



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA

Jesus Pearce Pessoa Neto

**O SOBERANO E A VONTADE GERAL: O
PROCESSO LEGISLATIVO NO *CONTRATO
SOCIAL* DE ROUSSEAU**

Brasília/DF

2023

Jesus Pearce Pessoa Neto

**O SOBERANO E A VONTADE GERAL: O
PROCESSO LEGISLATIVO NO *CONTRATO
SOCIAL* DE ROUSSEAU**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Licenciatura em Filosofia.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Araújo Reis

Brasília/DF

2023

À minha família por todo apoio ao longo dessa jornada, e em especial à minha mãe, mulher guerreira e fonte eterna de inspiração e amor.

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar, a partir do *Contrato Social* de Rousseau, os elementos essenciais do processo legislativo, destacadamente as formas procedimentais e as regras a serem observadas para a produção das leis na sociedade. Para isso, realizar-se-á a abordagem de alguns conceitos desenvolvidos pelo filósofo genebrino, em especial aqueles cuja natureza dão fundamento à ordem civil legítima, tais quais, a soberania, o governo e as leis. Assim, será tomado como referência o discurso em torno do soberano, compreendido exatamente na condição de poder legislativo. O poder legislativo, para Rousseau, representa o cerne político da sociedade, pois dele é extraída a vontade geral, fonte decisória do corpo do povo. A manifestação da vontade política do povo se dá por meio das leis instituídas, promulgadas sempre com caráter geral e abstrato. Nesse particular, o objetivo do trabalho é abordar as formalidades necessárias para estatuir as leis, tais como as exigências de início do processo legislativo, a possibilidade de haver representantes eleitos, os direitos inerentes ao soberano durante a deliberação das normas, etc. Ainda, a proposta separa o estudo do processo legislativo em dois momentos ou situações distintas, precisamente a do estabelecimento da primeira legislação do Estado pelo “Grande Legislador” e da modificação ou criação regular das leis em assembleias públicas.

Palavras-chave: processo legislativo; soberano; leis.

ABSTRACT

This research seeks to analyze, from Rousseau's *Social Contract*, the essential elements of the legislative process, especially the procedural forms and the rules to be observed for the production of laws in society. To this end, we will approach some concepts developed by the philosopher from Geneva, especially those whose nature gives foundation to the legitimate civil order, such as sovereignty, government, and laws. Thus, the discourse around the sovereign, understood precisely as legislative power, will be taken as a reference. The legislative power, for Rousseau, represents the political core of society, since the general will, the decision-making source of the body of the people, is extracted from it. The manifestations of the people's political will are given through the instituted laws, always enacted with a general and abstract character. In this particular case, the objective of this work addresses the formalities required to enact the laws, such as the requirements for the beginning of the legislative process, the possibility of having elected representatives, the rights inherent to the sovereign during the deliberation of the norms, etc. Furthermore, the proposal separates the study of the legislative process into two distinct moments or situations, precisely that of the establishment of the first legislation of the State by the "Great Lawgiver" and the regular modification or creation of laws in public assemblies.

Keywords: legislative process; sovereign; laws.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. NOÇÕES FUNDAMENTAIS DO <i>CONTRATO SOCIAL</i>.....	9
1.1 Os elementos políticos do soberano	11
1.2 Os elementos políticos do governo.....	17
2. O “GRANDE LEGISLADOR” E A FORMAÇÃO DAS LEIS ORIGINÁRIAS.....	21
3. AS ASSEMBLEIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO	31
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

No sistema de pensamento de Rousseau desenvolvido no *Contrato Social*, os conceitos concernentes ao soberano e à vontade geral são de extrema importância para a compreensão da filosofia política do Genebrino. Por isso, o interesse do presente trabalho estará centrado em identificar o funcionamento do soberano em relação às características e às regras do processo legislativo retratado na obra *Do Contrato Social*.

A investigação, portanto, terá como foco analisar as funções, as diretrizes e a atuação do poder legislativo no tocante ao processo de formação das leis, na medida em que as normas representam de forma autêntica a vontade do soberano. Não se objetiva definir estritamente a natureza e o papel das leis, ou tratar exclusivamente da vontade geral ou no que constitui o soberano.

Mas, é necessário, por outro lado, considerar esses princípios numa relação orgânica com a própria atividade de legislar, levando em conta os requisitos e as condições essenciais do procedimento de criação da legislação. Em outras palavras, observar o que Rousseau dispôs sobre as exigências, as regras e os pressupostos para a produção de normas pelo poder legislativo. O enfoque será nas atribuições do poder soberano e a relevância do exercício das suas funções para a coesão do corpo político.

Assim, o fio condutor da empreitada passará por alguns dos princípios políticos fundamentais da obra, tais quais, a noção de liberdade e igualdade, as funções do soberano – poder legislativo – e do governo – poder executivo, a finalidade das leis, e, de maneira mais detida, como já dito, o processo legislativo do Estado. Nesse particular, em relação ao processo legislativo, as considerações feitas levarão à sua divisão em dois momentos ou períodos distintos: (1) o *processo legislativo das leis originárias* e (2) o *processo legislativo das leis ordinárias*.

Para o desenvolvimento do trabalho, tendo em vista os objetivos delineados, a estrutura teórica será dividida em três capítulos. A primeira parte tratará dos fundamentos políticos gerais do *Contrato Social* com o propósito tanto de identificar as noções fundantes da sociedade como também estabelecer as bases conceituais para a exposição dos atributos do processo legislativo.

A segunda parte abordará a primeira divisão do processo legislativo, ou seja, o momento de criação das primeiras leis do Estado. Esse processo originário é retratado na atividade extraordinária do “Grande Legislador”, sujeito excepcional cuja ação marca a mudança do

estado natural para a estado social por meio da formação da legislação inicial da sociedade. A função do legislador é imprescindível, pois dá conteúdo ao pacto social, porquanto ao mesmo em que educa o povo colabora para a instituição do Direito.

Por fim, a terceira parte apresentará o *processo legislativo ordinário*. O processo ordinário realizado nas assembleias populares são o modo de participação do povo de maneira mais habitual. Assim, serão discutidas as características de formação das leis nesse momento, sejam em assembleias fixas, periódicas ou extraordinárias. Ademais, ainda como decorrência do processo ordinário, se apresentará os direitos, os procedimentos, as observâncias e os requisitos para a constituição das assembleias enquanto poder legislativo e, conseqüentemente, para a elaboração e promulgação das leis.

Desse modo, o presente estudo pretende, ao final, reafirmar o poder da autoridade soberana como “coração” do pensamento político de Rousseau no *Contrato Social* com base na análise do processo legislativo exercido por cada cidadão em sociedade. Além disso, visa-se apontar no pensamento rousseauiano o caráter popular, ou seja, a ideia na qual o movimento das relações em sociedade e das instituições públicas só é legítimo quando a atividade do Estado visa o bem comum.

1. NOÇÕES FUNDAMENTAIS DO *CONTRATO SOCIAL*

Em sua obra, Rousseau busca desenvolver do ponto de vista teórico uma análise profunda a respeito do homem, da sociedade e das instituições. Para tanto, investiga a relação orgânica entre o ser humano e o Estado a fim de estabelecer certos “princípios do direito político”. O esforço realizado tem o propósito de, em primeiro lugar, aproximar a política e a moral quando do exame dos atos humanos; em segundo, delimitar as características do homem natural e do homem social por meio da formulação do estado natural hipotético; e também expor as circunstâncias para a formação do estado civil, das organizações públicas e dos poderes constituídos.

No modelo contratualista do Genebrino, o homem em estado de natureza, por ser direcionado apenas segundo algumas necessidades básicas, unido estritamente às situações presentes e ainda sem consciência moral, caracteriza-se como um ser feliz e livre. Entretanto, quando os indivíduos firmam o pacto fundamental e concretizam o surgimento da sociedade civil, estão a renunciar a liberdade natural em proveito da criação da liberdade coletiva, convencional. Nas palavras de Rousseau (1996, p. 26): “o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui”.

Em verdade, portanto, a substituição de um tipo de liberdade por outra – da liberdade própria da natureza pela liberdade do estado civil – revela as condições da associação civil e considera cada indivíduo como súdito e soberano ao mesmo tempo. O pacto social ratificado por todos, atribui aos homens determinados direitos no âmbito civil, pelo qual também firma as bases da convivência comum e da nova condição do gênero humano. A reunião dos homens permite a conservação da vida, da liberdade – agora pública, a posição de membro da sociedade, além da condição de igualdade de todos.

Quando consolidadas as instituições, na medida da subordinação dos direitos do cidadão ao todo da comunidade, a fruição dos bens e da propriedade torna-se legítima tão logo em conformidade com o aspecto coletivo representado pelo corpo político. A noção de domínio real – ou posse pública – sobre a propriedade particular ocorre porquanto “o Estado, perante seus membros, é senhor de todos os seus bens pelo contrato social, que no Estado serve a todos os direitos” (ROUSSEAU, 1996, p. 27).

De fato, assegurada a liberdade, a igualdade e a propriedade, e, desse modo, tendo constituído o princípio no qual nenhum homem subjugará o semelhante ou terá o interesse privado prevalência sobre a dimensão coletiva, todos os homens – súditos – reconhecem e admitem por genuíno os compromissos civis do contrato social. Por essa razão, é possível atestar efetivamente a existência de coesão da sociedade, pois, o pacto social fundante “ao contrário do estado de natureza que se baseia no direito do mais forte, dá origem a uma autoridade política em comum, a fim de assegurar uma administração legítima e segura” (CORREIA, 2021, p. 21).

O desenvolvimento da ordem civil e das organizações de Estado, que, em última instância, são voltados para a manutenção do contrato e de suas cláusulas, exigem do cidadão a participação ativa e consciente nos negócios públicos, incluída a deliberação quando reunidos para instituir as leis regentes da sociedade. Nesse sentido, deve ser proporcionado aos membros da comunidade a capacidade de “deliberar publicamente o bem comum a fim de manter a sua *coexistência*. Por isso cada indivíduo obedece por dever moral a leis resultantes da atividade política a fim de cumprir o compromisso recíproco assumido” (CÁ, 2016, p. 32, grifo do autor).

Entre os conceitos dispostos no *Contrato Social*, sem dúvida, a concepção a respeito do soberano tem papel de significância, posto que, reflete, direta ou indiretamente, nas ações dos indivíduos em suas relações particulares mútuas, e também, sobretudo, na atividade pública desenvolvida no interior do corpo político. A compreensão do soberano e do princípio de soberania permeia todo o projeto rousseauiano, não por acaso aparece de modo evidente no capítulo VII do Livro I, capítulos I, II, IV do Livro II e capítulo XII do Livro III.

Em síntese, o soberano representa o poder do Estado para criar as leis que regulam a vida coletiva, com a finalidade de expressar e fazer cumprir a vontade geral emanada pelos cidadãos, sendo a “maneira pela qual o Estado deve estar organizado, sendo o povo soberano aquele que estabelece as leis de acordo com o bem comum” (ANTUNES, 2006, p. 76). Segundo Rousseau, o soberano – poder legislativo – e a vontade geral são elementos intimamente ligados, razão pela qual está impossibilitada qualquer interpretação que pretenda separar ou distinguir por completo tal relação.

De outro modo, embora o poder soberano detenha a capacidade de editar normas ou modificar o ordenamento jurídico movido pela deliberação política, a incumbência para executar as leis e impor a obediência àquilo que restou determinado pela vontade geral é do governo. A abrangência da atividade do governo – poder executivo – apesar de não estar em

igualdade com as funções de soberania, dada a atuação restrita aos casos particulares, funciona em complemento com o conjunto do poder estabelecido no estado civil.

