

OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO LEGISLADOR PARA ALCANÇAR EFICÁCIA SOCIAL DA NORMA

Joalis Sousa Nunes¹
Luana Martins dos Santos²
Maxilene Soares Correa³

RESUMO

A criação da norma jurídica, embora formalmente estruturada pelo processo legislativo previsto na Constituição de 1988, nem sempre garante sua efetiva aplicação social, evidenciando uma dissociação entre validade, eficácia jurídica e eficácia social. Assim sendo, a problemática a ser respondida é: quais os principais desafios enfrentados pelo legislador na construção de uma norma socialmente eficaz dentro do ordenamento jurídico brasileiro? Para responder esta pergunta, o artigo inicia como exame do processo legislativo brasileiro. Posteriormente, busca uma compreensão sobre os conceitos de eficácia jurídica e social, validade, vigência e aplicabilidade das normas. Por fim, investiga a influência da realidade social e os limites da participação popular na produção normativa. A metodologia adotada é qualitativa e bibliográfica, com análise da legislação constitucional e revisão de autores clássicos e contemporâneos da teoria do Direito. Os resultados indicam que a eficácia social das normas depende da adequação do Direito à realidade social, da observância dos princípios constitucionais e da ampliação da participação democrática. Observou-se também que a falta de diálogo efetivo entre o legislador e a sociedade contribui para a produção de normas ineficazes, gerando déficit democrático e comprometendo a legitimidade do ordenamento jurídico. Conclui-se que o desafio do legislador contemporâneo é produzir normas não só formalmente válidas, mas também socialmente eficazes, demandando maior sensibilidade às transformações sociais e fortalecimento dos instrumentos de participação popular, a fim de garantir maior legitimidade e efetividade ao Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Legislativo. Eficácia. Validade. Constitucional.

INTRODUÇÃO

A produção das normas jurídicas no Estado contemporâneo constitui um dos pilares fundamentais para a organização da sociedade e para a concretização dos valores estabelecidos no ordenamento jurídico. No Brasil, esse processo é estruturado pelo processo legislativo previsto na Constituição Federal de 1988, que disciplina a criação, modificação e revogação das normas jurídicas.

Contudo, embora exista um aparato formal bem definido para a elaboração das leis, observa-se que a simples validade normativa não garante, por si só, a sua efetiva

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade Evangélica Raízes. joalissousanunes@outlook.com

² Acadêmica do curso de Direito da Faculdade Evangélica Raízes. Luanamartinssantos922@gmail.com

³ Advogada, Docente do Curso de Direito da Faculdade Evangélica Raízes, Anápolis, Goiás. Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP- Brasília). Mestre em Direito Internacional e Europeu pela Universidade de Coimbra. E-mail: maxilene.correa@faculdaderaizes.edu.br

aplicação no plano social. Isso evidencia a necessidade de analisar o Direito para além de sua dimensão formal, considerando também sua eficácia no mundo fático.

Nesse contexto, emerge a seguinte problemática: quais os principais desafios enfrentados pelo legislador na construção de uma norma socialmente eficaz dentro do ordenamento jurídico brasileiro? Tal questionamento revela uma tensão recorrente entre a estrutura formal de produção normativa e a realidade social na qual essas normas devem incidir. Essa tensão exige uma análise que ultrapasse os limites do procedimento legislativo e considere os fatores sociais, políticos e institucionais que influenciam a efetividade do Direito.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de compreender os desafios enfrentados pelo legislador na busca pela eficácia social das normas jurídicas, especialmente em um cenário marcado por constantes transformações sociais e por limitações nos mecanismos de participação popular.

A investigação deste tema contribui para o campo acadêmico, aprofundando o debate teórico sobre validade, eficácia e aplicabilidade das normas, e para a sociedade, ao evidenciar a importância de um processo legislativo mais alinhado com a realidade social e com os princípios democráticos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar os principais desafios enfrentados pelo legislador brasileiro para alcançar a eficácia social das normas jurídicas. Como objetivos específicos, busca-se examinar o processo legislativo brasileiro, compreender os conceitos de eficácia jurídica e social, validade, vigência e aplicabilidade das normas, bem como investigar a influência da realidade social e os limites da participação popular na produção normativa.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se uma metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica, baseada na análise da legislação constitucional e na revisão de autores clássicos e contemporâneos da teoria do Direito.

Este trabalho está estruturado em três tópicos: o primeiro aborda a criação da norma jurídica no Brasil, com foco no processo legislativo e seus limites constitucionais; o segundo tópico apresenta uma análise conceitual sobre eficácia, validade, vigência e aplicabilidade das normas jurídicas; e o terceiro tópico examina a influência da realidade social na produção normativa, destacando a importância da adequação social e os desafios relacionados à participação popular e ao déficit democrático.

1. A CRIAÇÃO DA NORMA JURÍDICA NO BRASIL: PROCESSOS E DESAFIOS

O presente tópico examina o processo de criação da norma jurídica no Brasil, com enfoque no processo legislativo como principal mecanismo de produção normativa. Inicialmente, será analisada a estrutura do processo legislativo, contemplando as espécies normativas previstas na Constituição (1988), e as etapas que compõem a formação das leis, desde a iniciativa até a sanção, promulgação e publicação. Também serão abordados os limites constitucionais à atividade legislativa e as contribuições doutrinárias acerca da validade e da hierarquia das normas jurídicas.

