

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E  
DEMOCRACIA II**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

**MAGNO FEDERICI GOMES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

#### **Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Magno Federici Gomes; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-350-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II**

---

#### **Apresentação**

O III Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado nos dias 23 a 28 de junho de 2021, objetivou o fortalecimento e a socialização da pesquisa jurídica, mesmo durante o isolamento social. Teve como tema geral: SAÚDE: SEGURANÇA HUMANA E DEMOCRACIA.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O grupo de trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II, realizado em 24 de junho de 2021, teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos vinte e um trabalhos, efetivamente debatidos, a partir dos seguintes eixos temáticos: DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, CONSTITUCIONALISMO E PANDEMIA e, por fim, JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.

No primeiro bloco, denominado DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, iniciaram-se os trabalhos com AS RETOMADAS DEMOCRÁTICAS SEGUIDAS DE AUTORITARISMO NA HISTÓRIA DAS CONSTITUIÇÕES NO ÚLTIMO SÉCULO: INCURSÕES SOBRE OS DIREITOS PREVISTOS E SUPRIMIDOS NAS CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1988; o CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: RELAÇÃO SIMBIÓTICA DE FORTALECIMENTO; O ESTADO DE JUSTIÇA SOCIAL E O DILEMA CONTRAMAJORITÁRIO e ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A 244ª ZONA ELEITORAL DE MINAS GERAIS. Após, debateu-se sobre ESTADO, RESPONSABILIDADE E DEMOCRACIA: DO AMBIENTAL AO ECOLÓGICO, bem como sobre CONSTITUCIONALISMO ECONÔMICO ORDOLIBERAL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS AMBIENTAIS: INTERDEPENDÊNCIAS E REPERCUSSÕES DECORRENTES DA ADOÇÃO DO SISTEMA ECONÔMICO CONSTITUCIONAL ORDOLIBERAL, para fechar com O PRINCÍPIO DA IGUALDADE À LUZ DAS DESIGUALDADES: FRENTE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL ESTRUTURAL.

No segundo eixo, chamado CONSTITUCIONALISMO E PANDEMIA, apresentaram-se seis artigos científicos, iniciando-se por DIREITO CONSTITUCIONAL E O INCENTIVO FISCAL NO ESTADO DO AMAZONAS-AM. Depois, discutiu-se O PODER EXECUTIVO NA CRISE. UM ESTUDO SOBRE O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS; MEDIDAS PROVISÓRIAS DURANTE A CRISE SANITÁRIA COVID-19 NO MARANHÃO - USO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA NA ESFERA ESTADUAL EM SITUAÇÕES DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA (2020-2021); SUPREMA CORTE DOS EUA E A PANDEMIA DE COVID-19 UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA SISTÊMICA; O FEDERALISMO DE DESCOORDENAÇÃO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E A ADI 6341; e, FRAGMENTOS E A INSTRUMENTALIDADE JURISDICIONAL CONSTITUCIONAL EM MEIO AOS DESAFIOS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.

No derradeiro bloco, intitulado JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, os trabalhos apresentados e debatidos foram: ANÁLISE DA PRÁTICA DO ATIVISMO JUDICIÁRIO NO BRASIL, A PARTIR DAS GARANTIAS DA DEMOCRACIA, PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE; ATIVISMO JUDICIAL: DIREITO E POLÍTICA NA FRONTEIRA DA JURISDIÇÃO; ATIVISMO JUDICIAL NÃO É CAUSA DE ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA E SIM A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA; PRECEDENTES NO DIREITO BRASILEIRO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL COM RISCO A SEGURANÇA JURÍDICA; O COSTUME NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO ELEMENTO DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL; O EFEITO VINCULANTE NA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO; MODULAÇÃO DE EFEITOS REALIZADO NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PROTEGE DIREITOS FUNDAMENTAIS?; e, finalmente, O MANDADO DE INJUNÇÃO E A TRÍPLICE DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER ESTATAL NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à Constituição, Teoria Constitucional e Democracia, a partir de um paradigma de

sustentabilidade, no qual a multidisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado sobre os temas discutidos.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar com a Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Em 05 de julho de 2021.

Os Coordenadores:

Professor Dr. Magno Federici Gomes

Coordenador e Docente titular do PPGD da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

magno.gomes@academico.domhelder.edu.br

Professor Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Docente titular do PPGD da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

paulorbr@uol.com.br

Professora Dra. Samantha Ribeiro Meyer

Docente titular do PPGD da Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

samanthameyer@uol.com.br

**MEDIDAS PROVISÓRIAS DURANTE A CRISE SANITÁRIA COVID-19 NO  
MARANHÃO - USO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA NA ESFERA  
ESTADUAL EM SITUAÇÕES DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA (2020-2021)**

**PROVISIONAL MEASURES DURING THE COVID-19 SANITARY CRISIS AT THE  
STATE OF MARANHÃO, BRAZIL - NORMATIVE STRATEGIES AT STATE  
LEVEL IN SITUATIONS OF URGENCY AND EMERGENCY (2020-2021)**

**Diogo De Almeida Viana Dos Santos <sup>1</sup>  
Guilherme Saldanha Santana <sup>2</sup>**

**Resumo**

Este texto objetiva discutir estratégias normativas no Estado do Maranhão no enfrentamento da crise sanitária SARS-CoV 2 antes de aprovação legislativa. Medidas Provisórias(MPVs), emitidas unilateralmente e depois controladas pelo Legislativo, ensejam a percepção que o método democrático-representativo seja ineficiente para reagir rapidamente a crises. Com método hipotético-dedutivo, pergunta-se como a regulação provisória alcança legitimidade democrática, hipotetizando-se a relação com condições de construção e funcionamento do regime, bem-estar e segurança. Verifica-se uso intensivo de MPVs na esfera federal, prática seguida pelo Executivo Maranhense, em contraste com outros estados que não dispõem da previsão constitucional.

