

## LEGÍSTICA APLICADA AOS PARTIDOS POLÍTICOS E AOS SINDICATOS: A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS BENÉFICAS PARA A POPULAÇÃO

LEGISTIC APPLIED TO POLITICAL PARTIES AND UNIONS: THE PRODUCTION OF MORE BENEFICIAL PUBLIC POLICIES FOR THE POPULATION

LA LEGÍSTICA APLICADA A LOS PARTIDOS Y SINDICATOS POLÍTICOS: LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS BENEFICIOSAS PARA LA POBLACIÓN

Adriano Fernandes Ferreira<sup>1</sup>

Thaíza Lopes Evangelista<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho científico tem por escopo transcorrer, precipuamente, sobre o novo ramo da ciência das leis intitulado sob a denominação de “Legística”. Trazendo não só sua origem histórica, mas aprofundando-se na significação dos diferentes termos correlatos que abarcam o sistema de produção de normas. Prossegue o presente artigo utilizando-se de análise metódica das funções dos partidos políticos e sua estruturação nos dias atuais, além de analisar meticulosamente também o surgimento dos sindicatos não só como agremiações voltadas para interesses econômicos mas preponderantemente para as vias sociais. Tendo como fim último a correlação dos deveres partidários e sindicais no processo de elaboração normativo.

2305

**Palavras-chave:** Legística. Partidos Políticos. Sindicatos. Políticas Públicas. Leis.

**ABSTRACT:** The scope of this scientific work is to focus primarily on the new branch of the science of laws entitled “Legistics”. Bringing not only its historical origin, but delving deeper into the meaning of the different related terms that encompass the system of production of standards. This article continues using a methodical analysis of the functions of political parties and their structure today, in addition to meticulously analyzing the emergence of unions not only as associations focused on economic interests but predominantly on social paths. Having as its ultimate aim the correlation of party and union duties in the normative drafting process.

**Keywords:** Legistics. Political parties. Unions. Public policy. Laws.

<sup>1</sup>Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Maringá - UniCesumar. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Castilha la Mancha, na Espanha. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela, na Espanha. Professor do Programa em Mestrado Constitucionalismo e Direitos da Amazônia da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas - UFAM e do Programa em Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas - UEA.

<sup>2</sup>Graduanda do 10º período em direito na Universidade Federal do Amazonas (UFAM) Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

**RESUMEN:** El alcance de este trabajo científico se centrará principalmente en la nueva rama de la ciencia de las leyes titulada "Legística". Trayendo no sólo su origen histórico, sino profundizando en el significado de los diferentes términos relacionados que engloban el sistema de producción de normas. Este artículo continúa utilizando un análisis metódico de las funciones de los partidos políticos y su estructura en la actualidad, además de analizar minuciosamente el surgimiento de los sindicatos no sólo como asociaciones centradas en intereses económicos sino predominantemente en trayectorias sociales. Teniendo como objetivo último la correlación de los deberes partidarios y sindicales en el proceso de elaboración normativa.

**Palabras clave:** Legística. Partidos políticos. Sindicatos. Políticas públicas. Leyes.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico tem por escopo transcorrer, precipuamente, sobre o novo ramo da ciência das leis intitulado sob a denominação de “Legística”. Trazendo não só sua origem histórica, mas aprofundando-se na significação dos diferentes termos correlatos que abarcam o sistema de produção de normas. Prossegue o presente artigo utilizando-se de análise metódica das funções dos partidos políticos e sua estruturação nos dias atuais, além de analisar meticulosamente a função individual do político na produção legislativa dentro do próprio parlamento. Tendo como fim último o debate voltado para a atividade sindical.

Sabe-se que tudo que é novo, é incerto e pode causar medo àqueles que são propensos ao conservadorismo. Traz-se aqui, o debate acerca do ainda embrionário campo de estudo das normas intitulado “Legística”, campo este que apesar de ter origens longínquas ainda não se estabeleceu como obrigação de estudo nas academias e nem como trabalho obrigatório dos partidos políticos como meio de verificação prospectiva e retrospectiva da eficácia e efetividade das normas que produzem. Meio este que possui como fim último a melhoria da qualidade das leis para o povo, objetivo supremo da Legística.

2306

## MÉTODOS

A pesquisa de caráter qualitativo-quantitativo será realizada por meio de análise de referencial teórico, como os divulgados em periódicos e coletas de dados documentais a respeito da avaliação dos impactos normativos, a exemplo de dados oriundos da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), cumprindo os parâmetros de pesquisa bibliográfica objetivando esclarecer os imbrólios hodiernos sobre a análise da efetividade/eficiência/eficácia das leis em vigor. A pesquisa teórica será descritiva-analítica, propiciando aprofundamento na experiência jurídica e social.

Os materiais utilizados serão livros impressos e digitais, artigos, monografias, dissertações e teses, que consistem no referencial teórico, junto à documentos jurídicos, legais e jurisprudenciais para compor dados que devem ser analisados frente a fatos sociais obtidos pelo conteúdo teórico, demais trabalhos empíricos ou meios jornalísticos.

A primeira etapa consistirá na revisão histórica, bibliográfica e documental, da contextualização de como surgiu, o ainda emergente, conceito de “Legística” e como ele influencia no processo legislativo vigente, seguida por uma discriminação teórica da documentação doutrinária relevante que trata da análise crítica das formas de verificação da efetividade/eficácia/eficiência prospectiva e retrospectiva aplicadas atualmente sobre as leis do ordenamento pátrio. Com esse escopo serão analisadas obras de pesquisadores com obras consolidadas na temática como Luzius Mader e André Sathler Guimarães.

Durante a segunda etapa deste projeto, será realizada uma análise material crítica do surgimento até a consolidação dos Partidos Políticos providos de personalidade jurídica no Brasil, com a finalidade de atingir o objetivo de analisar de forma crítica como os fatores históricos e sociais influenciaram na forma de produção legislativa. Para isso se utilizará de fundamentos de pensadores como o cientista político Paulo Bonavides e o jurista Sahid Maluf. Adstrito a isso, será estudada a atual estruturação estatal-governamental de legitimidade para produção legislativa a fim de se verificar a possibilidade da instauração das candidaturas avulsas no contexto atual político brasileiro. Para isso se utilizará de fundamentos de cientistas e pesquisadores renomados na área jurídica como Hans Kelsen em seu escrito “Teoria Pura do Direito” e Montesquieu em sua obra “Do Espírito das Leis”, os quais tratam de debater de forma crítica e meticulosa a Teoria Geral do Estado, tecendo comentários valorosos sobre às diferentes formas de legislar e ratificando o porquê de um estado democrático necessitar de leis benéficas não, prioritariamente, para aqueles que legislam, mas para aqueles que estão fora do parlamento.

## DISCUSSÃO E RESULTADOS

### I ORIGEM HISTÓRICA DO TERMO “LEGÍSTICA”

Inicialmente, cumpre registrar que é tarefa árdua estabelecer quando determinado instituto surgiu. A Legística, tal como vista hoje, podia ser vislumbrada desde os primórdios. Remontando-se à Antiguidade, extrai-se dos ensinamentos de Platão a necessidade de uma revisão regular das leis para que estas pudessem se atualizar. Os autores do século XVIII,

por sua vez, estavam mais preocupados com a formação da lei, do que com a aplicabilidade das normas. Jeremy Bentham, dessa forma, buscou desenvolver uma teoria coerente da legislação, sendo o precursor do Princípio da Utilidade. Para o referido filósofo e jurista inglês o Direito se caracteriza como um meio através do qual a maior parte da sociedade alcançaria a sua satisfação. As normas seriam, então, introduzidas ao ordenamento jurídico sob a égide da democracia<sup>3</sup>, assim como explicita o iluminista Montesquieu detalhadamente em sua obra “Do Espírito das Leis”.

Essa racionalização do conteúdo das leis encontra respaldo também nas imperfeições – de primeira e segunda ordem – apontadas por Bentham. Legislações ambíguas, obscuras, extensas, instáveis, redundantes, prolixas, confusas e, por vezes, conflitantes impediam, segundo ele, que os resultados visados na criação das leis fossem observados. Elucidava, ainda, que a notoriedade dada a um diploma normativo está intrinsecamente ligada à repercussão social, à maneira como os efeitos são percebidos pela população. Bentham outrossim destacou em seus estudos a importância da avaliação prospectiva, esta entendida como uma avaliação de efeitos e impactos antes mesmo da criação das leis, além de incentivar a criação de legislações experimentais, como uma forma mais avançada de texto legislativo. Embora suas obras mais relevantes sejam datadas do século XIX, é perceptível a adequação do que a lógica benthamiana preconizava ao texto legislativo atual, principalmente, em relação ao momento de criação das normas. Em se tratando do enfoque científico, voltado às técnicas e métodos de pesquisa definidores da qualidade das normas, a contribuição é do alemão Peter Noll, em sua obra *Gesetzgebungslehre*. Não obstante o estudo racional das leis, conforme fora demonstrado, pudesse ser encontrado desde Platão, que evidenciava a necessidade de revisão de um ato normativo para o seu aperfeiçoamento à realidade social, a chamada racionalidade gerencial foi impulsionada por Noll. A lei passou a ser considerada como um instrumento para atingir objetivos, além da função regulatória. Nessa moderna Ciência da Legislação, a norma deve ser submetida a um controle para ter assegurada sua aplicabilidade, eficiência e eficácia. E, não se trata apenas da análise dos

---

<sup>3</sup> Quem tem um gênio vasto o bastante para poder dar leis à sua nação ou a outra deve prestar atenção sobre a maneira de formá-las. O estilo deve ser conciso. As leis das Doze Tábuas são um modelo de precisão: as crianças decoravam-nas. As *Novelas* de Justiniano são tão prolixas, que foi preciso abreviá-las. O estilo das leis deve ser simples; a expressão direta sempre é mais bem entendida do que a expressão elaborada. Não há majestade nas leis do baixo-império; nelas se faz os príncipes falarem como retores. Quando o estilo das leis é pomposo, não são vistas senão como ostentação. É essencial que as palavras das leis despertem em todos os homens as mesmas ideias. O cardeal de Richelieu concordava que se podia acusar um ministro ante o rei; mas queria que o acusador fosse punido, se as coisas provadas não fossem consideráveis: o que devia impedir a todos de dizer qualquer verdade contra ele, pois que uma coisa seja considerável é algo completamente relativo e o que é considerável para um não o é para outro (MONTESQUIEU, 1748, p. 601).

resultados da norma, deve ser avaliado, também, o momento da sua elaboração. Sendo assim, a reunião desses elementos é capaz de influir diretamente na qualidade das leis. O jurista e filósofo italiano Gaetano Filangieri, idealizou o chamado “censor da lei”, um instrumento utilizado para inibir a multiplicidade das normas, bem como para adequá-las às constantes modificações sociais. Desse modo, a avaliação legislativa é introduzida como momento definidor do desenvolvimento e da racionalização da elaboração e da entrada em vigor das leis (RIBEIRO e ARAÚJO, 2016).