Enquanto o soberano manifesta a vontade geral por meio da legislação formal, editada com caráter geral e abstrato e que passa por um rigoroso processo legislativo, o poder executivo age e decide através de atos individuais e específicos, que apesar de não serem normas, estão vinculados a elas. Acerca disso, Samantha Lau Ferreira Almeida Faiola (2019, p. 59) afirma: “o poder legislativo constitui na essência de um Estado republicano, sendo a soberania o próprio exercício deste poder, e o governo se caracteriza como mera função do Estado, estando completamente submetido as disposições legislativas”.

A análise de Rousseau relativamente aos poderes instituídos – poder legislativo e poder executivo – transborda as disposições sobre as funções de cada qual. O aspecto preponderante para a realização concreta, eficaz e permanente da missão do soberano e do governo é autorizado pelos preceitos de lei. Por meio das leis são fornecidas as condições para a consolidação da ordem civil, pois fixam direitos e deveres que todos têm de observar e respeitar. No caso do seu descumprimento, a ofensa resultante seria direcionada à própria vontade geral.

Assim sendo, no *Contrato Social*, Rousseau forma as bases fundantes daquilo de mais genuíno e orgânico ao Estado, isto é, as noções constitutivas do que seja a sociedade, o governo, a soberania, as leis e o processo legislativo. Logo, esses princípios devem estar em sintonia para a consecução do desígnio pelo qual o corpo político tornou-se real, qual seja, o bem público exteriorizado pelo conteúdo da vontade geral.

1.1 Os elementos políticos do soberano

Para compreender a configuração do sistema político delimitado por Rousseau, especialmente no tocante ao processo de formação das leis, é imprescindível tratar das particularidades do soberano. Sem dúvida, a discussão relativa ao acordo realizado entre os indivíduos para a concretização do pacto social tem seu auge no princípio de soberania. Não por acaso, “em torno desse conceito estão estruturados o modelo político buscado por Rousseau, as funções que o Estado deve cumprir, bem como, sua finalidade” (ANTUNES, 2006, p. 58).

Ao introduzir o conceito de soberania, o Genebrino torna viável a coesão da comunidade enquanto coletividade, porquanto, no estado de natureza, era ausente a ideia de bem comum,

assim como o elo entre os homens. Disso decorre, “a autenticidade e titularidade do povo como detentor e fundador do poder político ou autoridade soberana” (CORREIA, 2021, p. 34). Isto é, o soberano viabiliza a participação dos indivíduos nos assuntos comuns, motivo pelo qual todos são obrigados a auxiliarem-se reciprocamente com base no dever e no interesse público.

Destarte, para que o contrato social outrora assentado não seja dotado de cláusulas vazias, os indivíduos têm de se comprometer com a deliberação pública, reunindo-se para exercer os direitos de súdito e legitimar o poder soberano. Assim, a autoridade soberana nada mais faz do que garantir, em última hipótese, a liberdade, a igualdade e a autonomia dos súditos, embora sempre a mirar a conservação da existência da ordem social. Nesse sentido, escreve Rousseau (1996, p. 24):

Ora, o soberano, sendo formado apenas pelos particulares que o compõe, não tem nem pode ter interesse contrário ao deles; conseqüentemente, o poder soberano não tem nenhuma necessidade de garantia em face dos súditos, porque é impossível que o corpo queira prejudicar todos os seus membros [...].

Ainda, em complemento, no Capítulo I do Livro II do *Contrato Social*, o Genebrino (1996, p. 33) discorre com clareza:

O vínculo social é formado pelo que há de comum nesses diferentes interesses, e, se, não houvesse um ponto em que todos os interesses concordam, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, é unicamente com base nesse interesse comum que a sociedade deve ser governada. Digo, pois, que a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo, pode transmitir-se o poder, não, porém, a vontade.

A partir disso a percepção da soberania se apresenta do ponto de vista da consideração do interesse da totalidade dos cidadãos por meio da expressão da vontade geral. Entre as características do exercício da soberania estão precisamente o fato de ser inalienável e indivisível. O caráter de inalienabilidade e indivisibilidade da vontade geral permite a conservação da essência das decisões do corpo político e também a continuidade do Estado e das instituições públicas. A impossibilidade de transmissão ou fragmentação da vontade geral

corresponde ao recurso do povo no sentido de guardar a autoridade disposta enquanto instituído no soberano.

Como observado, para Rousseau, o aspecto da inalienabilidade e indivisibilidade do princípio de soberania tem ligação com a própria ideia decisória do “corpo do povo”. A vontade geral é substancialmente distinta da vontade particular, devido ao caráter tendencioso deste, que ao ser nutrido em excesso pode provocar o perecimento da sociedade. Na maior parte dos casos, as implicações derivadas da vontade particular dos indivíduos são prejudiciais porque não são voltadas ao fim público nem ao bem comum. Assim, o fundamento das funções do soberano tem de estar posto na vontade geral, critério genuíno de decisão do povo em proveito da coletividade.

De maneira mais clara, no *Contrato Social* há uma contraposição evidente entre a vontade particular e a vontade geral, todavia, “não é, obviamente, no elemento ‘vontade’ que se dá o conflito, mas naquilo que qualifica essa vontade. E o que qualifica essa vontade é seu objeto: geral, em um caso, particular, no outro” (REIS, 2010, p. 13). O conflito entre vontade particular e vontade geral, por isso, exhibe-se no plano da finalidade, ou seja, em constatar qual delas cumpre verdadeiramente o papel de embasar o exercício da soberania pelo cidadão. A situação é confirmar qual delas visa, ao final, o bom governo da sociedade.

Desse modo, a proposta de Rousseau sustenta a compreensão na qual de modo algum o corpo político pode ter firmamento na vontade particular, a vontade direcionada à satisfação pessoal – ou de um grupo – que atende ao interesse de si mesma e, por consequência, afasta a dimensão social dos julgamentos e a coesão da ordem civil. Na verdade, na medida que põe dúvida sobre a vontade particular, Rousseau estaria agindo em desfavor daqueles autores que “legitimam a autoridade soberana de determinados homens ao instituir a autoridade política na vontade particular daquele que detém o poder, anulando, dessa forma, o exercício da vontade dos demais integrantes da sociedade” (CÁ, 2016, p. 12).

Logo, a unidade principal para dirigir o poder soberano no Estado é, sem sombra de dúvidas, a noção de vontade geral. O funcionamento da soberania não somente é possível, mas apenas se dará quando conjugado pelo exercício livre da vontade geral. A vontade geral configura-se como um autêntico princípio político regente da sociedade civil na visão rousseaniana, dado que “revela uma preocupação com a natureza humana no que se refere ao bem viver social (e, conseqüentemente, também individual) e a construção e preservação de sua liberdade” (PITZ, 2004, p. 43).

A compreensão da vontade geral atrelada ao soberano determina a existência do Estado civil, pois permite a governabilidade por intermédio das instituições públicas, sendo, portanto, o reflexo do desejo dos súditos exteriorizado na legislação. Identificar os propósitos do direito político em Rousseau conduz ao entendimento do Estado soberano e a sua “fundação alicerçada num sistema de leis. Fundação em sentido duplo, isto é, como origem e como fundamento. A gênese e o apoio do Estado soberano estão na expressão da vontade política dos cidadãos, ou seja, na vontade geral” (MARTINS, 2016, p. 6).

Desse modo, investido na posição de soberano, o homem social age com a obrigação de instituir as leis para autenticar a vontade geral, e tem por desígnio deliberar a favor da convivência social harmônica. No exercício do poder soberano, cada indivíduo conserva seus direitos de igualdade e de liberdade civis, mas adquire outros (direito de votar, deliberar, propor, etc.) decorrentes da função desempenhada. Ainda a respeito da relação entre vontade geral e soberania, Cláudio Araújo Reis (2010, p. 12) esclarece:

Talvez o sentido mais imediato do conceito de vontade geral, em Rousseau, apareça em conexão com a ideia de “corpo social” [...]. Nessa conexão, a vontade geral não é outra coisa senão a “vontade do corpo político” entendido como “ser moral” – é a vontade do soberano. Como pessoa moral, o soberano teria uma vontade, em sentido análogo ao que ocorre com as pessoas naturais.

A vontade geral do soberano é externada na forma da lei, seja na deliberação que a cria ou modifica. As normas editadas pelo corpo social quando investido do poder soberano vinculam todos os súditos particularmente, bem como os súditos em posição com os demais, portanto, nas suas relações com a comunidade, o governo e as instituições de Estado. Em essência, a vontade geral não arbitra por meio das leis pura e simplesmente porque pode, mas para dar coerência à ordem civil amparada no contrato social.

De outra forma, a vontade geral – bem como o “Grande Legislador, diga-se de passagem – “busca orientar os cidadãos em prol da unidade e do vínculo com o todo coletivo, a fim de se estabelecer uma ordem civil legítima e segura, ou seja, uma República sob leis justas e boas” (CORREIA, 2021, p. 36). O soberano, pelo fato de estar vinculado à vontade geral, constitui tanto o ordenamento jurídico do qual a sociedade se assenta como também a referência moral do cidadão do ponto de vista do nutrir da qualidade cívica. Inquestionável, pois, a afirmativa de

Rousseau (1996, p. 37): “a vontade geral é invariavelmente reta e tende sempre à utilidade pública”.

O desenvolvimento moral e político no interior da ordem civil proveniente do soberano, com efeito, aponta para a consideração do bem comum. Por isso, o soberano existe para ser o instrumento certificador da igualdade e da liberdade dos indivíduos, barrar qualquer viés totalitário do pensamento e impedir o predomínio do interesse particular sobre o interesse da comunidade. De modo exato, Vital Francisco Celestino Alves explica (2020, p. 302):

A anuência ao pacto de associação estabelece, em seguida, que os cidadãos passem a se guiar pela “vontade geral”, pois a preservação da liberdade política e civil depende da prevalência da vontade aludida. Isso significa que, para salvaguardar a liberdade de possíveis ameaças, oriundas de vontades arbitrárias, é crucial que os cidadãos conduzam suas decisões nas assembleias, tendo em vista a vontade geral. Furtar-se dessas ameaças pressupõe que os atos que pleiteiem um cumprimento de obrigações pelos cidadãos abrangam igualmente todos os cidadãos, tenham amparo nas leis e que elas sejam elaboradas pelos cidadãos, ou seja, o povo soberano tem a incumbência de deliberar acerca de quais leis basilares devem preponderar na ordem política.

A deliberação pública, atividade inerente do soberano, consubstancia como responsabilidade de todos os cidadãos integrantes da sociedade, sendo a tarefa típica no contexto de edição das leis que regulam as relações humanas e as organizações públicas. Não se pode perder de vista a natureza dessa atribuição de criar normas “devido ao fato de *a soberania consistir na manifestação da vontade geral, isto é, no exercício do poder legislativo*, ela não pode ser transferida, alienada ou dividida, podendo ser exercida apenas pelo soberano – o povo” (FAIOLA, 2019, p. 36, grifo nosso). Quer dizer, quando os cidadãos estão reunidos para debater a elaboração das leis, na prática figuram como o próprio poder legislativo.

Sob a ótica do *Contrato Social*, a autoridade soberana propicia a existência das instituições da sociedade, tal qual o governo – poder executivo – e os magistrados. É, aliás, a pedra de toque na qual as condições da convivência comum são realizadas. Os atributos do exercício da soberania são expressos pelos atos emanados, cujo o efeito “obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de sorte que o soberano conhece somente o corpo da nação e não distingue nenhum daquele que a compõe” (ROUSSEAU, 1996, p. 41).

