

UM ESTUDO DA RACIONALIDADE NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Celimara Teixeira de Almeida (Orientadora)
Docente do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida
Neves – IPTAN.

Bárbara Teixeira de Almeida
Especialista em direito privado pela Universidade Cândido Mendes.

Bárbara Almeida Ramalho Pereira
Bolsista do programa PIBIC/FAPEMIG e discente do curso de Direito –
IPTAN.

1.0 Considerações Iniciais

Uma vez que a concepção de racionalidade, trazida no corpo deste trabalho, é eminentemente social, pode-se afirmar que para o Direito ter o caráter racional, ele necessita ser construído por meio de mecanismos que promovam essa racionalidade, ou seja, que promova um diálogo com a sociedade. Na perspectiva dos autores apresentados, a racionalidade é construída pelas estruturas dialógicas para a formação do conhecimento e da normatividade, produzindo os conceitos de verdadeiro e falso, certo e errado, correto e incorreto. É o ir e vir de razões, discutidas e intensamente debatidas, que vai embasar o que entendimento dos valores e dos limites para aquela sociedade a que serve aquele direito.

Sem adentrar em maiores especificidades, o sistema democrático tem servido como melhor modelo para permitir o espaço de diálogo e diferenças de ideias e opiniões em uma sociedade. Pressupondo uma igualdade de posições, os envolvidos participam e opinam sobre as formas de organização da sociedade, utilizando mecanismos semelhantes ao espaço de pedir e receber razões. O resultado desta estrutura normativa pode aproximar do ideal de racionalidade no Direito. Nesse sentido, a estrutura do Estado deve ser construída utilizando mecanismos para prover o Direito da racionalidade pretendida.

Para justificar o necessário tal caráter racional do Direito, a preocupação deste trabalho foi direcionada ao direito brasileiro na tentativa de uma verificação empírica sobre a racionalidade – ou a falta dela – no sistema vigente no Brasil. Um campo amplo e que permite, certamente, diversas interpretações e diversas formas de verificação práticas. Dadas as dimensões que o trabalho poderia assumir, foi escolhido especificamente ao Poder Legislativo Federal e a produção legislativa do órgão, visando compreender o quanto da referida produção representa os interesses da sociedade brasileira, de forma geral. A ideia que suporta a pesquisa empírica é que o Legislativo é o órgão que dá voz aos interesses e expectativas da sociedade, ou seja, o poder legislativo é o órgão produtor de racionalidade uma vez que ele deve funcionar como representante da intencionalidade conjunta no espaço de dar e pedir razões.

Neste sentido, optou-se por realizar o levantamento sobre a produção legislativa do Congresso Nacional no período de 2010 a 2014, com classificação qualitativa seguida de levantamento quantitativo com análise dos dados. O objetivo foi verificar se as produções legislativas do órgão traduzem as expectativas da sociedade brasileira com uma dimensão do impacto tal produção tem no cotidiano de seus representados.

A pesquisa foi realizada durante os anos de 2014 - 2015 dentro da instituição Instituto Presidente Tancredo de Almeida Neves, com projeto apoiado pela FUNADESP, contando com a participação de duas alunas bolsistas e duas alunas voluntárias, sob a coordenação da autora.

Para melhor compreensão dos objetivos do levantamento, foram feitas breves considerações iniciais sobre o Estado Moderno, o papel do legislativo, mecanismos de participação popular, os tipos de produção do órgão e a apresentação do que a sociedade brasileira entende como seus maiores problemas para que então sejam apresentados os dados e, por fim, feitas algumas considerações sobre o diálogo entre esse Poder e a sociedade.

1.1 Tripartição dos poderes no Estado Moderno e o papel do Legislativo como órgão desencadeador da racionalidade

O modelo de Estado dividido em três poderes está vinculado à concepção de Estado Moderno, uma vez que se considera que tal tripartição pode evitar excessos de um poder centralizado e absoluto e dá maior oportunidade para a realização de modelos democráticos de sociedade organizada. Oriundo da Grécia Antiga, o sistema foi descrito por Aristóteles em “Política”:

(...) Todas as formas de constituição apresentam três partes em referência à quais o bom legislador deve examinar o que é conveniente para cada constituição; se estas partes forem bem ordenadas a constituição será necessariamente bem ordenada (...). Destas três partes uma trata da deliberação sobre assuntos públicos; a segunda trata das funções públicas, ou seja: quais são as que devem ser instituídas, qual deve ser sua autoridade específica, e como devem ser escolhidos os funcionários; a terceira trata de como deve ser o poder judiciário. A parte deliberativa é soberana quanto à guerra e à paz e à formação e dissolução de alianças, quanto às leis (...), e quanto à prestação de contas dos funcionários (ARISTÓTELES, p. 1298, 1985).

O filósofo preconizou a ideia de um Estado dividido nos três poderes, executivo, judiciário e legislativo. Ao executivo cabe o papel de administrar os recursos e os interesses públicos, vinculado necessariamente às disposições legais. O judiciário assume a função de processar e realizar julgamentos, da mesma forma, conforme os preceitos legais. E o legislativo, representando a vontade do povo, dispõe sobre as formas com que funcionarão o executivo, o judiciário e a própria sociedade por meio de normas por ele delineadas. Nesse sentido, Aristóteles também explicou que as atribuições do legislativo têm o sentido possibilitar a presença do cidadão nas decisões de um Estado democrático: “(...) Dar a todos os cidadãos o direito de participar do corpo deliberativo e de tomar decisões sobre todas estas matérias é característico da democracia, pois procura este tipo de igualdade” (Aristóteles, p. 1298, 1985).