Sob essa linha de pensamento, a persecução dos objetivos pretendidos pelo estudo da Ciência das Leis, a doutrina clássica descreve cinco linhas de investigação, as quais passam a ser descritas. A primeira, Teoria ou Doutrina da Legislação, reflete as possibilidades e limitações da aplicação do conhecimento e da reconstrução científica no âmbito da legislação. A segunda linha, Analítica da Legislação, trabalha com ideias e conceitos fundamentais da norma, da lei e da legislação. A Tática da Legislação, terceira linha de investigação, considera a análise de estruturas organizacionais, procedimentos, métodos no intuito de intervir e controlar a produção legislativa. A Metódica da Legislação visa a problematização das normas para encontrar soluções atinentes à adequação, razoabilidade e efetividade das leis. A última linha, Técnica Legislativa, estabelece regras gerais acerca da formação das leis, voltando-se, principalmente, à linguagem das normas. Seguindo esse raciocínio faz-se jus ao que emanou Montesquieu em sua suprarreferida obra-mestra, em que determina que as leis são produzidas visando objetivos a cumprir. Objetivos estes como: não ter expressões vagas<sup>4</sup>, ser inteligível para o homem mediano<sup>5</sup>, não se tornar suscetível

---

<sup>4</sup> Uma vez bem definidas numa lei as ideias das coisas, não se deve voltar a expressões vagas. Na ordenação criminal de Luís XIV, depois de feita a enumeração exata dos casos régios, foram acrescentadas estas palavras: “E aqueles que em todos os tempos os juizes reais julgaram”; o que faz retornar à arbitrariedade de que se acabava de sair (MONTESQUIEU, 1748, p. 602).

<sup>5</sup> As leis não devem ser sutis; são feitas para pessoas de entendimento mediano; não são uma arte da lógica, mas a razão simples de um pai de família. Quando, numa lei, as exceções, limitações, modificações não são necessárias, mais vale não inserí-las. Tais pormenores levam a novos pormenores. Não se devem fazer mudanças numa lei sem uma razão suficiente. Ordenou Justiniano que um marido pudesse ser repudiado sem que a esposa perdesse o dote, se, durante dois anos, ele não tivesse podido consumir o matrimônio. Ele mudou a lei e concedeu três anos ao pobre infeliz. Mas num tal caso dois anos são o mesmo que três e três não valem mais do que dois. Quando se tenta dar a razão de uma lei, é preciso que tal razão seja digna dela. Uma lei romana decide que o cego não pode advogar, porque não vê os ornamentos da magistratura (MONTESQUIEU, 1748, p. 603).

de revogação por uma convenção particular<sup>6</sup>, não ter afirmações ilógicas ou irrealis<sup>7</sup> e não ser cruel para com os homens<sup>8</sup>.

## 1.1 A DIFERENÇA ENTRE PROCESSO LEGISLATIVO E LEGÍSTICA

É mister, precipuamente, apresentar que segundo Mader (2009), a determinação da legística como ciência remonta a uma obra suíça, de Peter Noll, de 1973, intitulada *Gesetzgebungslehre*. Essa expressão, durante muitos anos, foi traduzida para o francês como “método legislativo” (*méthode législative*), considerando-se como elemento principal da nova área a aplicação de métodos das ciências humanas, particularmente das ciências sociais, ao processo legislativo. Ainda segundo os dizeres de Mader (2009), a partir da sexta década do séc. XX houve um redespertar do interesse científico pela legislação, com ênfase nos impactos das leis na sociedade, expandindo-se a perspectiva jurídica do tema para incorporar outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a linguística, a psicologia, entre outras. Vivia-se, naquela ocasião, um despertar de movimentos sociais em várias partes do mundo, quando houve uma consciência crítica das deficiências e fragilidades do arcabouço legislativo existente, tendo levado a uma reflexão sobre o procedimento legislativo, desde a fase de criação das normas até sua execução. A obra de Peter Noll, sob a

2310

ótica de Mader (2009), teve o mérito de concentrar essas percepções e ultrapassar a concepção extremamente focada na redação legislativa, dando destaque para os conteúdos normativos, além da metodologia de preparação das decisões legislativas.

Sob essa lente de instabilidades na definição das atribuições dessa nova ciência, terminologia “método legislativo”, entretanto, não foi muito apropriada, por caracterizar a área como estritamente voltada a prescrições e receitas para melhorar a legislação, desconsiderando seus aspectos cognitivos. Outra denominação utilizada foi ciência da legislação (*science de la législation*), por Mader (1986). “Legística” foi inicialmente utilizado para se referir aos preceitos que poderiam servir para melhorar a redação das leis. Contudo, foi Chevalier (1995) que trouxe uma definição mais abrangente para o termo: “a legística é uma ‘ciência’ (ciência aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores

<sup>6</sup> Como as leis inúteis enfraquecem as leis necessárias, as que se podem eludir enfraquecem a legislação. A lei deve ter o seu efeito, e não se deve permitir que seja derogada por uma convenção particular (MONTESQUIEU, 1748, p. 604).

<sup>7</sup> Deve-se tomar cuidado para que as leis sejam concebidas de tal maneira que não contrariem a natureza das coisas (MONTESQUIEU, 1748, p. 605).

<sup>8</sup> As leis devem ter certa candura. Feitas para punir a maldade dos homens, devem estas mesmas ter a máxima inocência (MONTESQUIEU, 1748, p. 605).

modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas”. Excluem-se dessa definição as regras jurídicas sobre a produção normativa, que ficariam a cargo do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, bem como as configurações políticas do nascimento da norma: “conhecida como uma ciência da ação dos poderes públicos, a legística não está centrada sobre a análise do processo político (papel dos partidos, dos grupos), sujeitos de predileção da ciência política, desde sua origem. Em contrapartida, a legística é fortemente tributária de uma outra ciência da ação – a ciência das políticas públicas” (CHEVALIER, 1995).

Pode-se inserir nessa definição a questão da aplicação das normas, fator que traz para o campo da legística a questão da avaliação legislativa, bem como da relação entre os poderes, uma vez que a aplicação das lei inevitavelmente traz para a discussão os Poderes Executivo e Judiciário. Percebe-se, já nessa definição, que a legística seria um campo de estudos transdisciplinar, devendo recorrer a outras áreas, como o Direito e a Ciência Política, em suas análises. Souza define Legística como uma área do conhecimento que se debruça sobre o modo de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos. Simplificadamente, a legística, segundo ele, poderia ser conceituada como ‘a arte de bem fazer normas’. Por analogia, poder-se-ia entender a legística como um olhar substantivo para a produção das leis, ao passo que o processo legislativo configuraria o olhar meramente formal (SOUZA, 2009).

2311

Para a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: A Legística se ocuparia do processo de elaboração das leis, com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, o que resultaria numa maior confiança na legislação e nos legisladores. De natureza interdisciplinar, a Legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por disciplinas como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica (LEGÍSTICA, 2009).

Já Almeida prefere o termo “Teoria da Legislação”, definindo-o como uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas – e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos. Seria a legística, então, uma “ciência normativa”, mas também uma “ciência de ação”, que

permite aos indivíduos analisar o comportamento dos órgãos legiferantes e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa (ALMEIDA, 2009).

A Câmara dos Deputados define o Processo Legislativo como “conjunto de ações realizadas pelos órgãos do poder legislativo com o objetivo de proceder à elaboração das leis sejam elas constitucionais, complementares e ordinárias bem como as resoluções e decretos legislativos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Analogamente Habermas afirma que a suposição básica do Processo Legislativo é que todos os resultados obtidos segundo a forma e o procedimento correto são legítimos<sup>9</sup>, raciocínio este condizente em sua totalidade com o pensamento Kelseniano de legitimidade<sup>10</sup>

Quanto aos olhos de Norberto Bobbio, afirma ele que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, compreendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considera-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2003, p. 84).

Ressalte-se que, diferentemente da legística, que se propõe como campo de estudos, o processo legislativo restringe-se a um método, a uma forma de fazer, por princípio. O processo é método, legística é análise e também é normativo. Processo tem as acepções de método, técnica, forma de realização de alguma operação, bem como as acepções de sucessão de fases ou estados. Legislativo é o que se refere às leis. Acertam os intérpretes clássicos ao expurgarem do processo legislativo tudo o que se relacione ao conteúdo ou à aplicabilidade das leis, pois o mesmo adstringe-se ao procedimento necessário para o surgimento de uma lei (GUIMARÃES e BRAGA, 2011).

---

<sup>9</sup> O direito não consegue o seu sentido normativo pleno per se através de sua forma, ou através de um conteúdo moral dado a priori, mas através de um procedimento que instaura o direito, gerando legitimidade (HABERMAS, 2003, p. 172).