O reconhecimento da nação como corpo político por parte do soberano implica em considerar os indivíduos na relação com o espaço público, na forma da exigência de um certo tipo de construção coletiva de decisões. As deliberações do soberano requerem de cada cidadão comprometimento total e também comum para com os outros, a fim de resguardar as disposições do pacto social. Essa capacidade de perceber o outro como soberano e súdito, pessoas capazes de direitos e deveres igualmente determinados, reforça o pensamento no qual o “comprometimento tem que ser, necessariamente, recíproco. Ou seja, todos os cidadãos são responsáveis por si e pelos demais. [...] os indivíduos, se assim procederem, terão salvaguardado - pelo pacto social - a igualdade e a liberdade” (MARTINS, 2016, p. 10).

A concepção rousseauiana do soberano, consistente no poder de Estado imbuído de ter a função essencial e basilar de garantir a ordem social e representar a vontade geral, direciona as ações morais e políticas dos homens em sociedade para os fins sociais e o bem coletivo. O desempenho pleno da atividade do soberano, com alvo sempre no interesse público, se dá “*em espaços deliberativos denominados de assembleias*, onde se discute e delibera sobre os assuntos referentes ao corpo político, sendo neste espaço onde o povo age no exercício da vontade geral”. (PEREIRA, 2020, p. 20, grifo nosso). No *Contrato Social*, Rousseau (1996, p. 37 e 38) dispõe:

Se, quando o povo suficiente informado delibera, os cidadãos não tivessem nenhuma comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças haveria de resultar sempre a vontade geral, e a deliberação seria sempre boa. Mas, quando se estabelece facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações se faz feral em relação aos seus membros, e particular em relação ao Estado; pode-se, então, dizer que já não há tantos votantes quantos os homens, mas apenas tantas quantas as associações.

A afirmação do Genebrino deixa claro duas situações, ambas envolvendo o soberano. Se, por um lado, o cidadão tem de participar das assembleias e, mais especificamente, do processo legislativo propriamente dito, debatendo os assuntos públicos de modo esclarecido e informado, por outro, é crucial impedir a formação de facções. Quando as facções são formadas, mesmo que provisoriamente a soberania “é silenciada quando a sociedade torna-se parcial, visto que a atuação das facções faz com que o povo se fragmente, passando a agir visando benefício próprio” (PEREIRA, 2020, p. 21).

Por essa razão mesma, o processo de criação ou modificação das leis, na função típica de legislador do soberano, assim como “os debates públicos, conduzidos por associações parciais ou facções, tendem a se transformar, como em um *crescendo*, em dissensões e logo em tumultos” (REIS, 2022, p. 180, grifo do autor). Dito isso, o poder soberano tem de estar protegido de possíveis afrontas ao seu funcionamento, dado o aspecto fundamental da tarefa realizada. O soberano, portanto, para operar de maneira completa e coerente no exercício da função precípua de legislar, exige entre os cidadãos uma sintonia fina, dirigida efetivamente para o bem comum.

Em última análise, o poder legislativo – ou soberano – preserva a segurança, a igualdade e a liberdade dos indivíduos por meio das leis, porém, igualmente sustenta as instituições públicas e as organizações civis. Entretanto, para compreender o exercício do soberano materializado pelo processo legislativo, relevante passar pelos elementos constitutivos do governo – poder executivo – e a contribuição dada para a conservação do pacto fundamental.

1.2 Os elementos políticos do governo

No *Contrato Social*, o governo – poder executivo – surge como uma instituição com prerrogativas de manter a união da sociedade, preservar as disposições do pacto firmado e exercer a força do Estado. Embora em patamar inferior às funções do soberano, o governo age para executar as leis formadas a partir do processo legislativo. Efetivamente, governo e soberano são distintos, instituições com finalidades e propósitos específicos no contexto da ordem civil. Apesar da atuação diferenciada, ambas as entidades servem à ordem social, sendo expressados por seus atos de vontade ou de força. Percebe-se, assim, a relação orgânica existente entre governo e soberania.

A legitimidade do governo provém do contrato original feito pelos homens, sendo efetivamente o “agente que opera e coloca em ação as determinações da vontade geral e auxilia o diálogo entre o soberano e os súditos” (ALVES, 2010, p. 39). O governo é responsável por ser o elo de ligação entre a vontade revelada do poder legislativo e os próprios cidadãos. Ao analisar concretamente a atribuição conferida pelo pacto, inegável a sua dupla responsabilidade, qual seja: “a função legal (fazer cumprir as leis) e institucional (como ente artificial no corpo político) de oferecer estabilidade e equilíbrio” (CORREIA, 2021, p. 62).

Por essa razão, o governo se põe como instituição apta a promover a mediação entre as determinações legais e a conduta exigida ou permitida ao cidadão. A respeito da característica dialógica do governo, Rousseau (1996, p. 72) alega o seguinte: “Quem vem a ser, então, o governo? Um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e soberano, para permitir sua mútua correspondência, encarregado da execução e da manutenção da liberdade, tanto civil quanto política”. As ações do governo resguardam os direitos políticos e civis, além de permitir a interação dos membros da comunidade com a instância de deliberação legislativa.

Ao passo que se caracteriza como “corpo intermediário”, o governo deve abster-se de toda possibilidade de influência sobre a vontade geral. O seu verdadeiro compromisso é operar ao nível de aplicação das leis por meio da força. Por isso, é vedado ao poder executivo dirigir o processo legislativo, pois na tentativa de fazê-lo estaria a corromper os motivos pelos quais foi criado. Segundo Vanderlei Lemos Antunes (2006, p. 71, grifo nosso):

Para Rousseau o executivo deve estar subordinado ao legislativo, sendo o primeiro uma mera função do Estado e o segundo a sua essência mesma. [...] A subordinação plena e constante do executivo ao legislativo, conforme Rousseau, é essencial para a conservação do Estado. *Se o governo de algum modo sobrepor-se ao soberano, usurpando por essa via a soberania, dissolve-se o Estado.* Apenas a vontade geral é soberana, sendo as leis a sua expressão.

Assim, a pena para a intromissão descabida do governo nos assuntos próprios do soberano seria o fim do estado social formado pelo pacto. O estrito cumprimento da função de executar as leis pelo governo tem de estar no sentido de aplicá-las aos casos particulares, sendo o responsável pela “suprema administração” das coisas de Estado. De modo diverso ao soberano, o governo é executor da força pública, e está impedido de criar normas gerais e abstratas. O governo apenas segue e faz cumprir as determinações da vontade geral. Com base nisso, imprescindível compreender que “o corpo político tem os mesmos móveis; nele se distingue a força e a vontade, esta sob o nome de *poder legislativo* e aquela sob o nome de *poder executivo*” (ROUSSEAU, 1996, p. 71, grifo do autor).

É justamente pela força do corpo político que o governo retira a capacidade de servir a comunidade para pôr em prática a direção da vontade geral. Ter conhecimento das leis ou deliberar sobre elas não garante, por si só, a observação e o cumprimento delas pelos súditos. Como consequência, para “proceder por leis, é necessário que haja um poder capaz de

constranger os pactuantes, impedindo ou coagindo os maus, punindo-os, quando necessário” (CÁ, 2016, p. 60). Existe, simultaneamente, por parte do cidadão, a relação bipartida no tocante às suas obrigações. Se por um lado, tem o dever de criar normas – poder legislativo, por outro tem o dever de obedecê-las – poder executivo.

O governo exerce o poder executivo, desempenha as funções designadas pelo povo, todavia, “*não representa* a vontade geral, apenas executa suas deliberações, age buscando o equilíbrio do Estado, obedecendo sempre ao soberano” (PEREIRA, 2020, p. 21, grifo do autor). Ao governo convém agir de acordo com a vontade emanada pelo poder legislativo, sendo as suas ações restritas aos ditames legais. A instituição do governo serve “para obedecer e tem a missão de cumprir a determinação do soberano, ao passo que sua obediência é tão somente o exercício de seu dever” (ALVES, 2010, p. 45). Como explica Rousseau (1996, p. 73):

É no governo que se encontram as forças intermediárias, cujas relações compõe a do todo com o todo, ou do soberano com o Estado. Pode-se representar esta última relação pela dos extremos de uma proporção contínua, cuja média proporcional é o governo. O governo recebe do soberano as ordens que dá ao povo, e, para que o Estado permaneça em bom equilíbrio, é necessário que, tudo compensado, haja igualdade entre o produto ou o poder do governo, tomado em si mesmo, e o produto ou o poder dos cidadãos, que por um lado são soberanos e, por outro, súditos.

Os membros do governo são concretamente os cumpridores dos mandos do soberano, são chamados ou de príncipes ou de magistrados, e podem ser somente um ou um conjunto de indivíduos. Os membros do governo “são meros funcionários do soberano, e por isso, devem respeitar e agir de acordo com as disposições legislativas” (FAIOLA, 2019, p. 47). Pelo fato de serem, no final das contas, funcionários do poder soberano, toda autoridade que lhes é outorgada pelas leis também pode ser removida ou alterada, conforme o bem entender da vontade geral.

Destarte, o gerenciamento do poder executivo, isto é, o exercício legítimo da incumbência de governar, em hipótese alguma pode ir de encontro à vontade exteriorizada após a deliberação em assembleias, a aprovação – através do processo legislativo – e a instituição das leis. Em última perspectiva, o governo põe em prática a busca pela justiça em consonância com os direitos civis. Em todo caso, administra e organiza a vida coletiva segundo o

ordenamento jurídico. Fato é que o “governo se preocupará unicamente com questões de ordem geral, não podendo decidir os rumos da soberania” (PEREIRA; LEIRIA, 2012, p. 58).

De resto, apesar do governo ser dependente, em alguma medida, do poder soberano, tendo “apenas uma vida emprestada e subordinada, isso não impede que possa agir com mais ou menos vigor ou rapidez, gozar, por assim dizer, de uma saúde mais ou menos robusta” (ROUSSEAU, 1996, p. 77). Dito de outro modo, a despeito da subordinação aos atos de soberania, o poder governamental ou executivo não apenas pode, mas deve, sempre que possível, comportar-se com certa margem de liberdade para a consecução dos seus fins.

Desse modo, a construção da ideia inicial de Rousseau em tentar estabelecer “princípios do direito político” atravessa tanto a noção da soberania como também a questão sobre a conduta do governo e seus agentes. Essas considerações relativamente às funções do poder – executivo e legislativo, notadamente – visam pôr em bases sólidas o desenvolvimento político e moral que “deve fundamentar a transformação do cidadão capaz de novas práticas que levarão à construção das verdadeiras instituições políticas, capazes *de unir os direitos aos deveres*” (PITZ, 2004, p. 39, grifo do autor).

Da abordagem a respeito do soberano e do governo, relação latente na ordem civil, serão postos os alicerces conceituais do processo legislativo. A tentativa dos capítulos seguintes será, primeiro, investigar a origem e a função do chamado “Grande Legislador” e, logo após, abordar o processo legislativo comum com suas peculiaridades. Será levado em conta que esses dois momentos compõem, na verdade, o todo considerado como o procedimento legislativo do corpo político, diferenciando-se no tocante ao aspecto e ao estágio de produção das leis, isto é, no *processo legislativo originário* e no *processo legislativo ordinário*.