Com a entrada da era Moderna, Montesquieu reafirmou a mesma divisão do Estado em três poderes, fundamentando seu

entendimento do conceito de liberdade e suas possibilidades de ser exercida de forma adequada socialmente. A proposta do autor era a de que:

Com o primeiro [poder], o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado. A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares (MONTESQUIEU, 2000, p. 168).

Sustentada pelos pilares da liberdade e da igualdade, a democracia se apresenta ainda como regime político mais adequado de governo, significando governo do povo para o povo. Assim, os três poderes são organizados para possibilitar a realização de uma concepção de comunidade política que busca conciliar o interesse comum aos interesses individuais.

O ponto que deve ser ressaltado é que o poder legislativo é que vai levar a voz do cidadão, é o poder legislativo que vai dar limite e direção para a ação do executivo e do judiciário apontando o que aquela sociedade entende como correto, legal e como ela quer ser governada. Ou seja, o legislativo vai contar aos outros poderes como a sociedade espera ser gerenciada.

Esse exercício do legislativo deve ser realizado de maneira racional. E a racionalidade, como aqui defendida, é uma operação eminentemente social, resultado de uma habilidade exclusivamente humana de compartilhar intenções, conforme a concepção de Michael Tomasello, e realizada no espaço de dar e pedir razões ressaltado por Robert Brandom. Na perspectiva deste trabalho, é o poder legislativo que vai produzir a racionalidade no Direito e no Estado Moderno. O entendimento é que o poder legislativo deve ser guiado pelos interesses da coletividade, pois é na sociedade que reside a origem da racionalidade.

A proposta da organização em três poderes foi acatada pela legislação brasileira e está descrita na Constituição Federal da República de 1988, nos termos do art. 2º que diz: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Dessa forma, a tripartição de poderes num sistema de pesos e contrapesos, em que um poder limita e controla o outro, foi adotada pelo Brasil e a Constituição detalha sua estrutura no Título IV, Da Organização dos Poderes, a partir do artigo 44. No texto constitucional, não há, no entanto, uma explicação clara sobre o papel dos poderes.

De toda forma, do Legislativo brasileiro se espera que ele represente a soberania popular. Nesse sentido, são apresentadas as indicações sobre o tema que aparecem no sítio eletrônico do Congresso Nacional.

1.2 O Estado Brasileiro, o Legislativo e os mecanismos de participação popular

Na República Federativa do Brasil, o poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados, que são os representantes do povo, e do Senado Federal, como representantes dos estados, territórios e distrito federal, sendo que os componentes de ambas as casas são eleitos quadrianualmente diretamente pelo povo pelo voto secreto e popular. Eleitos e diplomados, os representantes da Câmara assumem o mandato de quatro anos e os do Senado, mandato de oito anos com renovação de um terço ou dois

terços dos mesmos a cada legislatura, no mesmo prazo de quatro anos. O número total de deputados atualmente é quinhentos e treze e são oitenta e um senadores.

Sem fazer menção clara ao papel de legislar, as atividades são descritas no art. 48 da Constituição Federal. O artigo e seguintes definem as atribuições do Congresso Nacional que tem como funções prioritárias “dispor de matérias tributárias, aprovar o orçamento da União, deliberar sobre planos de desenvolvimento, resolver sobre tratados internacionais bem como declarar a guerra ou celebrar a paz”, bem como “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 1988) e julgar as contas do Executivo, fiscalizando e controlando seus atos de forma geral.

O Poder Legislativo brasileiro adota o sistema bicameral em que há a representação do povo pela Câmara dos Deputados, e o Senado Federal representa os estados da Federação. Esse modelo bicameral prevê a manifestação das duas Casas na elaboração e aprovação da estrutura jurídica do Estado. De forma geral, uma matéria que tem discussão iniciada na Câmara dos Deputados, terá a revisão feita pelo Senado, e vice-versa, com exceção de matérias privativas de cada órgão.

E há ainda o Tribunal de Contas da União que é um órgão administrativo que auxilia as Casas nas atividades de controle e fiscalização dos demais poderes. O Congresso Nacional vai não apenas elaborar leis que balizam a atuação do Executivo e do Judiciário como também vai proceder a fiscalização contábil, financeira, orçamentária das demais entidades da Administração direta e indireta. Segundo o sitio eletrônico do Congresso Nacional: “A Câmara dos Deputados é a Casa em que tem início o trâmite da maioria das proposições legislativas. Órgão de representação mais imediata do povo, centraliza muitos dos maiores debates e decisões de importância nacional.”

Ainda segundo as informações constantes no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, este é o órgão que vai, emblematicamente, representar o povo.

Assim está:

O Poder Legislativo cumpre papel imprescindível perante a sociedade do País, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, a Câmara dos Deputados, autêntica representante do povo brasileiro, exerce atividades que viabilizam a realização dos anseios da população, mediante discussão e aprovação de propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte, habitação, entre outras, sem descuidar do correto emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da população com o pagamento de tributos.

Assim, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, o que resulta em um Parlamento com diversidade de ideias, revelando-se uma Casa legislativa plural, a serviço da sociedade brasileira (grifos nossos).

O órgão admite no texto referido que seu papel é lidar com a pluralidade de opiniões e com a diversidade. Traz para si o papel de representante maior do povo de promover mecanismos para maior espaço de debates e discussões o que se revela, afinal, como um espaço de dar e pedir razões, ou um espaço para a construção da racionalidade. Nesse sentido, a Casa prevê ainda a formação de comissões para discutir temas específicos:

Nas Comissões, as propostas são analisadas por grupos menores de Parlamentares. É o local onde se busca aprofundar o debate das matérias antes de elas serem submetidas à análise do Plenário. As Comissões podem ser permanentes, temporárias ou mistas. Vale ressaltar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Legislação Participativa. Por seu intermédio, a Câmara dos Deputados abre à sociedade civil a possibilidade de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País. Assim sendo, organizações civis e empresas podem levar diretamente ao Parlamento sua percepção sobre os problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana brasileira (grifo nosso).