1.1 O processo legislativo brasileiro

No Brasil, a elaboração das normas jurídicas se dá por meio de um processo legislativo descrito na Constituição de 1988. Em seu artigo 59 é enumerado as principais espécies normativas, sendo que o processo legislativo abrange a criação de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (1988). O processo legislativo pode ser entendido como um sistema que consiste em uma série organizada de ações interligadas, ocorrendo a criação, alteração ou revogação de leis.

Cada uma dessas espécies normativas adota seu próprio processo legislativo. Por exemplo, as emendas à Constituição (1988) têm hierarquia constitucional e visam modificar o texto constitucional, seja por meio da inclusão, alteração ou exclusão de dispositivos. Devido à sua rigidez, o processo de aprovação de uma emenda constitucional é mais estrito, requerendo debate e votação em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional.

Além disso, conforme o artigo 60 da Constituição (1988), é necessário o voto favorável de três quintos dos parlamentares. Uma vez aprovadas, as emendas são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não estando sujeitas à sanção ou veto do Presidente da República.

As leis complementares têm como objetivo regulamentar assuntos que a própria Constituição (1988) reserva especificamente para esse tipo de norma. Sua principal característica é que, para ser aprovada, é necessário um quórum mais elevado do que o

das leis ordinárias, sendo necessária a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa legislativa. Por outro lado, as leis ordinárias seguem um processo legislativo mais comum, regulando assuntos que não estão reservados pela Constituição (1988) a outros tipos de normas. Para ser aprovado, seu processo requer o voto da maioria simples dos parlamentares presentes na sessão deliberativa.

De acordo com o artigo 68 da Carta Magna (1988), o Presidente da República elabora leis delegadas com a autorização do Congresso Nacional. Nesse cenário, o Poder Legislativo concede ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade de criar uma norma específica, definindo antecipadamente os parâmetros e as condições dessa concessão.

Já as medidas provisórias, conforme estabelecido no artigo 62 da Constituição (1988), são atos normativos emitidos pelo Presidente em circunstâncias de relevância e urgência, tendo efeito de lei desde o momento de sua publicação. No entanto, estas devem ser submetidas imediatamente ao Congresso Nacional, que poderá aprová-las ou rejeitá-las.

Os decretos legislativos são atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional para tratar de assuntos de sua competência exclusiva, não necessitando da aprovação do Presidente. Uma de suas responsabilidades é a ratificação de tratados e acordos internacionais assinados pelo Brasil. Por último, as resoluções são normas estabelecidas pelas Casas do Congresso Nacional para regular questões relacionadas à organização e ao funcionamento interno do Poder Legislativo.

Assim, a iniciativa legislativa representa a etapa inicial do processo legislativo, envolvendo a apresentação de uma proposição normativa, como projetos de lei ordinária (PLO), projetos de lei complementar (PLC), propostas de emenda à Constituição (PEC) ou medidas provisórias (MP), por aqueles que possuem competência para tal.

O artigo 61 da Carta Magna (1988) dispõe que a iniciativa de leis ordinárias e complementares pode ser exercida por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e também pelos cidadãos, por iniciativa popular.

Conforme o artigo 61, §2º, da Carta Magna (1988), a iniciativa popular requer a assinatura de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, devendo ser distribuída

em pelo menos cinco estados, com uma participação mínima de três décimos por cento do eleitorado em cada um deles.

Essa previsão possibilita a participação direta da sociedade na criação de leis, apesar de o alto número de assinaturas exigido dificultar sua utilização. Após a etapa de iniciativa, o projeto começa a sua tramitação sendo encaminhado às comissões temáticas das casas legislativas, onde passa por análise e discussão, podendo receber pareceres e emendas.

Em seguida, o projeto é encaminhado para discussão e votação no plenário da casa iniciadora. Caso seja aprovado, o projeto será enviado à outra Casa, que realizará o mesmo processo de discussão, podendo sugerir emendas. Para que a lei seja aprovada, é necessário que ambas as Casas do Congresso Nacional concordem com o mesmo texto.

Depois de aprovado pelo Parlamento, o projeto é enviado ao Presidente da República para sanção ou veto. O Chefe do Executivo tem um prazo de 15 dias úteis para aprovar ou rejeitar a proposta, seja de forma total ou parcial, caso a julgue inconstitucional ou prejudicial ao interesse público. O veto deve ser justificado e comunicado ao Congresso Nacional dentro de um prazo de 48 horas.

Caso não haja manifestação dentro do prazo estipulado, ocorre a sanção tácita, e o projeto é considerado aprovado. Caso haja veto, o Congresso Nacional o analisará em sessão conjunta, e poderá ser rejeitado se a maioria absoluta dos Deputados e Senadores votarem contra. Se o veto for rejeitado, o projeto prossegue para promulgação; se mantido, a parte vetada é arquivada. Por fim, a promulgação e a publicação da lei finalizam o processo legislativo, garantindo a autenticidade do texto normativo e tornando-o público, passando a produzir efeitos após a publicação, podendo a própria lei determinar um período de *vacatio legis*, que corresponde ao intervalo entre a publicação da lei e o momento em que ela entra em vigor.