<sup>10</sup> O fato externo que, de conformidade com o seu significado objetivo, constitui um ato jurídico (lícito ou ilícito), processando-se no espaço e no tempo, é, por isso mesmo, um evento sensorialmente perceptível, uma parcela da natureza, determinada, como tal, pela lei da causalidade. Simplesmente, este evento como tal, como elemento do sistema da natureza, não constitui objeto de um conhecimento especificamente jurídico – não é, pura e simplesmente, algo jurídico. O que transforma este fato num ato jurídico (lícito ou ilícito) não é a sua facticidade, não é o seu ser natural, isto é, o seu ser tal como determinado pela lei da causalidade e encerrado no sistema da natureza, mas o sentido objetivo que está ligado a esse ato, a significação que ele possui. O sentido jurídico específico, a sua particular significação jurídica, recebe-a o fato em questão por intermédio de uma norma que a ele se refere com o seu conteúdo, que lhe empresta a significação jurídica, por forma que o ato pode ser interpretado segundo esta norma. A norma funciona como esquema de interpretação. Por outras palavras: o juízo em que se enuncia que um ato de conduta humana constitui um ato jurídico (ou antijurídico) é o resultado de uma interpretação específica, a saber, de uma interpretação normativa. Mas também na visualização que o apresenta como um acontecer natural apenas se exprime uma determinada interpretação, diferente da interpretação normativa: a interpretação causal. A norma que empresta ao ato o significado de um ato jurídico (ou antijurídico) é ela própria produzida por um ato jurídico, que, por seu turno, recebe a sua significação jurídica de uma outra norma.



## 1.2 A INSTAURAÇÃO DA LEGÍSTICA EM DIVERSOS PAÍSES

É sabido que há mais de duas décadas, progressivamente, uma série de estudos e medidas introduziu práticas com o escopo de melhorar a qualidade da legislação no mundo. Na década de 80 a Alemanha já desenvolvia instrumentos para avaliar o impacto de novos atos normativos para otimizar a sua efetividade e identificar seus possíveis obstáculos, custos e efeitos (especificamente um modelo de “check list”, “lista azul” ou “list blue”). A preocupação com a compreensibilidade da legislação foi objeto de vários estudos publicados na Bélgica, Holanda e Áustria. Na mesma época, em Portugal, um curso sobre a “feitura de leis” foi criado e destinado aos servidores públicos que atuavam na elaboração de atos normativos. A partir da segunda metade dos anos 70, guias de Redação Legislativa começaram a ser elaborados nos EUA, Reino Unido e Canadá, mais sofisticados, atentos à circulação de modelos jurídicos. No caso canadense, por força do seu bilinguismo e bijuridismo, a idoneidade da redação dirigida a culturas diversas se antecipou ao desafio a ser enfrentado alguns anos depois pela União Europeia ao desenvolver técnicas para manter o mesmo teor do comando normativo em várias línguas diferentes. Na década de 90, modelos de avaliação legislativa e de controle de qualidade de atos normativos floresceram no executivo suíço. No Brasil, era publicado o Manual de Redação da Presidência da República, coordenado pelo hoje ministro do STF, Gilmar Mendes, que evidenciou um compromisso com a simplificação dos atos normativos pelo Executivo Federal. Quase dez anos após, em 1999, vem a lume o primeiro decreto que densifica a LC/98 e normas sobre Legística Formal. A busca pela eficiência da legislação e de sua concepção também como instrumental para o desenvolvimento econômico-social encontraram um relevante marco com as primeiras recomendações da OCDE que acabaram por influenciar vários países. É interessante notar como a circulação de modelos jurídicos antes oriunda do exercício de poder de um Estado, ou da sua experiência social (mediada ou não pelo aparato estatal) cede lugar à proposições ou recomendações (“guidelines”) elaboradas por organismos multilaterais ou grupos de trabalho no seio de organismos governamentais como os conhecidos “Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques (OCDE)”, Relatório Mandelkern, Programa Better Regulation (EU), dentre outros. É interessante ressaltar que um dos motores para a edição das primeiras recomendações da OCDE foi nada mais nada menos do que a necessidade de adaptação da legislação dos países da Europa do leste que pretendiam ingressar na União Europeia e que

possuíam ordenamentos com um baixo potencial de legitimidade e de formação pouco democrática. Normas foram editadas para contenção da proliferação legislativa por parte da então Comunidade Europeia. A Itália introduziu no regimento da Câmara dos Deputados, um exame para a qualidade dos projetos de lei (e dos atos normativos do Executivo: “decreti-leggi”). Seu escopo é avaliar a simplicidade, homogeneidade, clareza das proposições legislativas, além da sua eficácia e a reordenação do direito vigente. Por sua vez, o Reino Unido desenvolve técnicas refinadas de Análise de Impacto da Legislação (“IA-Impact Assessment”) (SOARES, 2007).

No caso da Itália, o regimento da Câmara dos Deputados criou uma comissão permanente (Art. 16 bis, 4) cujo fim é a emissão de parecer sobre a qualidade dos textos legislativos no que se refere à sua homogeneidade, simplicidade, clareza e propriedade na sua elaboração, além da sua eficácia para a simplificação e reordenamento da legislação vigente. Outro exemplo de modificação que atingiu o parlamento e evidencia um necessário diálogo entre legislativo e executivo (talvez mais favorecido no parlamentarismo) podemos mencionar a elaboração de um relatório de impacto (IA-Impact Assessment) no Reino Unido, o desenvolvimento de metodologias de avaliação legislativa na Suíça e os modelos de construção normativa em mais de uma língua (com o desenvolvimento de técnicas para garantia de igual teor e de uma construção compartilhada diante da inexistência de alguma representação jurídica equivalente em culturas jurídicas diversas) como por exemplo, Canadá (que possui nos seus quadros de servidores públicos os “jurilinguistas”), Suíça e EU (SOARES, 2007).

## 2 LEGÍSTICA FORMAL x LEGÍSTICA MATERIAL

Não é novo o fato de que o conteúdo é ser diferente da forma, e é sob esse pressuposto que se faz de suma importância explicitar a diferença entre Legística Material e Legística Formal. A Legística Material busca decompor de forma analítica o processo de elaboração das leis, voltando a atenção para a facticidade e a realizabilidade das normas. Ela reforça a facticidade e a efetividade da legislação, seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo “check list”, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar diagnósticos, prognósticos,

mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor. Assim, para a legítima verificação da efetividade da norma é indispensável a divisão da análise em algumas etapas que compõem a denominada Avaliação Legislativa – um estudo externalizado pela Legística Material para se mensurar o impacto a ser gerado com a edição da norma. Tudo começa com a definição do problema. Neste momento inicial identifica-se uma situação que, depois de apreciada, justifica a intervenção legislativa. O questionamento feito é se realmente existe a necessidade de se elaborar uma lei para solucionar o problema, examinado as situações real e desejável, bem como elencando os demais diplomas normativos que disciplinam o tema. Em seguida, passa-se à fixação de objetivos, na certeza de que um problema bem definido fornece os meios essenciais para o alcance das finalidades projetadas. A escolha dos instrumentos e a pesquisa dos cenários vão buscar o contexto de inserção da provável norma a ser criada, para depois serem listadas as alternativas e soluções. Nesse estágio é importante realizar uma avaliação prospectiva, na qual serão calculados os impactos e efeitos potenciais, uma espécie de antecipação das conseqüências que tem por escopo prever como serão os resultados da legislação. Com essa fase será possível obter o grau de concretude dos objetivos. Sendo a avaliação antecipada, de um evento futuro e desconhecido, este índice permitirá aferir se o ideal esperado foi, de fato, atingido. O próximo passo será a elaboração da lei e sua entrada em vigor. O encerramento das etapas da Avaliação Legislativa acontecerá na avaliação retrospectiva, após a geração de efeitos pela norma. A partir da análise realizada com a vigência da lei, será verificada a necessidade de intervenção através da adaptação da legislação para a correção de falhas e inconsistências (RIBEIRO e ARAÚJO, 2016).

2315

Em direção contrária, a Legística Formal atua na melhoria da comunicação legislativa. A comunicação legislativa reúne critérios como coerência, uniformidade, clareza e concisão, no intuito de alcançar a eficácia da norma editada. Pela análise do aspecto formal, a lei deve ser compreendida por todos, o que exige uma sistematização na composição das legislações, a fim de ampliar o entendimento e o acesso dos textos legais. Sinteticamente pode-se influir que o objetivo é a elaboração de uma legislação popular, inteligível e que alcance toda a sociedade. Essa ideia encontra perfeita consonância ao pensamento de Eugène Huber, ao manifestar-se sobre o Código Civil Suíço, em 1901. As leis modernas não são redigidas com o único objetivo de indicar aos juízes como terão que proceder, em cada caso. A lei dirige-se a todos aqueles que estão submetidos ao seu império. Os comandos do

legislador devem, desde o início, à medida que isto seja compatível com a matéria tratada, ser inteligíveis para cada um ou, ao menos, para as pessoas que são obrigadas por força de sua profissão, a se familiarizarem com o Direito. As regras estabelecidas devem ter um sentido mesmo para o profano, o que não impedirá que o especialista descubra sempre um sentido mais extenso ou mais profundo que o profano (HUBER, 1901).