**Palavras-chave:** Democracia, Sars-cov2, Medidasprovisórias, Maranhão, Legitimidade

**Abstract/Resumen/Résumé**

This text aims to discuss normative strategies in the State of Maranhão to face the SARS-CoV 2 health crisis before legislative approval. Provisional Measures (MPVs), issued unilaterally and then controlled by the Legislature, generate the perception that the democratic-representative method is inefficient to react quickly to crises. Using hypothetical-deductive methods, we question how MPVs achieve democratic legitimacy, hypothesizing a relation between regime construction and functioning, welfare, and security. We observe the intensive use of MPVs at the federal level, a practice followed by the Maranhense Executive, in contrast to other states that do not have the constitutional provision.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Sars-cov2, Provisionalmeasures, Maranhão, Legitimacy

---

<sup>1</sup> Doutor (PhD) e Mestre (LL.M.) Nagoya University (Japão). Bacharel em Direito UFMA. Professor da UFMA. Professor de Direito Constitucional e Internacional e parecerista de diversas revistas científicas.

<sup>2</sup> Professor da Rede Pública/MA. Advogado. Bacharel em Direito UNICEUMA. Licenciado em História UEMA. Pós-Graduado em Relações Internacionais PUC-MG. Mestrando e doutorando em Ciências Jurídicas na Universidade Autónoma de Lisboa.

## INTRODUÇÃO

O enfrentamento de situações de urgência e emergência social, seja por causas naturais ou humanas, originadas internamente ou por processos internacionais, sempre põe desafios e dificuldades extras sobre governos e regimes que devem enfrentá-los, uma vez que resolver e enfrentar problemas e adversidades é sempre mais difícil quando não se dispõe de tempo para preparar-se ou desenvolver recursos e capacidades de ação. Regimes democráticos bem desenvolvidos contam com mecanismos legais que concedem poderes, discricioniedades e capacidades especiais aos governantes que têm que enfrentar situações de urgência e emergência. A pandemia associada pelo novo coronavírus, SARS-CoV 2, se configura como um caso especial de desastre natural, pois não é de duração curta, tampouco de abrangência territorial limitada (GALLOWAY, 2020).

O objetivo deste texto é discutir o uso de estratégias normativas pelo Poder Executivo do Estado do Maranhão no enfrentamento da crise sanitária SARS-CoV 2 que prescindem da prévia participação das instâncias democrático-representativas em tempos de grave emergência social. Assume-se que o destaque dado a medidas do Poder Executivo, que a princípio são tomadas unilateralmente (ainda que posteriormente sejam revisadas, controladas e aprovadas pelo Legislativo) ocasionem na população a percepção que o método democrático-representativo seja lento, ineficiente e incapaz de reagir a contento em tempos de crise.

Para atingir tal objetivo, algumas perguntas se impõem; primeiramente há que se definir “democracia” para esta pesquisa e como a governança democrática é legitimada quanto ao cumprimento de princípios democráticos, relacionados aos resultados práticos que tal governança sujeita a certos princípios consegue produzir. Hipotetizamos que a legitimidade de uma democracia surge inicialmente da observância de determinados requisitos para a construção do regime, constituição do governo, e práticas de governança; também se exige para a legitimação democrática que o governo produza resultados práticos no interesse e para a promoção do bem-estar da comunidade de cidadãos. A verificação de tal hipótese e consequente atenção à primeira pergunta serão tratados da primeira seção a seguir.

Na segunda seção, pergunta-se como as medidas provisórias foram utilizadas, desde 1988 (na esfera federal), e desde mais recentemente no Estado do Maranhão, como mecanismo legislativo e regulatório para tratar de situações de urgência/emergência social, tanto no nível nacional, quanto estadual. Nossa hipótese é que medidas provisórias têm sido constantemente usadas pelo chefe do Executivo federal para implementar políticas e regulações com força de lei antes da revisão e legitimação parlamentar, e pelo chefe do



executivo do Maranhão para legislar unilateralmente sobre matérias que estão fora do alcance de outros governadores por não disporem da previsão constitucional estadual de medidas provisórias.

## **1. DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE NORMALIDADE E CRISES**

Dentre os mecanismos previstos por regimes constitucionais democráticos, como o da República Federativa do Brasil na ordem de 1988, estão os de caráter permanente e contínuo, como competências legislativas especiais concedidas ao Poder Executivo (por exemplo as Medidas Provisórias-CRFB/88 art. 62); bem como poderes especiais de caráter emergencial, regulatório e administrativo frequentemente associados a suspensões e atenuações temporárias de direitos, como os Estados de Defesa e de Sítio (CRFB/88, arts. 136-137).

Para atingir o objetivo desta seção, de traçar o funcionamento do método democrático e sua relação com a legitimidade do regime democrático e sua capacidade em atender aos problemas e desafios em tempos de crise, devemos inicialmente estabelecer a maneira como o Estado brasileiro se forma, a natureza das relações sociais entre a elite e os governados e a natureza do domínio e da legitimidade deste sistema.

Democracia é seguramente uma das palavras mais difíceis e delicadas de se tratar nos campos do Direito e da Ciência Política. Isto se dá pelo seu caráter equívoco. Não no sentido comum, de nosso dia-a-dia, de eufemismo para o erro; mas sim pelo fato decorrente da natureza própria do que quer que seja que chamemos democracia. De fato, o dicionário Priberam da Língua Portuguesa aponta equívoco, dentre outros sentidos, como “que parece não estar empregado no sentido que aparenta, duvidoso; ambíguo”. Em outra oportunidade, notei que (SANTOS, 2016:1080):

One great difficulty to our study is that one of the most contended and vaguely defined terms of political science is democracy. As studies on democracy have advanced, they provided fewer answers than new questions (Parry & Moran, 1994:10). From its original usage in classical Greece to its modern existence, the term has been attributed and used with a myriad of senses. Indeed, finding a definition of the term democracy without qualifications has proven an elusive task.

Huntington (1991:6) também aponta que problemas sérios de ambiguidade e imprecisão podem surgir quando empregamos democracia em termos de origem de autoridade ou propósito de governo, adotando em seu célebre “A Terceira Onda” uma definição procedimental [nos termos próprio Huntington, p. 6] para permitir um grau mínimo de precisão epistemológica e prática:

Serious problems of ambiguity and imprecision arise when democracy is defined in terms of either source of authority or purposes, and a procedural definition is used in this study.