Durante o período de *vacatio*, a norma ainda não é obrigatória, permitindo que a sociedade, órgãos públicos e entidades privadas se adaptem às novas disposições legais, sendo que sua duração pode ser determinada pela própria lei.

É fundamental ressaltar o papel do Poder Legislativo na elaboração de normas, assim como as restrições constitucionais que afetam essa atividade típica. O Congresso Nacional tem a responsabilidade de criar as leis que governam o país, materializando a soberania popular de maneira representativa (arts. 44 e 48 da CRFB/88).

No entanto, essa competência não é absoluta, e o legislador deve respeitar os limites definidos pela Constituição (1988). Há assuntos cuja iniciativa é exclusiva de outros Poderes, como os que dizem respeito à organização administrativa, aos servidores públicos e ao orçamento, cuja proposição é reservada ao Presidente da República (art. 61, §1º, da CRFB/88). Ademais, certas normas requerem quórum qualificado ou processos legislativos específicos.

No aspecto material, nenhuma lei pode ir contra a Constituição (1988), cuja supremacia possibilita ao Poder Judiciário realizar o controle de constitucionalidade. Além disso, a Lei Maior (1988) determina cláusulas pétreas que não podem ser abolidas nem por emenda constitucional.

Dessa forma, os limites estabelecidos pela Constituição (1988) atuam como garantias de que a produção normativa esteja em conformidade com os valores e princípios fundamentais acordados pela sociedade. Em resumo, o Legislativo não possui poder absoluto: deve respeitar as competências estabelecidas (não invadindo as atribuições exclusivas de Estados, Municípios ou de outros Poderes) e cumprir rigorosamente os direitos fundamentais e outros preceitos constitucionais.

Bobbio (2003) e Kelsen (2009), sob a perspectiva da teoria do Direito, fornecem uma base para entender a criação de normas jurídicas e seus limites. Bobbio (2003) destaca que um dos requisitos formais para a validade de uma lei é que ela seja criada pela autoridade competente, conforme o procedimento estabelecido.

Ou seja, o legislador deve cumprir obrigatoriamente o processo legislativo. A falta de cumprimento do rito formal (como a aprovação de uma lei sem o quórum necessário ou por um órgão incompetente) afeta a validade da norma, podendo ser invalidada devido a um vício formal. No aspecto material, as normas infraconstitucionais obtêm sua força das normas superiores. Em sua teoria pura do direito, Kelsen (2009) descreve o ordenamento jurídico como uma pirâmide de normas, em que cada norma obtém sua validade de uma norma superior, até chegar à Constituição (1988).

Portanto, qualquer lei infraconstitucional que seja contrária à Lei maior (1988) perde sua validade no ordenamento. Nesse cenário, Kelsen elabora sua teoria sobre o fundamento de validade das normas, argumentando que a validade de uma norma jurídica não reside no mundo dos fatos, mas de uma norma que seja hierarquicamente

superior a ela. Assim, a base de validade de uma norma está em uma norma: “figurativamente designada como norma superior” (Kelsen, 2009, p. 215).

Em resumo, o Processo Legislativo fundamentado na Constituição de 1988 abrange etapas e mecanismos de controle para garantir que as leis e atos normativos sejam criados de maneira legítima, participativa e em conformidade com a ordem jurídica, assegurando a estabilidade do sistema normativo e segurança jurídica.

Dessa forma, após compreender o processo legislativo brasileiro, é fundamental abordar como as normas, uma vez criadas, se efetivam na prática. Não basta que uma norma seja formalmente válida; é necessário que ela seja eficaz tanto do ponto de vista jurídico quanto social. A eficácia das normas jurídicas depende de sua aplicabilidade, validade, vigência e eficiência, sendo essas as condições que determinam sua capacidade de produzir os efeitos desejados na sociedade.

2. EFICÁCIA (JURÍDICA E SOCIAL), EFICIÊNCIA, VALIDADE, APLICABILIDADE E VIGÊNCIA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

Para entender como as normas jurídicas operam no sistema constitucional, é preciso diferenciar alguns conceitos que a teoria do Direito usa com frequência, como eficácia jurídica, eficácia social, aplicabilidade, vigência e validade das normas. Apesar de interligados, esses conceitos têm significados próprios e exercem papéis diferentes na análise do funcionamento das normas no sistema jurídico.

Primeiramente, é necessário distinguir a eficácia jurídica da chamada eficácia social da norma. Esta última refere-se ao reconhecimento do Direito pela coletividade e aos efeitos que a norma produz a partir de seu cumprimento. Nesse sentido, a eficácia social está diretamente relacionada aos resultados concretos que a norma jurídica gera quando aplicada na prática (Reale, 1996).

Por outro lado, a eficácia jurídica refere-se à capacidade de uma norma de gerar efeitos no âmbito jurídico. Refere-se à capacidade da norma de produzir efeitos normativos, relacionados à sua aplicabilidade, obrigatoriedade ou possibilidade de execução.

Assim, a eficácia jurídica está relacionada à capacidade de aplicação da norma, enquanto a eficácia social, geralmente ligada ao conceito de efetividade, diz respeito à realização prática desses efeitos no âmbito social.