Dessarte, a avaliação formal tem a intenção de elevar o nível do sistema de comunicação para que seja maximizada a compreensão das leis. Para a continuação da defesa da ideia de que a Legística é uma das formas de estratégia jurídica do Direito Público, é imprescindível discorrer acerca dos princípios que a orientam, os quais são contribuições das Recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e do Relatório Mandelkern. Pelo Princípio da Necessidade será analisado se para determinando caso é absolutamente essencial a criação de uma nova lei, à vista da eficácia, da legitimidade e dos objetivos que se almeja alcançar. O Princípio da Proporcionalidade fundamenta-se no equilíbrio entre as disposições da legislação editada, de forma a se compatibilizar as restrições impostas com os benefícios concedidos. O Princípio da Subsidiariedade atua nas formas de interação das normas para que estas guardem a maior proximidade possível do público a que são destinadas. Em regra, pode-se dizer que a atividade legiferante, no tocante à escolha do conteúdo da norma, é marcada pela máxima discricionariedade dos integrantes do Poder Legislativo. É essa situação que o Princípio da Transparência deseja coibir, promovendo o maior acesso e participação da sociedade, sem confinar a formação das leis ao Poder Público. O Princípio da Responsabilidade, especificamente, está atrelado à aplicabilidade das normas, de modo a exigir uma fiscalização do cumprimento das regras criadas por todas as partes envolvidas, desde quem elaborou a lei, até aquele que é o objeto da tutela legal. O Princípio da Inteligibilidade propugna por leis que sejam não somente coerentes, mas, sobretudo, compreensíveis e acessíveis. E, por fim, o Princípio da Simplicidade determina que nas avaliações prospectivas e retrospectivas seja vedado o excesso de informações para que a legislação seja mais simples e clara (RIBEIRO e ARAÚJO, 2016).

### 3 LEGALISMO FORTE x LEGALISMO FRACO

Transcorridos as elucidações sobre matéria e forma das leis, vale ressaltar como que esses institutos estão intimamente ligados com as noções de Legalismo Forte e Legalismo

Fraco. Para o legalismo forte, a legalidade é uma condição necessária e suficiente para a existência e o sentido do direito. Segundo os defensores dessa concepção, o fenômeno jurídico é caracterizado pela atemporalidade, pelo estatismo e pela utilização do método científico (WINTGENS, 2000, p. 128-130). Instituem-se como características do legalismo forte: a criação e aplicação das normas serem consideradas uma reprodução da realidade; a racionalidade do legislador ser uma presunção; os juízes aplicarem as normas que os legisladores criaram.

Contrariamente, para o legalismo fraco, a legalidade ou validade formal é apenas uma condição necessária, mas não suficiente, para a existência de uma norma. Deve ser rejeitada a ideia de que as normas possuem um sentido em si. O direito é caracterizado pela temporalidade, sociabilidade e não logicismo. Em outras palavras, não existe uma “teoria representativa da realidade”, mas “teorias sobre a realidade”. Essa concepção permitiu o surgimento de questionamentos pela doutrina que culminaram na aparição da legística, uma vez que a racionalidade na elaboração dos atos normativos deixou de ser algo dado, a priori, e passou a ser concebida como um problema de “justificação do impulso para legislar” (WINTGENS, 2000, p. 128-130). Estabelecem-se como características do legalismo fraco: a criação e aplicação das normas serem apenas uma construção e nunca uma reprodução da realidade; a racionalidade do legislador ser um problema de justificação; os juízes e o legisladores criam e aplicam normas.

#### 4 A LEGÍSTICA COMO MEIO DE MELHORAR A QUALIDADE DAS LEIS

Carlos Blanco de Moraes lembra que nos anos oitenta, o estudo das normas experimentou um salto qualitativo, a partir do momento em que não juristas passaram a observá-la como instrumento de ação e transformação política e econômica. Nesse contexto, a lei passou a ser estudada no domínio da sua ‘governance’, ou seja, das técnicas e métodos que deveriam reger sua concepção, sistematização e praticabilidade. A Legística nasce, assim, como parcela de uma ciência auxiliar da ciência jurídica, preocupada com as consequências produzidas pelos atos legislativos e os meios passíveis de potenciar a sua qualidade, simplificação e eficiência (MORAIS, 2007).

Dessa forma, uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política. Na prática, torna-se mais fácil compreender e valorizar o trabalho dos representantes eleitos se as pessoas entenderem e tiverem acesso a

seus resultados, percebendo de que forma a normatividade afeta suas vidas. Por conseguinte, uma das funções da Legística é fazer com que a lei, enquanto mecanismo de regulação das relações políticas, econômicas e sociais, seja a mais próxima e compreensível às pessoas comuns. As políticas legislativas devem gerar o desenvolvimento e a aproximação entre o poder público e o cidadão para reforçar a confiança nas instituições, na política e nos políticos. A lei que promove bons resultados torna o trabalho do político relevante para o cidadão. A aplicação dos métodos da Legística pode conduzir a um duplo benefício: por um lado, os cidadãos se beneficiam de leis de qualidade; por outro, os legisladores ao produzirem boas leis ficam mais próximos dos cidadãos e são por eles mais bem avaliados. Apesar das instâncias decisórias e os demais agentes conformadores da realidade normativa estarem identificados como expressões da vontade coletiva e, por conseguinte, legítimos intérpretes dos valores sociais, permanece oculto o exercício do Poder. Atrás da aparente neutralidade da qual se reveste o trânsito processual, encontram-se aí inúmeros interesses particulares, muitas vezes inconciliáveis, e conflitos que se diluem na retórica textual, independentemente dos cenários nos quais estes se apresentem. O direito é um instrumento de governo da sociedade. E por detrás desta ordem de “comando” está sempre uma vontade política. Isto não significa dizer que esta vontade política seja o resultado de um processo democrático. Significa somente que esta vontade existe e que constitui a causa ou a “fonte” do direito. Um conflito de interesses (materiais, éticos, religiosos etc.) pode permear a decisão a ser tomada e basear-se em uma ponderação sobre os mesmos. A particularidade do sistema jurídico encontra-se no fato de que essa ponderação pode ser feita levando-se em consideração o conteúdo da lei (ROSSET, 2009).

Se, por um lado, a eleição confere legitimidade ao legislador para atuar em nome da sociedade e fazer as leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado; por outro, a Legística oferece ao legislador uma série de técnicas e ferramentas para que o mesmo possa criar leis necessárias e mais adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei, além da utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a

coerência da norma. Na prática, todas essas técnicas podem ajudar a transformar ideias em leis que “pegam” e melhoram, de fato, a vida das pessoas (ROSSET, 2009).

Uma das práticas recomendadas pela Legística é a ampliação dos espaços de participação dos cidadãos na elaboração das leis como mecanismo para criar conteúdos normativos mais justos e que atinjam, de forma mais satisfatória, os objetivos aos quais se propõem. Apesar da Constituição Brasileira consagrar a viabilidade da iniciativa popular de forma bem arcaica, existem outros dispositivos como a criação de uma Comissão Permanente no Poder Legislativo Federal onde se podem depositar as iniciativas dos cidadãos, que após análise, se aprovadas, viram proposições, tendo como autor a própria Comissão. Exemplo seguido por vários legislativos em todos os entes da federação, são as chamadas: Comissões de “Legislação Participativa” (ROSSET, 2009).

A dificuldade do mapeamento das leis, que efetivamente estão em vigor, decorre da aplicação da fórmula tradicional presente em todos os textos legais, a saber, a célebre formulação genérica: “revogam-se as disposições em contrário”, sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pelo novo dispositivo. Isto dá lugar a controvérsias sobre o que foi mantido ou revogado (ROSSET, 2009).

## 5 A “DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA”

No Brasil, a partir da última década cria-se um instituto responsável pelo estudo do ainda iminente campo de estudo legístico. A criação do Gabinete de Política Legislativa e Planejamento do Ministério da Justiça, em 2001, (hoje DGPJ) constitui um marco fundamental na adoção de medidas na área da ciência da legislação e da simplificação legislativa. Pela primeira vez um Ministério passou a contemplar na sua estrutura, um serviço dotado de competências específicas para a análise do impacto da legislação, estudo técnico das realidades sociais a legislar e conhecimentos especializados em ciência da legislação (DGPJ, 2020).

Da atividade do GPLP e da DGPJ, nesta área, destacam-se: a concepção e edição do primeiro guia com diretrizes de legística para a elaboração de atos normativos – o “Legística – Perspectivas sobre a Concepção e Redação de Atos Normativos” (2002) – que originou a aprovação de um anexo aos Regimentos do Conselho de Ministros, com regras de legística para a elaboração de atos normativos pelo Governo; a sistematização de um conjunto de regras para a avaliação legislativa, adotadas no “Guia de Avaliação de Impacto Normativo”

(2010), elaborada por uma comissão técnica coordenada pelo Prof. Carlos Blanco de Moraes, tendo como propósito orientar as equipes encarregadas de proceder à avaliação de impacto dos atos normativos elaborados no âmbito do Ministério da Justiça (DGPJ, 2020).

## 6 OS PARTIDOS POLÍTICOS

### 6.1 CONCEITO

Chegado a este momento, é importante trazer para o debate aqueles que estão na frente de todo o processo legislativo na República Federativa do Brasil, e que por conseguinte são os responsáveis diretos por utilizar da melhor forma possível dos atributos legísticos na produção de normas. Em 1770, definiu Burke o partido político como “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo” (BURKE, 1956). Em seguida, ao começo do século XIX (1816), Benjamin Constant, um teorista do Estado liberal, apareceu com outra definição, que aufere na ciência política prestígio igual ou superior ao da definição de Burke. Diz Constant que o partido político “é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política” (CONSTANT, 1957). Essa definição, segundo Levy-Bruhl, reúne vantajosamente os elementos essenciais de todo partido: o princípio de organização coletiva, a doutrina comum e a qualificação política dessa mesma doutrina (LEVY-BRUHL, 1955). Não insere porém um dado que, no sentir daquele sociólogo, fez lacunoso o pensamento de Constant com respeito aos partidos políticos: a conquista do poder, aquilo que os inclina à ação”. Daí portanto a superioridade que é de notar no conceito de partido político oferecido por Bluntschli, em 1862, quando disse que se tratava de “grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e ideias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação comum” (BLUNTSCHLI, 1886).