Com efeito, Norberto Bobbio (1998:329) no verbete Democracia do seu indispensável Dicionário de Política nos adverte:

Por outro lado, porém, fica a dificuldade de achar o que é que estas duas espécies [de democracia] têm de comum. A resposta extremamente genérica que este autor foi constringido a dar, segundo o qual as três espécies de Democracia têm em comum o escopo último, que é o de "prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade" [...] a legitimidade histórica do [termo democracia] não autoriza nenhuma ilação sobre a eventualidade de terem um elemento conotativo comum. Desta falta de um elemento conotativo comum é prova a esterilidade do debate entre fautores das Democracias liberais e fautores das Democracias populares sobre a maior ou menor democraticidade dos respectivos regimes.[...] O único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita — que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo.

A história do nascimento do Estado Brasileiro, o processo de criação, implantação, consolidação e aperfeiçoamento de um Estado Democrático de Direito está profundamente marcado pela interação de forças sociais que buscam por um lado constituir um processo de governança inclusiva (desde os estertores do movimento abolicionista) e por outro a manutenção da natureza patrimonialista e extrativa das elites brasileiras. Nesta empreitada, definiremos o patrimonialismo brasileiro, exporemos a natureza extrativa de nossas elites e por fim aplicamos a elite brasileira e seu método de governança ao conceito de democracia moderna e a legitimidade tributária que ela provê.

Raymundo Faoro localiza as raízes do atraso e da mediocridade do desenvolvimento e da construção da civilização brasileira no caráter patrimonialista de nossa cultura política. Em sua definição da elite brasileiras, desde sua formação no período colonial, sua consolidação nas fases imperial e de início da República (FAORO, 2001:819):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiá nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi.

Esta elite que comanda os processo políticos, econômicos, jurídicos, sociais e especialmente a formação dos imaginários e projetos nacionais exerce um papel diverso do que, atesta o próprio Faoro, Weber havia observado nas sociedades liberais estruturadas em classes e que no avançar inexorável da modernidade capitalista construía economias dinâmicas e sistemas de controle social permeados de participação, enriquecimento e legitimidade política e econômica. Campante (2003) nota que Faoro aplica a classificação de Weber à sociedade brasileira, com resultados melancólicos para nós:

Isso é importante na análise das idéias de Faoro, que concebe nosso patrimonialismo como "sufocante", "tutelador", "sobranceiro", "autônomo" e outros adjetivos que apontam para um só aspecto: o poder emanando do centro. Para corroborar sua tese, Faoro, então, "torce" às vezes a história brasileira. Admite momentos e tendências centrífugas, mas estes são invariavelmente derrotados e/ou permanecem secundários. Assim, a Guarda Nacional, por exemplo, é entendida como um "agente da política central". Ora, se a Guarda Nacional foi, de fato, instrumento do governo regencial e imperial para implantação e manutenção da ordem estatal, foi, ao mesmo tempo e na mesma proporção, expressão e reforço do poderio do patriciado rural. E (também ao mesmo tempo) expressão da incapacidade de os dois setores, governo e senhores rurais, prevalecerem um sobre o outro, representando uma solução de compromisso, um outro "caso típico" de descentralização ao lado do feudalismo. O que extrema essa descentralização daquela presente no feudalismo é que ela, entre outros motivos, por ser menos profunda que a descentralização feudal, não cria nos potentados uma coesão social baseada na honra estamental. Entre outras coisas, é a configuração em um estamento honorífico que diferencia senhores feudais de meros "notáveis" rurais.

O olhar atento sobre a sociedade brasileira percebe que um dos grandes problemas na formação política nacional, e que impacta gravemente na capacidade de nossa nação de se desenvolver e alcançar o potencial que seu vasto território, população e recursos permitiriam é a distorção nas relações entre o Estado, sequestrado por uma elite extrativa, e o povo que se mantém incapaz de produzir para a construção da prosperidade nacional, e que vê o fruto de seu trabalho constantemente e sistematicamente desviado ao enriquecimento da elite (FAORO, 1987:55):

A ausência de Liberalismo [...] estagnou o movimento político, impedindo que, ao se desenvolver, abrigasse a emancipação como classe da indústria nacional. Seu impacto revelaria uma classe, retirando-a da névoa estamental na qual se enredou. [...] O Liberalismo, ao se desenvolver autenticamente, poderia, ao sair da crisálida da consciência possível, ampliar o campo democrático que lhe é conexo, mas pode ser-lhe antagônico. Por meio da representação nacional - que é necessária ao Liberalismo - amplia-se o território democrático e participativo, conservando, ao superar, o núcleo liberal. [...] O socialismo, numa fase mais recente, partiria de um patamar democrático, de base liberal, como valor permanente e não meramente instrumental.

Justamente este Estado, que se punha, durante todo o século XX, como o grande maestro do desenvolvimento nacional se tornou o entrave ao progresso nacional (BRITO, 2018):

Mas o principal traço da extemporaneidade do ensaio faoriano residia na tese que sustenta: durante o auge do período nacional-desenvolvimentista - processo econômico e social que tomava o Estado como motor de desenvolvimento do país e o populismo como sua forma política -, o jurista gaúcho buscava as raízes dos males nacionais justamente na atuação do Estado, em sua visão calcada na lógica da dominação patrimonialista.

Na literatura internacional, emerge a noção de elites extrativas, intuída por Faoro em seu já clássico ensaio, e se define como (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012):

Elites, when sufficiently politically [sic] powerful, will often support economic institutions and policies inimical to sustained economic growth. Sometimes they will block new technologies; sometimes they will create a non-level playing field preventing the rest of society from realizing their economic potential; sometimes they will simply violate others' rights destroying investment and innovation incentives.

A governança nacional provida por elites extrativas como a brasileira utiliza as instituições e o poder coercitivo do Estado para extrair recursos da sociedade para o benefício de poucos (BUTTONWOOD, 2012), diminuindo o potencial de crescimento econômico e de desenvolvimento social e humano, uma vez que a riqueza gerada pelos atores sociais não circula, tampouco pode acumular-se entre aqueles que a geram.

O setor público, ou os setores sociais associados ao Estado, em um regime extrativo, tendem a ocupar as posições do Estado e delas se valerem para capturar os recursos da sociedade e benefício e acúmulo próprios. Novamente, de acordo com Buttonwood (2012):

A second candidate for the extractive-elite category is the public sector. In some countries, such as Greece, there has been a clear policy of "clientelism" in which political parties have rewarded their supporters with jobs and benefits that have been funded by the general taxpayer. In the Anglo-Saxon world, public-sector employees now have more generous pension rights than the majority of private-sector workers.