Nesse contexto, a efetividade pode ser entendida como a aplicação prática do Direito e a execução de sua função social. Refere-se à concretização dos preceitos normativos no mundo real, buscando, na medida do possível, alinhar o dever-ser à realidade social. Logo, a eficácia das normas depende de sua eficácia jurídica, ou seja, da capacidade formal da norma de se aplicar às situações da vida e gerar os efeitos que lhe são inerentes.

Também se mostra relevante distinguir tais noções dos conceitos de vigência, validade e existência da norma jurídica. A doutrina não é unânime quanto à definição precisa desses elementos; contudo, há relativo consenso no sentido de que vigência não se confunde com eficácia, independentemente do significado atribuído a esta última (Sarlet, 2006).

Destaca-se que a eficácia da norma está diretamente ligada à sua projeção no meio social, isto é, à capacidade de seus comandos abstratos adquirirem concretude na realidade. Quanto maior essa inserção social, mais efetiva será a norma, de modo que, ausente um nível mínimo de eficácia, ela tende a permanecer apenas no plano teórico, sem repercussão prática (Silva, 2017).

Além disso, a análise da relação entre validade e eficácia é aprofundada no âmbito da teoria do ordenamento jurídico, na medida em que, embora uma norma isolada possa ser válida sem ser eficaz, quando se observa o sistema jurídico como um todo, a eficácia passa a desempenhar papel fundamental na sustentação da própria validade (Bobbio, 1996).

Com base nessas considerações, é possível identificar alguns consensos doutrinários importantes: todas as normas jurídicas têm algum nível de eficácia; essa eficácia é sempre variável; e todas as normas têm aplicabilidade direta, em maior ou menor grau.

Entender os conceitos de eficácia jurídica, aplicabilidade e efetividade das normas constitucionais possibilita progredir para a análise de como essas normas se expressam no sistema jurídico. Nesse cenário, a doutrina constitucional brasileira criou classificações para determinar o nível de aplicabilidade das normas constitucionais e a força de seus efeitos jurídicos.

Uma das classificações mais relevantes é a sugerida por Silva (2017), que é amplamente divulgada pela doutrina constitucional contemporânea e replicada por

escritores como Alexandre de Moraes. De acordo com essa perspectiva, as regras constitucionais podem ser classificadas em três categorias principais com base em sua eficácia e aplicabilidade: regras de eficácia plena, regras de eficácia contida e regras de eficácia limitada.

As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que produzem, desde o início da vigência da Constituição de 1988, todos os efeitos a que se destinam. Caracterizam-se por apresentar conteúdo normativo completo, o que dispensa a necessidade de regulamentação por legislação infraconstitucional para que possam ser aplicadas.

De acordo com Chimenti (2005), as normas constitucionais de eficácia plena caracterizam-se por serem autoaplicáveis, completas e auto executáveis, isto é, suficientes em si mesmas para produzir efeitos jurídicos, independentemente de regulamentação. Como exemplo, pode-se citar o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição de 1988.

As normas constitucionais de eficácia contida, por outro lado, são aquelas que, apesar de terem aplicabilidade imediata e produzirem efeitos desde a promulgação da Constituição de 1988, permitem que o legislador as restrinja. Nesses casos, o constituinte define o direito ou a garantia de maneira direta, mas autoriza que a lei subsequente determine as condições para o exercício desse direito. Um exemplo disso é o que estabelece o artigo 5º, inciso XXVII, da CRFB/88, que garante aos autores o direito exclusivo de usar, publicar ou reproduzir suas obras, “pelo tempo que a lei fixar”.

Segundo Chimenti (2005), as regras de eficácia contida também podem ser chamadas de regras de integração restringível, pois permitem que uma legislação inferior amplie ou limite seu alcance, desde que exista autorização constitucional. Além disso, a limitação da eficácia de certas disposições constitucionais pode resultar da aplicação de outras normas constitucionais. Por exemplo, a liberdade de reunião, garantida pelo artigo 5º da CRFB/88, pode ser restringida em circunstâncias excepcionais, como durante os períodos de estado de defesa ou estado de sítio,

Em contrapartida, as normas constitucionais de eficácia limitada possuem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida. Para que essas normas possam produzir plenamente seus efeitos, é necessário que o legislador atue posteriormente. Em outras palavras, embora façam parte do texto constitucional, seu conteúdo normativo requer

complementação legislativa para que possam regular as situações que abordam. Menciona-se o que está previsto no artigo 5º, inciso XXXII, da CRFB/88, que afirma que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Demonstrando que a realização desse direito fundamental requer a criação de leis que os regulamentem.

Chimenti (2005) aponta que a própria Carta Magna (1988) sinaliza a natureza dessas normas ao empregar expressões como “nos termos da lei”, “na forma da lei”, “a lei disporá” ou “a lei regulará”. Indicando que certos dispositivos constitucionais necessitam de uma legislação subsequente para atingir sua plena eficácia.

Na teoria constitucional, Diniz (2001) sugere uma classificação diferente das normas constitucionais, diferenciando-as também em relação à sua intangibilidade e à geração de efeitos concretos. Nesse cenário, a autora aponta a presença de normas constitucionais de eficácia absoluta, que seriam aquelas que não podem ser modificadas, correspondendo às chamadas cláusulas pétreas.