Preliminarmente, os escritores políticos da literatura antipartidária não estabeleciam distinção entre partido político e facções (séculos XVII e XVIII). Madison, no *Federalista* (1948), emprega indiferentemente as duas expressões. De modo que é um progresso para o reconhecimento da importância dos partidos políticos aparecerem eles separados das facções. Quando os dois conceitos se empregam da maneira distinta, o partido é o lado positivo, a facção o lado negativo da participação política organizada. “A facção é a caricatura do partido” – escreve Bluntschli, que seguidamente afirma serem as facções sempre



desnecessárias e prejudiciais. Galgam o poder quando a sociedade está enferma. E toda vez que no Estado há sintomas de degeneração e ruína se mostram nelas prodigiosamente ativas”. A facção não somente desmerece a sociedade, como os seus fins são egoísticos e não políticos; o interesse privado ocupa ali o lugar do interesse público (BLUNTSCHLI, p.720, 1862, 1886). Das facções, disse Lieber (1876), que elas existem debaixo de todas as formas de governo, ao passo que os partidos são característicos dos governos livres. O mesmo pensador assinalava no século XIX que um partido político se bate apenas pela mudança de governo, ao passo que a facção ameaça a estrutura geral do poder, abala o regime mesmo e a sua ordem constitucional, atua em segredo ou abertamente, mas em qualquer hipótese sempre para obtenção de fins sórdidos e inconfessáveis (LIEBER, p.253, 1876). Entende Cotta que a diferença que vai do partido político à facção “é simplesmente de grau, e não de princípio”, sendo a facção apenas “um partido mais violento e mais particularista” (COTTA, p.102-103, 1956). Coincide essa afirmação com a que fizera Bluntschli ao notar que em todo partido político há um pouco de facção, e vice-versa, sendo manifesto esse conteúdo na medida em que o partido se governa pelo interesse público (espírito estatal) e a facção pelo interesse privado (espírito particularista). Tanto é possível, posto que raro, a facção converter-se em partido político como partido político transformar-se em facção, mudança esta última, aliás, mais frequente e provável (BLUNTSCHLI, p.721, 1886). Bastante cedo mostrará já Bolingbroke que os partidos se regem por “princípios” e as facções por “sentimentos e interesses pessoais”, não havendo porém distinção absoluta ou rigorosa entre as duas formas. Disse o publicista: “A facção é para o Partido o mesmo que o superlativo para o positivo: o partido um mal político; a facção: o pior de todos os partidos” (BOLINGBROKE, 1972). No juízo de alguns autores contemporâneos a facção continua a existir no interior das organizações partidárias. Busca o partido a tomada do poder para o controle do governo. A facção busca o domínio da máquina partidária, tendo em vista submetê-la à sua política e aos seus interesses (RANNAY & KENDALL, p.126, 1956).

## 6.2 AS DIFERENTES MODALIDADES DE PARTIDOS

Do século XVIII aos dias hodiernos, surgiram várias classificações de partidos. A mais antiga é provavelmente a de Hume, que distinguiu duas categorias principais: partidos de pessoas e partidos reais. Os partidos pessoais teriam por base sentimentos de amizade ou aversão, quanto a pessoas. Esses sentimentos impelem os adeptos ao combate político. Aí se

lhes oferece ensejo de dar provas de lealdade e dedicação. Os partidos reais por sua vez fundam-se “em alguma diferença real de sentimentos ou interesse” (HUME, 1875). A classificação seguinte, que teve mais voga na ciência política, foi a de Friedrich Rohmer, exposta em 1844, no livro de Theodore Rohmer, *Teoria dos Partidos Políticos (Lehre von den politischen Parteien)*. Inspirado nos princípios da doutrina orgânica da Sociedade e do Estado, sobretudo naquele organicismo espiritualista, de fundo ético, que animou a obra de inumeráveis juristas e filósofos da primeira metade do século XIX, Rohmer, empregando até mesmo linguagem organicista – quando por exemplo se refere ao “corpo estatal” – distingue quatro tipos fundamentais de partidos, cuja natureza, para ele, corre paralela às fases de desenvolvimento do organismo humano: o partido radical, com a alma das crianças; o liberal, com a psicologia dos adolescentes; o conservador, com o espírito dos homens feitos, maduros e adultos, e, enfim, o absolutista, com o caráter da velhice (BONAVIDES, 2019).

Das mais afamadas é indubitavelmente a classificação de Marx Weber que cifra a realidade partidária em duas formas básicas: os partidos de patronagem e os partidos ideológicos, consoante o princípio interno à força do qual se constituem. As organizações políticas de patronagem são aquelas, segundo o sociólogo, que têm principalmente em mira galgar o poder, mediante eleições, a fim de lograr posições de mando para os seus dirigentes e vantagens materiais, sobretudo empregos públicos, para sua clientela. Os partidos ideológicos (*Weltanschauungsparteien*) buscam a realização de ideias de conteúdo político, e se propõem por vezes a reformar e transformar toda a ordem existente, inspirados por princípios filosóficos, que implicam uma concepção nova da sociedade e do Estado. Não raro, sua ação política, sobre envolver matéria de teor constitucional, reflete do mesmo passo dissidência com a estrutura política e social estabelecida (WEBER, p.50, 1956).

Todavia, a tradição partidária europeia mostra partidos ideológicos, como os liberais e os conservadores, católicos e protestantes, que atuam na órbita política em inteiro acordo com o espírito das instituições, sem suscitarem questões de fundo, pertinentes à natureza do regime, como as questões filosóficas ou determinadas espécies de questões econômicas básicas. Essas agremiações, portanto, não obstante sua natureza ideológica, em nada diferem dos partidos norte-americanos – republicanos e democratas, salvo no caráter de patronagem de que estes últimos essencialmente se revestem. Reduzem-se os partidos a duas modalidades fundamentais, segundo Burdeau: partidos de opinião e partidos de massa. De conformidade com aquele doutrinador, os partidos políticos são partidos de opinião quando

admitem em seus quadros a participação de pessoas da mais variada origem social, quando, pelo programa e pela ação, aderem à ordem social existente, ou quando dispõem de um fraco poder de pressão sobre os respectivos componentes, ou ainda, quando patenteiam sua índole individualista através do lugar concedido às personalidades políticas (BURDEAU, p.435-437, 1957). Esses partidos, que no entender do mesmo publicista francês se acham agora decadentes, caracterizam o antigo Estado liberal. As reformas que eles preconizam jamais atingiam as bases da sociedade. Suas exigências, com apelo à livre participação de todos, não levavam em conta a origem social dos adeptos. Volviam-se sempre para o Estado que existe e não para o Estado que deveria existir. Aos partidos de opinião contrapõe Burdeau os partidos de massas. Marcam estes o século XX e assinalam o momento de intervenção política de consideráveis parcelas do povo, dantes excluídas de qualquer ingerência na vida pública. Via de regra, o partido de massas assina à ordem política uma afeição autoritária, introduz-se perturbadoramente no sistema democrático através do sufrágio universal, e apresenta geralmente teses de saber reivindicatório, representativas de interesses e não de opiniões, de grupos ou classes e não de indivíduos ou personalidades, de homens impulsionados pelo inconformismo com a ordem existente e não de pessoas portadoras de vontade meramente discrepantes. Esses partidos fazem da ideologia o instrumento da transformação social, agrupam os filiados pela identidade de seu estado econômico, pela origem material e pela destinação também material das aspirações igualitárias do homem-massa, aquele que, segundo Burdeau “abdica sua autonomia em proveito do grupo” e se submete ao rigor da disciplina e à homogeneidade doutrinária que o partido lhe impõe, fora de qualquer discussão (BURDEAU, p.57, 1957). Escreve ainda o mesmo publicista que os partidos de opinião querem o poder num regime de concorrência, ao passo que os partidos de massas aspiram o monopólio do poder, ao regime de partido único, com o qual “esmagam a oposição” e impõem o triunfo de uma “ortodoxia governamental única e exclusiva” (BURDEAU, p.434, 1957).

Segundo Nawiasky, não há somente partidos fundados na ideologia, nos interesses ou na patronagem, mas partidos que exprimem o descontentamento ou o conformismo com a ordem estabelecida. Faz-se mister por conseguinte toma-los também sob esse último ângulo – o descontentamento ou o conformismo, distinguindo aí duas modalidades principais: os partidos de movimento que buscam alterações básicas no sistema institucional vigente e os partidos da conservação, cujo programa via de regra se concentra na resistência

às mudanças propostas, com referência às instituições (NAWIASKY, p.97, 1955). São estes últimos também os partidos da ordem e da tradição.