Há ainda o mecanismo de reuniões em plenário para maior discussão com a maior participação de um número maior de representantes:

O Plenário é o órgão máximo de deliberação da Casa. Nele, os representantes do povo, reunidos em sua totalidade, discutem e votam soberanamente as proposições em tramitação, no cumprimento da função constitucional conferida ao Poder Legislativo de elaboração do ordenamento jurídico e de fiscalização financeira e orçamentária.

Dessa forma, embora não seja claro no texto constitucional o papel do legislativo quanto aos aspectos de participação popular, é possível inferir que essa deve ser a característica primordial do poder legislativo na democracia: a produção de racionalidade, concebida como uma produção social.

A Câmara dos Deputados, órgão que representa o povo, estabeleceu alguns instrumentos para ouvir o cidadão. Assim, estão acessíveis aos interessados, em especial através da rede mundial de computadores, mecanismos que permitem ao cidadão comum participar de alguma maneira dos processos de discussão legislativa como o “Banco de Ideias”, “Debates Virtuais”, o “Fórum de Ideias”, ou ainda o “Fórum E-Democracia”.

O sítio eletrônico da Câmara dos Deputados traz, portanto, tais oportunidades de participação de seus representados, através da Comissão de Legislação Participativa que se apresenta da seguinte forma:

Histórico, Atribuições

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados foi criada em 2001 com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a CLP também disponibiliza um Banco de Ideias, formado por sugestões apresentadas ao

Parlamento pelos cidadãos e cidadãs brasileiros individualmente.

"Por meio desta Comissão, a Câmara dos Deputados abre à sociedade civil um portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País, chamando o cidadão comum, os homens e mulheres representados pelos Deputados Federais, a levar diretamente ao Parlamento sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana".

A CLP é composta por 18 membros titulares e igual número de suplentes e tem como Presidente o Deputado Fábio Ramalho (PV/MA).

O que é o Banco Ideias:

Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a Comissão de Legislação Participativa - CLP criou uma ferramenta chamada Banco de Ideias.

Por meio desta ferramenta, o cidadão pode apresentar à Câmara dos Deputados suas ideias, as quais são organizadas em temas e ficam disponíveis para consulta dos Parlamentares e das entidades da Sociedade Civil. O Banco de Ideias é mais um canal que a Câmara disponibiliza para incentivar a participação popular no processo legislativo, ou seja, é mais uma maneira do brasileiro exercer sua cidadania. Participe, exerça sua cidadania, preencha o formulário abaixo e mande a sua ideia.

Importante

- As ideias apresentadas poderão ser editadas pela

Comissão;

- Não serão incluídas ideias que não estejam claras, que contenham ameaças, insultos, expressões de baixo calão ou que encaminhem reprodução de matérias e boatos;

As ideias, constantes do Banco de Ideias não representam necessariamente o pensamento desta Comissão.

O sítio registra o número de acessos cujo volume de opiniões e participação é pouco expressivo em termos numéricos, mas estes dados não serão objeto deste trabalho.

1.3 Tipos de produção do Poder Legislativo Brasileiro

O processo legislativo no Brasil, segundo a Constituição Federal do Brasil, em seu art. 59, e seguintes, define que aí está compreendida a elaboração de emendas constitucionais; de leis complementares, de leis ordinárias, de leis delegadas, medidas provisórias, de decretos legislativos e de resoluções. Os processos de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis são

estabelecidos por lei complementar e Constituição Federal estabelece os tipos de produção legislativa em seu artigo 59:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.
Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (BRASIL, 1988).

Para fins da pesquisa empírica, neste trabalho, foram avaliadas as Emendas à Constituição, as Leis Complementares e as Leis Ordinárias cujos processos estão assim estabelecidos na Constituição Federal:

Da Emenda à Constituição
Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República;
III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. (...) (BRASIL, 1988, grifos nossos).

E as Leis Complementares:

Das Leis

Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro da Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da

República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

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

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. (...)

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de

trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República (BRASIL, 1988).

A diferença entre os tipos legislativos é explicada pela própria Constituição Federal que variam tanto sob os aspectos materiais quanto formais. As Emendas Constitucionais são dirigidas, naturalmente, aos temas tratados constitucionalmente e têm, portanto, grande relevância e impacto uma vez todo ordenamento jurídico estará baseado nela. Uma proposta de mudança constitucional pede uma aprovação nas duas casas, Senado Federal e Câmara Municipal com quórum mínimo de dois terços em duas votações em cada casa, em maioria absoluta.

As Leis Complementares são, também como seu nome indica, complementares à Constituição Federal e a matéria que será regida por esta especialidade legislativa vem explicitada no próprio texto constitucional, aparecendo em cento e oito pontos do texto constitucional,

ainda que não seja especificamente designada sua função. Para sua aprovação o quórum necessário está sinteticamente explicitado no art. 69 da Constituição Federal, exigindo maioria absoluta: “Art. 69 - As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta” (BRASIL, 1988).

Finalmente, as Leis Ordinárias que têm caráter residual ocupando-se de matérias que não haja exigência expressa de Lei Complementar sobre o tema. São especificamente designadas em apenas três pontos do texto constitucional e serão aprovadas por maioria simples, conforme artigo 47: “Art. 47 - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (BRASIL, 1988).

As duas últimas espécies normativas comportam a iniciativa popular, conforme ressaltado no § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, e suas diferenças se apoiam na matéria e no quórum de aprovação, já que o procedimento das Leis Complementares é mais rígido e demanda maior número de deputados e senadores para sua realização.