2. O “GRANDE LEGISLADOR” E A FORMAÇÃO DAS LEIS ORIGINÁRIAS

No capítulo VI e VII do Livro I do *Contrato Social*, Rousseau desenvolve duas concepções fundamentais e essencialmente ligadas para compreender o processo de formação legislativa do corpo político. São elas, respectivamente, a caracterização das leis, especialmente sob o enfoque das suas finalidades (coesão social, respeito à vontade geral, conservação do pacto, etc.) e a atribuição do denominado “Grande Legislador”. A atividade do “Grande Legislador” será considerada como a primeira fase ou momento da produção legislativa da sociedade, precisamente em decorrência da função determinante no tocante a organização das *leis originárias* do Estado.

Para Rousseau, não obstante os homens formalizarem o surgimento da sociedade por meio do pacto social, é pela legislação que ocorre a estabilidade e a dinâmica das instituições. As leis são verdadeiros instrumentos de “movimento e vontade” da ordem civil. É a partir do aparecimento das organizações civis “que se constituirá o sistema de leis que regerá a sociedade nas suas demandas e vicissitudes” (MARTINS, 2016, p. 11). As normas legislativas elaboradas por convenção – exercício da soberania – destinam-se a conservar a sociedade e garantir os direitos e deveres em prol da efetiva justiça.

A aplicação concreta das disposições do contrato passa a ter efeito através das leis, concebidas pela “manifestação da vontade de um povo que se constitui a partir do pacto social, sendo, portanto, atos da vontade geral” (FAIOLA, 2019, p. 39). A expressão da vontade geral consumada após deliberação legislativa e a promulgação das leis, “enquanto estatuída pelo corpo moral e coletivo, que é o Estado – que em última instância é o povo – possui um *caráter universal*” (ANTUNES, 2006, p. 70, grifo nosso). Esse aspecto de universalidade da lei torna-a geral, uma vez que a sua aplicação é voltada a um número indeterminado de sujeitos. No entanto, a despeito de ser geral, obriga igualmente todos homens à vontade do povo.

Em vista disso, o ordenamento jurídico concebido pelo corpo político possibilita a vivência dos homens em sociedade, estabelece limites e regras e demonstra que “não há ninguém acima das leis pois é o próprio povo que dita as leis e submete-se à elas. O povo é soberano quando ativo, súdito quando passivo” (PERREIRA, 2020, p. 15). Perceptível, então, a relação de cada indivíduo com as leis instituídas. Ora estão deliberando para modificar as normas, ora estão obrigados a cumprir e observar os mandamentos definidos por si mesmos

enquanto poder soberano. Em comentário, Gabriela Lafetá Borges (2002, p. 41 e 42, grifo do autor) escreve:

Formado este ser *coletivo* que é o soberano, e que, segundo Rousseau, só pode ser representado por si mesmo, cada indivíduo acha-se comprometido numa dupla relação a saber: como corpo político passam a se chamar povo, e em particular cidadãos - enquanto participantes da autoridade soberana na feitura das leis (sendo o povo, ele mesmo, enquanto cidadãos, seu próprio legislador) e súditos - enquanto membros do *Estado* no exercício e no cumprimento dessas leis.

Essas condições de participação dos indivíduos permite o exercício pleno dos direitos outrora pactuados. Não há contradição entre cumprir e fazer cumprir os ditames da legislação, entre ter autonomia e ser obediente, entre ser “livre e ao mesmo tempo submisso às leis, já que estas são meras expressões de nossa vontade” (ROUSSEAU, 1996, p. 47). O sistema de leis, criado pelo poder soberano por intermédio da discussão pública e depois materializado conforme a direção da vontade geral, somente adquire potência para dar movimento à sociedade quando dotado de interesse público, generalidade e abstração. A esse respeito, Rousseau (*O Contrato Social*, 1996, p. 47, grifo nosso) explica:

Quando afirmo que *o objeto das leis é sempre geral, entendo que a lei considera os súditos coletivamente e as ações como abstratas*, nunca um homem como indivíduo nem uma ação particular. Assim, a lei pode perfeitamente estatuir que haverá privilégios, mas não pode concedê-los nomeadamente a ninguém. Pode criar diversas classes de cidadãos, e até especificar as qualidades que darão direito a essas classes, porém não pode nomear os que nela serão admitidos. Pode estabelecer um governo real e uma sucessão hereditária, mas não pode nomear uma família real; numa palavra, toda função que se refere a um objeto individual não está no âmbito do poder legislativo.

Esses atributos expostos por Rousseau, quais sejam, o caráter geral e abstrato, e a finalidade pública da lei, tem de estar presentes em todos os atos do soberano para que sejam

considerados válidos. Se, por acaso, durante o processo de criação das leis algum dos elementos obrigatórios estiver ausente, haverá falha latente do poder legislativo, motivo pela qual poderá sobrevir a corrupção e a eventual destruição do Estado. Na falta dos atributos constitutivos, a legitimidade do soberano será maculada, posto que “as leis, não são, em verdade, senão as *condições* da associação civil” (ROUSSEAU, 1996, p. 48, grifo nosso).

Traço interessante no processo de criação das normas é aquele no qual “essas leis deliberadas publicamente são substitutas de leis estatuídas a partir do direito aparente, aquele instituído a partir da vontade do mais forte. O compromisso da promessa recíproco permanece vivo através de leis legítimas” (CÁ, 2016, p. 32). Todavia, Rousseau admite que por vezes o povo não tem conhecimento para distinguir ou reconhecer o bem, a finalidade pública dos interesses. Realmente, no início, “o povo, em formação, ainda é grosseiro e inculto e, em vista disso, mesmo empenhando-se na busca pelo próprio bem, amiúde terá dificuldades para alcançar o interesse comum que é o cerne da vontade geral” (ALVES, 2010, p. 32).

No princípio da sociedade, os indivíduos são incapazes de formular uma legislação adequada, pois ainda são tomados por certos desejos particulares, não percebendo a si mesmos como parte integrante do todo coletivo. Em razão das dificuldades para definir as primeiras leis, surge a necessidade de encontrar alguém capaz de direcionar o povo no objetivo de criar as normas apropriadas para suas condições. De acordo com Rousseau (1996, p. 48 e 49), essa função de guia seria ocupada pelo “Grande Legislador”, veja-se:

O povo submetido às leis deve ser o autor delas; somente os que se associam compete regulamentar as condições da sociedade. Mas como as regulamentarão? De comum acordo ou por súbita inspiração? O corpo político dispõe de um órgão para enunciar essas vontades? Quem lhe dará a previdência necessária para formar-lhe os atos e publicá-los com antecipação, ou como os pronunciará no momento de necessidade? Como uma multidão cega que muitas vezes não sabe o que quer, porque raramente sabe o que lhe convém, levará a bom termo uma empresa tão grande e difícil como o é um sistema de legislação? O povo, por si, quer sempre o bem, mas nem sempre o reconhece por si só. [...] Todos necessitam igualmente de guias. É preciso obrigar uns a conformar suas vontades à razão e ensinar o outro a conhecer o que deseja. [...] Eis onde nasce a necessidade de um legislador.

A juventude da história do povo justifica a existência de um indivíduo capaz de orientar, no mais alto grau, os desejos individuais em favor da coletividade, regulando-os em benefício da coisa pública. Em síntese, a pretensão do Genebrino “com a figura do legislador é conduzir uma sociedade jovem evitando situações que corrompam os seus costumes e ao mesmo tempo entender as particularidades naturais humanas” (SOUZA, 2015, p. 63). Logo, a atuação do “Grande Legislador” consiste em frear a busca das vantagens pessoais e fazer os indivíduos perceberem a vida compartilhada a ser levada adiante sob a égide das leis.

Por isso, Rousseau (1996, p. 50) enfatiza: “O legislador é, sob todos os pontos de vista, um homem extraordinário no Estado. Se é por seu gênio, não o é menos por seu cargo. [...] É uma função particular e superior que nada tem comum com o império humano”. A imagem do legislador, descrita no Livro II, Capítulo VII do *Contrato Social*, é a de um indivíduo de “inteligência superior” com competência de organizar a legislação originária da ordem civil levando em conta as características e as particularidades de cada povo.

Esse legislador, sujeito extraordinário e estadista por natureza, deverá ter um entendimento profundo da condição humana a fim de estruturar sistematicamente a vontade geral, sendo o formulador das *leis originárias*. Certamente, lhe cabe em primeiro lugar “a tarefa (relativamente) simples e pontual de redigir originalmente as leis. Nesse papel, o legislador aparece como uma espécie de especialista que, após estudar um povo, dá a redação mais adequada às leis” (REIS, 2022, p.171). O “Grande Legislador” cumpre a missão de tornar viável a convivência em sociedade, dada a habilidade de conduzir o povo, ainda inexperiente, ao bem – comum – e à justiça.

O reconhecimento da imagem mística do “Grande Legislador” dá-se com a instituição da vida coletiva entre os homens, e “apesar de possuir características quase que divinas, é uma figura humana possuidora de uma inteligência extraordinária e uma reputação ilibada que tem como função captar a essência da vontade do povo e transformá-la em normativo legal” (FAIOLA, 2016, p. 16). O motivo da distinção do legislador extraordinário encontra-se na sua estimada “elevação de espírito”, sendo, em todos os termos possíveis, um “verdadeiro milagre que deve provar sua missão” (ROUSSEAU, 1996, p. 53).

Essa nobre incumbência, elevada pela finalidade que atinge, deriva da soberania e representa a história do povo, isto é, “o momento exato em que os homens tomam o controle de suas próprias ações e tomam *conscientes* de sua união, adquirindo a responsabilidade pela conservação de seus traços originais em meio social” (BORGES, 2002, p. 10, grifo do autor).

À medida que o “Grande Legislador” orienta o *sistema legislativo originário*, também tem o dever de conhecer o caráter do povo soberano para bem redigir a legislação regente do Estado. O legislador age em direção a superação da pura individualidade dos homens para uma visão comunitária da realidade. Ainda, sobre as condições iniciais do povo, Vital Francisco Celestino Alves (2020, p. 306) diz:

Entretanto, nessa estrita situação, o povo ainda é uma massa destituída da capacidade de discernimento, pois uma massa constituída de indivíduos pautados unicamente pelos seus interesses mais instantâneos, portanto, inábil na fabricação do corpo político, logo, precisa de alguém que a auxilie a identificar a vontade geral, isto é: os indivíduos carecem de um guia.

Por esse motivo, no princípio, o povo não consegue ter em conta a importância da sua própria manifestação enquanto coletividade, havendo divergência entre o que se é e o que se deveria ser. Nessa situação, a tentativa do legislador caracteriza-se também por trazer algum tipo de conformidade para a atividade legislativa desempenhada, seja ao mediar, seja ao promover a elaboração das leis direcionadas efetivamente ao bem público. Pelo trabalho realizado, o legislador tem, inclusive, a capacidade de propor leis e colocá-las à deliberação pelo soberano.

O mister de redigir as *leis originárias* torna-se fundamental no momento de formação dos costumes do povo, visto que os indivíduos ainda são inspirados de acordo com interesses privados e miram benefícios de toda ordem. Nesse estágio civil incipiente escapa o ideal de bem público e o conteúdo correto da vontade do soberano é nebuloso para o povo. Desse modo, por ser parte da configuração do todo do processo legislativo, o “Grande Legislador” mantém – não poderia ser diferente – relação íntima com a ideia do soberano. Sobre a interação evidente entre legislador e poder soberano, Cláudio Araújo Reis (2022, p. 172, grifo nosso) defende:

O legislador aparece, assim, *como uma espécie de metonímia para nos referirmos seja a determinadas condições da instituição do soberano, seja a determinados aspectos da própria constituição do corpo político, em sua função legislativa [...]*. Mas o papel mais significativo do legislador no processo legislativo está associado à necessidade que preside sua introdução

em primeiro lugar: trata-se da necessidade de diminuir ou eliminar a distância entre “as deliberações do povo” e a correta expressão da vontade geral.