No entanto, essa classificação é alvo de críticas na doutrina contemporânea. Sarlet (2006) enfatiza que, embora existam normas tidas como de eficácia plena ou absoluta, elas não estão necessariamente isentas de restrições. Isso ocorre porque o sistema constitucional permite a existência de limitações que surgem da convivência entre direitos fundamentais. Assim, a doutrina sustenta que não há direitos absolutamente ilimitados, aplicando a teoria dos limites imanentes aos direitos fundamentais.

Após a análise dos conceitos de eficácia, validade, aplicabilidade e vigência das normas, é fundamental compreender como a realidade social influencia a produção e a efetividade das normas jurídicas. A eficácia das normas não se resume à sua validade formal, mas está intrinsecamente ligada à sua capacidade de se adaptar às mudanças sociais, às demandas da população e aos contextos específicos em que devem ser aplicadas.

3. A INFLUÊNCIA DA REALIDADE SOCIAL NA PRODUÇÃO DA NORMA

A criação do Direito não ocorre de forma abstrata ou isolada da sociedade; pelo contrário, para que a norma jurídica seja eficaz e legítima, ela precisa espelhar a realidade social. Durante o século XX, vários teóricos do Direito destacaram a relação entre norma e fato social.

Em outras palavras, para que uma norma seja eficaz, ela deve estar alinhada com os valores, comportamentos e demandas da sociedade que busca regular. Uma lei que não reflète a realidade social tende a ser ineficaz: se a sociedade não a aceita ou não a compreende, é pouco provável que seja cumprida integralmente, podendo se tornar um “peso morto” no sistema jurídico ou causar conflitos práticos.

Bobbio (2003) reforça esse conceito ao declarar que, para serem eficazes, as normas jurídicas precisam refletir a realidade social. Quando o legislador ignora os fatos e desejos da sociedade, há o perigo de criar leis que não atendem às demandas do povo. Normas estabelecidas sem considerar a realidade atual podem ser ineficazes ou até mesmo injustas, não conseguindo atingir suas metas e causando desconfiança ou oposição.

O antigo crime de adultério, previsto no Código Penal, é um exemplo histórico esclarecedor. (Brasil, 1940). Por muitos anos, o adultério foi considerado um crime, mas o progresso cultural e a transformação dos valores tornaram essa definição obsoleta. A sociedade começou a ver a infidelidade conjugal como uma questão privada, em vez de um assunto passível de punição penal. Ao reconhecer essa desadequação social, o legislador finalmente descriminalizou o adultério em 2005: a Lei 11.106 aboliu a disposição do Código Penal que previa pena de detenção para esse ato. (Brasil, 2005)

A revogação constituiu uma significativa alteração jurídica, ajustando a norma aos costumes atuais. Embora as infidelidades conjugais não tenham desaparecido, passou-se a entender que o direito penal não deveria lidar com essas questões de foro íntimo.

O caso do adultério ilustra como uma norma que antes era aceita se tornou obsoleta em face de novos padrões de comportamento: mantê-la seria impor uma moralidade ultrapassada ao presente, sobrecarregando o Judiciário e deslegitimando a lei. Ao removê-la do ordenamento, o legislador confirmou que o Direito precisa se adaptar às novas condições sociais, caso contrário, corre o risco de perder sua função de regulação.

Como Bobbio resume, um dos maiores desafios do legislador é criar normas que sejam funcionalmente adequadas ao seu tempo; caso contrário, há o risco de produzir um regramento obsoleto e ineficaz.

No campo doutrinário, o princípio da adequação social reflete essa conexão entre a norma jurídica e a realidade social. Desenvolvido por Welzel (2004, apud Bitencourt, 2025), um jurista penal alemão, esse princípio afirma que o Direito não deve punir comportamentos amplamente aceitos pela sociedade, uma vez que essas condutas, consideradas socialmente adequadas, não ferem o sentimento jurídico coletivo.

A Constituição de 1988 trata da interpretação das normas conforme os valores e princípios constitucionais, e essa abordagem pode ser aplicada ao conceito de família. O artigo 226 da Carta Magna (1988, *online*) estabelece que a família é a base da sociedade, mas ao longo do tempo, o conceito de família evoluiu, incorporando novas formas de arranjos familiares.

Nesse contexto, a interpretação do conceito de família, conforme a Constituição (1988), deve estar em consonância com o princípio da adequação social. Isso significa que o conceito de família precisa refletir as mudanças sociais e a aceitação de diferentes configurações familiares, garantindo, assim, a plena proteção constitucional a todas as formas de família reconhecidas pela sociedade contemporânea.

Ainda, Welzel (2004) propôs a adequação social como uma excludente de tipicidade ou ilicitude no Direito Penal. Isso significa que um comportamento que, embora formalmente típico, esteja alinhado com o sentimento social não deveria ser classificado como crime. Posteriormente, Welzel (2004) aprimorou sua perspectiva, considerando a adequação social como uma norma geral para a interpretação do Direito: tanto o aplicador quanto o legislador devem considerar o contexto social ao determinar se uma determinada conduta deve ser reprimida juridicamente.