Para a produção legislativa do Congresso Nacional existem duas orientações fundamentais, quais sejam, a Lei Complementar Nº 95, de 26 de fevereiro de 1988, cuja ementa “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” (Brasil, 1998) e o Manual de redação da Presidência da República (Brasil, 2002), editado pela primeira vez em 1991 que fornecem regras e procedimentos gerais.

A Lei Complementar 95 prevê as formas de elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis tratando desde os aspectos de numeração geral e ainda indica como deve ser observada a disposição dos parágrafos, incisos e letras dentro do corpo da lei. Há ainda instruções sobre contagem de prazo para entrada em vigor e indicação do vocabulário mais adequado a ser utilizado.

O Capítulo V do Manual de Redação da Presidência da República, detalha todas as espécies normativas produzidas pelo Poder Legislativo em nível federal. As Leis Ordinárias e as Leis Complementares estão assim descritas:

11. Lei Ordinária

11.1. Definição

A lei ordinária é um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas. Embora as leis sejam definidas, normalmente, pela generalidade e abstração ("lei material"), estas contêm, não raramente, normas singulares ("lei formal" ou "ato normativo de efeitos concretos").

Exemplo de lei formal:

- Lei orçamentária anual (Constituição, art. 165, § 5º);
- Leis que autorizam a criação de empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (Constituição, art. 37, XIX).

O STF tem entendido que os atos normativos de efeitos concretos, por não terem o conteúdo material de ato normativo, não se sujeitam ao controle abstrato de constitucionalidade.

11.2.

Objeto

O Estado de Direito (Constituição, art. 1º) define-se pela submissão de diversas relações da vida ao Direito. Assim, não deveria haver, em princípio, domínios vedados à lei. Essa afirmativa é, todavia, apenas parcialmente correta. A Constituição exclui, expressamente, do domínio da lei, as matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional (art.

49), que devem ser disciplinadas mediante decreto legislativo. Também não podem ser tratadas por lei as matérias que integram as competências privativas do Senado e da Câmara (Constituição, arts. 51 e 52).

Por fim, a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, reservou matérias para decreto do Presidente da República (art. 84, VI, alíneas a e b).

Acentue-se, por outro lado, que existem matérias que somente podem ser disciplinadas por lei ordinária, sendo, aliás, vedada a delegação (Constituição, art. 68, § 1º, I, II, III).

11.3. Forma, Estrutura

A estrutura da lei é composta por dois elementos básicos: a ordem legislativa e a matéria legislada.

A ordem legislativa compreende a parte preliminar e o fecho da lei; a matéria legislada diz respeito ao texto ou corpo da lei (Brasil, 2002).

12. Definição

As leis complementares constituem um terceiro tipo de leis que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, e tampouco comportam a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente. Com a

instituição de lei complementar buscou o constituinte resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças céleres ou apressadas, sem lhes imprimir uma rigidez exagerada, que dificultaria sua modificação.

A lei complementar deve ser aprovada pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso (Constituição, art. 69).

12.2.

Objeto

Caberia indagar se a lei complementar tem matéria própria. Poder-se-ia afirmar que, sendo toda e qualquer lei uma complementação da Constituição, a sua qualidade de lei complementar seria atribuída por um elemento de índole formal, que é a sua aprovação pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso. A qualificação de uma lei como complementar dependeria, assim, de um elemento aleatório. Essa não é a melhor interpretação. Ao estabelecer um terceiro tipo, pretendeu o constituinte assegurar certa estabilidade e um mínimo de rigidez às normas que regulam certas matérias. Dessa forma, eliminou-se eventual discricionariedade do legislador, consagrando-se que leis complementares propriamente ditas são aquelas exigidas expressamente pelo texto constitucional.

Disto decorre

que:

- Não existe entre lei complementar e lei ordinária (ou medida provisória) uma relação de hierarquia, pois seus campos de abrangência são diversos. Assim, a lei ordinária que invadir matéria de lei complementar é inconstitucional e não ilegal;

- Norma pré-constitucional de qualquer espécie que verse

sobre matéria que a Constituição de 1988 reservou à lei complementar foi recepcionada pela nova ordem constitucional como lei complementar.

- Lei votada com o procedimento de Lei Complementar e

denominada como tal, ainda assim, terá efeitos jurídicos de lei ordinária, podendo ser revogada por lei ordinária posterior, se versar sobre matéria não reservada constitucionalmente à lei complementar;

- Dispositivos esparsos de uma lei complementar que não

constituírem matéria constitucionalmente reservada à lei

Complementar possuem efeitos jurídicos de lei ordinária.

No texto constitucional são previstas as seguintes leis complementares:(...)(BRASIL,2002).

Feitas tais considerações, cabe ainda ressaltar que o escopo da pesquisa empírica realizada se refere às três espécies normativas

presentes no texto constitucional e que são de competência do Senado Federal e Câmara de Deputados, quais sejam, as Emendas Constitucionais, as Leis Complementares e as Leis Ordinárias produzidas e aprovadas pelas casas no período de 01.01.2010 a 31.12.2014.

1.4 Impacto legislativo

Durante o levantamento e classificação da produção legislativa do Congresso Nacional, pareceu oportuno classificar a importância e o impacto que as normas elaboradas podem vir a ter na realidade do cidadão, que é, afinal, o destinatário de todo o processo. O tema, no entanto, é tratado de forma muito pontual na literatura pátria. Os governos de São Paulo e de Minas Gerais têm projetos na área e o Guia de Avaliação de Impacto Normativo (2010) tem sido o modelo seguido.

A avaliação do impacto “é um processo analítico de gestão de qualidade das normas jurídicas” (MORAIS, 2010, p. 17). Ou seja, a atividade legislativa tem consequências e que estas podem e devem ser dimensionadas, especialmente “(...) na busca de melhores opções de atuação pública (...) A sua finalidade última é a de fornecer informação aos membros do Governo responsáveis pela iniciativa ou pela aprovação dos actos normativos objecto de avaliação” (MORAIS, 2010, p. 18).