A *legislação originária* do Estado é construída por cada indivíduo no exercício do poder legislativo, sendo auxiliado pelo legislador ante a capacidade deste de trazer à luz a vontade geral em sua mais perfeita manifestação. Diante da vontade com traços do estado de natureza, o legislador “se portará como aquele milagre que conduz os homens no início da socialização, responsável por transformar a natureza de cada indivíduo, a fim de que a perfectibilidade almejada individualmente passe a ser um objetivo coletivo” (SOUZA, 2015, p. 13). Malgrado dirija a deliberação do povo na condição de “homem extraordinário do Estado”, somente terá concluído o trabalho quando as leis redigidas reproduzirem com fidedignidade a vontade geral.

No procedimento de concepção das *leis originárias* da ordem civil, uma vez propostas, concluída a discussão entre os indivíduos e aprovada as normas, a atribuição do “Grande Legislador” se exauriria, já que a responsabilidade de orientar as escolhas para o bem comum teria sido concretizada. A respeito, importante notar que “enxergar – e fazer ver – esse bem comum é parte da tarefa grandiosa do Legislador. Isso é igualmente um dos pontos que justificam a sua excepcionalidade” (REIS, 2010, 28). Destarte, a perspectiva de Rousseau no que concerne aos aspectos “místicos” do legislador rejeita a ideia de que este submeta a vontade geral à sua própria, mas, ao contrário, tem de capacitar e auxiliar o soberano em suas decisões, sempre com o intuito de garantir o interesse público.

A atividade exercida pelo legislador insere-se no contexto de criação do próprio Estado civil, devido a capacidade de contribuir na formulação da legislação, e, por todas as suas qualidades inerentes, tem de ser encarado como “uma figura que transita entre o ideal e o factual. Ele representa essa transição – do dever ser à proposta de ação. Sua tarefa sucede da necessidade de desenvolver as capacidades necessárias à vida em comum” (ALVES, 2020, p. 307). Sem dúvida, pela conjuntura social e política inaugurada com o pacto social, na qual o povo é destituído de esclarecimento suficiente para pensar em conformidade com o todo coletivo, o aparecimento do “espírito” do legislador torna-se crucial para a formação do ordenamento jurídico estatal.

Nesse processo legislativo, o “Grande Legislador” além de – como já visto – redigir as normas, colaborar no desenvolvimento da aptidão pública dos cidadãos, participar das deliberações no tocante à instituição dos direitos e deveres, da mesma forma tem o caráter

educativo. Segundo Vanderlei Lemos Antunes (2006, p. 93): “O legislador deve, portanto, possibilitar pelo processo ‘educacional’ a conformação dos costumes e, principalmente, da opinião, às questões indispensáveis à vida em comum”. O aspecto pedagógico do legislador se põe, em algum sentido, quando da conscientização tanto da vida em sociedade como da adequação com a responsabilidade política, a exemplo do exercício permanente da instituição soberana.

A responsabilidade do legislador em educar politicamente os cidadãos nasce da necessidade do povo em ter “um guia para chamar os indivíduos à razão e ensinar-lhes a conhecer o que realmente desejam” (FAIOLA, 2019, p. 60). Quer dizer, para além de editar a legislação primeira e orientar a vontade geral, o legislador precisa compor “a união do entendimento e da vontade no corpo social, daí o exato concurso das partes e, enfim, a maior força do todo” (ROUSSEAU, 1996, p. 49). De acordo com Rousseau (1996, p. 50):

Quem ousa empreender a instituição de um povo deve sentir-se capaz de mudar, por assim dizer, a natureza humana; de transformar cada indivíduo que, por si mesmo, é um todo perfeito e solidário em parte de um todo maior, do qual esse indivíduo recebe, de certa forma, sua vida e seu ser, de alterar a constituição do homem para fortalece-la; de substituir por uma existência parcial e moral a existência física e independente que todos recebemos da natureza. [...] De sorte que, quando cada cidadão nada é e nada pode senão com todos os outros, e quando a força adquirida pelo todo é igual ou superior à soma das forças naturais de todos os indivíduos, pode dizer-se que a legislação está no mais alto grau de perfeição a que pode chegar.

Nesse sentido, ao “Grande Legislador” seria permitido mudar a natureza humana, unir entendimento e vontade com o objetivo de dar forma à sociedade através da criação do sistema jurídico. Somente com a manifestação real da vontade geral, ligada à compreensão da força do todo, se pode conseguir obter o conjunto de leis perfeitas para o povo. Para Rousseau, o legislador dá assistência à vontade geral, uma vez que sugere as leis que darão suporte às instituições, “servindo igualmente como espinha dorsal de sustentação da soberania e do governo” (ALVES, 2020, p. 308). O legislador contribui determinadamente para a estabilização das organizações e dos poderes públicos.

As primeiras leis instituídas são essenciais para modificar os impulsos e os interesses privados dos indivíduos e os preparar, de fato, para a vida coletiva. Essas *leis originárias* dispostas pela vontade geral e redigidas pelo legislador extraordinário são fundamentais para a formulação dos direitos civis, pois revelam em essência a posição pública do povo logo após a saída do estado de natureza. O legislador, embora tenha dado contribuições para a fundação das instituições públicas, “não é soberano nem governo, tampouco pode ser considerado só um fazedor de normas e regras” (FAIOLA, 2019, p. 64).

Sobre isso, Adriano Eurípedes Medeiros Martins (2016, p. 13) destaca: “Convém reforçar que o Legislador não se põe acima da vontade geral. Por isso, ele não é de fato nem soberano e nem governo. Apesar de vinculado ao poder legislativo, o raio de atuação do Legislador tem certos limites importantes”. Isso deixa evidente a existência de limitações no tocante às atribuições do legislador. Ao legislador cabe redigir as normas do Estado civil e orientar, em algum sentido, a vontade geral para o bem comum no momento das deliberações. Admite Rousseau (1996, p. 51):

Aquele que redige as leis não tem, portanto, ou não deve ter nenhum direito legislativo, e nem o próprio povo pode, quando o quiser, despojar-se desse direito intransferível porque, segundo o pacto fundamental, somente a vontade geral obriga os particulares, e só se pode assegurar que uma vontade particular está de acordo com a vontade geral depois de submetê-la aos sufrágios livres do povo.

Não é permitido ao “Grande Legislador”, portanto, criar e promulgar as *leis originárias* sem passar pelo processo legislativo – deliberação dos indivíduos, votação, etc. A autonomia e o exercício do poder não são transferidos ao legislador, nem poderia ser, posta a irrenunciabilidade da vontade geral. E, se por acaso o legislador tivesse algum tipo de prerrogativa especial – em decorrência da condição própria de guia – “significaria que os cidadãos teriam alienado ou dividido o poder soberano. Logo, poriam por terra a soberania do corpo político” (MARTINS, 2016, p. 13). Nas palavras de Samantha Lau Ferreira Almeida Faiola (2019, p. 66):

Por ser apenas detentor de um ofício que constitui a república, mas que não pertence a sua constituição uma vez que é anterior e superior à ela, após apresentar a legislação, o Legislador se retira. E apesar de fazer as leis fundamentais, realiza uma ação particular que não pode ser confundida com a vontade geral, ademais se difere do homem comum porque à ele cabe, mais do que a todos os outros, a distinta percepção e consciência sobre problemas comuns.

No *Contrato Social*, Rousseau expõe a ideia de que a o “Grande Legislador” na atividade primordial de formatar as leis primeiras do Estado civil, tendo consciência das mazelas do povo, exerce a ocupação voltada para vida comum. Isso torna-se primordial em virtude da tarefa inerente de elaboração normativa, representando “o exemplo supremo de uma função política que pretende chegar ao íntimo do indivíduo em meio a todos os espaços da vida cívica, para despertar a consciência de uma *unidade*” (BORGES, 2002, p. 68, grifo do autor).

Em síntese, na incumbência de redigir as leis fundamentais, o legislador não obriga a vontade geral nem usurpa o poder do soberano, porém busca desenvolver o entendimento do princípio do interesse comum e da coletividade enquanto unidade – corpo político. Para demonstrar a direção conjunta da ação do “Grande Legislador” e da vontade geral, Vital Francisco Celestino Alves (2020, p. 311) afirma: “Constata-se assim o caráter específico da ação empregada pelo legislador e a sua confluência à vontade geral, uma vez que tem uma capacidade magistral de recomendar leis em consonância com o bem comum do povo”.

Dessa maneira ocorre a concepção das primeiras leis da sociedade, ou seja, pela atividade do espírito extraordinário representado pelo “Grande Legislador”. A comunhão existente na prática legislativa – levada a cabo pelo legislador – e a vontade geral sempre mira o bem público e também, em última hipótese, ordena a liberdade e a igualdade de todos. A legislação oferecida ao povo contribui em larga medida para a consolidação dos poderes instituídos e dos costumes, também objetiva a preservação as relações sociais, bem como a continuidade do pacto fundamental.

Assim sendo, finda a nobre ocupação de guiar a vontade geral para a concretização da legislação da sociedade civil, redigidas em todos os seus termos as normas permissivas e proibitivas, além daqueles que prescrevem os direitos e deveres, o “Grande Legislador” retira-se do jogo político. A partir daí, com o povo consciente das leis que deve obedecer e cumprir, consumado estará o *processo de criação da legislação primária* do Estado. A consciência do

povo tem de ser no sentido de igualmente evitar modificar ou suprimir as normas criadas originariamente, devendo fazê-lo tão somente em situações específicas por intermédio das assembleias, cujo exercício traduz o *processo legislativo ordinário*.

O próximo capítulo consistirá em demonstrar sob quais condições o *processo legislativo ordinário* realizado nas assembleias é feito, indicando as exigências, as regras e os pressupostos para a produção ou alteração de normas pelo poder legislativo. A proposta, portanto, tenta oferecer os aspectos essenciais da ação do soberano quando já constituída efetivamente a sociedade.

3. AS ASSEMBLEIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO

A abordagem de Rousseau a fim de descrever o processo legislativo realizado especificamente em assembleias somente passa a ser realizado a partir capítulo XII, Livro III do *Contrato Social*. A divisão da manifestação do poder soberano em dois momentos distintos em que, por um lado, são estabelecidas as *leis originárias* da sociedade – com a ajuda do legislador, e por outro, são alteradas ou criadas normas em assembleias, é expressada como atividade do poder legislativo. Na consecução de sua atribuição pública, o poder legislativo declara a vontade geral do corpo político por meio das leis.

Sobre a formação da legislação através do “Grande Legislador” e das assembleias, seria natural pensar, segundo Cláudio Araújo Reis (2022, p. 172, grifo do autor), “uma divisão substantiva no processo legislativo, que corresponderia, *grosso modo*, à distinção entre um processo originário (constituente, dando origem a uma constituição) e um processo ordinário (que daria origem à legislação ordinária)”. De plano, necessário rechaçar qualquer compreensão que leve a atribuir ao “Grande Legislador” jurisdição para impor uma Carta Magna, já que sua colocação “não deve ser confundida com a de um poder constituinte, que se incumbiria de dotar o Estado de uma Constituição (no sentido moderno estrito)” (REIS, 2022, p. 172).