[...]

Just as a ship's hull acquires barnacles, a government naturally attracts all kinds of supplicants and subsidy-seekers. If such behaviour is unchecked, then eventually the system may grind to a halt.

Corroborados por Acemoglu & Robinson (2012:399):

What they all share is extractive institutions. In all these cases the basis of these institutions is an elite who can design economic institutions in order to enrich themselves and perpetuate their power at the expense of the vast majority of people in society. The different stories and social structures of the differences in the nature of the elites and in the details countries lead to the differences in the nature of the elites and in the details of the extractive institutions. but the reason why these extractive institutions persist is always related to the vicious circle, and in the implications of these institutions in terms of impoverishing their citizens are similar--even if their intensity differs.

Parece lugar comum falar, como no trecho acima, de ciclo vicioso para a sociedade brasileira. Com efeito, esta é característica recorrente de ciclos viciosos: eles são repetitivos e retroalimentados. Este efeito perverso gerado pelos ciclos viciosos de controle por elites extrativas e empobrecimento geral da sociedade e diminuição de desenvolvimento

humano ocorre, em literatura mais clássica na teoria de sociedades abertas e fechadas de Karl Popper, que já notava a lógica de elites extrativas na filosofia política de Platão, que, segundo o próprio Popper, desejava o retorno a formas autoritárias em Atenas (POPPER, 1945:172):

Apart from that, Plato says frequently that what he is aiming at is neither the happiness of individuals nor that of any particular class in the state, but only the happiness of the whole, and this, he argues, is nothing but the outcome of that rule of justice which I have shown to be totalitarian in character. That only this justice can lead to any true happiness is one of the main theses of the Republic.

In view of all this, it seems to be a consistent and hardly refutable interpretation of the material to present Plato as a totalitarian party-politician, unsuccessful in his immediate and practical undertakings, but in the long run only too successful in his propaganda for the arrest and overthrow of a civilization which he hated. But one only has to put the matter in this blunt fashion in order to feel that there is something seriously amiss with this interpretation. [...] However, in every point but one, this attempt to refute my interpretation was quite unsuccessful. The new material made the identity between Platonism and totalitarianism only the more manifest.

Aqui chegamos na desconfortável associação entre o platonismo político e a defesa/justificativa de tiranias e autoritarismos. Não restam dúvidas que elites extrativas e os procedimentos de governança que exercem sobre a sociedade tornam todo o processo político mais ditatorial e autoritário. Elites extrativas são inimigas da democracia e do Estado de Direito, tal qual Platão (GORTON, [21--]).

A democracia, caótica, incerta, lenta e barulhenta em seus processos decisórios é também método e garantia de proteção contra os abusos e tiranias de elites, iluminadas (como queria Platão), ou simplesmente egoístas e dominadoras (como infelizmente é mais frequente na história) protege a sociedade dos abusos da própria elite e previne o acúmulo excessivo de poder.

Aqui já percebemos que os limites da ação dos governantes, em respeito aos direitos e liberdades individuais e de grupo são um dos mecanismos usados para limitar a ação nociva de uma elite extrativa em seu controle nefasto dos processos sociais de geração e acúmulo de poder. E que também é o método democrático o mecanismo mais eficaz de prevenir os abusos e danos que um Estado extrativo é capaz de impor à sociedade. Nesse sentido, cumpre-nos agora dar de vistas com o regime democrático estabelecido pelo Estado Brasileiro na Constituição Federal de 1988, bem como posteriormente expor de modo mais detalhado, os impactos e relações entre eficácia governamental (especialmente em situações de crise), democracia e prevenção de abusos autoritários na sociedade.

Com o sangue, o suor, as lágrimas, e os suspiros de nosso Povo, desde os fins melancólicos do Regime Autoritário (1964-1985), nossa Nação busca, em mais uma tentativa,

que desejamos seja a definitiva, a criação de uma Democracia poderosa, justa, honrada, próspera e digna.

O Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) (doravante, CRFB/1988) assim conclama:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte **para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos**, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.  
[Destaque nosso]

Democracia é talvez o termo mais controverso dos campos da Ciência Política e do Direito, poucos são mais difíceis de se conceituar ou definir. Fugidia é qualquer definição de democracia que sirva a uso amplo e difundido em uma gama variada de situações. Muitos foram os estudiosos da filosofia, ciência política, sociologia, direito, história e demais campos do conhecimento que ofereceram um sem número de conceitos e definições. Seguramente, essa é uma das dificuldades que as diversas nações democráticas e não democráticas pelo mundo enfrentam em criar, implantar e aperfeiçoar seus regimes democráticos.

Em um estudo de revisão da doutrina disponível globalmente, Santos (2015:5) nos provê uma definição útil:

Democracia é a arquitetura política na qual as funções de governo-Executiva, Legislativa, e Judiciária-estão distribuídas de modo a evitar a concentração e o exercício do Poder nas mãos de um ou alguns poucos atores sociais sobre todos os demais; para que se promova o bem-comum, definido de acordo com regras de governo estabelecidas pelo Povo para limitar a discricionariedade dos governantes, que devem ser escolhidos por critérios objetivos e em eleições abertas, competitivas e justas.

Bobbio (1998:327), discorrendo sobre as diversas manifestações da democracia, conclui que o entendimento mais disseminado é o que a compreende como a forma em que o poder político é exercido pelo povo, diferindo da monarquia (onde o poder é exercido por um) e da aristocracia (onde o poder é exercido por poucos). Neste sentido, o italiano segue o então candidato a Presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln no célebre discurso de Gettysburg:

[...] sendo esta a nossa elevada resolução aqui, que estes heróis não terão morrido em vão--que esta nação, sob Deus, viverá um renascimento da liberdade, e que **o governo do povo, pelo povo e para o povo** não perecerá da Face da Terra.  
[trad. nossa; grifo nosso]

Diante deste conceito já bem claro da natureza da democracia, não podemos fechar nossos olhos para a necessidade de que O Povo seja o protagonista e o controlador das

decisões e regras que regem seu destino, no espaço da Soberania Popular disposta nos instrumentos normativos constitucionais ocidentais. Aqui, Abraham Lincoln, em seu célebre discurso, discorda (juntamente com Popper) de Platão e das elites extrativas brasileiras.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 é um marco enormemente significativo, verdadeira pedra angular das lutas históricas e do início e construção de um regime democrático bem como fonte programática do advento de uma sociedade livre, justa, ética, próspera e promotora do constructo axiológico dos Direitos Humanos.

