Heliodora. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2006. Hamlet: cena II, ato II.

SOARES, José Silva. **Obras Paradas: Entrave para o Desenvolvimento do Brasil.** Brasília: ed. pessoal, 2015.

SPAGOLLA, Vânya Senegalia Morete. **A Crise da Lei e seus Reflexos no Direito Administrativo: a legalidade questionada.** rev. Ciência Jurídica, v. 12, n. 2. set/11. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/16030325.pdf. Acesso em: 30 abr 21.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas. Revista Legislativa, ano 50, nº 197, p. 195-203, jan/mar 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes.** Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Kindle.

WEFFORT, Francisco. **QUAL DEMOCRACIA?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.