No entanto, em relação às assembleias na qualidade de mecanismo de representação política do soberano, é permitido constatá-las, em certo sentido, como fonte de leis decorrentes de um *processo legislativo ordinário*. O *processo legislativo ordinário* no *Contrato Social* caracteriza-se, justamente, pela “coletividade expressa pela opinião, pautada pelo bem comum e pela vontade geral, quando solicitada em assembleias públicas” (SOUZA, 2015, p. 106). São nessas assembleias públicas onde ocorre a deliberação das matérias capazes de afetar a coletividade, e servem, em essência, para traduzir as mudanças naturais do comportamento e dos desejos da sociedade.

Quando reunido em assembleias, o povo torna-se sujeito da própria história, cujo “princípio da vida política repousa na autoridade soberana. O poder legislativo é o coração do Estado” (ROUSSEAU, 1996, p. 107). Sendo o poder legislativo o cerne da sociedade, são nas assembleias públicas que é possível definir rumos diferentes em relação àqueles já estabelecidos nas *leis originárias*. A instituição de assembleias visa dar ao povo a capacidade de tomar decisões essenciais para o bem viver em sociedade, exercendo de modo pleno a soberania. Daí resulta a primeira consideração sobre as atividades das assembleias, qual seja, para agir como

poder legislativo e exprimir autenticamente a vontade geral, imprescindível que o povo em conjunto esteja reunido para decidir.

A decisão do povo reunido dá-se por intermédio do *processo legislativo ordinário* do qual a legislação sucede, de modo que “a vontade só é geral quando sua ação é expressa em leis provenientes da atividade política. Essas leis são instituídas a partir das decisões tomadas na assembleia popular” (CÁ, 2016, p. 42). Aos que reputam ser uma “quimera” a possibilidade de reunir todo o povo em assembleia com o objetivo de declarar a vontade geral, Rousseau (1996, p. 108) responde: “Os limites do possível, nas coisas morais, são menos estreitos do que pensamos. O que os restringe são nossas fraquezas, nossos vícios, nossos preconceitos. As almas inferiores não acreditam nos grandes homens”.

A reunião do povo para participar politicamente na sociedade, além de possível é necessária. Nessa medida, embora tenha o povo definido as primeiras leis, escolhido a forma de ser governado e ajustado tanto as regras como o procedimento para a escolha dos funcionários do Estado, se impõem a necessidade de instituir assembleias públicas. Essas assembleias podem ser de três tipos: extraordinárias, fixas ou periódicas. Rousseau (1996, p. 109 e 110) explica o seguinte a respeito de cada forma de assembleia:

Além de assembleias extraordinárias que casos imprevistos podem exigir, é necessário que as haja fixas e periódicas, que por nada possam ser abolidas nem proteladas, de tal modo que no dia marcado o povo seja legitimamente convocado pela lei, sem que para tanto seja preciso fazer outra convocação formal.

Em resumo, as assembleias extraordinárias são, em essência mesma, instauradas de maneira excepcional, em episódios imprevistos e/ou urgentes. Por seu turno, as assembleias fixas são – conforme o termo sugere – as mais cotidianas e objetivam, em algum sentido, lembrar ao povo com frequência acerca da obrigação de envolvimento com as questões públicas. Por fim, as assembleias periódicas seriam para momentos específicos, “estariam mais próximas, aparentemente, dos momentos eleitorais” (REIS, 2022, p. 174). Independentemente de qual assembleia pública o povo seja instado a se manifestar, fato é que, para Rousseau, deve ser oportunizado ao cidadão desempenhar o poder político enquanto autoridade soberana.

Interessante perceber que o Genebrino não se ateve a descrever minuciosamente sobre o trabalho exercido nas assembleias extraordinárias e periódicas, e, por sinal, “exime-se da tarefa de descrever o funcionamento dessas assembleias periódicas, alegando que tal matéria demandaria um tratado à parte, provavelmente por ultrapassar os limites dos princípios gerais do direito político que pretendia analisar” (REIS, 2022, p. 173). Entretanto, não retira a importância das assembleias periódicas no desenvolvimento do processo legislativo, motivo pelo qual, “sua indicação é a realização de assembleias fixas e periódicas do povo. Essa proposição está no plano do *dever-ser*, ou seja, visando àquilo que precisa ser feito para melhor conservar o corpo político” (CORREIA, 2021, p. 100, grifo do autor).

Para o processo legislativo nas assembleias – fixas e periódicas – ser iniciado, o povo tem de comparecer em data e hora previamente marcadas por lei, sendo terminantemente vedada a supressão da convocação ou o seu adiamento. Repara-se, portanto, que “Rousseau reflete assim numa espécie de processo legislativo procedimental que deve, por exemplo, abarcar a determinação das datas dessas reuniões” (CORREIA, 2021, p. 101). O trabalho na assembleia pública é reconhecido por todos, pois é legalmente instituído para a deliberação de matérias de interesse geral e finalidade pública.

Essa rigidez do procedimento tem em vista garantir a presença de todos do corpo político no compromisso firmado, ou seja, visa o exercício do poder legislativo em ocasião certa e determinada. A legitimidade da convocação dos cidadãos advém apenas da lei, razão pela qual há um apego pela formalidade do chamamento. Com isso, Rousseau (1996, p. 110) rejeita toda assembleia constituída sem o rigor e o procedimento legal:

Mas, afora essas assembléias, jurídicas por terem data marcada, qualquer outra assembléia popular que não tiver sido convocada pelos magistrados, designados para esse fim e segundo as normas prescritas, deve ser tida por ilegítima, e por nulo tudo quanto nela se faça, visto que a própria ordem de reunir-se deve emanar da lei.

Assim, marcar assembleias públicas sem a observância da legislação configura a tentativa de usurpação do poder legislativo e ausente de valor jurídico qualquer deliberação ou proposta realizada. Por isso é determinado que a assembleia, para ser considerada legítima, precisa ser convocada conforme prescrição da lei e com a presença da integralidade do povo.

As regras sobre o procedimento do poder legislativo prestam para a confirmação da legalidade dos atos de vontade geral. Isto é, “se houver uma ação em que essas condições não forem respeitadas, ela deve ser nula, porquanto trata-se de uma ação particular ou grupal, cujo interesse satisfaz apenas o indivíduo ou o grupo, mas particular em relação à sociedade” (CÁ, 2016, p. 42).

Em vista do exercício efetivo do poder legislativo, configurado com o início do *processo legislativo ordinário* de forma apropriada, há por parte de Rousseau a defesa de um forte legalismo jurídico na convocação das assembleias. Quanto à periodicidade, as assembleias legítimas devem ser definidas por dois fatores: o conjunto de assuntos deliberados e em vista da atuação e da força do governo. Aliás, ao lado da capacidade inerente de legislar, cabe ao soberano fiscalizar a atividade do governo. É certo que, de acordo com Rousseau, o poder de legislar desempenhado pelo povo “não se esgota no processo legislativo, envolvendo também o que chama de ‘manutenção das leis’ e que identifica com o controle do governo pelo soberano” (REIS, 2022, p. 174).

Evidente, pois, a dupla atribuição do poder legislativo: promulgar normas e supervisionar a atuação do governo. Nesse sentido, o povo decide as normas após a deliberação em assembleias, mas também “cada indivíduo deve ser fiscalizador das atividades do governo para que as leis estatuídas não sejam ignoradas ou subvertidas” (ANTUNES, 2006, p. 104). Em outros termos, dentre as atribuições do poder legislativo estipuladas em decorrência do pacto social, já sendo ele próprio o “coração do Estado”, encontra-se igualmente a condição de fiscalizador do governo.

Esse controle do governo pelo soberano resulta em outra exigência a ser observada a partir de quando o conjunto do povo se encontra presente para atuar como poder legislativo, qual seja, a obrigatoriedade de paralisação de toda tarefa do poder executivo. Nos próprios termos de Rousseau (1996, p. 111): “No momento em que o povo se encontra legitimamente reunido em corpo soberano, cessa qualquer jurisdição do governo, suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado”. A imposição de interromper a atividade do governo serve à boa funcionalidade do soberano. Ao explicar os motivos disso acontecer, André Rezende Soares Correia, (2021, p. 102 e 103) afirma:

A ideia proposta por Rousseau é garantir não só a realização das assembleias e, desse modo, a manutenção da autoridade soberana, assim como que a vontade geral não sofra nenhuma interferência ou influência de vontades particulares, principalmente dos magistrados. Pois há riscos de tentarem coagir a expressão dos sufrágios do povo reunido, provocarem tumultos para dissuadir os cidadãos de participar, com o objetivo de arrebatarem um poder que não lhes pertence. Então, suspender temporariamente a jurisdição do governo durante as assembleias é um modo que o soberano tem para limitá-lo.

Durante a atribuição do poder legislativo, cada cidadão torna-se ao mesmo tempo soberano e súdito, motivo pelo qual passa a ter imunidades invioláveis quanto aos direitos de soberania. O caráter de inviolabilidade dos direitos do cidadão no tocante a incumbência de exercer o poder legislativo está amparada no tipo de relação com o poder executivo. Existe, em alguma medida, receio de que com o governo em pleno funcionamento talvez houvesse restrição ou impedimento ao exercício das funções do poder legislativo e empecilhos ao desenvolvimento do *processo legislativo* das assembleias.

Suspender o exercício do poder executivo em suas atribuições primordiais equilibra as relações políticas do Estado, posto que o povo investido no poder soberano efetuará sem dificuldades, de modo absolutamente livre e superior o encargo que lhe pertence. Ou seja, em assembleias públicas, o povo exerce o verdadeiro poder fundante da sociedade. Em assembleia, cada cidadão inviolável em seus deveres e direitos de autoridade soberana deve visar ao bem comum, e, por isso mesmo, operar a direção do conjunto do corpo político. Em suma, o trabalho legislativo será com o propósito de promover o exercício popular do poder e manter o funcionamento seguro das instituições.

Além de retratar a hipótese de interrupção do governo quando do momento de reunião do povo na qualidade de autoridade soberana, Rousseau também analisa a possibilidade da representação dos cidadãos nas assembleias. No Livro III, capítulo XV do *Contrato Social*, tem-se a discussão da atividade legislativa por meio de representantes ou deputados. De plano, o Genebrino não somente recusa a hipótese como igualmente posiciona-se criticamente a seu respeito. Em certo trecho, Rousseau (1996, p. 112 e 113) declara:

Tão logo o serviço público deixa de ser a principal atividade dos cidadãos, ao qual preferem servir com sua bolsa do que com sua pessoa, já o Estado se acha

à beira da ruína. Se é preciso seguir o combate pagam as tropas e ficam em casa; se é preciso ir ao conselho, nomeiam deputados e continuam em casa. À força de preguiça e de dinheiro, terão, enfim, soldados para escravizar a pátria e representantes, para vende-la. É a confusão do comércio e das artes, é o ávido interesse de ganho, é a lassidão e o amor das comodidades que transformam os serviços pessoais em dinheiro.

Instituir representantes para realizar a função personalíssima e elevada de participar das assembleias populares é decretar a falência do Estado, porque haverá de ter prevalecido, sem sombra dúvidas, os interesses privados sobre as questões públicas. No que concerne a operação da autoridade soberana por deputados, Yasmim Alcântara Galvão Pereira (2020, p. 31 e 32) sustenta: “Rousseau estrutura o pacto social de forma que não seja possível a representação da vontade geral, uma vez que ao se eleger um representante da vontade geral, se estará alienando a liberdade civil do povo, delegando-a a outrem”.

O foco da reação contra os representantes está apoiado nos próprios elementos substanciais formadores da autoridade soberana, qual seja, o caráter inalienável e intrasferível da vontade geral. Designar representantes para o povo desnaturaria o de mais intrínseco ao poder de legislar, incorrendo em afronta à vontade geral e ao aspecto da legitimidade do desempenho do direito de soberano. O povo jamais poderá ser considerado livre com representantes ou deputados, pois a ele pertence direta e exclusivamente a prerrogativa de gerir a atividade de legislar.