Ainda assim, como observa Lassalle (2000) ainda que o Ordenamento Jurídico (a Constituição, na terminologia Lassaliana) comande ou crie juridicamente, não pode inventar realidades sociais quando não houver uma base ou realidade sociológica (ainda que Lassalle não use este termo, é considerado o pai da concepção sociológica de Direito) que permita a implementação ou cumprimento das ordenanças.

Em outras palavras, ou em termos Lassalianos, a Constituição se torna mera folha de papel, quando os fatores reais de poder (condições e realidade sociológicas, econômicas, políticas, culturais...) não forem compatíveis com o projeto constitucional/legal (Lassalle, 2000: 10, 11, 17, 23):

Os fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são. [...] Esta é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação. [...] A partir desse momento incorporados a um papel não são simples fatores reais de poder, mas sim verdadeiro direito [...] essa constituição real e efetiva, integralizada pelos fatores reais de poder que regem a sociedade, e essa outra constituição escrita, à qual, para distingui-la da primeira, vamos denominar folha de papel.

De volta à Constituição Federal brasileira e às estaduais, devemos atentar portanto aos valores, fontes culturais, mentais, históricas e teleológicas de autoridade (fatores reais) nelas imbuídos como fundamento dos poderes, capacidades de ação governamental e seus limites. Novamente, a CRFB/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. [grifo nosso]

Nesta direção não restam dúvidas que o valor democrático, ou a autoridade que emana da vontade do povo, e que se mantém controlada pelos limites e vigilância deste próprio Povo é a fonte, origem, força e razão de ser de toda a tributação. Retomando a

definição de democracia onde a deixamos alhures, quando Huntington fala da noção schumpeteriana (HUNTINGTON, 1991:6):

The central procedure of democracy is the selection of leaders through competitive elections by the people they govern. The most important modern formulation of the concept of democracy was by Joseph Schumpeter in 1942. In his path breaking study, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter spelled out the deficiencies of what he termed “classical theory of democracy”, which defined “democracy” in terms of “the will of the people” (source) and “the common good” (purpose).

Esta definição schumpeteriana que Huntington aponta, com propriedade é usada neste estudo mais adiante, quando a noção de legitimidade é examinada. Aqui entretanto é útil observar que o método democrático, para Huntington é definido pelo empoderamento dos indivíduos (e seus representantes) em definir e decidir.

Semelhantemente a democracia, um outro conceito particularmente fugidio e delicado do direito e da ciência política é o de legitimidade. A literatura fornece abundantes definições, nenhuma de todo útil para nosso estudo, mas de cada uma extraem-se elementos úteis. Assim, “legitimidade” foi definida por Ansell (2001:8704) como a “fundação sobre a qual o estado reivindica o exercício do poder e controle sobre a sociedade”[trad. nossa]. Esta noção é aplicável tanto a democracias quanto a tiranias, uma vez que estas, surpreendentemente, tanto quanto aquelas dependem de fundações para sua autoridade e controle. Foucault (1991:102) também nos provê uma útil visão, ainda que sob outro rótulo (sua tão cara governamentalidade):

O conjunto formado pela instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem o exercício desta forma de poder tão específica, ainda que complexa, a qual tem como seu alvo a população, como sua principal forma de conhecimento a economia política, e seu meio essencial de ação o aparato de segurança.

Deste modo, Foucault nota que o Estado usa seu aparato e segurança (uso legítimo da força) para implementar ideias e projetos (POLITO, 1994). Mesmo o uso da força necessita de legitimidade, mesmo sendo expressão da violência: este fato, dos mais antigos realidade política de todas as sociedades, foi reconhecido por muitíssimos autores, um dos mais lidos sendo Max Weber (1947:78) que definiu estado conjuntamente com a noção de legitimidade: “a comunidade humana que (exitosamente) reivindica o monopólio do uso legítimo da força física no âmbito de um território delimitado”. Legitimidade é assim o âmago de qualquer pretensão humana de controle ou exercício de poder, feito por governos, estados, autoridades ou qualquer que deseje ser obedecido (ANSELL, 2001:8704). Para Weber (1947:78), a legitimidade no uso da força é condição mínima para a manutenção de qualquer regime político, e portanto indispensável para existência continuada de qualquer estado. Aqui Weber apresenta ponto central da noção de legitimidade: que a legitimidade depende de



percepções e critérios subjetivos [considered to be] e se compõe do reconhecimento da autoridade pelos governados. Para Beetham (1993), a legitimidade pode se originar de três formas:

- i - Que o poder seja obtido, e exercido de acordo com regras pré-estabelecidas;
- ii - que tais regras sejam justificáveis por uma base de crenças e mentalidades comuns ao corpo social, e;
- iii - que haja atitudes de expressão de consentimento da parte dos governados que sejam considerados como competentes para tal.

Em suma, sistemas democráticos obtêm sua legitimidade da observância de um conjunto de princípios que podem variar em cada comunidade política, mas que sempre serão necessários. Esta noção é muito consonante com a teoria de Ferdinand Lassalle, que revisamos no primeiro capítulo e que prometemos retomar aqui.

Num Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasileiro, tais valores socialmente compartilhados são os das democracias, que exigem que o governos sejam transparentes e responsáveis perante os cidadãos; que administram a judicância de maneira justa, que se adstringe à legalidade em seus atos e que todos os cidadãos tenham acesso à participação no processo político (ANDERSON & TEVRDOVA, 2003:91)

Weber também observa que regimes tirânicos têm até mesmo opções mais limitadas de obtenção de legitimidade, e dependem ainda mais do esforço de conseguir a aprovação de seus súditos que os democráticos, especialmente através da performance governativa, ou de produzir resultados--o bem-estar social--para obter aprovação. Sempre que isto não seja possível, os regimes ditatoriais se vêem obrigados a depender crescentemente de propaganda, imposição de informações e culto à personalidade ou ao regime e mais tarde de violência pura e simples. Este é o ponto do começo do fim do regime. Democracias, por outro lado, conseguem normalmente obter apoio e aprovação de seu povo a partir de princípios basilares da própria democracia, sistemas legais de determinação de competência e procedimentos (constitucionalismo), e a legitimidade que vem da eleição e escolhas populares (participação e representação).