Bitencourt (2025), ao comentar a teoria de Welzel (2004, apud Bitencourt, 2025), esclarece que, após revisões, o autor a admitiu como um princípio hermenêutico abrangente, que orienta a elaboração e a aplicação da norma penal. Em tradução livre de um trecho da obra de Welzel, observa-se que os tipos penais refletem a natureza social e histórica do Direito Penal: as figuras delitivas selecionam comportamentos que, por um lado, fazem parte da convivência social, mas, por outro lado, são incompatíveis com uma vida social harmoniosa.

Em outras palavras, as leis penais definem quais comportamentos representam violações significativas da ordem social em um determinado período histórico. Portanto, essa seleção é dinâmica: comportamentos que antes eram vistos como ilícitos podem,

em um determinado momento, passar a ser considerados moral e socialmente irrelevantes, deixando de ser criminalizados.

Welzel (2004) afirma que o fator social é crucial na formação do ordenamento jurídico atual: práticas que foram criminalizadas em um determinado período histórico podem, posteriormente, ser consideradas aceitáveis. O legislador deve, portanto, reconhecer a mudança de valores e desconsiderar a ilicitude dessas práticas quando elas não ferem mais o senso social. Dessa forma, os costumes e a evolução moral da sociedade servem como referência para o legislador: é sua responsabilidade identificar quando uma norma se desvinculou da realidade social e ajustá-la ou anulá-la, garantindo que o ordenamento continue sendo considerado legítimo pela comunidade.

Outros juristas de destaque também destacam a conexão intrínseca entre o Direito e a realidade social. Bobbio (2003), ao analisar o realismo jurídico, afirma que o direito “vive” das relações sociais subjacentes. Kelsen (2009), embora fosse reconhecido por uma teoria jurídica livre de componentes sociológicos, reconhecia que a eficácia de um sistema jurídico depende, em grande parte, de fatores sociais.

Uma norma geral que não é observada pela sociedade de forma consistente perde sua eficácia e pode comprometer a validade de todo o sistema normativo. A legitimidade social da norma jurídica é essencial para sua continuidade. Quando existe um divórcio significativo entre a lei e a realidade (fatos sociais, valores e expectativas da sociedade), surge uma crise de efetividade. Isso pode exigir a ação do legislador para modificar a norma ou do intérprete para ajustá-la por meio da hermenêutica.

Assim, a produção normativa deve levar em conta o contexto social em que será implementada, a fim de cumprir o princípio da adequação social. Esse princípio funciona como um critério de legitimidade: leis que não são socialmente aceitáveis tendem a se tornar obsoletas ou a serem rejeitadas pela dinâmica social.

Em resumo, uma norma eficaz é aquela que está enraizada na sociedade. O legislador enfrenta o desafio constante de ouvir a sociedade, seus costumes, transformações nas tradições e novas necessidades, para que o Direito positivo se mantenha dinâmico frente às transformações sociais, assegurando, dessa forma, que as normas jurídicas preservem sua autoridade normativa e fomentem a ordem justa e eficaz que se espera delas.

3.1 A participação popular e os déficits democráticos

Desde o processo de redemocratização, a consolidação da democracia brasileira tem enfrentado desafios consideráveis. No entanto, atualmente, nota-se um cenário alarmante de natureza pós-democrática, em que as instituições democráticas continuam operando formalmente, mas seu conteúdo material está sendo progressivamente reduzido. Nesse cenário, diminuem-se as ferramentas que permitem o envolvimento ativo da população na formação e nas escolhas políticas do país.

A Constituição (1988) estabeleceu um sistema de democracia semidireta, mesclando a representação política com mecanismos de envolvimento popular no processo legislativo. Na teoria, instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis possibilitam a participação direta da sociedade na criação de normas. Ademais, durante a análise de propostas legislativas, o Parlamento pode realizar consultas populares e audiências públicas para ouvir diversos setores da sociedade.

Na prática, no entanto, esses mecanismos têm mostrado um alcance restrito. O plebiscito e o referendo, por exemplo, necessitam de convocação institucional e foram empregados raramente desde 1988, tornando-se, assim, mecanismos pouco familiares para a população. Da mesma forma, processos de impeachment presidencial e outras decisões políticas importantes ocorreram sem consulta direta ao povo.

Em relação à iniciativa popular, desde a promulgação da Constituição de 1988, apenas quatro leis federais foram aprovadas por esse meio. Entre elas estão a Lei n.º 9.840 de 1999, que estabeleceu mecanismos para combater a corrupção eleitoral, e a Lei Complementar n.º 135 de 2010, também chamada de Lei da Ficha Limpa. Esse número baixo destaca os desafios que a sociedade enfrenta ao participar diretamente da elaboração de leis.

Essa diferença entre o ideal democrático e sua realização contribui para o fenômeno chamado de “adjetivação da democracia”. Juan Carlos Monedero (2012, p. 81) comenta que, em face das limitações significativas desses modelos democráticos, foram utilizados adjetivos para fins de justificação dessa situação: “então, começou-se a falar de ‘déficit democrático’ e acompanhar o termo democracia com qualificações como ‘de baixa intensidade’, ‘incompleta’, ‘incerta’, ou na exacerbação do paradoxo, ‘autoritária’.”

A prática política também revela que, em diversos regimes tidos como democráticos, as decisões políticas são geralmente tomadas por uma minoria privilegiada, que costuma deter mais poder econômico e capital educacional do que a maior parte da população.