Desse modo, por não poder o povo exercer indiretamente o poder legislativo, os deputados sob nenhuma condição “podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente” (ROUSSEAU, 1996, p. 114). No final das contas, a representação enfraquece os direitos e deveres dos cidadãos, e em razão da ausência do povo nas assembleias, corrompida estaria a finalidade precípua das leis. Ainda no tocante a crítica da representação política apresentada por Rousseau, André Rezende Soares Correia (2021, p. 108, grifo do autor) expõe:

De início, ao tratar desse tema em *Contrato Social*, L. III, Cap. XV, tem-se a tese da não admissão dessa representação. As razões estão na própria natureza do contrato social, pois a soberania dele resultante, o exercício da vontade geral, não é passível de ser alienada ou dividida. A república teorizada por

Rousseau, uma sociedade bem constituída e ordenada, exige cidadãos que atuam diretamente na aprovação das leis. Portanto, a vontade do corpo coletivo não pode ser representada ou delegada a um terceiro, uma vez que não se pode querer no lugar de outrem. Neste sentido, a representação no poder legislativo faz os princípios da liberdade e igualdade sucumbirem-se no Estado.

Assim, o direito dos cidadãos em relação à ordem civil para agir na qualidade de soberano, impossibilita a ocupação da função por outrem. O povo tem que buscar nunca perder a liberdade e os direitos garantidos pelo pacto fundamental, destarte, em sociedade, “o direito avaliza que a vontade geral não pode ser representada por ninguém, além do próprio povo” (ALVES, 2020, p. 307). A formação do Estado pressupõe o poder legislativo no qual todos do povo participam ativa e diretamente das coisas públicas, dos negócios da sociedade, em prol do interesse tanto coletivo quanto pátrio, motivo pelo qual a ideia da representação não pode coadunar com esses princípios.

A representação nas assembleias populares, portanto, não passa de uma situação que torna cada cidadão escravo, submisso às leis não pela expressão verdadeira e genuína da vontade geral, mas por conta da vontade de um certo número de deputados eleitos. Em função disso mesmo, “se se instituir intermediações ou representação da vontade geral, faz-se enfraquecer, senão romper o “liame social” construído no corpo político” (CORREIA, 2021, p. 107). Logo, os cidadãos têm de preservar a vontade geral em integralidade, porquanto se “essa vontade for alienada, representada ou dividida, vê-se aí um sinal de degradação e morte do corpo político e, conseqüentemente, da sociedade” (CÁ, 2016, p. 38).

Ademais, relativamente ao *processo legislativo*, os assuntos que dizem respeito ao Estado devem ser deliberados em assembleia pelo soberano no desempenho de sua atividade típica. Rousseau, então, estabelece o procedimento para abertura das assembleias, ou seja, qual objetivo e assunto a ser tratado pelo povo reunido. Em primeiro lugar, a finalidade das assembleias, o intuito único para a sua convocação, é a preservação do pacto fundante. Em segundo lugar, abertos os trabalhos da assembleia são feitas duas proposições obrigatórias: “A primeira é: *Se apraz ao soberano conservar a presente forma de governo*; e a segunda: *Se apraz ao povo deixar a administração aos que dela se acham atualmente incumbidos*” (ROUSSEAU, 1996, p. 121, grifo do autor).

Esses assuntos são importantes porque de partida o povo opina sobre o governo, a forma no qual está disposto e a atuação dos agentes administrativos. Com isso, propicia-se ao soberano

retomar o poder porventura usurpado ou reestabelecer a ordem pública, caso necessário. Seja qual for a situação, nunca poderá ser suprimido do poder legislativo a responsabilidade de ponderar ambas as questões na abertura das assembleias. Assim, de acordo com Rousseau, a “indicação mais concreta sobre o funcionamento das assembleias fixas vai exatamente nessa direção: trata-se da evocação das duas questões que devem sempre abrir essas assembleias” (REIS, 2022, p. 174).

Em essência, as assembleias públicas agem com o propósito de manter o pacto social e o funcionamento ordenado das instituições, “e legislar, não obstante sua importância capital e sua centralidade (a alma do corpo social reside no poder legislativo, lembra Rousseau), não é a única maneira de se manter o ‘tratado social’” (REIS, 2022, p. 174). As assembleias cumprem o compromisso de contribuir para a coesão social e a participação dos cidadãos no processo decisório da pátria. Os homens, quando instituído do poder soberano em assembleias, focados apenas no melhor para o corpo político, “têm uma só vontade que se refere à conservação comum e ao bem-estar geral” (ROUSSEAU, 1996, p. 125).

Nos Estados bem governados, onde a vontade geral é respeitada completamente, os homens são virtuosos e, durante o *processo legislativo ordinário*, os pretextos e interesses particulares são postos de lado em proveito do bem comum. Em razão disso, o povo organizado e bem instituído não precisa de um arcabouço jurídico extenso para regular todas as relações possíveis em sociedade, porque “um Estado assim governado precisa de pouquíssimas leis e, à medida que se faz necessário promulgar outras novas, tal necessidade é reconhecida universalmente” (ROUSSEAU, 1996, p. 126).

Disso decorre o princípio da unanimidade, isto é, quando a sociedade está centrada no propósito de bem público, acaso leis novas fossem propostas nas assembleias a votação deveria ser mais próxima da decisão unânime, sem discussões ou tumultos. Nesse particular, André Rezende Soares Correia (2021, p. 53) declara: “De fato, quanto mais se aproximar da unanimidade, faz prova da coesão entre os pares do corpo político. Pois é a construção de consensos entre tais vontade em torno e em direção ao bem coletivo que torna este corpo seguro e sólido no tempo”. A concordância, pública e geral, tão somente reconhece o desejo do próprio corpo político.

No contexto do processo ordinário de formação das normas, a “unanimidade se dá no conhecimento do que vem a ser a vontade geral e no seguimento de suas diretrizes” (ANTUNES, 2006, p. 80). Inclusive, no que diz respeito às decisões unânicas nas assembleias,

Cláudio Araújo Reis (2010, p. 21, grifo do autor) certifica: “Dizer que a unanimidade não é necessária para as decisões coletivas significa dizer que não é necessária para sua *legitimidade*. Decisões majoritárias, desde que respeitadas as condições em que o sufrágio é confiável, são legítimas”. Nas votações em assembleias públicas, portanto, é apenas desejável a concordância absoluta dos membros do soberano.

Nesse sentido, Rousseau admite que quanto menor o vínculo entre os indivíduos em sociedade e maior a tensão existente, os interesses particulares começam a aparecer e influenciar decisivamente na vontade geral. A partir da debilidade do Estado, as deliberações em assembleia pública passam a ser corrompidas pelo dissenso e interesse fraudulento, razão pela qual “levantam-se contradições, debates, e o melhor parecer não é admitido sem disputas” (ROUSSEAU, 1996, p. 126). Sobre essas questões, Rousseau (1996, p. 128) sintetiza:

Quando maior a harmonia reinante nas assembleias, isto é, quanto mais as opiniões aproximam-se da unanimidade, tanto mais prevalece a vontade geral; porém os debates intermináveis, as dissensões e o tumulto anunciam o predomínio dos interesses particulares e o declínio do Estado.

A ruína da sociedade começa justamente quando os cidadãos no exercício do poder legislativo visam interesses escusos, estritamente particulares, praticam os direitos de soberania sem ânimo, ou influenciados demasiadamente pelos agentes do governo. Fato é que ao deliberar e “tomar decisões na assembleia, o que cada um precisa observar é o interesse comum. Ao agir dessa maneira cada indivíduo está também de acordo consigo mesmo, considerando a parte de sua vontade que é comum às demais vontades particulares” (ANTUNES, 2006, p. 86). O objetivo, assim, deve ser a finalidade pública do debate com o propósito de bem decidir nas assembleias, apartando-se dos sentimentos e dos desejos particulares ou os decorrentes da persuasão de terceiros.

Para Rousseau, em algum sentido, o processo ordinário de criação de normas é efetivado não apenas no tocante à formalidade cumprida, mas em observação do *animus* do cidadão, sendo o indivíduo um elemento decisivo e “fundamental na sociedade desde que esteja agindo de acordo com a *vontade geral*; as suas peculiaridades, oriundas da vontade particular, não são reconhecidas se não tenderem para o bem comum” (PEREIRA; LEIRIA, 2012, p. 60, grifo do autor). Realmente, a vontade é o elemento essencial das leis, pois assim como o formalismo,

tem-se de levar em conta a interferência direta de interesses outros que não o público no decorrer da atividade de legislar. Ainda, dentro do processo ordinário nas assembleias, Rousseau (1996, p. 127) elenca direitos legislativos relacionados ao soberano, vejamos:

Nesta altura eu teria muitas reflexões a fazer sobre o simples direito de votar em qualquer ato de soberania; direito este que nada pode subtrair aos cidadãos; e sobre o direito de opinar, de propor, de dividir, de discutir, que o governo tem sempre cuidado de reservar apenas aos seus membros.

Investido no poder legislativo, cada cidadão é amparado e protegido em seus direitos pelas prerrogativas específicas do soberano. É permitido ao povo em assembleia tanto deliberar, como aprovar, opinar, e votar a legislação que rege o Estado. A propósito, instrumento político decisivo dado ao povo é o voto. Esse direito soberano de voto leva a efeito a deliberação realizada em assembleia. É por conta disso a compreensão de que “após a apuração dos votos, declara-se a vontade geral” (REIS, 2010, p. 17). No processo legislativo, a decisão por maioria de votos – embora desejável a unanimidade – implica a aceitação pelos demais, pois, nesse caso, entende-se como parte do procedimento para alcançar a vontade geral.

Nesse sentido, apesar de ter participado o cidadão da assembleia pública e vencida a sua vontade pela decisão dos demais, deve ser respeitado e cumprido integralmente as leis promulgadas. Assim, mesmo “tendo seu voto vencido ou opinião não acatada, moralmente o cidadão continua a obedecer à vontade geral, reconhecendo que se enganou e permanecendo, assim, livre” (CORREIA, 2021, p. 58). Apesar de ser aprovada com discordâncias, as leis instituídas pelo soberano representam invariavelmente a vontade geral. O procedimento dos sufrágios nas assembleias públicas é explicado da seguinte forma por Rousseau (1996, p. 130):

Quando se propõe uma lei na assembleia do povo, o que se lhe pergunta não é precisamente se aprovam a proposta ou rejeitam, mas se ela está ou não de acordo com a vontade geral que é a deles; cada qual, dando seu sufrágio, dá o seu parecer, e do cálculo dos votos extrai-se a declaração da vontade geral. Quando, pois, o parecer contrário ao meu prevalece, isto só prova que eu me enganei e que aquilo que eu imaginava ser a vontade geral não o era. Se meu parecer particular tivesse prevalecido, eu teria feito o que não desejava e então não teria sido livre.

Isso supõe que a vontade geral implica a substituição da vontade particular quando nas assembleias. Além disso, mesmo com o parecer prejudicado, a liberdade civil é mantida porquanto o cidadão votou conforme sua vontade. Isso confirma, mais uma vez, que “Rousseau trata o voto como um direito inerente e inalienável do cidadão, derivado da própria soberania popular” (CORREIA, 2021, p. 58). Por outro lado, igualmente, sobre o procedimento das assembleias populares, Rousseau (1996, p. 131) fixa dois princípios de observância obrigatória durante a formação legislativa:

Dois preceitos gerais podem servir para regulamentar essas relações: primeiro, quanto mais graves e importantes sejam as deliberações, mais se deve aproximar da unanimidade o parecer aprovado; segundo, quanto mais rapidez exige o assunto debatido, mais se deve restringir a diferença prescrita na divisão dos pareceres, e, nas deliberações a serem encerradas imediatamente, o excedente de um só voto deve bastar.