Além da observância a tais princípios, a legitimidade de regimes (democráticos ou não) pode surgir de caminhos mais pragmáticos. Olson afirma que governantes autoritários costumam ter grande interesse no desenvolvimento, fortalecimento e glória de seus países, pois isso faz com que o governante pareça competente, forte e eficaz aos olhos de seus dominados (OLSON, 1991:131). Tiranos e ditadores que promovam melhorias na condição de vida do povo e no fortalecimento e poderio nacional tendem a receber apoio e reconhecimento da população, mesmo que tiranos sejam. Isso é observado desde o século XVIII por Locke

(1988: §107 e §161): um ditador benevolente, que promova o bem estar e a felicidade de seus dominados é sempre preferível a um tirano cruel que mantenha seu [cada vez mais frágil e ameaçado] domínio com uso indiscriminado de força (ibid §166).

De acordo com Santos (2015:12) a literatura de teoria política nos provê com uma articulação bastante clara enxuta desses dois modos de obtenção de legitimidade, úteis tanto às ditaduras mais benevolentes ou cruéis, quando às democracias, das mais consolidadas às mais precárias [tradução nossa]:

i - legitimidade de princípio: a adequação de procedimentos usados na formação de políticas e ação governamental, à luz dos valores maiores cridos por aquela comunidade política. Em um estado democrático, decisões e autoridade devem vir de acordo com critérios mínimos de devido processo, responsabilidade e transparência, bem como participação e representatividade. O fracasso em cumprir com tais requisitos mínimos tende a criar a percepção na sociedade que o governo é arbitrário, despótico, incontrolado e que não merece o apoio e reconhecimento dos cidadãos.

ii - legitimidade de performance: resulta da eficácia da ação estatal na solução de problemas ou promoção de fins e objetivos sociais amplos ou específicos; em entregar resultados de políticas públicas e criar os benefícios desejados pela sociedade. Quando governos não logram reger e organizar relações sociais de maneira eficaz, podem ser percebidos pela população como ineficazes, fracos, e não merecedores de reconhecimento por performance.

A legitimidade de performance pode até mesmo prover estados despóticos de grande apoio e reconhecimento por seus súditos; política públicas e ação estatal eficaz e bem sucedida pode promover amplo bem-estar social e criar sociedades felizes e prósperas, como é o caso da despótica e de envolvidíssima cidade-estado de Cingapura no Sudeste Asiático. Não estamos aqui de maneira alguma defendendo ou buscando justificar ditaduras, mas tão-somente reconhecendo fatos históricos e, bem se note: a ditaduras de povo feliz são raras, e sua própria existência se configura em exceção que mais que confirma a regra.

Outrossim, a médio e longo prazo, a falta de controles e de suporte democrático às ações de um governante expõe toda a comunidade política ao abuso, arbítrio e desvio de poder, bem como a deterioração da liberdade e direitos das pessoas. Em um regime democrático, o processo de formação de políticas e tomada de decisões ocorre dentro dos mecanismos de transparência, freios e contrapesos e limites exigidos pelo método democrático, quais sejam, (Grindle, 2007): Separação de poderes; freios e contrapesos; representatividade: as funções de governo são exercidas por indivíduos escolhidos pelo povo em eleições competitivas; estado de direito; e busca do bem-comum. A legitimidade de princípio tende a associar-se mais aos itens i a iv; enquanto a legitimidade de performance resulta na promoção dos elementos v e iv.

## 2. O USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS COMO INSTRUMENTO NORMATIVO EM MOMENTOS DE CRISE NO ÂMBITO ESTADUAL

As Medidas Provisórias são previstas na Constituição da República Federativa do Brasil no artigo 59, inciso V, bem como na Constituição do Estado do Maranhão nos seus arts. 40 e 42. O processo legislativo das medidas provisórias, tanto na esfera nacional quanto na estadual são similares (por dever de simetria, aqui presente, da constituição estadual à federal). Em apertada síntese, as medidas provisórias são algo como projetos de lei ordinária, de iniciativa exclusiva do chefe do executivo, que têm vigência imediata desde sua emissão (edição, no jargão legislativo brasileiro) e enquanto e durante seu processamento (discussão, emendas e eventual aprovação ou não pelo poder legislativo) até sua sanção e publicação, se for o caso.

A vigência das medidas provisórias, bem como sua eficácia, são equivalentes às das leis ordinárias, vale dizer: geram efeitos jurídicos, por força constitucional desde sua adoção. Tal vigência dura por 60 a 120 dias e portanto temporária, mas a validade se dá, frise-se: *antes da discussão e aprovação definitiva pelas instâncias democráticas representativas*. Isto quer dizer que tem o presidente da República e o governador do Estado a capacidade constitucionalmente prevista de fazer valer uma LEI sobre a sociedade, ainda que temporariamente, sem a revisão, controle, freios e contrapesos, e aprovação legítima do poder legislativo representativo.

No âmbito estadual, dos 26 estados e o distrito federal, apenas seis constituições prevêm medidas provisórias em simetria com a CF/88 conforme exposto na tabela:

UF	Tem MPV?	Dispositivo	Sigla	Tem MPV?	Dispositivo
AC	SIM	CE-AC art 52	PB	SIM	CE-PB art. 61
AL	NÃO	CE-AL art. 84	PR	NÃO	CE-PR art. 63
AP	NÃO	CE-AP art. 102	PE	NÃO	CE-PE art. 16
AM	NÃO	CE-AM art. 31	PI	SIM	CE-PI art. 73
BA	NÃO	CE-BA art. 72	RJ	NÃO	CE-RJ art. 110
CE	NÃO	CE-CE art. 58	RN	NÃO	CE-RN art. 44
DF	NÃO	LO-DF art. 69	RS	NÃO	CE-RS art. 57
ES	NÃO	CE-ES art. 61	RO	NÃO	CE-RO art. 37
GO	NÃO	CE-GO art. 18	RR	NÃO	CE-RR art. 38
MA	SIM	CE-MA art. 40	SC	SIM	CE-SC art. 48
MT	NÃO	CE-MT art. 37	SP	NÃO	CE-SP art. 21
MS	NÃO	CE-MS art. 65	SE	NÃO	CE-SE art. 54

MG	NÃO	CE-MG art. 63	TO	SIM	CE-TO art. 25
PA	NÃO	CE-PA art. 102			

Tabela 1: Previsão de medidas provisórias nas Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal. Fonte: Elaboração própria.