Nesse contexto, é importante ressaltar a reflexão de Luís Felipe Miguel (2014, p. 39), que destaca um paradoxo intrínseco à própria noção de democracia:

Há um paradoxo democrático mais básico, no entanto: é o regime político que atribui as funções de governo a uma categoria que se define exatamente por não governar. Povo não é uma categoria econômica, como “operariado” ou “classe trabalhadora”, por exemplo. Povo é uma categoria política, que reúne as pessoas que estão submetidas a um governo. Dessa forma, povo se opõe exatamente a governo: povo e governo são antípodas na relação de dominação política que é própria das mais diversas sociedades humanas. Um ‘governo do povo’ é, assim, uma contradição em termos.

Nesse cenário, apesar de haver mecanismos institucionais de participação, sua eficácia é muitas vezes restrita. Um dos principais canais formais de participação social é a realização de audiências públicas no Parlamento durante a tramitação de projetos legislativos, pois elas possibilitam o diálogo entre parlamentares e representantes de grupos interessados. No entanto, há limitações pois, muitas audiências acontecem em horários que não são convenientes para o cidadão, o que dificulta a participação ativa da sociedade.

Ademais, é frequente que as opiniões e propostas da população não sejam realmente integradas ao texto final das normas discutidas. Isso faz com que as audiências públicas e consultas populares, em muitos casos, tenham um caráter apenas formal, ao invés de se tornarem uma autêntica co-construção legislativa. Essa situação é comumente vista nas câmaras municipais, onde, embora sejam realizadas audiências públicas sobre certos projetos de lei, a participação social efetiva é geralmente baixa.

Em face dessas limitações, o tema da participação social tem ganhado relevância nas últimas décadas, particularmente no âmbito dos debates acerca da ampliação das possibilidades de democratização das ações do Estado. A questão começou a ganhar destaque nas pesquisas e nos debates acadêmicos e políticos, impulsionada pelas vitórias democráticas decorrentes da mobilização organizada da sociedade civil (Duriguetto, 2007).

Esse movimento ajudou a expandir os espaços institucionais de participação, observando-se a partir daí, uma considerável mudança originada da atuação de novos interlocutores que via órgãos representativos participe nos espaços de deliberações, das diretrizes, planejamento, execução e controle das políticas pública (Raichelis, 2006).

Nesse cenário, observa-se o fortalecimento, no Brasil, das discussões voltadas à ampliação da participação social nos processos de tomada de decisão. Diferentes segmentos da sociedade passaram a reivindicar maior envolvimento nas políticas públicas, defendendo a consolidação da democracia participativa, o exercício do controle social sobre o Estado e a construção de parcerias entre o poder público e a sociedade civil (Albuquerque, 2004).

Essas reivindicações visam aumentar a independência dos movimentos sociais em relação ao poder estatal e superar os modelos históricos de centralização política, sobretudo os que foram consolidados durante o período do Estado Novo (Rocha; Couto, 2009). Assim, as mobilizações sociais e ações coletivas tiveram um papel importante na ampliação dos espaços de participação democrática reconhecidos pela Constituição de 1988, que não só expandiu os direitos sociais, mas também estabeleceu mecanismos para a formulação, gestão e controle das políticas públicas, principalmente por meio de organizações representativas e conselhos deliberativos (Bulla; Leal, 2006).

A restrição da participação popular no processo legislativo afeta diretamente a legitimidade e a efetividade das leis criadas. As leis criadas sem diálogo com a sociedade costumam ser vistas como menos representativas da vontade popular. Isso pode levar à desconfiança nas instituições, ao afastamento político e à menor disposição dos cidadãos em cumprir as normas. Em contrapartida, quando as pessoas se veem como parte do processo de tomada de decisões, a aceitação social da norma tende a aumentar.

Bobbio (2003) já advertia que a verdadeira democratização requer não apenas direitos formais de participação, mas também oportunidades reais para que a sociedade possa influenciar as decisões que a afetam, caso contrário, a democracia corre o risco de se transformar em um sistema oligárquico disfarçado.

Kelsen (2009), embora fosse um defensor da democracia representativa, também reconhecia que a autenticidade da representação política depende da presença de espaços públicos para debate, onde a opinião popular possa ser formada e expressa.

Nos últimos anos, algumas ações têm procurado expandir os meios de participação popular, como o debate sobre a simplificação dos processos de iniciativa popular, o desenvolvimento de plataformas digitais para consulta pública no Congresso Nacional e o reforço de ferramentas de transparência na administração pública. No entanto, os resultados dessas ações ainda são modestos.

O maior desafio é fazer com que a participação popular seja um componente real do processo legislativo, em vez de apenas simbólico. Isso inclui investimentos em educação cívica, melhoria institucional e reforço dos canais de comunicação entre representantes e sociedade. A redução do déficit democrático, o aumento da legitimidade das leis e o fortalecimento da eficácia social das normas criadas só poderão ser alcançados por meio de uma interação mais profunda entre o Parlamento e a população.