Nas assembleias populares, a depender do assunto tratado pelo povo, em vista da gravidade ou relevância da matéria, o parecer aprovado – para eventualmente torna-se lei – tem de buscar ao máximo ser decidido por unanimidade, como dito. Também em relação ao processo legislativo em assembleia, alguns assuntos têm de ser abordados e discutidos de modo mais célere. Ao fim e ao cabo, o resultado do cumprimento dessas exigências são as materializações legais, ou seja, as alterações ou criações de leis – sempre gerais e abstratas. As leis modificadas ou criadas através das assembleias são direcionadas à coletividade na medida que representam a vontade do corpo político.

Os preceitos que regem o processo legislativo servem no sentido de formalizar a direção da vontade geral, pois concretizam a legislação e, por consequência, a conservação dos direitos dos cidadãos e do pacto social. Por essa razão mesma, na conclusão do processo legislativo, ao ser imposta a lei ou estabelecido os seus novos termos, respeita-se de todo modo a vontade do soberano. A respeito das deliberações por maioria e a materialização da vontade do soberano, Samantha Lau Ferreira Almeida Faiola (2019, p. 26) discorre:

O fato de existir leis, bem como, assembleias para deliberar sobre revogação, criação ou extinção de leis, constitui na manifestação da vontade geral. Todavia, o conteúdo, ou seja, os dizeres das leis são, geralmente, fruto da vontade da maioria. Isso acontece porque cada indivíduo ou cada grupo possui um juízo, uma razão própria, que atende aos anseios específicos desses indivíduos de diversas maneiras, afinal, o julgamento sobre a melhoria das condições de existência é relativo. Todos objetivam a melhoria das condições de vida, mas, as ações que levarão a essa melhoria dependem das circunstâncias em que cada indivíduo ou cada grupo está inserido; por isso, muitas das vezes, não ocorre unanimidade nas deliberações em assembleias. Logo, visando atingir uma decisão final, o critério utilizado é a vontade da maioria. Podemos dizer então que, comumente, a decisão de uma deliberação em assembleia é definida pela vontade da maioria.

O processo deliberativo, como dito, tem de buscar ser unânime nas decisões, sobretudo por visar, em último nível, o bem público e coletivo, embora as condições em geral impliquem a decisão final por maioria de votos. Dizer que a votação por maioria também atribui legitimidade para o processo legislativo é encarar o pressuposto do qual, “dadas as condições em que o processo é conduzido, o cidadão cujo voto é vencido pela maioria deve concluir que sua opinião sobre o que é a vontade geral (opinião expressa pelo seu voto) é simplesmente errada” (REIS, 2010, p. 21).

Mas, por maioria ou por unanimidade, a produção das leis segue o rito procedimental necessário para a efetivação da vontade soberana, obrigando a todos de igual modo. Essas condições em assembleia com a posterior promulgação das leis pretendem garantir, além dos direitos e deveres, a permanência firme das organizações públicas e dos poderes instituídos, visto que “apesar do conteúdo da lei ser circunstancial, a existência de leis é essencial para o Estado Republicano” (FAIOLA, 2019, p. 27).

Assim, ressalta-se que o processo legislativo – com suas regras e procedimentos – ampara o objetivo público, em função de ser uma atividade de interesse coletivo e geral, de caráter republicano. É precisamente nas assembleias que o povo se põe diante das questões mais importantes do Estado, em que cada deliberação, cada voto, cada proposta destina-se não ao particular, mas ao corpo político por inteiro. Em todo caso, o *processo legislativo ordinário* dotado de regras e formalidades importa ao povo, tornando-o senhor do próprio destino, regulando as matérias e assuntos pertinentes à sociedade. As assembleias públicas estatuem a

legislação e a tornam válida na medida que digam respeito ao bem comum. O bem comum, aliás, finalidade última das leis e do processo legislativo.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por objetivo precípua o de descrever os aspectos constitutivos do *processo legislativo* no *Contrato Social* de Rousseau, notadamente a partir dos momentos de formação das leis. Isto é, logo após a instituição do pacto social, sob a análise da primeira legislação do Estado e a atuação do “Grande Legislador”, e durante o percurso da história do povo, na atividade desenvolvida em assembleias públicas. A discussão apresentou pontos estruturais no tocante ao entendimento do suporte político da ordem social, mormente o conceito rousseauiano do soberano – poder legislativo – e do governo – poder executivo.

Além disso, desenvolveu-se a concepção relativamente ao ordenamento jurídico representado pelo conjunto das leis editadas (essência, fundamento, finalidade) e percebidas sobretudo na relação com o poder soberano – poder legislativo. Desse modo, os componentes conceituais serviram de base para a explanação dos fundamentos do *processo legislativo* centrado na investigação a respeito do seu funcionamento, da sua relevância, e dos seus objetivos. O percurso da análise levou em conta o poder legislativo enquanto organização inerente da ação soberana.

No *Contrato Social*, a figura do soberano é central no projeto de sociedade descrita por Rousseau, pois considera não apenas a atividade legislativa propriamente, mas a função de fiscalização do governo. Por essa razão, para Rousseau, o poder legislativo corresponde ao “coração do Estado”, sendo o responsável pela expressão da vontade do corpo político através da lei. Sendo assim, incabível pensar os “princípios do direito político” do Genebrino sem ter em observação o aparato legislativo e procedimental que sustenta, em última hipótese, a conservação do pacto social e o direito de igualdade e de liberdade civil de cada cidadão em sociedade.

A sociedade pensada por Rousseau está fundada nos direitos de liberdade e igualdade, protegidos e garantidos tanto pelo poder da soberania, exercido diretamente por todos do povo no âmbito de criação formal das leis, quanto do governo, exercido por agentes cuja finalidade é executar as normas. A lei torna-se, em algum sentido, o mobilizador da operação do Estado, seja por ser criada seja por ser executada. Nesse sentido, atribuir à legislação a capacidade de dar movimento à sociedade, na medida da manifestação da vontade geral em sentido forte, também é perceber o verdadeiro ideal rousseauiano de uma sociedade justa e bem ordenada.

Em função disso, o processo legislativo surge a fim de preservar a funcionalidade do poder soberano pela obediência a formalidades certas e definidas. Por meio do processo legislativo o povo tem a prerrogativa de discutir, elaborar, votar e promulgar as normas jurídicas que ele mesmo estará subordinado. O *processo legislativo* representa a relação orgânica do povo consigo, fazendo-o desempenhar de maneira efetiva, concreta e legítima o poder instituidor da ordem civil. Cumpridos os requisitos, tendo em conta as vedações, as permissões, e as exigências, o processo legislativo reflete, de fato, a vontade do corpo político em todas as suas dimensões.

A ordem social, portanto, não pode ser pensada sem um sistema legislativo, um processo de criação ou alteração de normas com a satisfação de certos critérios e regras, além de um conjunto de leis capazes de dar consistência e perpetuidade às instituições. Nesse contexto, o processo legislativo tem duas facetas, ou dois momentos específicos, exatamente quando o povo institui as leis primárias da sociedade e quando atua em assembleias para modificar ou elaborar novas.

No primeiro caso, a legislação é obra do povo auxiliado pelo “legislador extraordinário” que, por sua vez, tem o propósito de melhor guiar a vontade geral. No segundo caso, a legislação também é obra do povo, todavia sem ajuda. O povo age diretamente em prol do bem comum, não se limitando apenas a deliberar e editar leis, mas a supervisionar o governo em suas atribuições. O processo de criação de leis, só corrobora ao argumento de que Rousseau apresenta uma teoria política voltada ao exercício do poder pelo povo.

Daí, conclui-se, que o *processo legislativo* conforme Rousseau compreende, defende uma conscientização política do povo, tornando-o capaz de gerir os rumos do Estado civil por meio de disposições decisórias coletivas. O *processo legislativo* sustenta o olhar popular da teoria do Genebrino, percebido na participação ativa e contínua dos indivíduos nos negócios públicos. O poder soberano, portanto, salienta o bem comum e a capacidade de zelar pela conservação do corpo político e das instituições, sendo, por isso mesmo, um pensamento moderno e republicano.

REFERÊNCIAS

ALVES, Vital Francisco Celestino. **O Legislador e a formação do espírito público no republicanismo de Rousseau**. *TRANS/FORM/AÇÃO: Revista De Filosofia*, 43, n. 2, p. 301–324, Abr. /Jun., 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-3173.2020.v43n2.17.p301>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

ALVES, Vital Francisco Celestino. **Democracia e liberdade a legitimidade do governo, segundo Jean-Jacques Rousseau**. 2010. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/776>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

ANTUNES, Vanderlei Lemos. **O conceito de soberania em Jean-Jacques Rousseau**. 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89334>>. Acesso em: 03 mar. 2023.

BORGES, Gabriela Lafeté. **Lei e virtude na história: o papel do legislador no pensamento de Rousseau**. 2002. 129 f. Dissertação (Mestrado em História) — Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/43352>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CÁ, Lili Pontinta. **Sociedade da vontade geral e liberdade individual em Jean-Jacques Rousseau**. 2016. 97 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7527>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CORREIA, A. R. S. **As relações entre soberania e governo em Jean-Jacques Rousseau**. 2021. 151 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11654>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FAIOLA, Samantha Lau Ferreira Almeida. **As Leis no Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau**. 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2070>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MARTINS, Adriano Eurípedes Medeiros. **Desconstruir a Corrupção: o Papel do Legislador, Príncipe e Soberano. A Análise do Caso no Pensamento de Jean-Jacques Rousseau.** Revista *Ágora Filosófica*, ano 16, n. 2, p. 04-15. Disponível em: <<https://doi.org/10.25247/P1982-999X.2016.v1n2.p04-15>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PEREIRA, Vilmar Alves; LEIRIA, Rossana Daniela Cordeiro. **A ATUALIDADE DO CONTRATO SOCIAL DE ROUSSEAU: CONTRIBUIÇÕES PARA A EDUCAÇÃO.** Cadernos de Educação da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas, v. 41, p. 55 - 68, janeiro/fevereiro/abril, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/viewFile/2091/1929>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

PEREIRA, Yasmin Alcantara Galvão. **O contrato social e o bom ordenamento político em Rousseau.** 2022. 35f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Filosofia) - Instituto de Ciências Humanas, Comunicação e Artes, curso de Filosofia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2020. Disponível em: <<https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/9618>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

PITZ, Gelazio. **A vontade geral segundo Jean-Jacques Rousseau: uma fundamentação moral da política.** 2004. 111 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/87804>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

REIS, Cláudio Araújo. **COOPERAÇÃO, COMPETIÇÃO E O PROCESSO LEGISLATIVO: SOBRE A PROIBIÇÃO DAS FACÇÕES EM ROUSSEAU.** Revista *Kriterion*, [S. l.], v. 63, n. 151, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/kriterion/article/view/29170>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

REIS, Cláudio Araújo. **Vontade geral e decisão coletiva em Rousseau.** *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 33, n. 2, p. 11-34, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131732010000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social**. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SOUZA, Felipe Araújo de. **Da necessidade do legislador na obra Do contrato social, de Jean-Jacques Rousseau**. 2015. 124 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/136720>>. Acesso em: 12 mar. 2023.