O guia propõe dois tipos de avaliação denominadas avaliação prévia ou avaliação sucessiva. A maior ênfase é dada ao processo prévio uma vez que ela é realizada de forma prognóstica e pode evitar dispêndio de recursos e tempo se a solução proposta não mostrar normativamente efetiva. Entre outros pontos, a avaliação prévia pretende:

Antever possíveis distorções na distribuição dos impactos da norma entre seus destinatários, identificar e prevenir potenciais riscos ou efeitos indesejados que prejudiquem a intervenção normativa, verificar se a norma em preparação reduz ou aumenta os custos administrativos e aferir eventuais insuficiências na execução administrativa, ou outras, que prejudiquem a aplicação das normas em causa (MORAIS, 2010, p. 18).

De outro lado, estando uma norma em vigor, é possível a avaliação sucessiva que pode ter o objetivo de respaldar a manutenção da lei, bem como pedir sua alteração ou revogação. Os processos de avaliação sucessiva são vários e podem ser desde a aferição do cumprimento dos objetivos do texto normativo até a identificação de eventuais defeitos de redação ou sistematização do texto em si.

Os processos prévio e sucessivo podem ser aplicados independentemente ou podem ser utilizados como complementares. É importante ter em mente a noção consequential do trabalho do Poder Legislativo e ele próprio, ciente de sua importância limitadora, promover mecanismos que possam dar ao destinatário final a confiança e credibilidade necessária para suas atividades.

Esses mecanismos não estão à disposição do cidadão no Brasil e não há nenhum dispositivo semelhante previsto no Congresso Nacional. Por esta deficiência, para a pesquisa aqui realizada, foi utilizado um mecanismo de mera classificação, cientes de que, certamente, estará bem aquém da tecnicidade e da certeza esperada com a utilização dos instrumentos desenvolvidos pela área de conhecimento.

De toda forma, perceber o nível de consequência ou a importância de um tema tratado em uma norma jurídica pode, efetivamente, ajudar a construir uma sociedade melhor e mais justa. Se é o poder legislativo que vai pavimentar o caminho que deve ser percorrido pelos poderes judiciário e executivo.

Se o Poder Legislativo é que o poder que produz a racionalidade no percurso do direito, a produção legislativa tem que ser, portanto, racional. Ou seja, o legislador não deve agir de forma improvisada ou inconsequente. Os cuidados com os resultados de seu trabalho devem garantir que o órgão está representando as convicções do cidadão sob pena de não ser considerado uma produção racional.

1.5 A expectativa dos brasileiros

Outro ponto que mereceu atenção na pesquisa foi encontrar uma referência sobre o que a sociedade brasileira espera do papel que o Estado representa na organização dessa sociedade.

E sobre o interesse do sujeito destinatário da norma e suas expectativas, muitos trabalhos aparecem na tentativa de traduzir as maiores dificuldades e as soluções que poderiam ser propostas pelo direito. Saber o que as pessoas que compõem a sociedade brasileira entendem como um país bom para se viver é uma tarefa complexa. É preciso conhecer seus problemas prioritários, entender suas expectativas sobre o poder que o representa, o que vai dar limites à atuação do Estado e quais ações elas esperam da gestão pública para que sua vida seja considerada melhor. O poder estatal deve ser orientado para as necessidades, convicções e crenças da própria sociedade que deve definir como quer ser gerida. Essa orientação, por si só, pode fornecer conteúdo racional para nortear as atividades do Poder Legislativo que dará referência aos demais poderes do Estado direcionando suas atividades, efetivamente, para o povo e pelo povo.

Pesquisas de opinião necessitam de uma abrangência adequada dada a extensão e a diversidade do país. Diante desse quadro, optou-se pelo trabalho promovido pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: o relatório dos anos de 2009 – 2010 (PNUD, 2009). A seguir, é feita descrição da referida pesquisa que serviu de referência para orientar as expectativas da sociedade brasileira.

O levantamento da PNUD foi realizado entre os anos de 2009 e 2010 com mais de quinhentas mil pessoas que responderam “O que precisa mudar no Brasil para a sua vida melhorar de verdade?”, o que resultou na identificação dos problemas que mais afligem o país, já que, segundo a apresentação do trabalho, havia total liberdade de respostas que as pessoas podiam dizer sentiam como importante para suas vidas. A pesquisa, portanto, envolveu

pessoas [que] anseiam por espaços de participação e determinação de seus próprios destinos (...) Os resultados dessa campanha mostraram também que a busca pelo Desenvolvimento Humano é indissociada do respeito à voz e à deliberação humana, em toda sua diversidade, riqueza e privações. De fato, o grande pano de fundo da realização da Campanha Brasil Ponto a Ponto é uma visão de desenvolvimento humano mais inclusiva, mais participativa, na qual a comunicação tem o papel fundamental de redescobrir os

indivíduos e os coletivos, gerando uma proposta de trabalho menos repetitiva em relação aos paradigmas de desenvolvimento passados (PNUD, p. 23 2009).

A coleta de dados do levantamento da PNUD foi inicialmente dirigida uma vez que os organizadores tinham a preocupação em ouvir também aqueles que têm pouco acesso a esse tipo de levantamento. O processo foi dividido em duas fases, em que a primeira teve caráter mais qualitativo, em que foram feitas consultas nos dez municípios com pior IDH e em sete capitais do país. Na segunda etapa, com caráter mais quantitativo, em houve ampla divulgação ao público em geral por via dos canais abertos de televisão, internet, rádios, jornais e mensagens por celular. Ao todo, portanto, foram ouvidas mais de quinhentas mil pessoas por todo Brasil. Os organizadores explicam os aspectos qualitativos do trabalho:

A consulta aberta ao público teve dois momentos. No primeiro momento, principalmente durante os meses de novembro e dezembro de 2008, foram feitos quatro conjuntos de atividades, começando pelas reuniões de consulta mais formal em Brasília (dentro do modelo tradicional) até as visitas aos municípios de menor IDH do país. O número total de pessoas ouvidas nessas atividades foi de aproximadamente 2.500. Esse número, apesar de pequeno quantitativamente, foi muito importante em termos qualitativos, pois possibilitou uma articulação das primeiras ideias e formatos do RDH (PNUD, 2009, p. 22).