### 6.3 O MULTIPARTIDARISMO: SEUS REVESES E BENESSES

Não é novidade que o sistema multipartidário surge a partir do momento em que se apresentam três ou mais partidos políticos em disputa do poder num determinado sistema estatal. Os adeptos do pluralismo partidário amplo louvam-no como a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, emprestando às minorias políticas o peso de uma influência que lhes faleceria, tanto no sistema bipartidário como unipartidário. Afirma-se ademais que o sistema multipartidário é de cunho profundamente democrático, pois confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade, classes cuja voz de participação, através do partido político, se alça assim à esfera do poder. No sistema parlamentar do moderno Estado partidário, o multipartidarismo conduz inevitavelmente aos governos de coligação, com gabinetes de composição heterogênea, sem rumos políticos coerentes, sujeitos portanto pela variação de propósitos a uma instabilidade manifesta. Não obstante, esses governos por sua natureza mesma são dos mais sensíveis aos reclamos da opinião pública. No sistema presidencial, indica-se ordinariamente a pulverização partidária como fator de enfraquecimento do regime, determinando-lhe, não raro, o colapso. Em primeiro lugar, pela facilidade que tem um executivo forte de dominar partidos fracos, numericamente excessivos, sem coesão interna, cobiçosos de vantagens, prestes a sacrificarem a honra cívica em acordos fáceis ou acomodações desairosas, contanto que os interesses imediatos da patronagem, no sentido sociológico weberiano, saiam de logo satisfeitos. O Parlamento apaga-se então no anonimato de seu destino político e um executivo onipotente, caudilhistas de vocação, a meio passo já da ditadura, é a única expressão visível do poder. Em segundo lugar, o Parlamento se pode converter numa casa de resistência ao executivo, que cai prisioneiro de um Congresso hostil, dominado por maiorias facciosas e passionais, cuja ação tolhe os passos à administração e frustra-lhe o programa governativo. A guerra civil dos dois poderes, paralisando o mecanismo constitucional, é então o prenúncio das soluções ditatoriais iminentes. Demais, o sistema multipartidário, precisamente por tornar mais nítido, ostensivo, agudo e inevitável o quadro da luta de classes na sociedade, vem sendo incriminado de embaraçar a captação de

uma vontade geral, institucionalizando conseqüentemente a divisão das opiniões, tornando-as cada vez mais estanques, irredutíveis, incomunicáveis. Enfim, é o sistema multipartidário acoimado de emprestar aos pequenos partidos influência política desproporcionada e incompatível com a modestíssima força eleitoral de que dispõem, mormente quando surgem eles por fiel de balança nas competições pelo poder. Assim como Duverger ligou o sistema bipartidário ao sistema de escrutínio majoritário de turno único, outros autores, pondo igual ênfase no emprego da técnica eleitoral e seus efeitos sobre a organização dos partidos, assinalam os estreitos vínculos existentes entre o sistema de representação proporcional e a multiplicidade de partidos (BONAVIDES, 2019). Stuart Mill, segundo refere Lowell, saudara o método da proporcionalidade partidária como “a salvação da sociedade” (LOWELL, p.450, 1920), afirmativa estranha na palavra de um pensador liberal, quando a verdade bem sabida e confirmada é a de que semelhante técnica acompanha historicamente o declínio do Estado liberal e sua virtual substituição por uma democracia de partidos, de índole plebiscitária. Com efeito, a democracia parlamentar e representativa do liberalismo sucumbe, conforme se deduz das observações de Heller, toda vez que, mediante o emprego da nova técnica eleitoral, o partido político toma o lugar do indivíduo na qualidade de titular do direito de representação proporcional (HELLER, p.22, 1929). No mesmo sentido, são também as observações de Leibholz acerca da representação proporcional, que serve de instrumento à democracia de massas na passagem do Estado parlamentar-representativo ao Estado partidário de nossos dias (LEIBHOLZ, p.107, 1929). Em suma, essa modalidade de representação não somente enseja a proliferação dos partidos políticos de caráter rígido e centralizador, com sólidos mecanismos burocráticos, como “enfria a evolução para o sistema bipartidário” (DUVERGER, p.279, 1956).

#### 6.4 O PARTIDO POLÍTICO HODIERNAMENTE

No direito constitucional moderno a legislação brasileira, tocante aos partidos políticos, ocupa posição manifestamente precursora e vanguardista. A “constitucionalização” do partido político, sem as vacilações que se poderiam ainda assinalar nas Constituições antecedentes (em 1934, uma única referência ao partido político, constante no inciso 9º do artigo 169; em 1946, cinco alusões esparsas), se faz agora definitiva, incontestável. Toma perfil de sistematização que coloca juridicamente nosso País entre os Estados que mais cedo progrediram no reconhecimento dessa realidade, da qual somente um

ato de cegueira jurídica poderia transviar o legislador constituinte. O século da democracia social impôs ao constitucionalismo de nossa época a evidência do fenômeno partidário, que já não poderá ser tratado com indiferença pelos textos, mas há de dominá-los, se efetivamente quisermos descer ao fundo da questão política, para medi-la em termos essencialmente jurídicos, segundo as ideias e interesses que as agremiações partidárias conduzem e exprimem, como órgãos por excelência que são da vontade social. Com a constitucionalização dos partidos políticos levada a cabo pelas Cartas de 1967 e 1988, certos traços e princípios fundamentais passaram a refletir a ideologia de nosso sistema partidário e ao mesmo passo estampar a dimensão jurídica de sua estruturação, rigorosamente de acordo com os preceitos constitucionais estabelecidos. Com isso, atestou-se o elevado grau de interesse do legislador constituinte por um tema que o direito constitucional, durante largo espaço de tempo, fingiu de todo ignorar. A diretriz atualizadora do regime partidário já fora parcialmente expressa pela antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965), sob inspiração do Senador Milton Campos (BONAVIDES, 2019).

A atuação permanente dos partidos, erigida em princípio constitucional, é tida como uma das melhores conquistas do direito constitucional brasileiro, nessa matéria, visto que capacita as organizações partidárias a desempenharem função da mais alta responsabilidade política, cívica e educacional no quadro da sociedade subdesenvolvida, estabelecendo entre o povo e o governo um elo de confiança, bem como de assíduo debate das grandes teses nacionais. A ausência de fixação desse objetivo em termos de lei fazia anteriormente dos partidos agrupações de ação passageira, somente sentida às vésperas dos pleitos eleitorais. Findos estes, desfalecia toda a atividade partidária, de modo que tanto o povo como os representantes caminhavam indiferentes à existência dos partidos. Internamente “despolitizados”, os partidos brasileiros, salvo as exceções ideológicas, eram simples máquinas de indicar candidatos, recrutar eleitores, captar votos (BONAVIDES, 2019).

Com efeito, raramente desciam ao fundo dos temas mediante os quais se definem dramaticamente – na hora que flui – os rumos e destinos da sociedade brasileira. Reage-se pois contra o oportunismo eleitoral dos partidos. Até ao presente, cessada a campanha de captação de votos, costumavam eles cair no esquecimento e anonimato, perdendo de todo o contato com a massa de eleitores. Nenhuma missão, nenhum trabalho orientador do eleitorado chegavam a promover. E no entanto sabe-se como o partido pode e deve ser no

Estado contemporâneo um órgão útil e valioso de aperfeiçoamento das instituições, como pode e deve propagar no povo os mais altos princípios da ideologia democrática. Em países subdesenvolvidos qual o Brasil, ainda não se atentou de modo suficiente para o potencial de ajuda espiritual e material que os grêmios políticos representam, se for pautada sua ação em proveito da coletividade, de maneira constante e sistemática. A assistência partidária desafogaria talvez grandemente funções ainda cometidas ao paternalismo estatal, de maneira que essas gigantescas “cooperativas” constituiriam uma excelente e enérgica linha auxiliar do Estado democrático, em seu esforço de romper as algemas do subdesenvolvimento. Damos largo passo nessa direção com o inciso constitucional n. III do artigo 149, da Carta de 1967 que estabeleceu o seguinte princípio: “atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação de qualquer natureza, com a ação de governo, entidades ou partidos estrangeiros”. Não constava esse dispositivo do Projeto Oficial nem do Projeto da Comissão de Juristas. Mas a legislação ordinária, desde a Lei Orgânica dos Partidos (art.75) já o consagrava, quando atribuía aos partidos função permanente, assegurada: a) pela continuidade dos serviços de secretaria; b) pela realização de conferências; c) pela promoção de congressos ou sessões públicas, ao menos duas vezes por ano, para difusão de seu programa; d) pela manutenção de curso de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização; e) pela manutenção de um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes políticos; f) pela manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas; g) pela edição de boletins e outras publicações. O cumprimento dessas regras há de contribuir para modificar o presente estado de entorpecimento da vida partidária, dinamizando a clientela política e implantando de maneira contínua a comunicação ora pálida e quase inexistente entre as bases e a cúpula. Deixará de ser o partido, pois, aquele “transporte” que o aventureiro político em busca de legenda se habituara a tomar, para poder descer à porta das assembleias legislativas, em cujo recinto lograva ingresso (BONAVIDES, 2019).

## **7 AS CORPORAÇÕES COMO MEIO LEGÍSTICO NÃO ESTATAL (O SINDICALISMO)**

### **7.1 A “TEORIA DOS FINS INTERMEDIÁRIOS”**

Chegado a esse nível, cumpre ressaltar agora não só o papel dos políticos, mas o papel do homem como cidadão e ser preponderante na produção de normas para si mesmo. Dessa

maneira, cumpre deixar clarificado que como instituição sócio-jurídica, organizada para servir à comunidade nacional, tem o Estado a finalidade de promover a concretização dos ideais nacionais de paz, de segurança e de prosperidade. Sendo a própria nação *politicamente organizada*, representa o Estado o órgão normativo e disciplinador dos elementos sociais. É a *organização da força a serviço do direito*, segundo Léon Duguit . Em outros termos, *a inteligência e a energia unificadora da sociedade civil*, segundo o brilhante conceito de Ângelo Brucculeri (MALUF, 2013).

Nesse tocante, duas posições ideológicas se extremam: uma que considera o Estado como um *meio* simplesmente, e outra que o tem como um *fim* em si mesmo. Na primeira, o Estado existe para o homem; na segunda, o homem existe para o Estado. Ambas as posições extremadas não são inteiramente falsas nem inteiramente verdadeiras. São soluções unilaterais: uma leva ao endeusamento do indivíduo, prejudicando o princípio da autoridade; outra leva ao endeusamento do Estado, anulando a personalidade humana. A primeira posição, considerada no seu extremo, é assumida pelo grupo das teorias individualistas, assim entendidas aquelas que, “de modo geral, pretendem a limitação do Estado à missão exclusivamente jurídica, que se cifra em editar a lei e reprimir suas transgressões, abstendo-se de intervir na direção da vida social ou em quaisquer outras manifestações. Deixam à livre iniciativa individual a tarefa de descobrir e empregar os melhores meios para a satisfação das necessidades sociais” (Prof. A. Nogueira). Para as escolas desta posição, extremadamente individualistas ou liberalistas, o Estado chega a ser considerado como “um mal necessário”, tendo por fim a conservação do bem-estar dos indivíduos. A segunda posição é representada pelo grupo das teorias totalitárias ou *panestatais*, as quais remontam à filosofia política de Platão e foram desenvolvidas por Hobbes, Maquiavel, Hegel e outros. Para estas teorias o Estado é a concretização do absoluto; tem um fim em si e utiliza-se dos indivíduos como um meio para atingir sua finalidade própria. Teoricamente, negam a distinção entre Nação e Estado. Como todas as soluções unilaterais, as teorias extremadas do individualismo e do totalismo conduzem à anulação da personalidade humana e à escravidão do homem. São dois caminhos que levam a um mesmo destino: ao materialismo, onde se perde tudo quanto é humano e espiritual, para se erguer, sobre as bases flutuantes de um objetivismo precário, o Estado, concebido como entidade absoluta, que existe por si mesmo, à margem da realidade humana e estranho às mais respeitáveis prerrogativas do homem (MALUF, 2013).