O Estado do Maranhão é um dos poucos (6 de um total de 27) que permitem ao Governador editar medidas provisórias, em semelhança com a Constituição Federal. Ao lado dos Decretos Executivos, as medidas provisórias são mecanismos úteis para criar e implementar regulações em estados de urgência e emergência, quando os procedimentos legislativos tradicionais e que guardam mais legitimidade democrático-representativa se mostrem demasiado lentos para atender à demanda por ação imediata.

Na crise sanitária da pandemia do novo coronavírus, SARS-CoV 2, o governador do Estado do Maranhão usou tanto medidas provisórias quanto decretos executivos para implementar legislação com eficácia imediata para responder às graves e prementes necessidades que se impunham e ao momento desta publicação, ainda continuam.

Para uma apreciação mais ampla do uso de medidas provisórias pelo governador do Maranhão, esta pesquisa levantou, a partir da base eletrônica da Assembleia Legislativa do Maranhão as medidas provisórias editadas desde 3 de maio de 2012 com a MPV 119/2012 (data de início dos registros disponíveis publicamente) até 30/03/2021. MPV 345/2021, na data de redação deste. São no total 322 medidas provisórias em um período aproximado de dez anos, ou uma média de 32 MPVs por ano (ou mais de três vezes em que o Governador usa MPVs para alterar as leis na sociedade maranhense antes do controle do poder legislativo por mês, ainda que temporariamente e logo tenha sido revista e controlada tal ação).

AREA	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	TOTAL	POR ANO
COVID	6	22	-	-	-	-	-	-	-	-	28	2.8
FIN	5	17	3	12	15	3	4	-	2	-	61	6.1
AMB	-	1	1	-	1	-	-	-	-	1	4	0.4
EDU	-	-	2	2	7	2	3	-	-	3	19	1.9
ADM	3	9	8	11	17	9	25	4	8	17	111	11.1
SAU	-	12	-	3	-	11	2	-	-	2	30	0.3
MUN	1	3	2	1	2	-	-	-	-	-	9	0.9
DHS	1	-	-	1	4	-	3	-	-	-	9	0.9
OBR	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	0.1
ETC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
ECO	-	-	-	-	7	-	2	-	1	-	10	1

SEG	-	1	4	3	5	4	7	2	2	1	29	2.9
TOTAL	16	64	20	43	59	29	48	6	13	24	322	32.2

Tabela 2: Uso de medidas provisórias no Maranhão em tempos de crise, ou não (2012-2021) Fonte: Elaboração própria a partir de dados de: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, matéria legislativas. <[http://sapl.al.ma.leg.br:8080/sapl/default\\_index\\_html](http://sapl.al.ma.leg.br:8080/sapl/default_index_html)>. Acesso em 30 mar 2021.

Em tempos de normalidade ou crise, nota-se um uso intensivo de medidas provisórias em áreas particularmente sensíveis à legitimidade democrática, como tributação, orçamento e finanças (pelo princípio histórico *no taxation without representation*) com 61 MPVs no período, direito administrativo e estrutura da administração pública (111 MPVs no período), e saúde educação e segurança pública (30, 19 e 29 MPVs respectivamente). As áreas legislativas usadas para classificação nesta pesquisa correspondem às competências das Comissões temáticas previstas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão (MARANHÃO, 2004: art. 30) e de acordo com as competências legislativas estaduais residuais e concorrentes (art. 24 CF/88), e são:

Ref	Matéria legislativa
COVID	Relacionadas à crise sanitária do novo coronavírus, SARS-CoV 2
FIN	Orçamento tributação e finanças
AMB	Meio ambiente e desenvolvimento
EDU	Educação cultura desporto ciência e tecnologia
ADM	Administração Pública Seguridade social e relações de trabalho
SAU	Saúde
MUN	Assuntos municipais e desenvolvimento regional
DHS	Direitos humanos e minorias
OBR	Obras e serviços públicos
ETC	Ética
ECO	Assuntos econômicos
SEG	Segurança pública

Tabela 3: Matérias legislativas em uso estadual.

Como se vê, esperadamente houve uma intensificação do uso de medidas provisórias durante a crise sanitária SARS-CoV-2. Isto é de se esperar. Cumpre entretanto refletir também sobre o uso amplo e abundante do expediente legislativo provisório, para impor força de lei sobre a sociedade do Maranhão, ainda que temporariamente, antes da devida checagem e controle dos representantes populares (parlamentares).

## CONCLUSÃO

O exame do uso de medidas provisórias pelo chefe do executivo do Estado do Maranhão como estratégia legislativa que vemos neste artigo nos mostra que: ainda que não haja no Brasil abundantes precedentes de uso de MPVs nos Estados (uma vez que o Maranhão é dos poucos estados que adota esta espécie legislativa), o Maranhão tem constituído uma sólida prática de uso de medidas provisórias. A Assembleia Legislativa do Estado incorporou normas de processo legislativo para MPVs tanto na constituição estadual de 1989 (via EC...) quanto no seu regimento interno e aprecia as proposições provisórias do Executivo, transformando-as em normas definitivas (ou rejeitando-as, quando for o caso) regularmente há mais de dez anos. Assim, além dos limitados decretos executivos, que têm limites quanto à plasticidade legislativa (limites de matérias em que podem ser usados, mormente regulamentações de legislação ordinária, limitações temporárias de direitos e regimes especiais de crises), as Medidas provisórias também podem ser usadas para criar regulações normativas que podem sobreviver ao estado de crise transformando-se em lei ordinária.