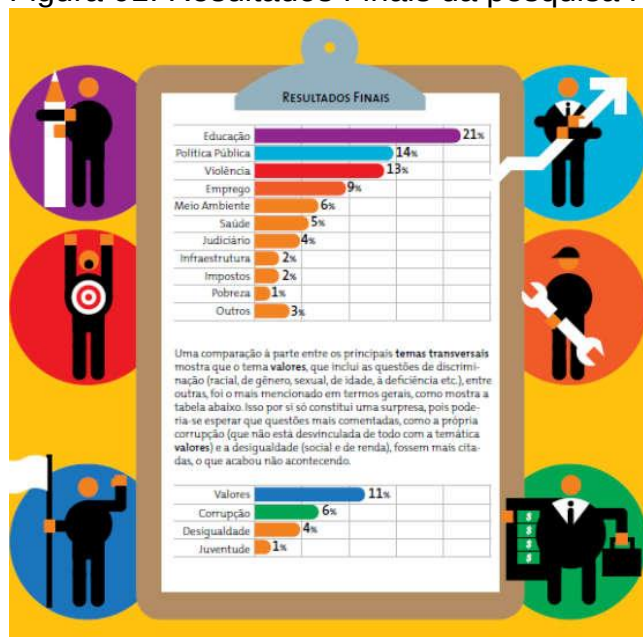
Os temas do relatório são apresentados sob os aspectos qualitativos e quantitativos. Sob o ângulo qualitativo, o estudo aponta para o que foi convencionado chamar de temas setoriais ou substantivos, e os intersetoriais ou transversais, já que houve relativa dificuldade de dissecar respostas que traziam conteúdos interligados, como por exemplo, quando é apontado que “uma educação de qualidade poderia aumentar o nível de renda e, acima de tudo, contribuir para uma maior conscientização da população brasileira de modo a garantir um voto mais acertado, o que levaria a melhores políticas públicas”, apontando a educação como o “principal instrumento para o desenvolvimento da cidadania” (PNUD, 2009, p. 24-25).

O relatório se fixou na busca de análises coletivas que encontrou grande nível de convergência entre os temas apontados como mais significativos. Assim, “a análise qualitativa das audiências foi importante para um entendimento mais amplo das ligações que as pessoas fazem entre problemas e soluções” (PNUD, 2009, p. 29) e assim relatados:

Os resultados da segunda fase da consulta foram caracterizados por um grande volume de respostas. Os principais instrumentos de coleta de informações foram o site Brasil Ponto a Ponto, o SMS TIM e formulários de papel coletados pela rede das vinte secretarias de educação participantes e das consultoras da Natura. A campanha foi amplamente divulgada em jornais, revistas, televisão para incentivar a participação de todas as pessoas interessadas. Aqui são apresentados os resultados da segunda fase da consulta, de acordo com os diferentes instrumentos utilizados. Os dados foram tratados com base no registro de apenas um voto por pessoa, ou seja, mesmo que um participante tenha enviado mais de uma contribuição, sua opinião foi registrada apenas uma única vez (PNUD, 2009 p. 34).

Assim, mesmo apontando para um alto grau de articulação entre os temas apresentados, o que chamaram de transversalidade entre as respostas, foi finalizada a quantificação dos dados segundo a figura abaixo:

Figura 01. Resultados Finais da pesquisa PNUD de 2009



Fonte: PNUD, 2009, p. 39.

Quanto aos temas substantivos, a educação foi entendida como fator prioritário para mudar a vida do brasileiro “de verdade”, com 21% das respostas, seguida pelos temas de políticas públicas, com 14% violência; com 13%; emprego com 9%; meio ambiente com 6%; saúde com 5%; judiciário com 4%; infraestrutura com 2%; impostos também com 2%; pobreza com 1% e outros temas com 3% (. Referente aos temas transversais, os valores aparecem com 11%; corrupção com 6%; desigualdade com 4% e juventude com 1%.

O estudo ainda fez uma classificação por região, já que o país é extenso e as diferenças poderiam ser substantivas, o que não ocorreu de forma significativa, como apresenta a figura abaixo:

Figura 02. Resultados Finais da pesquisa PNUD de 2009 maior e menor índice por tema



Fonte: PNUD, 2009, p. 40.

Entre os temas que aparecem no trabalho, a expressão “políticas públicas” pode parecer mais indeterminada. Assim, o relatório justifica sua interpretação:

[políticas públicas] múltiplas alternativas. Um exemplo: foi comum encontrar pessoas dizendo que o que tinha que melhorar era “a saúde, educação, saneamento, transporte etc.” Nesses casos, poderíamos ter desconsiderado essas respostas pela dificuldade de classificação. No entanto, reconhecemos que muito frequentemente essas respostas se referiam à provisão de bens ou serviços públicos. Quando esses registros apareceram, utilizamos a expressão pública para poder utilizá-los. Como será visto a seguir, políticas públicas foi, de fato, uma categoria bastante utilizada, refletindo certa indefinição das pessoas sobre o que realmente deveria mudar, mas que revelava certo descontentamento (e ao mesmo tempo esperança) com a provisão de bens públicos (PNUD, p. 23, 2009). (...) política pública, a qual, na classificação utilizada, reflete a baixa qualidade ou provisão insuficiente de mais de um bem público (por exemplo, saúde, educação, saneamento etc.) colocados de maneira simultânea (PNUD, p. 35, 2009).