Portanto, uma norma criada para o povo, mas sem a participação do povo, provavelmente não conseguirá cumprir sua finalidade regulatória nem atender ao bem comum. Assim, a criação de um processo legislativo mais inclusivo não é apenas um objetivo constitucional, mas também uma exigência para o aprimoramento da ordem jurídica e para a implementação completa do princípio da soberania popular, previsto no art. 1º, parágrafo único, da carta magna.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar os desafios enfrentados pelo legislador brasileiro na busca pela eficácia social das normas jurídicas, especialmente no contexto contemporâneo, marcado por transformações rápidas e complexas.

A pesquisa evidenciou que, embora o processo legislativo esteja formalmente bem estruturado pela Constituição de 1988, ele nem sempre resulta na efetiva aplicação das normas no plano social. A validade formal das normas não é suficiente para garantir que elas cumpram seu papel de promover justiça social e atender às necessidades da população.

Foi identificado que a adequação das normas à realidade social é essencial para garantir que as leis não sejam apenas teóricas, mas também práticas e aplicáveis à vida cotidiana. A eficácia das normas deve ser avaliada não só pela sua existência formal, mas também pela sua capacidade de impactar positivamente a sociedade. Quando as

normas não são adaptadas ao contexto social, elas tendem a falhar em sua implementação, o que compromete sua eficácia social e enfraquece a legitimidade do sistema jurídico.

A participação popular no processo legislativo é um dos aspectos mais críticos para a criação de normas eficazes. Sendo que, apesar de a Constituição de 1988 prever a participação da sociedade, por meio de instrumentos como o plebiscito e a iniciativa popular, a aplicação desses mecanismos ainda é limitada. Isso cria um descompasso entre as necessidades da sociedade e as normas que são criadas, resultando em normas pouco eficazes e em um déficit democrático. A falta de um diálogo constante entre o legislador e a população compromete a legitimidade das leis e sua capacidade de atender aos reais problemas sociais.

Outro ponto importante discutido foi o princípio da adequação social, que afirma que o Direito deve estar em sintonia com as transformações sociais. A norma jurídica não deve ser rígida a ponto de se desconectar das realidades mutáveis da sociedade. A adequação social implica que as leis sejam criadas com base nas necessidades reais da população, refletindo os valores e comportamentos que prevalecem em cada momento histórico. Esse princípio é essencial para a efetividade das normas, pois garante que o Direito não se torne uma estrutura estagnada, mas um instrumento dinâmico que responde às mudanças sociais.

Além disso, a análise da eficácia social das normas revelou que as leis só são realmente eficazes quando são implementadas de maneira a transformar a realidade social de forma positiva. Para que isso aconteça, o legislador precisa estar atento às transformações nas estruturas sociais e aos novos desafios da sociedade. Isso implica uma postura mais flexível e adaptativa por parte do legislador, que deve ser capaz de ajustar as normas conforme as demandas sociais emergentes.

Conclui-se que o grande desafio do legislador contemporâneo é produzir normas que, além de formalmente válidas, sejam também socialmente eficazes. Para isso, é necessário um processo legislativo que não apenas siga os trâmites constitucionais, mas que também considere a realidade social em suas decisões. A participação popular deve ser incentivada e os mecanismos de fiscalização e controle precisam ser fortalecidos para garantir que as normas sejam efetivamente cumpridas.

Por fim, o trabalho reafirma a importância de um processo legislativo mais inclusivo e dinâmico, que, em sintonia com as transformações sociais, assegure a legitimidade das normas e sua efetividade prática. Somente com um diálogo contínuo entre o legislador e a sociedade será possível construir um sistema jurídico que não apenas atenda à legalidade formal, mas também promova justiça social, respeitando as necessidades e as especificidades da população. A legislação deve ser um reflexo da sociedade, não um obstáculo à sua evolução.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. DO C. **Participação Cidadã nas Políticas Públicas**. In: HERMANN, K. (Ed.). *Participação Cidadã - Novos Conceitos e Metodologias*. 1ª ed. Ceará - Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 168.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial 4**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2025.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 2. ed. rev. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 8. ed. trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 29.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
- BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 3, n. 1, 2006.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 28-31.
- DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 98-103.
- DURIGUETTO, M. L. **Descentralização, políticas públicas e participação popular**. Núcleo de Pesquisas e Movimentos Sociais. In: *Movimentos sociais, participação e democracia*. Florianópolis. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 25 abr. 2007

GASPARDO, Murilo. **Globalização e déficit democrático: uma crítica à legitimação democrática no contexto da ordem global.** São Paulo: Saraiva, 2015.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito.** Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 215.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do "agonismo".** Lua Nova, São Paulo, n. 92, p.39, 2014.

MONEDERO, Juan Carlos. *Posdemocracia: Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia.* Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 240, p.81, ago. 2012.

RAICHELIS, R. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil.** In: MOTA, A. E. et al. (Eds.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 1 a. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2006. p. 408.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 23.ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 135.

ROCHA, D. G.; COUTO, R. M. B. DO. **A participação política na construção das políticas sociais.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 1, n. 1, p. 61–70, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.p. 245.

SILVA, José Afonso da. **“Processo Constitucional de Formação das Leis”** em sua 3ª ed., de 2017. p. 236.

WELZEL, Hans. *El nuevo sistema del derecho penal: parte general.* Buenos Aires; Montevideo: Editorial B de F, 2004. Disponível em:
https://www.academia.edu/27959241/Welzel_hans_el_nuevo_sistema_del_derecho_penal. Acesso em: 18 nov. 2025.