Em outra visão, o uso amplo de medidas provisórias para estabelecer regras jurídicas com força e efeito de Lei, mesmo que temporariamente sem a anuência prévia do legislativo, pode erodir a confiança da sociedade no processo e método democrático; tanto mais quando as MPVs forem eficazes em resolver problemas urgentes já que existe o risco de o cidadão comum perceber a legislação adotada unilateralmente pelo governador como mais eficaz em resolver seus problemas que a lei votada e aprovada pelo longo, caótico e demorado processo legislativo parlamentar. Nisto localizamos um risco de erosão de legitimidade de resultado (output legitimacy) no uso frequente de medidas provisórias para implementar políticas e ações governamentais.

Recomenda-se que sejam usadas as estratégias legislativas de crise quando isto tivermos: crise. O uso de medidas provisórias para alterar legislação aprovada pelo poder legislativo em matérias tributárias, financeiras ou de organização da administração pública, com constatamos acima pode levar à percepção de que o processo legislativo tradicional, com todos os freios e contrapesos das regras do Estado Democrático de Direito é desnecessário e ineficiente. De fato, os dados expostos e discutidos acima mostram amplo uso de MPVs em tempos de normalidade institucional (especialmente nos anos 2012, 2017 e 2018) para alterar a legislação tributária, financeira e de organização administrativa.

A relativa versatilidade e definitiva agilidade das medidas provisórias em implementar normas imediatamente para enfrentar situações de crise, como a pandemia e emergência de saúde pública SARS CoVID-19 está demonstrada pelo uso eficaz desta espécie

normativa no Estado do Maranhão nos anos de 2020 e no corrente (ao tempo de escrita deste texto) 2021. Entretanto, a observância dos princípios democráticos e seus métodos e procedimentos para a efetiva implementação de políticas e construção normativa trazem legitimidade de princípio (*input legitimacy*) tanto ao ordenamento jurídico quanto ao próprio regime político.

Afinal, resta-nos a constatação que em uma democracia em consolidação como a brasileira os riscos de regressão democrática, tão presentes em vizinhos de região quanto em outros continentes devem manter-nos alertas. O uso de medidas provisórias em tempos de normalidade para regular matérias e implementar políticas que poderiam tê-lo sido feitas usando os métodos legislativos ordinários que observamos na experiência maranhense na última década também nos sugere um executivo propenso a usar e testar os limites de suas permissões constitucionais para -- *quem sabe?* -- governar com cada vez menos freios e contrapesos do que o Constituinte lhe imaginou.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Who Are the Extractive Elites?** 2012. Disponível em: <http://whynationsfail.com/blog/2012/5/1/who-are-the-extractive-elites.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

ANDERSON, Christopher J.; TVERDOVA, Yuliya V. **Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies**. American Journal Of Political Science, [s.l.], v. 47, n. 1, p. 91-109, jan. 2003. Wiley.

ANSELL, C K. **Legitimacy: political**. In: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. New York: Elsevier, 2001. p. 8704-8706.

BEETHAM, David. **In Defence of Legitimacy**. Political Studies, [s.l.], v. 41, n. 3, p. 488-491, set. 1993. SAGE Publications.

BOBBIO, Norberto. **Democracia**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 319-329.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 nov. 2020.

BRITO, Leonardo Octavio Belinelli de. **Raymundo Faoro e as linhagens do pensamento político brasileiro**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [s.l.], n. 103, p. 69-101, abr. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-0135/103>.

BUTTONWOOD. **The question of extractive elites: bankers and the public sector may both be enemies of growth.** The Economist. Londres, p. 1-2. 14 abr. 2012. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2012/04/14/the-question-of-extractive-elites>. Acesso em: 25 maio 2020.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.** Dados, [s.l.], v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582003000100005>.

FAORO, Raymundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** Estudos Avançados, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 9-58, dez. 1987. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141987000100004>.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Governmentality.** In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P.. The Foucault effect: studies in governmentality. Studies in governmentality. Chicago: The University Of Chicago Press, 1991.

GALLOWAY, Kate. **Democratic Governance in an Emergency: recalibrating for pandemic.** Recalibrating for Pandemic. 2020. Disponível em: <https://news.griffith.edu.au/2020/05/14/democratic-governance-in-an-emergency-recalibrating-for-pandemic/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

GORTON, William. **Karl Popper: political philosophy.** Political Philosophy. [21--]. Disponível em: <https://www.iep.utm.edu/popp-pol/>. Acesso em: 22 maio 2020.

GRINDLE, Merilee S.. **Good Enough Governance Revisited.** Development Policy Review, [s.l.], v. 25, n. 5, p. 533-574, 15 ago. 2007. Wiley.

HUNTINGTON, Samuel P. **The third wave: democratization in the late twentieth century.** Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991. 366 p.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. Pref. Aurélio Wander Bastos.

MARANHÃO. Resolução Legislativa 449, de 24 jun 2004. **Regimento Interno Código de Ética e Decoro Parlamentar da Assembleia Legislativa do Maranhão.** São Luís, MA: Assembleia Legislativa do Maranhão, [2020]. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/reginterno.html>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MARANHÃO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Maranhão.** São Luís, MA: Assembleia Legislativa do Maranhão, [2020]. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 21 nov. 2020.

POLITO, M.. Wit, **Will and Governance in Early Modern Legal Literature.** *Mosaic*, S.l., v. 27, n. 4, p. 15-34, abr. 1994.



POPPER, Karl. **The Open Society And Its Enemies**. London: Routledge, 1945. 361 p.

SANTOS, Diogo de Almeida Viana dos. **The democratic paradigm**. In: EDWARDS, Sam B.; SANTOS, Diogo de Almeida Viana dos (ed.). Revolutionizing the interaction between state and citizens through digital communications. Hershey, Pennsylvania: Igi Global, 2015. Cap. 1. p. 1-18. (Premier Reference Source). Disponível em: <https://www.igi-global.com/chapter/interactions-between-the-governed-and-their-government/s/115631>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SANTOS, Diogo A. V. **Interactions between the governed and their governments: the democratic paradigm**. In: INFORMATION RESOURCES MANAGEMENT ASSOCIATION (USA) (Estados Unidos). Politics and social activism: Concepts, methodologies, tools, and applications. Hershey, Pennsylvania: IGI Global, 2016. Cap. 55. p. 1078-1094. Disponível em: <https://www.igi-global.com/chapter/interactions-between-the-governed-and-their-government/s/140016>. Acesso: 20 maio 2020.

WEBER, Max. **From Max Weber: essays in sociology**. London: Gerth & Mills, 1947.