O trabalho do PNUD é mais profundo e rico do que aqui apresentado, mas o objetivo da síntese é apontar os temas que serviram para a classificação das produções legislativas do Congresso Nacional no período de 2010 a 2014, de forma que possa ser possível realizar um paralelo entre os temas tratados pelos textos legais e sua pertinência na perspectiva do cidadão comum.

Para a pesquisa referente a este trabalho, foram utilizados os dados gerais da PNUD considerando a hierarquia da importância dos temas, do maior para o menor, na sequência: educação políticas públicas, violência, emprego, meio ambiente, saúde, judiciário, infraestrutura, impostos e pobreza.

1.6 O Levantamento dos dados e conclusões possíveis

Após breve exposição sobre tripartição dos poderes no Estado Moderno e o papel do Legislativo como órgão desencadeador da racionalidade, o sistema brasileiro e os mecanismos de participação popular, os tipos de produção do Poder Legislativo Brasileiro, a

concepção de impacto legislativo, a pesquisa do PNUD como orientador da expectativa dos brasileiros, é possível apresentar os dados coletados sobre a produção legislativa do Congresso Nacional do período de 01.01.2010 a 31.12.2014 e apresentar algumas conclusões possíveis.

Reafirmando, a concepção que orientou esta pesquisa é de que o legislativo é o espaço de produção de racionalidade no Estado Moderno, e é nesse âmbito que devem ser consideradas as expectativas, crenças e convicções do povo que ele representa. Nesse sentido, toda a produção legislativa deveria ser orientada para as demandas dos cidadãos. A questão que se põe é se isto ocorre realmente, se o Congresso Nacional brasileiro, por meio dos mecanismos disponíveis de participação popular responde à altura do que esperam seus representados já que são as normas ali produzidas que vão dar direção, controle e transparência a todas as atividades do Estado e à eficácia real do direito. Se há, afinal, uma construção racional do direito no Congresso Nacional.

As questões são profundas e possibilitam reflexões de diversos ângulos. A posição apresentada não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas de apontar indícios da efetivação de um direito racional ou não.

O trabalho realizado e aqui apresentado partiu do levantamento, classificação e quantificação dos dados coletados pelo grupo de pesquisa financiado pela FUNADESP com a participação de duas discentes de Direito bolsistas e duas discentes voluntárias também do curso de Direito, com a orientação da autora do presente trabalho, durante os anos de 2014 e 2015.

Inicialmente as alunas trabalharam com textos de Michael Tomasello e sobre o Pragmatismo, com objetivo nivelar o entendimento da concepção de racionalidade socialmente construída. Posteriormente, foi realizado levantamento da produção legislativa do Congresso Nacional, considerando as Emendas Constitucionais, as Leis Complementares e Leis Ordinárias, informando sua ementa e data de publicação, conforme sítio eletrônico.

Após levantamento das normas, considerando data de aprovação e publicação e ementa, elas foram analisadas individualmente sob dois aspectos, a matéria e o impacto sobre a vida das pessoas em geral. Quanto à matéria, foram tratados os dez temas apontados pela pesquisa da PNUD, já que estes foram os temas que se apresentaram como os de maior importância para a população.

Adicionalmente, exclusivamente para as Leis Ordinárias, em função do grande volume de produção das mesmas, foram estabelecidos três níveis de impacto; nível 1 em que há alta relevância do tema e a ação da lei atinge uma expressiva parcela da população; o nível 2 é intermediário e o nível 3 são normas que têm pouca relevância no dia a dia do cidadão ou que atingem uma parcela restrita da sociedade. A análise foi realizada em plenário pela equipe pesquisadora que avaliou matéria e impacto conjuntamente, conferindo menor subjetividade do processo.

Após a classificação, foi então feito levantamento quantitativo e tratamento estatístico sobre os quais foi feita a seguinte análise.

No período de 01 de fevereiro de 2010 a 31 de dezembro 2014 foram editadas pelo Congresso Nacional 21 Emendas Constitucionais, 19 Leis Complementares e 887 Leis Ordinárias, sobre as quais serão realizados comentários separadamente.

Sobre as Emendas Constitucionais foi elaborado o seguinte quadro:

Analisando as Emendas Constitucionais frente a PNUD

Emendas Constitucionais					
	1	2	3	Total	%
Educação				0	0
Emprego				6	28,6
Infraestrutura				0	0
Judiciário				5	23,8
Meio Ambiente				0	0
Impostos				2	9,52
Políticas Públicas				8	38,1
Saúde				0	0
Violência				0	0
Pobreza				0	
Veto				0	
TOTAL				21	100

Dele se depreendeu que a cada 86,9 dias, é expedida nova emenda à Constituição Federal. Ademais, o tema mais tratado foram as Políticas Públicas que somam 38,1% seguido do tema Emprego com 28,6%.

O tema Educação, item visto como prioritário na perspectiva da sociedade, não recebeu nenhuma alteração na forma com ele é tratada na Constituição Federal ao longo dos cinco anos analisados. Ou seja, não foi feita nenhuma modificação na legislação constitucional sobre o que rege a educação que item mais importante para desencadear de uma vida melhor para o brasileiro.

Alterações no sistema judiciário e impostos aparecem, respectivamente em terceiro e quarto lugar, não havendo nenhuma alteração constitucional nos demais temas tratados. Embora haja um volume bastante razoável de alterações de nível constitucional, há uma desconexão entre temas tratados e os interesses da sociedade.