Em sua tese *O Estado é meio, não fim*, o Prof. Ataliba Nogueira, da Universidade de São Paulo, refutou as teorias de ambos os grupos, individualistas e panestatistas, expondo a *Teoria do fim intermediário*, assim enunciada: “O fim do Estado é a prosperidade pública ou o complexo das condições requeridas para que, na medida do possível, todos os membros orgânicos da sociedade possam conseguir por si a omnímota felicidade temporal, subordinada ao fim último. Entre estas condições, todavia, ocupa primeiro lugar o gozo da ordem jurídica, tal qual postula a estrutura da sociedade natural; lugar secundário, a abundância suficiente dos bens da alma e do corpo, os quais são necessários para realizar a dita felicidade, coisas estas que se não podem atingir suficientemente com a atividade privada”. Segue o eminente mestre a afirmação de Victor Cathrein: *O fim do Estado é a prosperidade pública*, entendida esta como “o complexo das condições requeridas para que todos os homens, individualmente ou em grupos sociais, possam, na medida do possível, atingir livremente e pela própria atividade a sua felicidade terrena”. Em suma, “o Estado não é o fim do homem; sua missão é ajudar o homem a conseguir o seu fim. É *meio*, visa à ordem externa para a prosperidade comum dos homens” (MALUF, 2013). É a boa doutrina e está em consonância com a concepção católica: “o fim da sociedade civil é universal, como aquele que concerne ao bem comum, ao qual, na devida proporção, todos os cidadãos têm direito” (Leão XIII, *Rerum Novarum*). “A promoção do bem comum temporal é justamente o fim próprio da autoridade civil’ (Pio XII, *Divini Illius Magistri*). “A sociedade é destinada pelo Criador como meio para a natural perfeição do homem” (Pio XII, *Summi Pontificatus*). “O poder do Estado deve ter como finalidade a realização do bem comum” (Paulo VI, *Octogesima Adveniens*).

## 7.2 HOMEM x ESTADO

Visto tudo isso, para se relacionar de maneira conveniente os termos *indivíduo* e *Estado*, é preciso considerar-se o homem sob um duplo aspecto: como *indivíduo* (partícula do organismo social) e como *pessoa* (realidade espiritual). Como *indivíduo*, membro do corpo social, o homem tem deveres e obrigações perante a sociedade à qual se subordina, porque nela encontra o ambiente e as garantias necessárias para o seu desenvolvimento, para a consecução dos seus ideais de paz e de felicidade, fins próximos que, no dizer de Ângelo Brucculeri, tendem ao fim último que é a salvação eterna. Mas o homem não é apenas uma célula do organismo social; é também *pessoa*, realidade espiritual, feita à imagem e

semelhança de Deus. E como pessoa humana é dotado de direitos naturais. Esses direitos são de origem divina, não estatal. O Estado não os outorga e não os pode suprimir. O que justifica uma certa preeminência do Estado sobre o indivíduo, em última análise, é o objetivo de valorização da pessoa humana (MALUF, 2013).

A lei que deve orientar a solução do problema, diz Jacques Maritain, “é a lei da primazia do espiritual, tanto mais porque o homem não se ordena à comunidade política em tudo o que ele é e em tudo o que possui”, como afirmou Santo Tomás de Aquino (*Homo non ordinatur ad comunitatem politicam secundum se totum et secundum omnia sua*). No mesmo sentido escreveu Bluntschli: “a autoridade do Estado não se estende a mais além do que o interesse da comunidade, a coexistência e a vida comum dos homens requeiram”. Observou Gerber que “o Estado, absolutamente, não absorve toda a vida social dos homens, tocando-a só por um lado; grande parte dessa vida fica fora da órbita estatal”. E, finalmente, Liberatore, citado por Ângelo Bruculeri, explica com raro brilho a razão por que o homem, como pessoa humana, se sobreleva ao Estado: “a sociedade civil, assim como nasce na terra, na terra perece; não se move além do círculo da presente vida. Não assim o homem, que nasce na terra mas, com a sua melhor parte, isto é, com a alma, sobrevive à corrupção do corpo. Assim, por este lado, ele sobrepuja a sociedade civil, e de modo algum lhe pode ser sujeito. Igualmente, fugindo o homem interior aos olhos e à eficácia da sociedade, esta, com a sua ação própria, só pode estender-se às ações externas, já que a poder algum é dado ter influência naquilo que lhes supera a virtude”. Entre as duas concepções extremadas desenvolve-se uma teoria intermediária, racional e cristã, *aristotélico-tomista*, que Alceu Amoroso Lima assim resume: “À concepção individualista, que considera as unidades sociais como fim do todo, e à concepção coletivista, que considera o todo como razão de ser das unidades, opomos a *concepção harmoniosa e integral* que passa por uma reciprocidade de subordinações entre os dois termos da sociedade, cuja sequência assim poderíamos exprimir: 1º) subordinação da coletividade ao indivíduo, para que este realize o seu bem utilitário, a que isoladamente não pode prover; 2º) subordinação do indivíduo à coletividade, como uma parte se deve ordenar ao todo; 3º) subordinação de ambos ao bem comum, que é a realização do *homem perfeito*, fim definitivo da natureza humana e soma final dos dois compostos parciais – indivíduo e sociedade – sob a lei eterna que rege toda essa ordem das coisas. Às concepções simplificadoras que sacrificam o homem à sociedade ou a sociedade ao homem opomos essa reciprocidade de relações hierárquicas, que respeita a complexidade do real sem ferir a

hierarquia natural de todos os valores materiais e espirituais. A personalidade humana é, portanto, o resultado de uma composição do indivíduo com a sociedade, e a causa desta é o bem comum de ambos, que leva o homem ao seu fim último – Deus” (MALUF, 2013).

### 7.3 O SURGIMENTO DO SINDICALISMO DENTRO DE UMA CONCEPÇÃO SOCIAL-DEMOCRATA

É de entendimento geral que os sindicatos têm como objetivo principal a defesa dos interesses econômicos, profissionais, sociais e políticos dos seus associados. São também dedicados aos estudos da área onde atuam e realizam atividades (palestras, reuniões, cursos) voltadas para o aperfeiçoamento profissional dos associados. Os sindicatos de trabalhadores também são responsáveis pela organização de greves e manifestações voltadas para a melhoria salarial e das condições de trabalho da categoria (WEVERSON, 2012). Foi a partir de 1824, quando Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Portugal e outros países foram restabelecendo o direito de associação, que surgiu, assim, essa nova ideologia e essa nova doutrina sob a denominação de *sindicalismo*. A doutrina sindicalista assumiu variadas feições em cada país e em cada época em que se manifestou, desde as formas *horizontais*, de fundo democrático, às formas *verticais* mais extremadas, de fundo totalitário. Assimilado pelo socialismo marxista, o sindicalismo foi levado pelo bolchevismo russo ao extremo coletivista. E na Itália, sob a doutrina do sindicalismo revolucionário de George Sorel, cristalizou-se no *corporativismo orgânico do Estado fascista*. Assim, de um lado o bolchevismo russo, com os *soviets* de operários e soldados, e de outro lado o fascismo italiano, que pretendeu reviver as corporações medievais, são formas que muito se aproximam do sindicalismo. Entretanto, ambos deturpam o princípio associativo sindicalista como doutrina socioeconômica, pelo revestimento político que lhe deram, ao transformarem as associações em órgãos do Estado, suprimindo as iniciativas particulares e submetendo toda a ordem social e econômica ao Estado absorvente, ultrapoderoso, autêntico *Leviatã* moderno (MALUF, 2013).

2331

Situando-se em uma posição central e harmoniosa, opondo-se ao sindicalismo totalitário ou corporativismo totalitário, o Estado social-democrático baseia-se no princípio cooperativo e associativo, atuando em *plano horizontal*, como coordenador e supervisor da vida econômica do país. Sem impedir as iniciativas privadas, sem eliminar o direito de livre associação, o Estado democrático caminha para um *socialismo corporativo* racional, no qual não se consideram apenas as corporações econômicas, mas também as corporações morais,

tanto mais porque, na concepção democrática, o sindicalismo ou corporativismo não representa uma doutrina político-econômica, e, sim, uma técnica socioeconômica. A linha de conduta desse *socialismo corporativo* vem resumida objetivamente na citada Encíclica de Leão XIII: “Tudo quanto se pode dizer, em geral, é que se deve tomar como regra universal e constante o organizar e governar por tal forma as corporações, que proporcionem a cada um dos seus membros os meios aptos para lhe fazerem atingir, pelo caminho mais cômodo e mais curto, o fim que elas se propõem, e que consiste no maior aumento possível dos bens do corpo, do espírito e da fortuna” (MALUF, 2013).