Sobre as Leis Complementares foi construído o seguinte quadro:

Leis Complementares					
2010 – 2014	1	2	3	Total	%
Educação				0	0
Emprego				5	26,3
Infraestrutura				0	0
Judiciário				1	5,3
Meio Ambiente				3	15,8
Impostos				2	10,5
Políticas Públicas				2	10,5
Saúde				1	5,3
Violência				0	0
Pobreza				0	0
Veto				5	26,3
Total				19	100

A análise, seguindo a mesma sequência, pode constatar que, a cada 96,1 dias, é publicada nova lei complementar. Esse dado pode ser razoável se for considerado que alterações na Constituição podem demandar leis complementar sobre o tema, mas não sincronia completa, diversificando bastante os temas tratados por um ou outro tipo de norma

Chama atenção, da mesma forma, o maior volume direcionado aos assuntos relativos a Emprego. Os temas abordados pelas Leis Complementares são mais diversificados, mas a área da Educação,

mais uma vez, não aparece com nenhuma alteração legislativa durante os cinco anos avaliados.

Por fim, as Leis Ordinárias que são publicadas com furor legiferante e que representam, efetivamente, o volume produtivo do Congresso Nacional.

Segue o quadro geral:

Leis Ordinárias								
2010 - 2014	1		2		3		Total	%
Educação	9	1,0	16	1,8	9	1,0	34	3,8
Emprego	4	0,5	68	7,7	66	7,4	138	15,6
Infraestrutura	3	0,3	33	3,7	17	1,9	53	6,0
Judiciário	2	0,2	35	3,9	18	2,0	55	6,2
Meio Ambiente	3	0,3	6	0,7	6	0,7	15	1,7
Impostos	24	2,7	6	0,7	6	0,7	36	4,1
Políticas Públicas	14	1,6	160	18,0	207	23,3	381	43,0
Pobreza	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Saúde	1	0,1	16	1,8	10	1,1	27	3,0
Violência	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Veto	-	-	-	-	-	-	148	16,7
Total	60	6,8	340	38,3	339	38,2	887	100,0

Nesse patamar de legislação, podem ser feitas considerações mais conclusivas sobre a real condição de discussão e racionalidade do trabalho legislativo.

Importante ressaltar a classificação feita em termos do impacto normativo desta espécie normativa, considerando o nível 1 como alto impacto e grande relevância, nível 2 intermediário e nível 3 como baixo impacto no número de cidadãos atingidos pela lei ou pela pouca relevância do tema.

Há grande número de leis ordinárias produzidas pelo Congresso Nacional, 887 leis no período de cinco anos, ou seja, uma nova lei a cada 2,06 dias.

O tema que foi por mais vezes trabalhado foi das Políticas Públicas, mas segundo a classificação do grupo pesquisador, com grande produção em temas sem qualquer importância para o destinatário final. Assim, há um volume expressivo de leis para alterar o nome de uma ponte como a LO 13.042/2014, ou a LO 12.500/2011 que institui o Dia Nacional do Distribuidor de Insumo Agrícola e Veterinário, entre outras.

O índice de leis produzidas nesse sentido é de 23,3%, ou seja, quase um quarto de todas as leis ordinárias produzidas ao longo dos cinco anos analisados.

O segundo índice mais alto que aparece na tabela são também as Políticas Públicas com impacto 2, ou seja, são leis que trazem algum impacto ou têm alguma relevância. Nesse sentido, exemplifica-se com como a Lei 12.946/2013 que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor da Secretaria de Portos da Presidência da República. Embora se possa compreender a importância de aumento de verbas para determinados fins, uma análise qualitativa chama atenção pela quantidade de vezes que eles aparecem, especialmente nos meses de dezembro de 2013 e 2014, demonstrando, de qualquer forma, uma dificuldade de que previsão e realização orçamentária demonstrem a consistência esperada.

No total das 887 Leis Ordinárias, 381 são sobre Políticas Públicas. Apenas 34, ao longo dos cinco anos, se referem às questões da Educação, tema mais valorizado pelo destinatário da norma. Ou seja, 3,83% da produção legislativa ordinária é dedicada ao tema mais importante.

No total geral, das 927 normas produzidas no período, apenas 34 abordam o tema educação que só foi tratado por Leis Ordinárias, inferiores na pirâmide legislativa.

Tais números pedem maior reflexão. O Brasil tem um Congresso Nacional que é dispendioso para a sociedade e que acaba por votar leis de impacto e relevância baixo além de distante dos temas que, no entendimento do cidadão, são os pontos que podem fazer sua vida melhor.

Diante dos dados, fica a dúvida sobre o possível cunho racional da produção do Congresso Brasileiro. Sendo o legislativo o órgão do Estado Moderno que deve representar as expectativas e aspirações da sociedade, sua produção deveria ter profunda conexão com essas expectativas e aspirações. Nesse sentido, cabe uma reflexão sobre o grau de racionalidade atingido pela legislação brasileira e seu alcance na proposição de solução dos problemas da população.

1.7 Referência

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/como-funciona>> Acesso: 20 nov.2015.

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-da-camara-dosdeputados>> Acesso: 20 nov. 2015.

<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>> Acesso: 20 nov.2015.

<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/participe/debates-virtuais>>Acesso:20nov.2015.

<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/conheca-a-comissao> Acesso: 20/11/2015.

http://edemocracia.camara.gov.br/web/espacolivre/forum//message_boards?_19_mbCategoryId=35070#.Vk8OQL8YETZ> Acesso:20 nov.2015.

<http://edemocracia.camara.gov.br/web/espacolivre/forum#.VI3kk78YH5U>> Acesso:20 nov.2015

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>> Acesso: 26 fev.2015.

<http://www.br.undp.org/>. Acesso:20 nov.2015

KLUGMAN, Jeni, Relatório de Desenvolvimento Humano. Editora IPAD, 2009.