Neste sentido exato de teoria socioeconômica (não político-econômica), sindicalismo e corporativismo expressam a mesma ideia; são termos equipolentes. Releva observar, como adverte Alceu Amoroso Lima, que o termo *corporativo* foi um daqueles cujo uso pernicioso que dele se fez prejudicou-lhe sensivelmente o sentido. Assim sucedeu com o termo *reação* ou *reacionário*, que tomou um sentido pejorativo, quando em si significava o que há de melhor. E dificilmente se reage contra o uso popular. Outro escritor, Roger Bonnard, procurou demonstrar certa diferença, entre a corporação que é mista e o sindicato que é unitário: a corporação reúne empregados e empregadores que participam de uma mesma atividade econômica, enquanto o sindicato reúne apenas uma dessas classes. Seria uma distinção, simplesmente formal, que não altera o princípio associativo. Além disso, o sindicato também pode ser misto, embora seja, em regra, unitário (MALUF, 2013).

#### 7.4 CORPORATIVISMO ASSOCIATIVO

Cumpra a essa altura, mostrar como o corporativismo se tornou essencial para o Estado moderno na figura de uma entidade de associação. O corporativismo de associação se opõe ao Estado totalitário, ao socialismo e ao capitalismo, bem como ao individualismo e ao liberalismo econômico, pretendendo conformar-se com o regime democrático, dentro de uma concepção grupalista que podemos chamar de *intermediária*. Aproveita as vantagens da economia dirigida e da livre empresa, mistura tendências extremadas, no almofariz das experiências sociais, para compor um sistema novo, diferente na contextura de cada um dos seus elementos refundidos. Esse novo sistema pretende dar solução adequada aos problemas sociais e econômicos, deslocando para outra esfera a solução propriamente política. Não assim o corporativismo totalitário, que reúne em uma só fórmula o regime social, político e econômico, submetendo todas as atividades à onipotência do Estado. Expressiva e

conveniente é a definição proposta por Gaetan Piron, acolhida pelo Congresso dos Economistas franceses em 1936: “para que se esteja em presença de um sistema corporativo é preciso, e é suficiente, que o conjunto dos indivíduos pertencentes a uma profissão seja constituído em *corpo* e que os órgãos dirigentes desse corpo tenham o poder de falar e de interferir na elaboração da lei em nome da profissão inteira”. Definição formal, porém contendo implicitamente o sentido essencial. Veja-se ainda como a *União de Friburgo*, já em 1884, antes, portanto, das experiências de estatização da economia, definia o regime corporativo: “modo de organização social que tem por base o agrupamento dos homens segundo a comunidade dos seus interesses naturais e das funções sociais, e por coroamento necessário, a representação pública e distinta desses diferentes organismos”. Aí se tem, numa síntese, a ideia do corporativismo associativo, na sua forma e na sua essência. Demonstra o Prof. Miguel Reale, por sua vez, que o verdadeiro corporativismo não aceita o primado da economia e estende a todos os setores da vida social o princípio da corporação. Esta é uma fonte autônoma de direito; exerce um poder próprio, não derivado do Estado. É dotada de vida própria e poder soberano próprio, decorrente da função de interesse público que ela exerce. Este aspecto deve ser lembrado: as corporações se estendem a todos os setores da vida social, isto é, abrangem não só os grupos econômicos, mas também os demais grupos de ordem moral, espiritual e política (MALUF, 2013).

## CONCLUSÃO

Em corolário, chegado a esse nível, vê-se claramente que o exercício de produção normativo não é algo que se encarregue somente a um grupo determinado de pessoas, mas um dever de todos na medida de suas capacidades e racionalidade. Os partidos políticos se estruturam compassadamente no Brasil, e apenas recentemente ganharam credibilidade, autonomia e independência na elaboração das leis, já quanto à forma sindical de luta por direitos, ainda se encontra enraizado o conceito de que estes só existem para fins lucrativos e totalmente desprovidos de caráter social, quando, na verdade, a historicidade do sindicalismo mostra como que assume papel crucial na produção de normas para a melhoria das condições de vida de uma minoria outrora desestruturada e à mercê das instabilidades. Por fim, após toda esta revisão histórica e bibliográfica, cumpre-se afirmar apenas que os partidos e os sindicatos a partir do momento em que apreenderem a legística em sua totalidade, não olhando somente para a forma das leis mas para o seu conteúdo,

transformando a lei em algo contínuo, que merece análise dos seus efeitos futuros e pretéritos, que é passível de intervenções do poder público para sanar quaisquer mazelas decorrentes de sua promulgação, transformarão o arcabouço das normas em um sistema muito mais dinâmico e próximo daqueles que detém o verdadeiro poder supremo: o povo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marta Tavares de. **A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento.* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 83-102. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica\\_marta.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_marta.pdf). Acesso em: 12 dez. 2020

BLUNTSCHLI, J. C. **Allgemeine Staatslehre.** 6<sup>a</sup> ed., Stuttgart, 1886.

BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política.** São Paulo: Contraponto, 2003

BOLINGBROKE, Lord. **Letters on the study and use of history.** In: Historical Writings. Chicago: The University of Chicago Press, 1972.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** São Paulo: Malheiros, 2019.

BURDEAU, Georges. **Droit constitutionnel et institutions politiques.** Paris, 1957.

BURKE, Edmund. **Speeches and letters on american affairs.** London, Everyman's Library, 1956.

CHEVALIER, Jacques. **L'évaluation législative: um enjeu político.** In: DELCAMP, Alain; BERGEL, Jean-Louis; DUPAS, Alain. *Contrôle parlementaire et evaluation.* Paris: La Documentation française, 1995.

CONSTANT, Benjamin. **De l'esprit de coquete et de l'usurpation.** *Oeuvres.* Tours, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1957

COSTA, Rafael de Oliveira. **O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais e no equilíbrio do exercício da função juspolítica pelos tribunais.** Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/download/42223/27900>. Acesso em: 07 dez. 2020

COTTA, Sergio. **Les partis et le pouvoir dans les théories politiques du début du XVIIIème siècle.** *Le Pouvoir.* Paris, Presses Universitaires de France, 1956.

DGPJ. **Legística e avaliação de impacto normativo: regras de legística.** Disponível em: <https://dgpj.justica.gov.pt/Planejamento-e-Politica-Legislativa/Legistica-e-avaliacao-de-impacto-normativo/Regras-de-legistica>. Acesso em: 07 dez. 2020.

DUVERGER, Maurice. **Droit constitutionnel et institutions politiques.** 2<sup>a</sup> ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1956.

GUIMARÃES, André Sathler e col. BRAGA, Ricardo de João. **Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 dez. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v.1.

HELLER, Hermann. **Die Gleichheit in der Verhaeltniswahl.** Leiden, 1929.

HUBER, Eugène. **Code civil suisse: exposé des motifs.** Berne, 1901.

HUME, David. **Essays, moral, political and literary.** London, Longmann, Green & Co., 1875.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** 2019. São Paulo: WMF Martins Fontes Ltda, 1960.

LEGÍSTICA: qualidade na elaboração e eficácia na aplicação das leis: **Debate Público.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: [http://www2.almg.gov.br/hotsites/legistica/debate\\_publico/palestras.html](http://www2.almg.gov.br/hotsites/legistica/debate_publico/palestras.html). Acesso em: 12 dez. 2020

LEIBHOLZ, Gerhard. **Das wesen der repraesentation und der gestaltwandel der demokratie im 20. Jahrhundert.** Berlin, 1929.

LEVY-BRUHL, Henry. **Aspects sociologiques du droit.** 1955.

2335

LIEBER, Francis. **Manual of political ethics.** 2ª ed., Philadelphia, 1876.

LOWELL, A. Lawrence. **The government of england.** New York, 1920.

MADER, Luzius. **L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation.** *Reveu internationale de droit compare*, Paris, v.38, n.1, p. 285-286, 1986.

MADER, Luzius. **Legística: história e objeto; fronteiras e perspectivas.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento.* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 43-54. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica\\_mader.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_mader.pdf). Acesso em: 12 dez. 2020.

MADISON. **The federalista.** Oxford, Max Belof Ed., 1948.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2013.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis.** 2010. São Paulo: Martin Claret, 1748.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor.** Lisboa: Editora Verbo, 2007.

NAWIASKY, Hans. **Allgemeine Staatslehre**. Zürich, Koeln, 1955.

RANNAY, Austin & KENDALL, Wilmore. **Democracy and the american party system**. New York, 1956.

RIBEIRO, Fernanda Prata Moreira e col. ARAÚJO, Bruno Amazan Avelar de. **A legística como estratégia jurídica para a melhor qualidade das leis**. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/8125w9im/ucj8dq7ca68y3pFw.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2020.

ROSSET, Patrícia. **Legística**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação**. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2020.

SOUZA, Ricardo da Silva. **A ciência da legislação: os elementos da legística aplicados à elaboração de normas**. Brasília: Linux Consultoria, 2009. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=oCBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.linux.com.br%2Fpdf%2FConte%25FAdo%2520Program%25Eitico%2520--%2520Ricardo%2520da%2520Silva%2520Souza.pdf&rei=oP9bTozCFOfogHOoaGUCQ&u sg=AFQjCNFbYfQ3qLMYHyfagjWDqVgDkTqlGA>. Acesso em: 12 dez. 2020.

WEBER, Marx. **Staatssoziologie**. Berlin, J. Winckelmann, 1956.

2336

WEVERSON, Vinícius. **O que é sindicato? Qual é o seu objetivo?**. Disponível em: <https://www.sinttelto.org.br/publicacoes/informativos/677-o-que-e-sindicato#:~:text=Os%20sindicatos%20t%C3%AAm%20como%20objetivo,o%20aperfei%C3%A7oamento%20profissional%20dos%20associados>. Acesso em: 13 dez. 2020.

WINTGENS, Luc J. **La législation entre science et politique: éléments pou une approche légisprudentielle du droit**. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. Bruxelas: Facultés Universitaires Saint-Louis, 2000, p. 115-155.